



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

1053/2026. (II. 20.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	385
1054/2026. (II. 20.) AB határozat	bírói döntés megsemmisítéséről, jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárásáról és mulasztás megállapításáról.	392
1055/2026. (II. 20.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	404
1056/2026. (II. 20.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	411
1057/2026. (II. 20.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	427
1058/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	434
1059/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	440
1060/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	445
1061/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	448
1062/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	452
1063/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	456
1064/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	460
1065/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	465
1066/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	469
1067/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	471
1068/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	475
1069/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	479
1070/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	483
1071/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	487
1072/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	491
1073/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	495
1074/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	499
1075/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	503
1076/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	507
1077/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	511
1078/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	515
1079/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	519

1080/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	523
1081/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	527
1082/2026. (II. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	531
2/2026. (II. 20.) elnöki utasítás	az Alkotmánybíróság Hivatala kezelésében lévő közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről	535
3/2026. (II. 20.) elnöki utasítás	a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyok meghatározásáról . . .	539

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1053/2026. (II. 20.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Horváth Attila, dr. Márki Zoltán* valamint *dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Bfv.II.487/2023/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozót mint II. rendű terheltet a Szegedi Járásbíróság 18.B.1088/2017/96. számú, 2018. november 6. napján kelt ítéletével bűnösnek mondta ki lopás vétségében [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 370. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *b*) pont *bb*) és *bc*) alpont], 2 rendbeli – egy esetben társtettesként, egy esetben bűnsegédként – elkövetett lopás bűntettében [Btk. 370. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *b*) pont *ba*), *bb*) és *bc*) alpont, (4) bekezdés *b*) pont], 2 rendbeli társtettesként – egy esetben kísérletként – elkövetett lopás bűntettében [Btk. 370. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *b*) pont *ba*), *bb*) és *bc*) alpont, (3) bekezdés *ba*) pont] és 2 rendbeli társtettesként elkövetett lopás bűntettében [Btk. 370. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *b*) pont *ba*), *bb*) és *bc*) alpont, (5) bekezdés *b*) pont]. Ezért őt mint különös visszaesőt – halmazati büntetesként – 9 év börtönben végrehajtandó szabadságvesztésre, és 5 év közügyektől eltiltás mellékbüntetésre ítélte.
- [3] A Szegedi Törvényszék mint másodfokú bíróság Bf.431/2019/37. számú 2020. január 24. napján jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta. Az indítványozó terhére megállapított cselekményeket 6 rendbeli – egy esetben társtettesként, három esetben bűnsegédként elkövetett – lopás bűntettének minősítette, melyek közül 1 rendbeli kísérlet [Btk. 370. § (2) bekezdés *ba*), *bb*), *bc*) alpontok, kettő esetben (5) bekezdés *b*) pont, kettő esetben (4) bekezdés *b*) pont, kettő esetben (3) bekezdés *b*) pont *ba*) alpont]. A terhelt szabadságvesztésének tartamát 7 évre enyhítette, a közügyektől eltiltás tartamát 7 évre súlyosította. A másodfokú bíróság tanácsának előadó bírója dr. B. T. volt.
- [4] A Kúria a felülvizsgálati eljárásban hozott Bfv.I.450/2020/8. számú, 2020. július 16. napján kelt végzésével a másodfokú bíróság ítéletét az indítványozó tekintetében hatályon kívül helyezte és a Szegedi Törvényszéket új másodfokú bírósági eljárás lefolytatására utasította.
- [5] A megismételt másodfokú bírósági eljárásban a Szegedi Törvényszék 6.Bf.1272/2020/23. számú 2020. november 12. napján jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta. Az indítványozó terhére megállapított cselekményeket 6 rendbeli – egy esetben társtettesként, három esetben bűnsegédként elkövetett – lopás bűntettének [Btk. 370. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *ba*), *bb*), és *bc*) alpont, kettő esetben (5) bekezdés *b*) pont, kettő esetben (4) bekezdés *b*) pont, kettő esetben (3) bekezdés *b*) pont *ba*) alpont] minősítette, melyek közül egy rendbeli kísérlet. A terhelt szabadságvesztésének tartamát 6 év 6 hónapra enyhítette, a közügyektől eltiltás tartamát 7 évre súlyosította. A másodfokú bíróság tanácsának elnöke és előadó bírója dr. B. T. volt.
- [6] A Kúria Bfv.II.487/2023/10. számú, 2024. február 1. napján kelt felülvizsgálati végzésével az elsőfokú bíróság és a megismételt eljárásban hozott másodfokú bíróság ítéletét az indítványozó tekintetében hatályában fenntartotta.

- [7] 2. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő 2024. április 18. napján az elsőfokú bíróságnál. A panaszban azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria Bfv.II.487/2023/10. számú végzése, valamint a Szegedi Törvényszék 6.Bf.1272/2020/23. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett azokat semmisítse meg. Álláspontja szerint a támadott bírósági határozatok sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogának a pártatlan bírósághoz való részjogosítványát. Az indítványozó állítása szerint a hatályon kívül helyezés folytán megismételt eljárásban döntést hozó másodfokú bíróság tanácsának elnöke és előadó bírója – dr. B. T. – az indítványozó ügyében korábban nyomozási bíróként is eljárta. Dr. B. T. 2016. május 4. napján kelt 3.Bnyf.326/2016/2. számú, és 2016. június 17. napján kelt 3.Bnyf.438/2016/2. számú, valamint 2016. december 22. napján kelt 3.Bnyf.852/2016/2. számú másodfokú végzéseivel a nyomozási bíró által hozott, az indítványozó tekintetében elrendelt, majd meghosszabbított előzetes letartóztatás elleni fellebbezéseket bírálta el.

II.

- [8] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„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.”

- [9] 2. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvénynek (a továbbiakban: Be.) az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„14. § (1) Bíróként nem járhat el,

a) aki az ügyben ügyészként vagy a nyomozó hatóság tagjaként járt el, valamint az ügyben eljáró vagy eljáró ügyésznek vagy a nyomozó hatóság tagjának a hozzátartozója, [...].

(3) Az (1) bekezdésben szabályozott eseteken kívül

a) a vádemelést követően a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben a vádemelés előtt nyomozási bíróként, vagy a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában eljárta, [...]

e) akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható.”

„15. § (1) A bíró a vele szemben felmerült kizárási okot, a tanács elnöke a tanács tagjával szemben felmerült és a tudomására jutott kizárási okot köteles a bíróság elnökének haladéktalanul bejelenteni.

(2) A kizárási okot az ügyész, a terhelt, a védő, a sértett, továbbá a vagyoni érdekelt jelentheti be.

(3) A kizárás iránti bejelentést indokolni és a kizárási ok fennállását valószínűsíteni kell.

(4) A (2) bekezdésben megjelölt személy a 14. § (1) bekezdés e) pontjában szabályozott kizárási okot a tárgyalás megkezdése után csak akkor érvényesítheti, ha valószínűsíti, hogy a bejelentés alapjául szolgáló tényről a tárgyalás megkezdése után szerzett tudomást, és ha azt három napon belül bejelenti.

(5) A (4) bekezdés szerint nem valószínűsített, valamint a nem indokolt bejelentést érdemi indokolás nélkül el lehet utasítani.

[...]„

„608. § (1) A másodfokú bíróság nem ügydöntő végzésével hatályon kívül helyezi az elsőfokú bíróság ítéletét, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja, ha [...]

b) az ítélet meghozatalában a törvény szerint kizárt bíró vett részt,

[...]„

„869. § (1) A 14. § (3) bekezdés a) pontjának alkalmazása során a törvényszék másodfokú tanácsának tagjaként eljáró bíró a 2016. november 30. után indult büntetőeljárásokban minősül kizártnak.

(2) A 14. § (3) bekezdés a) pontjának alkalmazása során kizártnak minősül

a) a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 2017. június 30-ig hatályban volt 207. § (6) bekezdésében meghatározott ügyekben, illetve a házi őrizet egy éven túli meghosszabbítása tárgyában a törvényszék egyes bírájaként eljáró bíró, ha a büntetőeljárás 2013. november 22. után indult,

b) a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 2017. június 30-ig hatályban volt 131. § (3) bekezdése, 138. § (3) bekezdése, 142. § (4) bekezdése, illetve 486. §-a alapján az ítélőtábla tanácsának tagjaként eljáró bíró, ha a büntetőeljárás 2016. november 30. után indult.”

III.

- [10] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
- [11] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. A Kúria végzését az indítványozó 2024. április 10. napján vette át. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2024. április 18. napján határidőben nyújtotta be.
- [12] Az Abtv. 27. § (1) bekezdésen alapuló indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésben foglalt, a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek.
- [13] Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 27. § (1) bekezdés], a támadott bírósági határozatok megjelölését (a Kúria Bfv.II.487/2023/10. számú végzése, a Szegedi Törvényszék 6.Bf.1272/2020/23. számú ítélete), az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [XXVIII. cikk (1) bekezdést]. Az indítvány indokolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a támadott bírósági határozatok miért elmentések az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésével; továbbá kifejezett kérelmet rögzít a bírósági határozatok alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére.
- [14] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [15] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszának alapul szolgáló büntetőügyben terhelt volt, így indítványozói jogosultsága fennáll, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint érintettnek tekinthető [pl. 3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [16], 3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [21]; 3245/2018. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [14]]. Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [16] 2. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [17] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben az érdemi eljárás során megválaszolandó, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségének azt tekinti, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás részjogosítványát képező pártatlan bírósághoz való jogot sérti-e az, hogy az indítványozó ellen folyt büntetőeljárásban a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezést elbíráló törvényszéki bíróval azonos személy volt a megismételt eljárásban másodfokon ítélkező bírói tanács tagja.
- [18] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakat – az Ügyrend 31. § (6) bekezdésének alkalmazásával – érdemben vizsgálta.

IV.

- [19] Az indítvány nem megalapozott.
- [20] 1. Az Alkotmánybíróság a támadott bírósági határozat kapcsán az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részét képező pártatlan bírósághoz való jog követelményét vizsgálta.
- [21] Az indítványozó azért fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint a megismételt eljárásban a másodfokú, jogerős ítéletet hozó bírói tanács elnökeként és előadó bírójaként eljáró dr. B. T.-t elfogultnak kell tekinteni, figyelemmel a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatra, a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatra, a 25/2017. (X. 17.) AB határozatra, valamint a 2/2020. (I. 2.) AB határozatra. Ennek következtében – álláspontja szerint – sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogának a pártatlan bírósághoz fűződő részjogosítványa.

- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította az iratok, és a támadott kúriai végzésben foglaltak alapján, hogy dr. B. T. törvényszéki bíró az indítványozó büntetőügyében a megismételt másodfokú bírósági eljárásban a Szegedi Törvényszék mint másodfokú bíróság Bf.1272/2020/23. számú, 2020. november 12. napján kelt ítéletének meghozatala során a tanács elnöke és előadó bíró volt.
- [23] Dr. B. T. bíró a büntetőeljárás vádemelést megelőző szakaszában az eljáró másodfokú bíróság tanácsának tagjaként 2016. május 4. napján kelt 3.Bnyf.326/2016/2. számú, és 2016. június 17. napján kelt 3.Bnyf.438/2016/2. számú, valamint 2016. december 22. napján kelt 3.Bnyf.852/2016/2. számú végzéseivel az elsőfokú bíróságnak az indítványozó előzetes letartóztatását elrendelő és meghosszabbító végzései elleni fellebbezéseket bírálta el.
- [24] Az indítványozó a bírói pártatlanság sérelmére vonatkozó kifogását a felülvizsgálati eljárásban is előterjesztette azzal, hogy dr. B. T. bíró eljárása feltétlen hatályon kívül helyezést megalapozó eljárási szabálysértésnek minősül és egyúttal a Be. 649. § (2) bekezdés d) pontjában írtak folytán felülvizsgálati ok azon az alapon, hogy a másodfokú ítélet meghozatalában kizárt bíró vett részt [Be. 608. § (1) bekezdés b) pont].
- [25] A Kúria támadott határozatában rögzítette, hogy az ügyben a büntetőeljárás kezdő időpontja 2015. november 13. napja volt, és a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés elbírálása miatt megállapítható abszolút kizárási okra hivatkozást azért nem fogadta el, mert a büntetőeljárás 2016. november 30. napja előtt indult, ezáltal a Be. 869. § (1) bekezdés alapján az eljárásra nem vonatkozik a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelmény. A Kúria álláspontja szerint kizárásra csak akkor kerülhetett volna sor, ha az említett abszolút kizárási okon kívül az ügyben az elfogultságra utaló további konkrét tények, körülmények (relatív elfogultság) is megállapíthatók lennének.
- [26] A Kúria rögzítette, hogy a relatív elfogultság fennállása esetén sem lehetne azonban az elfogultsági kifogást elbírálni. Az Alkotmánybíróság 25/2013. (X. 4.) AB határozatában megfogalmazott alkotmányos követelmény szerint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 416. § (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott felülvizsgálati eljárást ugyan megalapozhatja a törvény 21. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt elfogultsági okra alapított felülvizsgálati indítvány, de a felülvizsgálati eljárásban is érvényesülnek az elfogultsági ok bejelentésére vonatkozó általános szabályok. Ezek szerint a Be. 15. § (2) bekezdésben felsorolt valamely személy – így a terhelt – az elfogultsággal összefüggő okot a tárgyalás megkezdése (az ítélet jogerőre emelkedése) után csak akkor érvényesítheti, ha valószínűsíti, hogy a bejelentés alapjául szolgáló tényről a tárgyalás megkezdése (az ítélet jogerőre emelkedése) után szerzett tudomást, és ha azt három napon belül bejelenti [Be. 15. § (4) bekezdés]. Jelen esetben azonban az indítványozó a megismételt eljárásban hozott másodfokú jogerős bírósági határozat után hivatkozott az elfogultsági okra.
- [27] 2. Az Alkotmánybíróság a nyomozási bíró és a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezést elbíráló bíró kizárásával kapcsolatos gyakorlatát a 15/2025. (XII. 8.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) tekintette át. Ebben megerősítette a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatban, a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban, valamint a 25/2017. (X. 17.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelményeket és elveket az alábbi kivétellel.
- [28] Az Abh. rögzítette, hogy „az Alkotmánybíróság teljes ülése a benyújtott bírói kezdeményezések alapján úgy ítélte meg, hogy a továbbiakban nem tartja fenn:
- a) egyrészről a 25/2017. (X. 17.) AB határozat indokolásában (Indokolás [27], [29]–[31], [33]) foglalt, az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa által megfogalmazott azon megállapításokat, amelyek a bíróságok számára a régi Be. 606/B. § alkalmazására irányadók, vagyis, hogy a 2016. november 30. napján folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban meghatározott alkotmányos követelményt;
- b) másrészről a 2/2020. (I. 2.) AB határozat indokolásában (Indokolás [29]) – a 25/2017. (X. 17.) AB határozatban kifejtett, az a) pontban ismertetett álláspontot megerősítő – megállapításokat, amelyek a bíróságok számára a Be. 869. § (1) bekezdés alkalmazására irányadók” (Abh., Indokolás [101]).
- [29] Ennek következtében a 2016. november 30. napja, vagyis a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat kihirdetése előtt indult és az AB határozat kihirdetésének napján folyamatban lévő büntetőeljárásban nem kell alkalmazni ebben az AB határozatban foglalt alkotmányos követelményt. Az ilyen ügyekben tehát nem tekinthető kizártnak – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 21. § (3) bekezdés a) pontjára tekintettel – az a bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár nyomozási bíróként vagy a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés elbírálása során eljár.
- [30] Az Alkotmánybíróság ezen megállapításai jelen ügyben is relevánsak.
- [31] Jelen ügyben a büntetőeljárás 2015. november 13-án indult. Dr. B. T. a tárgyalt büntetőeljárás nyomozási szakaszában a Szegedi Törvényszék másodfokú tanácsának tagjaként az első fokon eljáró Szegedi Járásbíróság nyomozási bíróinak előzetes letartóztatást elrendelő és meghosszabbító végzései elleni fellebbezéseket bírálta el. (lásd: 2016. május 4. napján kelt 3.Bnyf.326/2016/2. számú, és 2016. június 17. napján kelt 3.Bnyf.438/2016/2. számú, valamint 2016. december 22. napján kelt 3.Bnyf.852/2016/2. számú végzéseket.) Ezt követően a megis-

mételt másodfokú bírósági eljárásban a jogerős határozatot hozó, másodfokon eljáró tanács elnöke és előadó bírója is dr. B. T. volt.

- [32] Az olyan büntetőügyben, amely 2016. november 30. napján folyamatban volt – tekintettel az Abh.-ra és a Be. 869. §-ára – a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban megállapított alkotmányos követelményt nem kell alkalmazni (Abh., Indokolás [101]).
- [33] Az Alkotmánybíróság ennek következtében rögzíti, hogy a Szegedi Törvényszék 6.Bf.1272/2020/23. számú ítéletének az indítványozóra mint II. rendű terheltre vonatkozó része nem alaptörvény-ellenes, mert az ügyben – az Alkotmánybíróság által meghatározott és az előzőekben ismertetett alkotmányos követelmények szerint – dr. B. T. nem tekinthető kizártnak, amikor a tanács elnökeként és előadó bíróként eljár a megismételt eljárás során a másodfokú jogerős bírósági ítélet meghozatalában.
- [34] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Bfv.II.487/2023/10. számú végzésének, valamint a Szegedi Törvényszék mint másodfokú bíróság Bf.IV.1272/2020/23. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

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. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [35] Álláspontom szerint a határozat indokolása megfelel az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezéseinek, az Alkotmánybíróság – a magyar alkotmányjogban ismeretlen *stare decisis* elv hiányában – sem lép az angolszász jogban ismert, „hagyományos” precedens rendszer, vagy a kontinentális jogrendszerekben a rendes bírósági jogalkalmazásban teret nyert ún. döntvényi rendszer talajára, amennyiben az Alkotmánybíróság határozata indokolásában gyakorlatát értelmezve bizonyos korábbi megállapításait nem tartja fenn.
- [36] Az Abtv. 39. § (1) bekezdése értelmében – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező. E jogszabályhely nem tesz különbséget a rendelkező rész, illetve az indokolás között, hanem általános *erga omnes* hatályt tulajdonít az Alkotmánybíróság döntéseinek. Következésképpen amennyiben a testület korábbi gyakorlatától el kíván térni, akkor jár el helyesen, amennyiben explicit módon kifejezi, hogy a korábbi döntésének mely megállapításait nem tartja fenn. Ilyen kifejezett határozati rögzítés hiányában a joggyakorlatban zavar keletkezne, hiszen az Alkotmánybíróság döntéseinek *erga omnes* hatálya folytán a rendes bíróságoknak, a közigazgatásnak és a jogalkotónak egyaránt igazodniuk kell az Alkotmánybíróság által kialakított alkotmányértelmezéshez, ezért a testületnek egyértelművé kell tennie, ha korábbi gyakorlatától eltérve valamely elvi jelentőségű megállapítását, quasi *ratio decidendi*-jét nem tartja fenn.
- [37] Következésképpen amennyiben az Alkotmánybíróság határozata indokolásának gerincét valamely korábbi megállapításától történő elhatárolódás képezi, még nem lép a „precedensbíráskodás” talajára, hiszen éppen

ezen indokolási elem igazolja, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek alapját továbbra is az Alaptörvény képezi, nem pedig egy korábban hozott határozat. Az Alkotmánybíróság ilyen esetekben nem tesz mást, mint Deák Ferenc szavaival élve „a rosszul gombolt mellényt újra kigombolja.”

Budapest, 2026. február 3.

*Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [38] 1. A határozatot – a helyes rendelkezése miatt – támogattam, ami értelemszerű következménye a 15/2025. (XII. 8.) AB határozattal egyetértésemnek. Ugyanakkor – amint azt a 15/2025. (XII. 8.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásomban rögzítettem – a határozat indokolásában a 3001/2025. (I. 21.) AB határozattól való eltérés vonatkozásában más hangsúlyozást tartok indokoltnak. Álláspontomat párhuzamos indokolásként csatolom [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [39] 2. A határozatnak a büntetőeljárási és alkotmányossági érvelését tekintve egyaránt más – nem a korábbi [3001/2025. (I. 21.) AB határozat szerinti] állásponttól eltérést magyarázó, hanem az Alkotmánybíróság jelen határozat szerinti döntésének alapját egyértelműsítő – hangsúlyozást tartok helyénvalónak.
- [40] Ezzel változatlanul adós maradt az Alkotmánybíróság.
- [41] Adós maradt annak vizsgálatával (és a válasszal), hogy milyen objektív – a szabályozásban rejlő – oka van a pártatlanság sérelmének, illetve a pártosság vádjának.
- [42] Adós maradt annak vizsgálatával (és a válasszal), hogy a bírónak a korábbi, a vádemelés előtt, s értelemszerűen nem bizonyosság, hanem valószínűség alapján hozott döntés valóban feltétlen elígérkezést jelent-e a későbbi, vádemelés utáni, s már a bizonyosság alapján hozott, a bűnösség kérdésében való döntése vonatkozásában.
- [43] 3. Álláspontom szerint valójában ezen tartalmi kérdésekre adott egyértelmű válasz ad biztos alapot az alkotmányossági vita eldöntéséhez, s ehhez képest a jelen határozatnak a 3001/2025. (I. 21.) AB határozattól való eltéréseinek. Kifejtést mellőzve [ami megtalálható a 3001/2025. (I. 21.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben, és a 15/2025. (XII. 8.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásomban] csupán sommásan rögzítem álláspontomat mindkét kérdésben.
- [44] Eszerint a hatályos szabályozás perjogi és szervezetjogi szempontból egyaránt nem ad következtetési alapot arra, hogy abból olyan észszerű kétely merüljön fel, ami elvezetne a nyomozási bíróra vonatkozó, s a 3001/2025. (I. 21.) AB határozat szerinti felfogáshoz.
- [45] Másrész pedig változatlanul spekulatívnak és nem pedig perdöntőnek tartom azt a vélekedést, feltevést, hogy a letartóztatás kérdésében döntő bírónak a letartóztatás általános feltételéről (értsd a megalapozott gyanú létéről, illetve a gyanú megalapozottságáról) kellene mérlegeléssel állást foglalni, s ekként már az ügybe merülés, a „végső elígérkezése” megtörtént.
- [46] Nem az a perdöntő kérdés, hogy formailag mely eljárási szakaszban jár el a bíró, hanem az, hogy a csupán valószínűség alapján hozott döntés valóban elígérkezést jelent-e a későbbi, vádemelés utáni, s már a bizonyosság, a bizonyítás alapján hozott, a bűnösség kérdésében való döntése vonatkozásában. A valószínűségi alapon hozott bírói döntés esetében (ide nem értve a nem a bizonyíték fennmaradását, hanem eleve a gyűjtését célzó döntést) a bírónak abban a tudatban kell eljárnia, hogy az ilyen döntése szükségképpen feltételes, így szükségképpen készen kell lennie arra, hogy a tárgyalás, a bizonyítás eredménye alapján elfogulatlanul és előítéletmentesen döntsön [vö.: 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346, 348.].
- [47] 4. Kétségtelen minden bíróság, így az Alkotmánybíróság számára is erőfeszítő feladvány, hogy mi vezethet, mi vezet el egy korábbi döntés meghaladásához, illetve annak nem csupán módosulásához, hanem azzal ellentétes döntéshez. Az ítélkezés számára ilyen lehetőség adott, a jog későbbi megváltozása, avagy korábban nem ismert tény felmerülése esetében. Az Alkotmánybíróság esetében – álláspontom szerint – ennek lehetősége értelemszerűen az alkotmányossági vizsgálat, illetve arról való felfogás mibenléte alapján adott.
- [48] Ebben jelentősége van annak, hogy éppen mely felfogásnak van többsége az alapjog terjedelmének, tartalmának „kiolvasztása”, avagy az alkotmányszöveghűség kérdésében. Előbbi felfogás esetében – értelemszerűen –

nagy szerepe és jelentősége van a korábbi AB határozatok szerinti megfogalmazások egybefűzésének (*erga omnes* hatály minden mondatra vonatkoztatásának), ami pedig nyilvánvalóan egyre terebélyesebb tartalomhoz, tartalmi spirálhoz vezet (nem egy esetben öngerjesztően). Ez viszont – álláspontom szerint – nem a jogbiztonság, avagy következetesség erényét, hanem valójában nem létező jogi problémák tényként kezelését rejtí magában. S szükségképpen vezeti a gondolkodást a létező jogi problémák alkotmányossági csillapítása, feloldása helyett, új szisztematikus jogi változtatási igények keletkeztetésére.

- [49] 5. Álláspontom szerint a „tartalom kiolvasztás” nem hiábavaló, ám nagyfokú mértéktartást igénylő felfogás. S valójában jelen határozat esetében is annak hangsúlyozását tartom helyénvalónak, hogy az Alkotmánybíróság, a korábbi, a 3001/2025. (I. 21.) AB határozathoz képest – helyesen – mértéktartóbban viszonyult a „kiolvasztáshoz”, s valójában ez képezi alapját jelen döntésének [amint a 15/2025. (XII. 8.) AB határozat szerinti döntésnek is].
- [50] Vagyis nem látom indokoltnak a jelen határozat kapcsán, hogy akár a precedensség, akár az „öntisztítás” módszerei külön értelmet – s később hivatkozási alapot – nyerjenek.
- [51] 6. Végül megemlítem, hogy a kifejtettek nyomán lett volna hangsúlyosabb alap a 2–3. pont alatti tartalmi vizsgálat és válasz, szemben az eltérés magyarázásától.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [52] A határozat a konkrét ügyön túlmutató elvi kérdéseket vet fel az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak, illetve az alkotmányos követelmények természetével kapcsolatban. A határozat az alkotmányjogi panasz elutasítását arra alapítja, hogy az Alkotmánybíróság a 15/2025. (XII. 8.) AB határozatban nem tartotta fenn a 25/2017. (X. 17.) AB határozat és 2/2020. (I. 2.) AB határozat egyes megállapításait. Ezzel az indokolás azt sugallja, hogy e korábbi döntések megsemmisítést indokolnának, de mivel az újabb döntés e logikát nem tartja fenn, így a határozat elutasítást tartalmaz.
- [53] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozatainak rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmények, illetve a határozatok indokolásában megfogalmazott elvi tételek jogforrástani értelemben nem hordoznak önálló normatartalmat, csupán az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek az értelmezését határozzák meg. Másképp megfogalmazva: az Alkotmánybíróságnak a döntéseit az Alaptörvényre, és nem saját korábbi döntéseire kell alapítania. Az Alkotmánybíróságnak a kiszámítható és következetes gyakorlat kialakítása érdekében követnie érdemes saját gyakorlatát, de azok nem a döntés jogalapját képezik. E tekintetben az alkotmányos követelmény jogforrástani helyzete a jogegységi határozatéra hasonlít, amely szintén nem önálló normát, hanem (a bíróságokra kötelező) jogszabályértelmezést állapít meg. A joggyakorlat változására tett utalás önmagában nem alapozza meg az Alkotmánybíróság döntését, az Alaptörvényre visszavezetett indokolás egy ügyben sem mellőzhető.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2177/2024.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1054/2026. (II. 20.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről, jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárásáról és mulasztás megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* és *dr. Márki Zoltán* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Debreceni Törvényszék 15.K.700.572/2025/4. számú ítélete és a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala HB-03/ESZEUR/00235-8/2025. számú határozata alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos 23. § (4) bekezdése a jelen határozat nyomán lefolytatásra kerülő új eljárásban nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és 24. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta egyértelműen a Kúria eljárását az Alkotmánybíróság azon döntéseinek esetére, amikor az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti alkotmányjogi panaszjárás során állapít meg alkalmazási tilalmat. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2026. október 31. napjáig tegyen eleget.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos, a Debreceni Törvényszék 15.K.700.572/2025/4. számú ítéletében alkalmazott 23. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály alkotmányjogi panaszra okot adó egyedi ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapját képező egyedi ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó két testvére egészségi állapotukra tekintettel rokkantsági járadékban és fogyatékosági támogatásban részesülnek. Az indítványozó édesapja 2012. augusztus 1. napján, édesanyja pedig 2024. március 7. napján hunyt el. Az indítványozó 2025. január 27. napján súlyosan fogyatékos testvérei gondozására tekintettel gyermekek otthon-gondozási díja (a továbbiakban: gyod) megállapítására irányuló kérelmet terjesztett elő, melyet a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala 2025. február 7. napján kelt, HB-03/ESZEUR/00235-8/2025. ügyiratszámú határozatával érdemi vizsgálat nélkül elutasított. A kérelem elutasításának indoka kizárólag az volt, hogy az indítványozó a gyod megállapítása iránti kérelmét az édesanya halálát követő 3 hónapon túl nyújtotta be, a Vhr. kérelem elbírálásakor hatályos 23. § (4) bekezdése pedig kizárta az indítványozó számára az ellátás megállapításának lehetőségét akkor, ha a kérelem benyújtására az ellátásra való jogosultságot megalapozó körülmény bekövetkezésétől számított három hónapon túl kerül sor.
- [3] 1.2. Az indítványozó a határozattal szemben keresetet terjesztett elő. A Debreceni Törvényszék 2025. június 25. napján kelt 15.K.700.572/2025/4. számú ítéletével a keresetet elutasította, tekintettel arra, hogy az alperes hatóság határozata nem volt jogszabálysértő. A Debreceni Törvényszék ítéletében utalt az Alkotmánybíróság korábbi, ugyancsak gyod-dal kapcsolatos határozataira [5/2023. (VI. 6.) AB határozat és 22/2024. (XII. 23.) AB

határozat], azonban azt rögzítette, hogy a hivatkozott határozatok rendelkezései a jogvita eldöntéséhez nem szolgálhatnak iránymutatásul, a Vhr. alkotmánybírósági vizsgálatát pedig a Törvényszék (anélkül, hogy jogi álláspontjához bármilyen tartalmi indokolást fűzött volna) „nem látta indokoltnak” (Debreceni Törvényszék ítélete, Indokolás [14]–[15]).

- [4] 1.3. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt, melyben a Vhr. perben alkalmazott, 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos 23. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály alkotmányjogi panaszra okot adó egyedi ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte.
- [5] Az alkotmányjogi panasz és annak kiegészítése szerint a Vhr. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, tekintettel arra, hogy a Vhr. önkényesen zárja ki azokat a hozzátartozókat a gyod-ra való jogosultság köréből, akik kérelmüket az ellátásra való jogosultságot megalapozó körülmény bekövetkezésétől számított három hónapon túl terjesztik elő. Az indítványozó a homogén csoport meghatározása körében az ugyancsak a gyod-ra való jogosultság feltételeinek alkotmányossági vizsgálatát elvégző 5/2023. (VI. 6.) AB határozat megközelítését vette alapul, és arra hivatkozott, hogy a gyod-ra való jogosultság körében az Alkotmánybíróság által a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) kapcsán tett megállapítások a Vhr. esetében is teljes mértékben irányadóak. Az indítványozó kiemelte: álláspontja szerint a különbségtételnek már csak azért sincs alkotmányos alapja, mert a homogén csoporton belül mind a gondozási feladat, mind az igényelt ellátás, mind pedig a védeni kívánt alkotmányos érdek (a súlyosan fogyatékos gyermek folyamatos gondozásának támogatása) azonosak.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panaszának benyújtását követően (de még jelen alkotmányjogi panasz elbírálásának megkezdését megelőzően) az Alkotmánybíróság 11/2025. (X. 9.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy a Vhr. 23. § (4) bekezdésének 2023. július 28. és 2025. június 30. napja között hatályos 23. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes volt, és elrendelte az alaptörvény-ellenes rendelkezés általános alkalmazási tilalmát is. Az indítványozó az Alkotmánybíróság ezen határozatára hivatkozással utóbb benyújtott indítványkiegészítésében kifejezetten kérte, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben az Abtv. 45. § (4) bekezdése alkalmazásával egyedi alkalmazási tilalmat állapítson meg.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”
- [8] 2. A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet indítványokkal érintett, 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos rendelkezése:

„23. § (4) A szülőn kívüli más hozzátartozó a gyermekek otthongondozási díja megállapítása iránti kérelmet az Szt. 39. § (1) bekezdése szerinti körülmények – ide nem értve a szülő szülői felügyeleti joga Ptk. 4:186. § (1) bekezdés a), c), e) vagy h) pontja vagy 4:186. § (2) bekezdése szerinti szünetelésének, illetve bíróság általi megszüntetésének esetét – bekövetkezésétől számított három hónapon belül nyújthatja be.”

III.

- [9] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.
- [10] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Debreceni Törvényszék ítéletét 2025. július 1. napján vette át, alkotmányjogi panaszát pedig határidőben, 2025. augusztus 25. napján nyújtotta be (adta postára). Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló közigazgatási peres eljárás felperese volt. A Vhr. támadott rendelkezését a Debreceni Törvényszék eljárásában alkalmazta. Az alkotmányjogi panasz a határozott kérelem követelményét teljesíti.

- [11] 2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [12] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz benyújtását követően az Abh.-ban megállapította, hogy a Vhr. 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos 23. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes volt, és az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte az alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát is. A Debreceni Törvényszék ítéletét már az Abh. meghozatalát megelőzően meghozta, ekként az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy az Abh. meghozatalakor már nem minősült „folyamatban levő ügynek”. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint éppen ezért felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét az Alkotmánybíróság által utóbb alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabály jelen alkotmányjogi panaszra okot adó egyedi ügyben történő alkalmazása. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [13] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [14] 1. Az Alkotmánybíróságnak elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy figyelemmel az Abtv. 31. § (1) bekezdésére, az Alkotmánybíróság vizsgálhatja-e a Vhr. támadott rendelkezésének Alaptörvénnyel való összhangját. Az Abh. rendelkező része szerint a Vhr. 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos 23. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes volt, az Alkotmánybíróság pedig az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte az alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát is. Tekintettel arra, hogy a jelen alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben a Debreceni Törvényszék az ítéletét 2025. június 25. napján hozta meg, az Alkotmánybíróság pedig az Abh.-t 2025. szeptember 30. napján fogadta el, ezért az általános alkalmazási tilalom a Debreceni Törvényszék eljárását már nem érintette, arra nem hathatott ki.
- [15] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.
- [16] Jelen esetben megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz elbírálását megelőzően (azonban az alkotmányjogi panasz benyújtását követően) már döntött a Vhr. 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos 23. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének kérdésében (ugyanazon alkalmazott jogszabályi rendelkezés), az indítványozó pedig ugyanazon jogszabályi rendelkezésre, ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, és azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, a konkrét esetben pedig a körülmények alapvető megváltozása sem állapítható meg. Az Abtv. 31. § (1) bekezdésének megfelelően éppen ezért jelen esetben nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak.
- [17] 2. Az is kétséget kizáróan megállapítható, hogy az alkotmányjogi panaszra okot adó egyedi ügyben eljáró hatóság és bíróság a Vhr. Abh.-val alaptörvény-ellenessé nyilvánított rendelkezését alkalmazta, azaz teljesült az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti azon követelmény, hogy az „ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán” az indítványozó „Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be.”
- [18] Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, az R) cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, az R) cikk (2) bekezdése értelmében pedig az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az alkotmányjogi panasz eljárás célja annak biztosítása, hogy az Alkotmánybíróság orvosolhassa az indítványozókat ért alaptörvény-sértéseket. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz elbírálását a fenti szempontok figyelembevételével, az Alaptörvény védelmére és az alkotmányjogi panasz funkciójára tekintettel folytatta tovább.

- [19] 3. Abban az esetben, ha az indítványozó alkotmányjogi panaszára okot adó ügy korábban zárult volna le, és az indítványozó korábban tudta volna előterjeszteni az alkotmányjogi panaszát, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abh.-ban elbírált bírói kezdeményezésekhez egyesíthette volna, ily módon orvosolva az alaptörvény-ellenes jogszabály egyedi ügyben történő alkalmazásának következményét [bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz egyidejű elbírálására ebben az értelemben például: 25/2019. (VII. 23.) AB határozat].
- [20] Ugyancsak orvosolhatta volna az alaptörvény-ellenes helyzetet, ha az indítványozó alkotmányjogi panaszá időben megelőzte volna az Abh. alapját képező bírói kezdeményezéseket, már alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabály esetében ugyanis bírói kezdeményezésben helye van egyedi alkalmazási tilalom megállapításának [lásd például: 3066/2017. (IV. 4.) AB határozat].
- [21] Abban az esetben pedig, ha az indítványozó egyedi ügyében az eljárás az Abh. elfogadásakor még folyamatban lett volna, az Abh.-ban kimondott általános alkalmazási tilalom eredményeként az eljáró hatóság, illetőleg bíróság a Vhr. alaptörvény-ellenessé nyilvánított rendelkezését nem alkalmazhatta volna. E körben az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy még abban az esetben is, ha az Alkotmánybíróság egyébként nem rendelte volna el a Vhr. alaptörvény-ellenessé nyilvánított rendelkezése általános alkalmazási tilalmát, az egyedi ügyben eljáró bírósá az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezéssel akkor is kezdeményezhette volna az alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben történő alkalmazása kizárását.
- [22] A fenti esetek mindegyike az Abtv. vonatkozó rendelkezéseiből és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatából egyenesen következik, azonban a fenti esetek egyike sem feleltethető meg a jelen alkotmányjogi panaszra okot adó ügy egyedi eljárási körülményeinek.
- [23] 4. Figyelemmel a jelen határozat IV/2. pontjában (Indokolás [18]) felvázolt szempontokra, az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint folytatta a vizsgálatát. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem csupán az alaptörvény-ellenesség megállapítását és a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítését kérte, hanem az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben való alkalmazásának kizárását is kezdeményezte, az alkotmányjogi panasz benyújtásakor pedig a Vhr. támadott rendelkezésének Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság még nem döntött. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pontja értelmében a határozott kérelem követelménye akkor teljesül, ha az indítvány tartalmaz „ki-fejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.” Az alkotmányjogi panasz ennek megfelelően nem csupán egy jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, hanem adott esetben (egy más alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabály esetében) a jogszabály alkalmazásának kizárására is vonatkozhat [hasonlóan a bírói kezdeményezések vonatkozásában elsőként: 3131/2016. (VI. 29.) AB határozat].
- [24] Egy már alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabály alaptörvény-ellenességének ismételt megállapítása ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra és azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással nem lehetséges [Abtv. 31. § (1) bekezdés]. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése azonban kifejezetten nem az „ismételt” alkotmányjogi panasz benyújtását tiltja, hanem a jogszabály alaptörvény-ellenességének „ismételt” megállapítását.
- [25] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy jelen esetben nincs annak eljárásjogi akadálya, hogy az Alkotmánybíróság a Vhr. támadott rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata mellőzése mellett állást foglaljon a Vhr. alkotmányjogi panaszra okot adó egyedi ügyben történő kizárásának kérdésében.
- [26] Az Alkotmánybíróság a Vhr. 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos 23. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására vonatkozó vizsgálatot [figyelemmel az Abh. megállapításaira, és figyelemmel az Abtv. 31. § (1) bekezdésére] tehát mellőzte. Nem mellőzhette azonban az Alkotmánybíróság a Vhr. támadott rendelkezése egyedi ügyben való alkalmazásának kizárásáról szóló döntést, annak érdekében, hogy a hasonló ténybeli alaptól származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok hasonló elbírálást nyerjenek a rendes bíróság előtt [elsőként: 3131/2016. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]].
- [27] Az Abtv. 45. § (3) bekezdése értelmében a jogszabály megsemmisítése főszabály szerint nem érinti a határozat közzététel napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ekként az Abh. hatálya automatikusan nem terjed (nem terjedhet) ki az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben született, az Abh. meghozatalát megelőzően már jogerőssé vált bírósági döntésre.
- [28] Az Abtv. 45. § (4) bekezdése értelmében ugyanakkor az Alkotmánybíróság szabadon, az Abtv. főszabályától eltérően is dönthet a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságának kérdésében, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Jelen esetben mind az Alaptörvény védelme, mind az alkotmányjogi panasz eljárás funkciója, mind pedig az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke (az alaptörvény-ellenes jogszabály alkal-

mazása volt a kérelem elutasításának egyetlen indoka) indokolja, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alkalmazásával elrendelje a Vhr. 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos 23. § (4) bekezdése egyedi ügyben történő alkalmazásának kizárását. Az Alkotmánybíróság ezért a rendelkező részben foglaltak szerint akként rendelkezett, hogy a Vhr. 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos 23. § (4) bekezdése az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben nem alkalmazható.

- [29] 5. Figyelemmel a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 123. § (1) bekezdésére is, a közigazgatási perekben is irányadó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 427. § (1) bekezdés a) pontja, melynek értelmében, ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, és ezért az Alkotmánybíróság eltérő döntése hiányában az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a Kúria állapítja meg. A Pp. hivatkozott rendelkezése alapján a jogszabály megsemmisítésének értelemszerű következménye az, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben nem alkalmazható. Jelen esetben azonban a Vhr. vonatkozó rendelkezése alaptörvényellenességének megállapítására nem az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben (hanem az Abh.-ban) került sor, valamely bírói döntés jogerejének áttörésére pedig csak kivételesen, törvényben egzakt módon meghatározott okból kerülhet sor. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy egyedi körülményei azonban nem feleltethetők meg automatikusan és nyilvánvalóan a Pp. vonatkozó rendelkezésének. A bírósági döntések jogerejének kivételes jelentősége azt követeli meg, hogy az Alkotmánybíróság kiterjesztő jogértelmezéssel ne tágítsa a jogerő áttörésére vonatkozó esetek körét. Különösen igaz ez akkor, ha az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre áll bármely más olyan eszköz, amely alkalmas az alaptörvény-ellenes helyzet orvoslására. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 28. § (2) bekezdése alkalmazásával áttért a Debreceni Törvényszék 15.K.700.572/2025/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének vizsgálatára, és az alábbiakat állapította meg.
- [30] A Debreceni Törvényszék (és a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala) a Vhr. 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos, utóbb alaptörvény-ellenessé nyilvánított 23. § (4) bekezdése alapulvételével hozta meg döntését az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben. Azáltal, hogy a törvényszék (és az alperes hatóság) az eljárásában olyan jogszabályi rendelkezést alkalmazott, melynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság utóbb megállapította, az Alkotmánybíróság által elrendelt alkalmazási tilalom pedig az ügyek egyedi, időbeli sajátosságai miatt nem hatott (nem hathatott) ki erre az eljárásra, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy annak érdekében, hogy az indítványozót ért alaptörvény-sértés megfelelően orvoslásra kerülhessen, a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása is elkerülhetetlen.
- [31] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Debreceni Törvényszék 15.K.700.572/2025/4. számú ítélete alaptörvény-ellenessé vált, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. Figyelemmel arra, hogy a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala HB-03/ESZEUR/00235-8/2025. számú határozata ugyancsak a Vhr. 2023. július 28. és 2025. június 30. között hatályos, utóbb alaptörvény-ellenessé nyilvánított 23. § (4) bekezdésén alapult, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alkalmazásával a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala HB-03/ESZEUR/00235-8/2025. számú határozatát is alaptörvény-ellenessé nyilvánította és megsemmisítette.
- [32] A bírósági, illetőleg hatósági határozat megsemmisítése következtében megismétlésre kerülő eljárásban az eljáró hatóságnak a jelen határozat rendelkező része 2. pontjában kimondott alkalmazási tilalomnak megfelelően kell eljárnia, mely jogi megoldás a Pp. vonatkozó rendelkezéseinek nyelvtani értelmezésével, valamint az Abtv. rendelkezéseivel már maradéktalanul összhangban áll.
- [33] 6. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy amennyiben a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának a teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [34] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz pedig azt a célt szolgálja, hogy az Alkotmánybíróság orvosolhassa azt az esetet, amikor egy ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vonatkozó eljárási törvények (jelen esetben mindenképp a Pp.) nem tartalmazzak egyértelmű, minden kétséget kizáróan nyilvánvaló, és mind az indítványozók, mind pedig a jogalkalmazó számára is objektív módon megismerhető és alkalmazható előírásokat azokra az

esetekre, amikor az Alkotmánybíróság már az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretei között kizárólag alkalmazási tilalmat állapíthat meg, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság valamely határozatában korábban már megállapította az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét. Ez a szabályozási hiányosság, melyet az Alkotmánybíróság a jelen esetben az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti vizsgálatok egyidejű lefolytatásával orvosolni tudott, egyaránt sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság és jogbiztonság követelményét, valamint az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdését, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként köteles azt biztosítani, hogy egy megalapozott alkotmányjogi panasz esetén a megvalósult alaptörvény-sértés orvoslásra kerülhessen, a vonatkozó eljárási törvényeknek pedig kifejezetten és automatikusan lehetővé kell tenniük a jogalkalmazó számára az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő újabb döntés meghozatalát, ideértve különösen a Kúria eszköztárának biztosítását az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének meghatározására.

- [35] Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és 24. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta egyértelműen a Kúria eljárását az Alkotmánybíróság azon döntéseinek esetére, amikor az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti alkotmányjogi panasz eljárás során állapít meg alkalmazási tilalmat. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2026. október 31. napjáig tegyen eleget.
- [36] Mindaddig, amíg a jogalkotó az ebben a határozatban megjelölt mulasztást nem orvosolja, az Alkotmánybíróság, figyelemmel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállamisági és jogbiztonsági követelményekre, valamint figyelemmel az alkotmányjogi panasz Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető funkciójára, rögzíti, hogy a hasonló eljárásjogi körülmények között benyújtásra kerülő alkotmányjogi panaszokat az ebben a határozatában megjelölt módon, azaz az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a együttes alkalmazásával, szükség esetén az Abtv. 28. §-a alapulvételével fogja elbírálni, ily módon biztosítva, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazó bírói döntés megsemmisítését követően a Kúria az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközét a rá vonatkozó eljárási törvény keretei között, az alkotmányjogi panasz funkciójára és az Alkotmánybíróság határozatából fakadó követelményekre figyelemmel, az alaptörvény-ellenesség feltétlen orvoslását biztosítva határozhassa meg.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [37] Az ügyben hozott határozat első rendelkező részi pontjához az alábbi párhuzamos indokolást csatolom.
- [38] 1. Ki jogosult arra, hogy csak alkalmazási tilalmat kérjen az Alkotmánybíróságtól? Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti alkalmazási tilalomra irányuló indítványtételi felhatalmazás a 35/2011. (V. 6.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglaltakra tekintettel fogalmazódott meg (lásd különösen az Abh. rendelkező részének 2. pontját). Az Abh. előtti időszakban az Alkotmánybíróság az osztrák jogban ismert és onnan átvett „első premizálása” elvet követte, vagyis az alkotmányellenesség kimondása a norma kapcsán *res iudicata* helyzetet keletkeztetett, az alkalmazási tilalmat pedig az Alkotmánybíróság nem tekintette indítványnak, ezért azt egyszerűen visszautasította.
- [39] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése és azon tény mögött, hogy csak a bíró felhatalmazott ilyen tartalmú indítvány előterjesztésére két érv húzódik meg. 1) Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására – és ezzel az Alaptörvény védelmére – hivatott, az alkalmazási tilalom kimondása pedig jogkövetkezmény, amely nem önmagában álló hatásköre a testületnek. 2) A bíró viszont az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése alapján a törvénynek, de csak az alaptörvény-konform törvénynek van alárendelve. Következésképpen kétség esetén köteles tisztázni a perben alkalmazandó jog alkotmányosságát az Alkotmánybíróság előtt. Tehát mindaddig, amíg ugyanazon ténybeli alapból származó, ugyanolyan jogi megítélésű ügyet ugyanazon norma alapján kellene a bírónak eldöntenie, de nem terjeszt elő alkotmányossági indítványt időben (értsd: csatlakozva más bírói indítványokhoz) az Alkotmánybíróságnál, saját perének befejezése előtt indítványozhatja az alkalmazási tilalom kimondását.
- [40] A jelen alkotmányjogi panasz eljárás alapügyének bírója az előbbi kezdeményezést elmulasztotta.
- [41] 2. Fontos kérdés továbbá az is, hogy mi az alkotmányos alapja a törvényszéki ítélet megsemmisítésének? Erre a többségi indokolás nem azt a választ adta, ami szerintem az Alaptörvényből következik. Az alaptörvény-ellenességet – álláspontom szerint – nem a 11/2025. (X. 7.) AB határozatban, a normával összefüggésben megállapítottak jelentik. Hanem az, hogy a jelen ügy indítványozója a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indok nélkül került hátrányosabb helyzetbe azokhoz a peres felekhez képest, akiknek esetében a bíró időben fordult az Alkotmánybírósághoz a perükben alkalmazandó norma alkotmányosságának tisztázása érdekében. Vagyis a bírói döntés utólagos, vagy mondhatjuk visszamenőleges alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, amelyet az indítványozó az indítványban is hivatkozott.

Budapest, 2026. február 3.

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

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

- [42] A határozatnak a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító rendelkezését nem támogattam.
- [43] 1. Az alkotmányjogi panasz eljárás a régi Abtv. szerint is létezett. Az Alkotmány, a régi Abtv. azonban – a büntetőeljárások lehetséges felülvizsgálatának elrendelésén kívül – közvetlen lehetőséget nem adott arra, hogy a

bíróági eljárásban elszenvedett egyéni jogsérelem orvoslást nyerjen. Az Alkotmánybíróság ezt a korlátot egyszer kísérelte meg áttörni az ún. Jánosi-ügyben [57/1991. (XI. 8.) AB határozat] meghozott döntésével, ahol egy polgári peres eljárásban hozott bírósági ítéletet semmisített meg.

- [44] 1.1. A valódi egyéni jogvédelem jogi lehetőségét végül is csak az Alaptörvény, és az új Abtv. teremtette meg. Az Alaptörvény és az új Abtv. az Alkotmánybíróság hatáskörét jelentősen kibővítette. Ezzel egyidőben az alkotmánybírósági döntésekben meghatározható jogkövetkezmények tekintetében – éppen az Alkotmánybíróság tapasztalatai alapján is – rendkívüli szabadságot adott az Alkotmánybíróság számára: „Az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg” [Abtv. 39. § (3) bekezdés]. Ez a rendelkezés is az Alkotmánybíróság hatáskörének a bővítését jelentette. A jelen ügghöz kapcsolódóan példaként itt elég csak annyit kiemelni, hogy annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság a feladatit ügyviteli jellegű korlátok nélkül teljesíthesse, az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti indítvánnyal, illetve a 27. § szerint indult ügyben is áttérhet a meghozott bírói döntés vizsgálatára (is), illetve áttérhet az alkalmazott jogszabály vizsgálatára (is). A szabályozási koncepció lényege az volt, hogy az Alkotmánybíróság teljesíthesse az alaptörvényi rendeltetését („az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”), és elláthassa a jogszabályok, a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára vonatkozó feladatát. Ez az oka annak, hogy az alkotmánybírósági döntések lehetséges tartalmára vonatkozó szabályok nem algoritmusokat, excel táblába gyűjthető volt és lehetséges eseteket szövegeztek meg, hanem szabadságot adtak az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a lehetséges jogkövetkezményeket az Alaptörvény védelmének, illetve az egyéni jogvédelemnek legmegfelelőbb módon, az általa szükségesnek és elégségesnek ítélt összetételben határozza meg.
- [45] 1.2. A hatályos eljárási törvények a jogerős bírósági határozatot érintő alkotmánybírósági döntés után követendő eljárást eltérően szabályozzák.
- [46] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) lényegében csak annyit mond, hogy az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés esetén az eljárást meg kell ismételni, és a megismételt eljárásban az ügyet az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata okainak és indokainak figyelembevételével kell elbírálni (Be. 632. §). A jogkövetkezményt közvetlenül a megsemmisítéssel érintett bíróság vonja le. Ezért is a Be. azt szabályozza, hogy miként kell megismételni az eljárást a másodfokon, a harmadfokon, a felülvizsgálati eljárásban, meg a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslati eljárás érintettsége esetén (Be. 635–636. §). A jogszabály megsemmisítése esetén lefolytatandó felülvizsgálati eljárás szabályait a Be. rendkívüli jogorvoslatokra vonatkozó része szabályozza, s ott kerül szabályozásra az is, ha az Alkotmánybíróság maga rendeli el a büntetőeljárás felülvizsgálatát.
- [47] Ennek a szabályozási modellnek a lényege, hogy a panaszeljárásban hozott alkotmánybírósági határozat nem indít el egy különleges kúriai eljárást, azaz az Alkotmánybíróság határozatból eredő jogkövetkezmények meghatározásában a Kúria nem gyakorol különleges hatáskört. A Be. nem teremt közvetlen kapcsolatot az Alkotmánybíróság és a Kúria között. A Kúria akkor válik közvetlen részesévé az alkotmánybírósági döntést követő bírósági eljárásnak, ha az alkotmánybírósági döntés közvetlenül a Kúria harmadfokú eljárásában, vagy a felülvizsgálati eljárásban hozott határozatát semmisíti meg.
- [48] A Be.-vel szemben a Pp. a jogerős bírósági döntésre kiható alkotmánybírósági döntést követő bírósági eljárásban közvetlen és különleges hatáskört biztosít a Kúria számára. A Pp. a panaszeljárásban hozott alkotmánybírósági döntés lényegéhez igazodóan kétféle esetet határoz meg [Pp. 427. § (1) bekezdés]:
a) ha az Alkotmánybíróság jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést semmisít meg, és ezért – az Alkotmánybíróság eltérő döntése hiányában – az az alkotmánybírósági eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható, vagy
b) ha az Alkotmánybíróság megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét és a bírósági határozatot megsemmisíti.
- [49] Ugyanitt, az előbbiekhöz igazodva a Pp. 427. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Kúria „az alkotmányjogi panasz orvoslása érdekében” milyen jellegű határozatot hozhat. Ennek – az (1) bekezdéshez igazodva – négy lehetséges irányát jelöli ki. Amennyiben az Alkotmánybíróság anyagi jogszabályt vagy rendelkezést semmisített meg – és az ügyben kizárólag per vagy nemperes eljárás volt folyamatban – akkor a Kúria értesíti az indítványozót, aki 30 napon belül perújítási kérelmet terjeszthet elő a perben eljár elsőfokú bíróságnál [Pp. 428. § (2) bekezdés a) pont]. A második eset az, amikor az Alkotmánybíróság eljárási jogszabályt vagy rendelkezést semmisített meg, akkor a Kúria „megállapítja az Alkotmánybíróság határozatából következő eljárási jog gyakorolhatóságát a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával és szükség esetén az eljárás azon szakaszának újbóli lefolytatását rendeli el, az azt befejező határozat egyidejű hatályon kívül helyezésével, amelynek kimenetelére az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása hatással lehetett” [Pp. 428. § (2) bekezdés b) pont]. A

harmadik eset, amikor az Alkotmánybíróság a bíróság határozatát semmisítette meg. Ekkor a Kúria „az első- vagy másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el” [Pp. 428. § (2) bek. c) pont]. A negyedik eset, amikor az Alkotmánybíróság a bíróság határozatát és a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntést is megsemmisítette. Ekkor a Kúria a döntést hozó hatóságot – az alkotmánybírósági döntés megküldésével – értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében. Erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja [Pp. 428. § (2) bekezdés d) pont]. Miután egy alkotmánybírósági döntés akár eljárási és anyagi jogszabályi rendelkezés megsemmisítéséről és bírósági döntés egyidejű megsemmisítéséről is rendelkezhet, ezért a Kúria a perjogi jogkövetkezmények meghatározásában kiemelt felelősséget visel avégett, hogy az egyéni jogvédelem végső soron érvényesüljön.

[50] A Kúria eljárása nemperes eljárás, de indokolt esetben az alkotmányjogi panasz indítványozóját, az ellenérdekű felet a Kúria meghallgathatja. Az eredményes alkotmányjogi panasz alapján indított eljárásokat soron kívül kell lefolytatni (Pp. 428. §).

[51] A Pp. 427. §-ához írt törvényi indokolás a következőket írja: „A törvény az alkotmányjogi panasz orvoslása eszközének megállapítására vonatkozó hatáskört – a hatályos szabályozáson nem változtatva – a Kúriához telepíti. Ennek a rendelkezésnek az a magyarázata, hogy az Alkotmánybíróság határozatát megelőzően jogerőre emelkedett bírósági határozat kötőerejét csak bírósági fórum oldhatja fel, s ez hívhatja fel az eljáró bíróságot is új eljárásra. [...] Hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság csak a bírói döntést semmisíti meg, azon túl azonban további utasítást, iránymutatást a bíróságnak nem ad.” A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) valóban a jelenleg is hatályos tartalommal rendelkezett erről a kúriai eljárásról (rég Pp. 360–363. §). A szabályokat akkor bevezető 2011. évi CCI. törvény indokolása lényegében összefoglalta a törvényi rendelkezések szövegét azzal, hogy „[a] Kúria állapítja meg az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárásjogi eszközét, mivel az Alkotmánybíróság [...] a megsemmisítésen túl további utasítást, illetve iránymutatást nem ad.”

[52] A Kp. 123. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárásra a Pp. szabályait rendeli alkalmazni. A két eltérő rendelkezés egyike a bírósági határozat megsemmisítésének esetére lehetővé teszi, hogy a Kúria az új eljárásra utasítást mellőzze, ha a jogsérelem utólagos orvoslására nincs lehetőség [Kp. 123. § (2) bek.]. A másik szabály valójában nem is eltérő rendelkezés, mivel az a közigazgatási cselekmény megsemmisítésének esetére írja elő az Alkotmánybíróság határozatának a közigazgatási szerv részére történő megküldését a szükséges intézkedések megtétele végett. Erről a panasz indítványozóját is tájékoztatni kell [Kp. 123. § (3) bekezdés].

[53] 1.3. Az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jétől 2025. december 31-ig 222 határozatában bírósági döntést, illetve hatósági döntést semmisített meg. Ebben a számban a jogszabály megsemmisítésekhez esetlegesen kapcsolt alkalmazási tilalmat, vagy büntetőeljárás felülvizsgálatát elrendelő alkotmánybírósági határozatok nincsenek is benne. Az Alkotmánybírósági határozatok bíróságon belüli jogkövetkezményeinek alakulásáról csak közvetett ismeretekkel rendelkezik az Alkotmánybíróság. Amennyiben azonban a Kúria (büntetőügyekben az alsóbb fokú bíróság, vagy valamely hatóság) az eljárásjogi következményeket nem tudta volna megállapítani, vagy azt nem az alkotmánybírósági döntésnek megfelelően állapította volna meg, akkor az ügy bizonyosan visszakerült volna az Alkotmánybírósághoz. Ilyen eset azonban mindössze két alkalommal fordult elő, az egyik az ún. rendőrképmás ügy volt, a másik pedig egy választási ügy. Mindeközben az elmúlt 13 évben bizonyosan voltak olyan alkotmánybírósági határozatok – különösen az egyesített eljárásokban –, ahol az alkotmánybírósági határozat rendelkezésében egyszerre lehetett bírói döntés megsemmisítés, jogszabály megsemmisítés és alkalmazási tilalom, vagy felülvizsgálat elrendelés is. Nincs arra utaló adat, hogy ezek az összetett rendelkezések a bírósági eljárás további menetét megakasztották volna. A tapasztalat azt igazolja vissza, hogy az intézmények közötti együttműködés, a hatásköri szabályok megtartása és a Pp.-nek, a Be.-nek és a Kp.-nak az Alaptörvény 28. cikk szerinti értelmezése nem jelent megoldhatatlan kihívást a Kúria, a bíróságok és a hatóságok számára.

[54] 1.4. Az Abtv. és az eredményes panaszeljárások utáni bírói eljárásra vonatkozó jogintézményi rendszer lényege, hogy

- az Alkotmánybíróság a bírósági eljárás további mikéntjére utasításokat nem adhat,
- a bíróságok további eljárását nem szorítja matematikai pontossággal (mintegy excel táblába foglalva) meghatározottan arra, hogy az Alkotmánybíróság különféle, összetett rendelkezéseket is tartalmazó egyes döntéseit hogyan fordítsa át az eljárásjogban akkurátusan megszabott ilyen-olyan bírósági rendelkezésekre,

– az alkotmányjogi panasz céljaul szolgáló egyéni jogvédelem biztosítása az AB és a Kúria (rendes bíróságok) közös felelőssége.

- [55] A törvények indokolásai nem szolgálnak bőséges magyarázattal arra, hogy az eljárási szabályokat miért így alakították, s hogy miért alakították eltérően a büntetőeljárások és a polgári (közigazgatási) eljárások mikéntjét. A törvényhozói szándék mögött azonban bizonyosan ott voltak az Alkotmánybíróság és a Kúria érvei is. Az erre vonatkozó személyes visszaemlékezések, meg az elérhető jogirodalom azt igazolja, hogy a szabályok ilyenfajta kialakítása mögött az intézmények között kialakult megegyezés is jelen volt. Ahogyan az Abtv. 39. § (3) bekezdése szabadságot ad az Alkotmánybíróságnak a jogkövetkezmények meghatározását illetően, ehhez hasonlóan a Kúria és a bíróságok is viszonylag szabadon határozhatják meg a jogkövetkezményeket. Ezt az Abtv. 43. § (2) bekezdése is nyilvánvalóvá teszi a bírói döntés megsemmisítésének esetére: „A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni.”
- [56] A törvényhozó arra az álláspontra helyezkedett, hogy a polgári és közigazgatási ügyekben a Kúriának közvetlen hatáskört is biztosít az alkotmánybírósági döntésnek az egyedi ügyre vonatkozó további végrehajtásában. Ennek azért is lehet jelentősége és hasznossága, mert így a jogegység szempontjából is számosságot adó ügytípusokban a Kúria közvetlen és „kényszerű” rálátással rendelkezik az alkotmánybírósági gyakorlatra, illetve lehetőséget kap a jogegység ennek megfelelő figyelemmel kísérésére, alakítására. A bíróság intézményi szabadságának biztosítása – az intézmények egymás iránti bizalma és tisztelete mellett –, valamint az Alkotmánybíróságnak a további eljárásra vonatkozó instrukcióktól való visszatartása (ne váljon szuperbírósággá) végső soron éppen a jogbiztonságot szolgálja. Azt szolgálja, hogy az alkotmányos intézmények a maguk hatásköri korlátait megtartsák, s hogy legyenek tekintettel a másik alkotmányos rendeltetésére. Nagyobb elfogadottságot adhat az alkotmánybírósági döntésnek, a végrehajtásának, ha azt a rendes bírósági szervezet csúcsán álló Kúria fordítja vissza/le a bírósági eljárásba, vagy legalábbis jelképes szerepet kap benne (pl.: ő küldi meg a hatóságnak az Alkotmánybíróság határozatát). Az egyéni jogvédelemnek hosszú távon az kedvez, ha a két intézmény (intézmény rendszer) harmonikus együttműködésben végzi feladatát. Az így kialakított, és zökkenőmentesen működő rendszernek a megbontása nem kecsegtet jobb működéssel, hanem csak azt a kockázatot hozza magával, hogy a jogalkotói buzgalom, a társadalmi mérnököszködés ürügyül szolgálja az alkotmánybírósági eljárás, és a bírósági eljárások kapcsolódó szabályainak változtatásához.
- [57] 2. A jelen üggyel összefüggő, III/1705/2025. számon indult ügyben az Alkotmánybíróság 2025. szeptember 30-án hozott döntést, aminek közzétételére október 9-én került sor. A jelen ügybeli indítvány 2025. szeptember 9-én, az előbb érkezett indítvány elbírálása előtt érkezett meg az Alkotmánybíróságra. Amennyiben a jelen ügy – amelyben az előbbivel azonos jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az indítványozó – is egyesítésre került volna a III/1705/2025. számon indult üggyel, abban az esetben a meghozott és közzétett 11/2025. (X. 9.) AB határozat a következő rendelkezést is tartalmazta volna: „Az alaptörvény-ellenes rendelkezés nem alkalmazható a Debreceni Törvényszék 15.K.700.572/2025/4. számú ítéletével befejezett ügyben.”
- [58] Álláspontom szerint a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességét megállapító 11/2025. (X. 9.) AB határozat *erga omnes* hatálya folytán a jelen ügyben elégséges lett volna az alkalmazási tilalomról való rendelkezés. Ennek alapján a Kúria a Pp. fent idézett szabályai megfelelő alkalmazásával gondoskodott volna az eredményes alkotmányjogi panasz perjogi eszközének meghatározásáról. A jelen határozat az alkalmazási tilalom elrendelésén túl a törvényszéki ítélet és a hatósági határozat megsemmisítéséről is rendelkezett (Abtv. 28. §). Így kétszeres biztosítékot kapott az indítványozó arra, hogy az egyéni jogsérelemből orvoslást nyerjen. A megsemmisítő rendelkezés miatt a Kúria közbenjárása lényegében egy ügyviteli mozzanatra szűkült (értesíti a hatóságot és az indítványozót), és az eljárásnak a hatóságnál újra kell kezdődnie.
- [59] 3. A határozat 1. és 2. számú rendelkezése éppen azt igazolja, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek és szövegek alapján is lehetséges az egyéni jogvédelem biztosítása. Ezek után okkal merül fel a kérdés, hogy a mulasztás megállapítása miféle jogrendbeli alkotmányos hiba kiküszöbölése végett szükséges.
- [60] A jogszabályok tökéletesítésének, a hézagok, a jogértelmezési terek csökkentésének, az automatikus alkalmazás matematikai bizonyossággal történő meghatározásának igénye jogelméleti alapokra is visszavezethető. A jogpozitivizmus jogelmélete már a nevében hordozza, hogy ez pozitív, azaz jó. A lényege abban foglalható össze, hogy a jog érvényessége nem az erkölcsi tartalmától, hanem a létrejöttének a módjától függ. Kiindulópontja, hogy a jog és erkölcs elválik egymástól, a jog forrása az állami akarat, a formális érvényessége elsődleges, a jogot zárt rendszerként kell felfogni: legyen hézagmentes. A jogpozitivizmusnak azonban vannak árnyoldalai: a jog elszakadása az igazságtól és az erkölctől, a túlszabályozás és ezáltal bekövetkező merevség

és életszerűtlenség, a jogalkalmazói felelősség és mérlegelés elsovadása, a normasokasodás és átláthatatlanság, a jog társadalmi elfogadottságának a gyengülése, a társadalmi változásokhoz való alkalmazkodás elnehezülése, a jog eszközszerű használatának túlburjánzása (technikai szabályozás, ami elfedi az értékválasztást).

- [61] Az Alaptörvényre is vonatkoztathatóan érdemes kiemelni azt, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz paragrafusokat. Ezzel is szimbolizálja azt, hogy az Alaptörvény nem jogszabály [lásd még Alaptörvény R) cikk]. Az Alkotmánybíróság számára azonban ebből az következik, hogy amikor a jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, akkor a jogszabályt nem csupán a jogpozitívista megközelítésből kell vizsgálnia, hanem végső soron az alkotmányos, értékalapú megközelítést kell megjelenítenie.
- [62] Itt a mulasztás megállapítása, a törvényhozó cselekvésre késztetése egy kialakult jogintézményi rendszer (szisztéma) átalakításának alkotmánybírósági igényét mutatja. Ehhez kapcsoltnak érdemes felidézni Aquinoi Szent Tamás intelmét: „Minél inkább leereszkedünk a részletekbe, minél több feltételt támasztunk, annál inkább növekszik egy alapelv meghatározatlansága.”
- [63] A jogi norma nem matematikai képletekhez hasonlóan megismerhető és alkalmazható. A jog rendeltetése nem az, hogy a részleteiben különböző, de majdan lehetségesen előforduló, minden egyes élethelyzetre automatikusan alkalmazható külön-külön képletet adjon. A jog valóságra alkalmazása a jogalkalmazó (alkotmánybíró, bíró) értelmezését igényli. A határozat szerinti mulasztás megállapítását indokoló elvárás az „objektív módon való megismerhetőség”. Ez a jelen esetre olyan ideát fogalmaz meg, amely a jog természetének mond ellent, és alkotmányosan nem is értelmezhető. A határozat indokolása nem is magyarázza az Alaptörvény B) cikk (1) és a 24. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, így homályban hagyja azt, hogy ezen alaptörvényi elvekből miként vezethető le a törvényhozó jogalkotásra való kötelezése. A határozat indokolása azt sem tárja fel, hogy a törvényhozói akarat mi volt az Abtv. és az eljárás törvények szabályai mögött, hogy ezek együttes értelmezésével a hatályos szabályok milyen jogintézményi rendszert („szisztémát”) jelenítenek meg. Az indoklás akár azt is sejtetheti, hogy az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a törvényi rendelkezések ellenére döntött az alkalmazási tilalomról meg a bírósági és hatósági döntések megsemmisítéséről.
- [64] Álláspontom szerint a határozat 1. és 2. rendelkezése az Alaptörvénynek, és az Abtv.-nek megfelelő. Ennek alapján a bíróságok, a hatóságok a rájuk vonatkozó és jelenleg hatályos jogszabályok alapján képesek az indítványozó egyéni jogsérelmének eljárásjogi jogkövetkezményét meghatározni. Ezért a mulasztás megállapítása szükségtelen volt: „Ha nem szükséges változtatni, akkor szükséges nem változtatni.”

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

A különvélemény 2. és 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2026. február 3.

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

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye

- [65] 1. A határozat 1. pont alatti és 2. pont alatti rendelkezését támogattam; ám nem értek egyet a 3. pont alatti – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó – rendelkezéssel. Kisebbségben maradván a határozathoz különvéleményt csatolok [Abtv. 66. § (2) bekezdés].
- [66] 2. Álláspontom szerint az alkotmányossági kérdést – egyazon, illetve ugyanazon jogszabályhely vonatkozásában – valójában, s jelen határozatot megelőzően a 11/2025. (X. 9.) AB határozat eldöntötte és alaptörvény-ellenességet állapított meg. Ám kétségtelen, hogy az alapügyben eljáró bíróság [a 11/2025. (X. 9.) AB határozat megszületését megelőzően] 2025. június 25-én hozott jogerős ítéletet, melyben alkalmazta a 2023. július 28. – 2025. június 30. között hatályban volt, s utóbb alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt.
- [67] Az ilyen helyzet – értelemszerűen – a perbíróságnak fel nem róható, s az Alkotmánybíróság ügykezelése körében sem kiküszöbölhető.

- [68] 3. Ehhez képest álláspontom szerint elvi jelentősége részint annak van, hogy az Alkotmánybíróság („tettazonosság” esetében) miként tekint a korábban kimondott alkotmányellenességre egy később tárgyalt ügyben. Belátással elfogadtam, hogy a megsemmisítés mellett az alkalmazási tilalom is indokolt. Ugyanakkor utóbbit csupán az egyértelműsítés végett, félreértés elkerülése végett tartottam szükségesnek, lévén a korábbi alkotmányellenesség megállapításának hatálya nyilvánvalóan kiterjed a későbbi alkalmazásra is. Álláspontom szerint az alkotmányellenesség kimondása valójában azt jelenti, hogy az adott jogszabályhely már a megszületése időpontjában alkotmányellenes volt, csupán annak felismerése várt (maradt) az Alkotmánybíróságra.
- [69] Kétségtelen, hogy e tekintetben felmerül a hatály kérdése, ám ehelyütt csupán azt említem meg, hogy e tekintetben nem tartom feltétlen, mechanikusan alkalmazható analógiának mindazt, ami a jogszabály hatályára vonatkozó.
- [70] 4. Ehhez képest (egyazon jogszabályhelyre vonatkozóan)
- van egy alaptörvény-ellenesség kimondása [a 11/2025. (X. 9.) AB határozat által],
 - van egy alkalmazási tilalom kimondás részint a 11/2025. (X. 9.) AB határozat által (értelemszerűen akkortól kezdve),
 - van egy alkalmazási tilalom kimondása részint a jelen határozat által (értelemszerűen mostantól kezdve), s
 - meg van semmisítve a jelen alapügy döntése.
- [71] Következésképpen ezzel az alkotmányos környezettel találkozik az alapügy megsemmisítés utáni helyzetében az arra jogosult, vagyis a Kúria. Ehhez képest pedig álláspontom szerint a Kúria számára nem válhat kétségessé, hogy mit kell tennie.
- [72] 5. Ekként pedig – álláspontom szerint – a mulasztás, vagyis a jogalkotó számára felhívás, feladatszabás indokolatlan, a jogállapot nem hiányos, az alapügyben való jogjavítás per jogilag nem ütközik akadályba, esetleges értelmezési kérdésben a Kúria számára nincs, nem keletkezik uralhatatlan helyzet.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2297/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1055/2026. (II. 20.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az orvostechnikai eszközökről szóló 4/2009. (III. 17.) EüM rendelet 13. melléklet 23. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az egyes egészségügyi tárgyú miniszteri rendeleteknek az *in vitro* diagnosztikai orvostechnikai eszközökkel kapcsolatos, jogharmonizációs célú módosításáról szóló 13/2022. (IV. 29.) EMMI rendelet 57. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó személyesen eljárva alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte az egyes egészségügyi tárgyú miniszteri rendeleteknek az *in vitro* diagnosztikai orvostechnikai eszközökkel kapcsolatos, jogharmonizációs célú módosításáról szóló 13/2022. (IV. 29.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 57. §-a és az orvostechnikai eszközökről szóló 4/2009. (III. 17.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet) 13. melléklet 23. pontja alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, M) cikk (2) bekezdésével, Q) cikk (2) bekezdésével, XX. cikkével, valamint 38. cikk (5) bekezdésével.
- [3] Az EüM rendelet 13. melléklete szerinti eszközöket ugyanannak a rendeletnek a 27. §-a szerint az üzemeltető egészségügyi szolgáltató rendszeres időszakos felülvizsgálatnak köteles alávetni annak érdekében, hogy megfelelő információ álljon rendelkezésre a használat során bekövetkező állagromlásról, az eszköz dokumentációjában megadott előírások esetleges megváltozásáról, valamint a rendeltetésszerű és biztonságos teljesítőképesség fennállásáról. E mellékletet módosította az egyes orvostechnikai eszközökkel összefüggő miniszteri rendeletek jogharmonizációs célú módosításáról szóló 35/2021. (VIII.16.) EMMI rendelet. A módosító rendelet hatályba lépése előtt az EMMI rendelet 57. §-a megállapította, hogy az érintett melléklet eltérő szöveggel lép hatályba. Ez az eltérő szöveg tartalmazta a fogászati kezelőegységekre való utalást a melléklet 23. pontjában.
- [4] 2. Az indítványozó előadta, hogy a fogorvosi vállalkozására vonatkozó fenti jogszabálmódosításról értesült. A módosítás indokaival kapcsolatban közérdekű adatigényléssel fordult az egészségügyi területet felügyelő Belügyminisztériumhoz és a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központhoz (a továbbiakban: NNGYK). A kapott válasz szerint a módosításra az Európai Parlament és Tanács az orvostechnikai eszközökről szóló (EU) 2017/745 rendeletének (a továbbiakban: MDR) való megfelelés okán került sor.
- [5] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy a támadott jogszabályhely valamennyi, jelenleg engedélyezett, üzemben álló fogászati kezelőegységre is vonatkozik. Az indítványozó által működtetett fogorvosi rendelő az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendeletben előírtakat teljesítette, 2005-ben kapott működési engedélyt, a támadott jogszabályhely ugyanakkor 2023 májusától volt hatályban.

- [6] Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének sérelme abban áll, hogy a kötelező éves felülvizsgálat szabadáras, akár több százezer forintos többletköltséget jelenthet fogorvosi kezelőegységenként évente. Mivel nincs hatósági díjszabás, más területek kötelezően előírt felülvizsgálatával ellentétben, így nincs korlátja az árazásnak. A kisebb vállalkozások jelentős hátrányba kerülnek a nagyobb cégekkel szemben, akik a piaci viszonyok között egy többszörös rendelő esetében jelentős kedvezményeket alkudhatnak ki maguknak, amire egy egyszékes rendelőnek nincs lehetősége. A jogszabály valamennyi, fogászati kezelőegységet üzemeltető egészségügyi szolgáltatóra vonatkozik, tekintet nélkül annak finanszírozási formájára. Ugyanakkor olyan kritériumokat szab meg, amelyek szükségessége egyrészt megkérdőjelezhető, másrészt a régebbi kezelőegységeket működtetők számára akár teljesíthetetlen lehet. Mindezt úgy, hogy a jogalkotónak semmilyen olyan adat nem áll rendelkezésére, hogy erre egyáltalán szükség lenne.
- [7] Az Alaptörvény XX. cikkének sérelmét azért állítja az indítványozó, mert figyelembe véve a szakmai érdekképviselet állásfoglalását, kimondásra került, hogy az érintett jogszabályváltozás súlyosan kockáztatja a betegellátás folyamatosságát és ezzel a betegbiztonságot. A betegek drágábban vehetik igénybe a fogászati szolgáltatást, mivel egy jelentős alapköltség került be az ellátó költségvetésébe.
- [8] Az indítványozó az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdésének és Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét azonos indokok alapján állítja. A Belügyminisztérium tájékoztatása alapján a jogszabály módosítására az MDR rendelkezéseinek való megfelelés okán került sor. Ugyanakkor a „fogászati kezelőegységek” fogalmat az MDR nem tartalmazza, és az eszköz felülvizsgálati besorolását illetően az egészségügyi tárcát felügyelő Belügyminisztérium nem tudott magyarázatot adni. A Belügyminisztérium által hivatkozott MDR preambuluma azt is kimondja, hogy a tagállamok felelőssége kell legyen annak eseti alapon való eldöntése, hogy egy adott termék e rendelet hatálya alá tartozik-e vagy sem. A közérdekű adatigénylésekből az derül ki, hogy a jogalkotónak nincs adata azzal kapcsolatban sem, történt-e bármilyen egyeztetés az Európai Bizottság orvostechikai eszközökkel foglalkozó koordinációs csoportjával.
- [9] Önállóan az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdésének a sérelmét veti fel az, hogy az indítványozó semmilyen adatot nem kapott a közérdekű adatigénylések során, mely szerint a jogalkotó vizsgálta volna a bevezetett rendelkezés szakmai szempontjait. Az indítványozó rendelkezésére nem bocsátottak adatokat az esetleges balesetekről, sérülésekről, az NNGYK arról tájékoztatta, hogy egyetlen fogászati eredetű nozokomiális fertőzést sem rögzítettek a legutóbbi öt évben.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

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

„M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

„38. cikk (5) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.”

- [11] 2. Az EüM rendeletnek az indítványban érintett rendelkezései:

„13. melléklet a 4/2009. (III. 17.) EüM rendelethez

Az időszakos felülvizsgálatra kötelezett orvostechikai eszközök köre és a felülvizsgálat gyakorisága

A	B
Eszközcsoportok száma és megnevezése	Gyakoriság
23. Fogászati kezelőegység	2 évente

III.

- [12] Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [13] 1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [14] 2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a támadott jogszabályi rendelkezés 2023. május 26-i hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül nyújtotta be az indítványozó [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány ugyancsak tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], indoklást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont], valamint kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [15] Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], az egyes egészségügyi tárgyú miniszteri rendeleteknek az *in vitro* diagnosztikai orvostechikai eszközökkel kapcsolatos, jogharmonizációs célú módosításáról szóló 13/2022. (IV. 29.) EMMI rendelet 57. §-át és az orvostechikai eszközökről szóló 4/2009. (III. 17.) EüM rendelet 13. melléklet 23. pontját. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alaptörvény-ellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alaptörvény-ellenességét vizsgálja meg. Erre tekintettel a módosítást megállapító EMMI rendelet 57. §-ának vizsgálatára nem kerülhetett sor, hanem csak a sérelmezett normát inkorporáló normát, az EüM rendelet 13. mellékletének 23. pontját tehette vizsgálat tárgyává az Alkotmánybíróság.
- [16] 3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében (mivel az közvetlenül a norma ellen irányul) különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]]. Figyelemmel arra, hogy az Abtv. 54. § (4) bekezdése értelmében az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia, ekként az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségének vizsgálatát az alkotmányjogi panasz alapján végezte el.
- [17] A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. Egy indítványozó azonban nemcsak akkor lehet személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. A személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]]. A közvetlen érintettség követelménye akkor teljesül, ha a kifogásolt jogszabály maga érinti az indítványozó alapjogát. Abban az esetben, ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először ezt az államhatalmi aktust kell megtámadnia [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]]. Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]]. Az aktuális érintettség követelménye akkor is teljesül, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértel-

műen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]].

- [18] A személyes érintettség kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. Ezzel összefüggésben az Abtv. 52. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia, továbbá az Abtv. 52. § (6) bekezdése alapján az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Az indítványozó érintettségét igazolta fogorvosi járóbeteg-ellátás főtevékenységet végző kft. cégkivonatával, mely gazdasági társaságnak az indítványozó az ügyvezetője. Az Alkotmánybíróság ez alapján megállapította, hogy mivel az indítványozó a támadott rendelkezések címzettjének minősül, ezért a személyes érintettsége fennáll.
- [19] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az indítványban állított jogsérelem közvetlenségének feltételei fennállnak-e. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [20] Az Alkotmánybíróság annak megállapítása érdekében, hogy a közvetlen hatályosulás kritériuma teljesül-e, megvizsgálta az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezéseket. Tekintettel arra, hogy a fogászati kezelőeszközök időszakos felülvizsgálata közvetlenül a támadott rendelkezések alapján kötelező, megállapítható, hogy a közvetlen hatályosulás feltétele teljesül az indítványban felvetettek vonatkozásában. Így az indítvány megfelel az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt azon követelménynek, hogy a jogsérelem közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be.
- [21] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében az Alkotmánybíróság vizsgálja továbbá a jogsérelem aktuális fennállását. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[n]em állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális).” [33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33]–[35]] Az érintettség az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján akkor is aktuális, „ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” [4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [28], ld. még 33/2012. (VII.17.) AB határozat].
- [22] A támadott rendelkezések alapján megállapítható, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik, hiszen a fogászati kezelőeszközök időszakos felülvizsgálata elvégzendő a jogszabály alapján. Fogászati kezelőeszközök esetében az első felülvizsgálat az üzembe helyezéstől számított egy év elteltével esedékes. Használt eszköz esetén az első felülvizsgálat az üzembe helyezéskor, majd ezt követően évenkénti gyakorisággal esedékes. A további felülvizsgálatok határideje az előző felülvizsgálat időpontjától számítandó. Ha egy eszköz több kategóriába tartozó részegységeket tartalmaz, akkor azt a legszigorúbb felülvizsgálati idő alapján kell ellenőrizni.
- [23] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel azt állapította meg, hogy a kifogásolt rendelkezések önmagukban érintik az indítványozó jogait, formális jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül, közvetlenül vezethetnek az indítványozó jogsérelméhez. A konkrét ügyben jogsérelem már bekövetkezhetett.
- [24] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz – hasonlóan az Abtv. 27. §-ára, valamint 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszokhoz – csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható [pl. 3232/2021. VI. 4.) AB végzés, Indokolás [9]].
- [25] Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése az állami és helyi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokkal szemben fogalmazza meg a felelős gazdálkodás követelményét, ekként nem tartalmaz az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot, ezért ennek állított sérelme nem vetheti fel az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét.
- [26] Az Alkotmánybíróság az indítványozónak az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére vonatkozó indítványelemével kapcsolatban felhívja a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján (nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata) a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközé-

sét észleli [Abtv. 32. § (2) bekezdés]. Az indítványozó nem tartozik a törvényi jogosultak körébe, így ezen indítványi elem arra nem jogosulttól származó. Ezáltal az indítvány ebben a tekintetében érdemben nem bírálható el.

- [27] Az Alaptörvény M) cikkével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény e rendelkezéséből levezethető szerződési szabadság nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezi az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható. Az Alkotmánybíróság ennek alapján az M) cikkből levezetett szerződési szabadságra alapított alkotmányjogi panaszokat értékeli úgy, hogy azok az Abtv. által előírt, Alaptörvényben biztosított jogra hivatkoznak és ezért érdemben vizsgálhatók {33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}. Az indítványozó azonban nem ilyen összefüggésben hivatkozott indítványában az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének sérelmére, így az indítvány ebben a tekintetében sem bírálható el érdemben.
- [28] 5. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétélye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. Tekintve, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, így jelen ügyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétélye értelemszerűen nem vetődhetett fel. Az alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [29] Az Alaptörvény XX. cikkében foglalt jog elsősorban alkotmányos védelmet élvező társadalmi célként jelenik meg, amelynek megvalósítása során az államnak tevékeny szerepet kell vállalnia, de az ebből fakadó egyéni jogosultságok nem tekinthetők klasszikus értelemben vett alanyi alapjogoknak. Az állam a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését politikai és jogalkotói mérlegelés alapján különféle eszközökkel segítheti elő. Az EüM rendelet támadott rendelkezésének elsődleges célja egyes Magyarország területén gyártott, forgalmazott, illetve alkalmazott orvostechnikai eszközök és tartozéaik időszakos felülvizsgálatára vonatkozó szabályok meghatározása. Az EüM rendelet szerint a fogászati kezelőegységek időszakos felülvizsgálatra kötelezett orvostechnikai eszközök, a felülvizsgálatot kétévenkénti gyakorisággal kell lefolytatni.
- [30] A szabályozás célja tehát – az EüM rendelet szövegéből és a kapcsolódó uniós megfelelési indokból is következően – nem a testi és lelki egészséghez való jog korlátozása, hanem annak közvetett támogatása, mivel az alkalmazott orvostechnikai eszközök felülvizsgálatát, azok biztonságosságát és klinikai teljesítőképességét szolgálja. Az időszakos felülvizsgálati kötelezettség előírása olyan mechanizmust hoz létre, amely elősegíti az orvostechnikai eszközök biztonságosságának és klinikai teljesítőképességének fenntartását, így közvetve járul hozzá a testi és lelki egészség védelméhez, illetve az ahhoz való jog érvényesüléséhez.
- [31] Mindezek alapján, az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdésével összefüggésben nem merül fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mivel a támadott EüM rendelet nem csorbítja, hanem előmozdítja a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését. A jogalkotó az orvostechnikai eszközökre vonatkozó időszakos felülvizsgálati kötelezettséget olyan módon szabályozta, amely megfelel az Alaptörvényben előírt állami gondoskodás követelményeinek, így a rendelet nem vet fel az Alkotmánybíróság által, érdemi vizsgálatra alkalmas alkotmányjogi kérdést.
- [32] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén {ld. pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]} – lehet alapítani. Mivel az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó kifogásai a fentiek szerint megjelölt, egyik kivételes esetnek (visszaható hatályú jogalkotás) megfelelnek, a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége vizsgálatának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben helye volt. Alkotmányjogi jelentőségű kérdés és csak érdemi vizsgálatban dönthető el, hogy az indítványozó ügyeiben valóban sérült-e a visszaható hatály tilalma.
- [33] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése körében.

IV.

- [34] Az indítvány nem megalapozott.

- [35] 1. Az Alkotmánybíróság először áttekintette a visszaható hatály tilalmával kapcsolatban folytatott állandó gyakorlatát.
- [36] „Magyarország független, demokratikus jogállam” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság részét képezi a jogbiztonság. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [54]}.
- [37] „A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324–325; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg” {10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [50]–[51]}.
- [38] Az Alkotmánybíróság létrejött jogviszonyok alatt általában az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat érti, a szabályozás általában csak abban az esetben visszaható hatályú, amennyiben védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyokban kíván kedvezőtlen változást előidézni [lásd összefoglaló jelleggel: 2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51, 57]. Ezzel összhangban deklarálja törvényi szinten is a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdése, hogy „[a] jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.”
- [39] Ugyanakkor a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen. Nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis önmagában az, hogy a norma címzettjei „másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. „Nincs akadálya annak, hogy a jogalkotó a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket szabályozzon, amennyiben az új szabályozás ezeket a jogokat és kötelezettségeket hátrányosan csak a hatálybalépés utáni időtől fogva érintheti, hiszen a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve semmilyen esetben sem alakíthatóak át, vagy változtathatóak meg {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [11]–[12]}” {18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [40] Amint arra a 24/2019. (VII. 23.) AB határozat is rámutatott, „[a] hatályos jogi szabályozás megváltoztatása önmagában nem alkotmányossági kérdés, azonban a jogalkotó a már fennálló jogviszonyokba nem avatkozhat be korlátlanul. A szerzett jogok alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni {legutóbb például: 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [93]}.”
- [41] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának állított sérelme esetén elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a támadott rendelkezés a jogalanyok számára terhesebb-e: a tilalom kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó {lásd például: 3043/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [34]}. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan azt kell az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia, hogy a norma hatálybaléptetése visszamenőlegesen történt-e; amennyiben igen, a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt, az Alkotmánybíróságnak harmadlagosan azt kell megvizsgálnia, hogy a rendelkezés utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött és esetleg már le is zárt jogviszonyok megítélését – ez ugyanis a visszamenőleges hatálybaléptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Amennyiben azonban a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosan elfogadható indoka van, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem sérült {8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [19]}.

- [42] A panasszal érintett jogszabálmódosítás fennálló jogviszonyba avatkozik, a már engedélyezett, üzemben álló fogászati kezelőegységekre is vonatkozik. Kétségtelen, hogy a fogászati kezelőegység üzemeltetését a jogszabály változása az egészségügyi szolgáltató számára hátrányosabbá tette, hiszen az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendeletben előírtakon túli többletfeltételt állapított meg. Megállapítható, hogy a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt, a rendelkezés utólag, visszamenőlegesen nem változtatta meg a múltban létrejött jogviszonyok megítélését, a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosította. Az üzemeltető egészségügyi szolgáltató rendszeres időszakos felülvizsgálatnak köteles alávetni – mások mellett – a fogászati kezelőegységeket annak érdekében, hogy megfelelő információ álljon rendelkezésre a használat során bekövetkező állagromlásról, az eszköz dokumentációjában megadott előírások esetleges megváltozásáról, valamint a rendeltetésszerű és biztonságos teljesítőképesség fennállásáról. A szabályozás indoka volt még a MDR-nek való megfelelés.
- [43] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott, mert a jogalkotói beavatkozásnak alkotmányosan elfogadható indoka van: egyrészt az MDR-nek való megfelelés, másrészt a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülésének elősegítése. Mivel a fentiek szerint van alkotmányos indoka a közvetett visszamenőleges hatálynak, ezért nem sérült a B) cikk (1) bekezdése a tiltott visszamenőleges hatály tekintetében.
- [44] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva a rendelkező részben foglaltak szerint az alkotmányjogi panaszt az orvostechikai eszközökről szóló 4/2009. (III. 17.) EüM rendelet 13. melléklet 23. pontja tekintetében elutasította; az egyes egészségügyi tárgyú miniszteri rendeleteknek az *in vitro* diagnosztikai orvostechikai eszközökkel kapcsolatos, jogharmonizációs célú módosításáról szóló 13/2022. (IV. 29.) EMMI rendelet 57. §-a tekintetében pedig az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontja, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2397/2023.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1056/2026. (II. 20.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulata, második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 12/2023. (XII. 28.) PM rendelet 3. § a) és b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 4. § (4) bekezdésének az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján történő alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – mivel a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozat alapján ítélt dolognak minősül – visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő közigazgatási jogvita elbírálása iránti Kfv.I.35.122/2025. számú perben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – a per tárgyalásának egyidejű felfüggesztése mellett – az Alkotmánybírósághoz 2025. szeptember 25-én érkezett, majd az Alkotmánybíróság főtítkárának hiánypótlásra történő felszólítását követően 2025. október 16-án kiegészített bírói kezdeményezéssel élt a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) 4. § (4) bekezdés első mondatának „– az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” szövegrésze, továbbá második és harmadik mondatának, valamint a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 12/2023. (XII. 28.) PM rendelet (a továbbiakban: PM rendelet) 3. § a) és b) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, az alaptörvény-ellenes jogszabályok alkalmazásának kizárását kérve.
- [2] Az indítványozó bírói tanács előtt folyamatban lévő per tényállása szerint a felperes politikai tevékenység céljából létrejött pártként működő egyesület a 2022. évi országgyűlési választásokon további pártok, valamint egy párton kívüli egyesület részvételével közös listát állított.
- [3] Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ vagy Számvevőszék) az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvényben (a továbbiakban: Kampányfinanszírozási tv.), valamint a Párttv.-ben meghatározott ellenőrzési kötelezettsége teljesítése keretei között ellenőrizte – többek között a felperes pártnál is – a 2022. évi országgyűlési képviselő választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolásának jogszerűségét. A Számvevőszék 23025. számú részjelentése megállapítása szerint a felperes párt, a vele közös listán induló pártokkal egyetemben a választási kampány során a közös listaállításban szintén részt vevő párton kívüli egyesülettől, finanszírozott kampánytevékenység formájában 261 260 000 Ft nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásban részesült, amely a Párttv. 4. § (2) bekezdése szerint tiltott támogatásnak minősül. A tiltott támogatás összegét a közös listát állító pártok – eltérő jogszabályi rendelkezés és megállapodás hiányában – egyenlő mértékben, pártonként 43 543 000 Ft összegben kötelesek a központi költségvetésbe befizetni, és a pártok 2024. évi központi költségvetésből juttatott támogatásának összegét is ugyanekkora összeggel csökkenteni kell. A Számvevőszék ezt követően felhívta a felperes pártot a tiltott vagyoni hozzájárulás megállapított összegével megegyező összegnek a központi költségvetés részére történő befizetésére. A felperes párt képviselője a felhívást 2024. február 20-án átvette.

- [4] Az ÁSZ 2024. február 22-én kelt, EL-3712-794/2024 iktatószámú levelében tájékoztatta a Magyar Államkincstárt (a továbbiakban: MÁK vagy Kincstár) az ellenőrzés lefolytatásának tényéről, a Részjelentésben foglaltakról, valamint arról, hogy felhívta a felperes pártot az elfogadott tiltott vagyoni hozzájárulás értékének a központi költségvetés részére történő befizetésére.
- [5] A Kincstár az ÁSZ megállapításaira és tájékoztatására tekintettel 2024. március 6-án kelt, ÁÖAF/260-2/2024. iktatószámú határozatával – a Párttv. 4. § (4) bekezdése és a PM rendelet 3. § a) pontja alapján – a felperes pártnak a központi költségvetésből jutott 2024. évi támogatást a tiltott vagyoni hozzájárulás értékével csökkentette.
- [6] A Számvevőszék továbbá 2024. március 6-án kelt, EL-3712-805/2024. iktatószámú levelében tájékoztatta a Kincstárt, hogy a felperes párt 2024. március 5-én átvette a tiltott vagyoni hozzájárulás megállapított összegével megegyező összegnek a központi költségvetés részére történő befizetés teljesítéséhez szükséges számla megnevezéséről és számláról szóló tájékoztatást. A Magyar Államkincstár e tájékoztató levélre tekintettel 2024. március 22-én kelt, ÁÖAF/260-3/2024. iktatószámú határozatával megállapította, hogy a felperes párt a központi költségvetésbe történő befizetési kötelezettséget határidőben nem teljesítette és annak elmaradása kapcsán – a Párttv. 4. § (4) bekezdésére a PM rendelet 3. §-a alapján – az állami adó- és vámhatóságot az adók módjára történő behajtás érdekében megkereste.
- [7] A Kincstár határozataival szemben a felperes két keresetet terjesztett elő. Az ezek alapján indult közigazgatási pereket a Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) egyesítette és a határozatok jogszerűségéről egy eljárásban döntött, s miután a felperes kereseteit alaptalannak találta, azokat elutasította.
- [8] A Törvényszék ítéletében tekintettel volt az Alkotmánybíróság 32/2019. (XI.15.) AB határozata (a továbbiakban: Abh1.) megállapításaira, és az Abh1.-ben megfogalmazott alkotmányos követelményre, amely szerint „az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összecszerűségére is kiterjedően felülvizsgálja.” A Törvényszék az alkotmányos követelmény értelmezésével arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási bíróság attól függetlenül is vizsgálhatja az Állami Számvevőszék részjelentésében foglaltakat, hogy a Magyar Államkincstár az Állami Számvevőszék által tett megállapításokat a közigazgatási jogvita tárgyát képező határozatok meghozatala során nem vizsgálta felül, mert a jogszabályokat úgy értelmezte, hogy a jelentéshez kötve van.
- [9] A jogerős ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelemmel élt, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára történő utasítását kérte. Felülvizsgálati kérelmében vitatta a kötelezésének jogalapját, állítva, hogy tiltott vagyoni hozzájárulást nem fogadott el. A felülvizsgálati kérelemben kifejtett álláspontja szerint a hatósági eljárásban a tényállás tisztázása a hatóság feladata, és az eljáró közigazgatási bíróságnak nem azt kellett volna vizsgálnia, hogy a felperes sikeresen cáfolta-e az Állami Számvevőszék jelentésében foglaltakat, hanem azt, hogy az Állami Számvevőszék eleget tett-e az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerinti bizonyítási kötelezettségének.
- [10] Ezt követően fordult a Kúria felülvizsgálat tárgyában eljáró bírói tanácsa az Alkotmánybírósághoz Kfv.I.35.122/2025/10. számú végzésével (a továbbiakban: végzés).
- [11] A Kúria álláspontja szerint a jelenlegi jogszabályi környezetben a felperes párttal szemben alkalmazott hátrányos vagyoni jogkövetkezmény jogalapjának és összecszerűségének tényleges vizsgálata nem valósulhat meg, amely helyzet alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit.
- [12] A Kúria eljáró bírói tanácsának végzésében kifejtett álláspontja szerint az elsődleges problémát az okozza, hogy a Számvevőszék alkotmányos szerepe, hivatali működésének jellege ellenére, a jelentésének tiltott támogatást megállapító része a Párttv. 4. § (4) bekezdés első mondatának indítványban támadott része – „– az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” – okán joghatással bíró intézkedésnek minősül. A Kincstár a Számvevőszék megkeresése alapján úgy hoz hatósági határozatot, hogy a támogatás tiltott jellegét, illetve annak összecszerűségét nem vizsgálja, állítása szerint nem is vizsgálhatja. A jelentés tényleges joghatása abban mutatkozik meg, hogy a MÁK a párt költségvetési támogatását automatikusan pontosan ugyanakkora összeggel csökkenti, mint amennyit tiltott támogatásként megjelöl a Számvevőszék jelentése, illetve a „behajtás érdekében” történő államkincstári intézkedés egy végrehajtható okiratot feltételez.
- [13] A Kúria szerint a Kincstár hatósági eljárásának tehát nem tárgya a számvevőszéki jelentés tiltott támogatásra vonatkozó megállapítása, a jelentés nem vizsgálható előzményként, hanem végrehajtható döntésként jelenik meg. Amennyiben a hatósági eljárásnak valamilyen tény vizsgálata nem tárgya, és a hatósági határozat csak meghatározott – végrehajtási jellegű – rendelkezést tartalmaz, vagy tartalmazhat, akkor közigazgatási perben csak a

végrehajtási jellegű határozati rendelkezések lehetnek a bírósági felülvizsgálat tárgyai, az alapjukat képező jelentés nem.

- [14] Az indítványozó bírói tanács végzésének indokolásában kifejtette, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében tételezett jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti, ha a hatályos jogszabályi rendelkezések között jogértelmezéssel fel nem oldható belső ellentmondás áll fenn. A Kúria ilyen belső ellentmondásként értékelte azt, hogy bár a Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik, jelentései nem kötelező érvényű hatósági döntések, közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik, jelentése alapján a Párttv. 4. § (4) bekezdésének értelmében a párt mégis befizetésre köteles, amennyiben pedig ezt nem teszi meg, a jelentés automatikusan alapjául szolgál költségvetési támogatás csökkentésének, illetve végrehajtási eljárásnak. A MÁK ugyanis a Párttv. 4. § (4) bekezdése és a PM. rendelet 3. §-a alapján átveszi a számvevőszéki részjelentés megállapításait, mert annak vizsgálatára – a hatalommegosztás elvéből is következően – nem jogosult.
- [15] Mindemellett a Kúria álláspontja szerint a közigazgatási jogvitában eljáró bíróság – hatékonyan – csak önkényes jogértelmezés útján, a jogszabályok tartalmának megváltoztatásával tudná ellátni a számvevőszéki jelentés Abh1.-ben alkotmányos követelményként megfogalmazott vizsgálatát, ezzel megszüntetné a bíróságok törvénynek való alávetettségét, amely a jogbiztonság sérelmével járna.
- [16] A Kúria álláspontja szerint az alkotmányos követelménynek megfelelő vizsgálat csak a Kp. rendelkezéseinek kiterjesztő értelmezésével valósulhat meg az alábbiak szerint:
- a) a Kp. 2. § (1) bekezdése értelmében a bíróságnak nem a MÁK közigazgatási cselekményével (hanem a Számvevőszék jelentésével) megvalósított jogsértést kellene orvosolnia úgy, hogy a jelentés, annak megállapításai nem része, hanem előzménye a MÁK hatósági eljárásának és döntésének;
 - b) a Kp. 2. § (4) bekezdése alapján a bíróság nem a kereset, a perbeli nyilatkozatok keretei között vizsgálódna, hiszen jogszerűen a keresetben a per tárgyát képező alperesi határozatra vonatkozó előadások tehetők, amelyen szükségszerűen túl kellene terjednie a Számvevőszék jelentését vitató érvelésnek;
 - c) a Kp. 2. (5) bekezdése és a 85. § (3) bekezdése értelmében a bíróságnak a hivatalbóli vizsgálat kereteit is át kell törnie, ha túl kell lépnie a támadott, kincstári határozat vizsgálatán;
 - d) a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdései alapján nem a közigazgatási jogvita tárgyát, magát a Kincstár határozatát, hanem annak előzményét vizsgálná érdemben úgy, hogy vagy hiányzott, vagy teljesen formális volt a hatósági eljárás, tekintve, hogy a hatóság döntése a Számvevőszék jelentését nem érinti;
 - e) a Kp. 89. §-a és 90. §-a értelmében, amennyiben a bíróság érdemi vizsgálat alá vonná a Számvevőszék jelentését és törvénysértést észlelné, nem tudná, vagy – ha kiterjesztően is értelmezi ezt a rendelkezést – szükségtelen lenne a MÁK határozatát hatályon kívül helyezni (mert ezzel nem nyerne teljes körű orvoslást a jogsérelem, a Számvevőszék jelentésére a megsemmisítés ugyanis nem hatna ki). A közigazgatási jogvita tárgyát nem képező jelentést sem tudná közvetlenül hatályon kívül helyezni a bíróság, mert a Számvevőszék nem alperese a közigazgatási pernek. Továbbá a bíróság a MÁK-ot sem tudná a hatályon kívül helyező és új eljárást elrendelő döntésben arra kötelezni, hogy változtasson a Számvevőszék jelentésén, mert a MÁK-nak semmiféle közjogi eszköze nincs a Számvevőszék tevékenységének befolyásolására, sem a pártok gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére, mert ez utóbbit a Párttv. 10. § (2) bekezdés kizárja.
- [17] A bíróság jogsértés észlelése esetén nem tudná a jogsértést maga orvosolni, mert nem tudná megváltoztatni a MÁK határozatát, sem a jelentést, mert míg a MÁK határozat megváltoztatásának a felperes jogi helyzetére nézve csak részbeni hatása lenne, a jelentés megállapításaihoz a bíróság nem nyúlhatna, azt nem változtathatná meg, mert az nem tárgya a közigazgatási pernek, továbbá a megváltoztatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezés alapján sem lenne módja a bíróságnak sem a határozat, sem a jelentés megváltoztatására (akárcsak az összecszerűség csökkentése körében sem), mert a megváltoztatás eljárásjogi jogszabályi feltételei (Kp. 90. § (1) bekezdés a) és b) pont) hiányoznak. Ha a bíróság erre az eljárásjogi rendelkezésre a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében nem lenne tekintettel, akkor jogértelmezése (döntési hatásköre vonatkozásában) *contra legem* lenne, azaz önkényes, amely ugyancsak a jogállamiság elvébe ütközik [3130/2022. (IV. I.) AB határozat, 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [18] A Kúria álláspontja szerint mindez ellentétes a közigazgatási bíróság működésének alaptörvényi meghatározásával is, mely szerint a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi a bíróság [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés].
- [19] A Kúria az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy a pártok tiltott finanszírozásának tényét és összecszerűségét megállapító döntéshez kapcsolódóan hiányzik az a bírósági eljárást megelőző fórumrendszer, döntéshozatali szint, amelyben a tisztességes hatósági eljárással szembeni követelmények számon kérhetők. Ugyanis a Kúria álláspontja szerint amennyiben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében

foglalt jog kötelezettjének a felperes pártnak járó központi költségvetési támogatás csökkentéséről, vagy az állami adó- és vámhatóság megkereséséről döntő MÁK tekintendő, nem kétséges, hogy vele szemben a tisztességes eljárás kereteibe tartozó részelemek nem teljesültek. A MÁK határozatai semmilyen tényállást nem állapítottak meg a tiltott támogatással összefüggésben, és a határozatok teljes indokolása hiányzik, mind a tiltott támogatás jogalapja, mind összecszerúsége terén. Ezen túlmenően a MÁK nem folytatott le olyan Ákr. szerinti eljárást, amelyben az ügyfél, vagyis a felperes párt jogait teljeskörűen gyakorolhatta volna. Mindez abból fakad, hogy a MÁK-ra vonatkozó jogi szabályozás nem teszi lehetővé a párt gazdálkodásának vizsgálatát. Amennyiben pedig a MÁK vizsgálhatná a felperes párt Számvevőszék általi ellenőrzését, vagy akár a Számvevőszék részjelentésének tartalmát, akkor az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése sérelme, illetve a Párttv. sarkalatos 10. § (2) bekezdése sérelme lenne megállapítható.

- [20] Amennyiben pedig az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése hatósági oldalon álló kötelezettjének a Számvevőszéket tekintenénk, és a bíróság e szervezettel szemben fogalmazná meg a hatósági eljárással szembeni követelményeket, ugyancsak alaptörvény-ellenes helyzet állna elő, hiszen a Számvevőszék nem hatóság, nem hatósági jogkörben jár el, az Abh1. indokolásának [64] bekezdésében kifejezetten kimondta, hogy az Állami Számvevőszék eljárására nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése.
- [21] A Kúria az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét abban látja, hogy bár a MÁK határozatával mint közigazgatási cselekménnyel szembeni közigazgatási per, azaz a bírósághoz fordulás joga megengedett, e vizsgálat csak formális lehet. A MÁK vitatott határozataival szembeni közigazgatási perben csak azt lehetett megállapítani, hogy – jogszabályi felhatalmazás hiányában – a MÁK semmilyen értékelést, vizsgálatot nem végzett a Számvevőszék jelentésével és a felperes párt erre vonatkozó észrevételeivel összefüggésben.
- [22] A Kúria álláspontja szerint az előtte fekvő jogvitával összefüggésben a hatályos jogszabályi környezetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében tételezett hatékony jogorvoslathoz fűződő jog sem érvényesülhet. Ennek oka, hogy a közigazgatási bíróság a MÁK határozatáról nem mondhatja ki, hogy jogsértő, hiszen a MÁK az eljárása során kötve volt a Számvevőszék jelentéséhez, és a Párttv. 10. § (2) bekezdése kizárja, hogy a felperesi párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzését elvégezze, emiatt a Számvevőszék jelentésének hibáját nem észlelhetette, nem korrigálhatta, a jelentést tényként kellett kezelnie. A közigazgatási bíróság a Számvevőszék részjelentését nem semmisítheti vagy változtathatja meg, mert az nem rendelkezik a közigazgatási hatósági határozat törvényi kritériumaival. Továbbá a bíróság a MÁK határozatát nem változtathatja meg (a tiltott támogatás összegét, illetve a költségvetési támogatásból való levonás összegét nem korrigálhatja), azt ugyanis a Kp. 90. §-a szerinti kógens szabályai nem teszik lehetővé. A közigazgatási bíróság hatályon kívül helyezés mellett nem utasíthatja a MÁK-ot új eljárásra sem a Számvevőszék jelentésében szereplő tényekhez kapcsolódó bizonyítékok vagy a bizonyítás továbbfejlesztésével összefüggésben, mert ezt a Párttv. 10. § (2) bekezdése kizárja, egy új hatósági eljárás elrendelése nem járna jogorvoslati hatással.
- [23] A Kúria szerint a közigazgatási bíróság a hatóság helyett nem írhatja elő a Számvevőszék számára, hogy milyen összecszerúségről döntsön, ugyanis a bíróság hatósági jogkört nem vehet át, ugyanakkor a MÁK sem folytathatna le egy valós hatósági eljárást – a bíróság kötelezésére – az Ákr. szerint, amelyben a jelentés megállapításait a párt észrevételei alapján vizsgálja, mert az sértené a Párttv. 10. § (2) bekezdését, amely rendelkezés kizárja a párt MÁK által elvégzett gazdasági-pénzügyi ellenőrzését. Mindezekből következően a Párttv. 4. § (4) bekezdése és a PM rendelet 3. § a) és b) pontjai alapján meghozott kincstári határozat jogszerűsége vizsgálata során a felperes hatékony jogorvoslathoz való joga sérül, hiszen a felperes perbe vitt jogairól a bíróság érdemben nem dönthet.

II.

- [24] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

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

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

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

[25] 2. A bírói kezdeményezéssel támadott Párttv. érintett rendelkezései:

„4. § (1) A párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, a központi költségvetésből juttatott támogatásból, az állam által az 5. § alapján ingyenesen átadott ingatlanokból, magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásaiból, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából, a pártnak a 6. §-ban meghatározott gazdálkodó tevékenységéből, illetve a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.

(2) A párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételektől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást nem adhat, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el.

(3) A párt vagyoni hozzájárulást más államtól nem fogadhat el. A párt külföldi szervezettől – jogi státusától függetlenül – és nem magyar állampolgár természetes személytől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el. A párt névtelen adományt nem fogadhat el; az ilyen adományt be kell fizetni a 8. § (1) bekezdésében meghatározott alapítvány céljaira.

(4) Az a párt, amely a (2) és (3) bekezdésben foglalt szabályt megsértve vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt központi költségvetésből juttatott támogatását az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell.”

[26] 3. A bírói kezdeményezéssel támadott, a jogvita keletkezésének idején, 2025. március 7-ig hatályos PM rendelet érintett rendelkezései:

„3. § Ha törvény vagy kormányrendelet központi költségvetésből juttatott támogatás jogszabálysértés esetén történő csökkentését, valamint ugyanezen jogszabálysértés miatt ennek megfelelő mértékű összeg központi költségvetésbe történő befizetését írja elő, a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár)

a) a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatást folyósít, valamint

b) a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszegése esetén, az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adó- és vámhatóságot.”

III.

[27] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában, az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdéseiben foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[24]; 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[28] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[29] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az indítványozó az előtte folyamatban lévő közigazgatási pert felfüggesztette.

[30] Az egyedi normakontroll eljárást kezdeményező bírói indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a lényegét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit és megfelelő indokolást is tartalmaz. Ezen kívül megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést és kifejezetten kéri az alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását {3058/2015.

- (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]–[21]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]], vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadályozza az érdemi elbírálást az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]].
- [31] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak részben, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései tekintetében felel meg a határozott kérelem követelményének.
- [32] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont], és előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Párttv. 4. § (4) bekezdése, PM rendelet 3. § a) és b) pontjai; Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései; Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont], az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulata, második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére, valamint a PM rendelet 3. § a) és b) pontjai alaptörvény-ellenességének a megállapítására irányul.
- [33] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében továbbá az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ennek a feltételnek az indítvány csak részben felel meg. Nem adott elő ugyanakkor alkotmányjogilag értékelhető indokolást az indítványozó az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése vonatkozásában, hiszen e tekintetben lényegében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének számonkérhetőségét kifogásolta, így e vonatkozásban nem volt helye érdemi vizsgálat lefolytatásának.
- [34] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály – jogegységi határozat – vizsgálatára kell irányulnia [3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [4]]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell-e azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [35] A PM rendelet 3. § a) és b) pontjaira vonatkozó indítvány tekintetében az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a támadott jogszabály 2025. március 7-ig volt hatályban, ugyanakkor az indítványozó bíróság előtt folyamatban levő perben, tekintettel arra, hogy az alperes MÁK – a jelen ügyben szintén bírói kezdeményezéssel támadott Párttv. 4. § (4) bekezdése mellett – ezen jogszabályhely alapján hozta meg a közigazgatási per tárgyát képező határozatait, a bíróság által alkalmazandó jogszabálynak minősül.
- [36] Az Alkotmánybíróság vizsgálta az indítvány tárgyával kapcsolatban a *res iudicata* kérdését is. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha „alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.” Az Alkotmánybíróságnak ezért – az érdemi vizsgálat megkezdése előtt – állást kellett foglalnia az ítélt dolog kérdésében [30/2016. (V.12.) AB határozat, Indokolás [21]].
- [37] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben alkotmányjogi panasz indítvány alapján már vizsgálta az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 1. § (6) bekezdését az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján, majd a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozatában (a további-

akban: Abh2.) szintén alkotmányjogi panasz indítvány alapján érdemben vizsgálta a Párttv. 4. § (4) bekezdését az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján.

- [38] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben már érdemben vizsgálta a Párttv. 4. § (4) bekezdését, az Alkotmánybíróság az Abh2. rendelkező részét és indokolását összevetette a jelen indítvánnyal, amelyek alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Abh2.-ben már elvégezte a jogszabályhely alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján, és a jelen ügyben megsemmisíteni kért Párttv. 4. § (4) bekezdése tekintetében a bírói kezdeményezést visszautasította.
- [39] Mindezekre tekintettel az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványelem ítélt dolog jellege az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának az akadálya. Így az Abtv. 31. § (1) bekezdésén foglaltak fennállása miatt ezen indítványelem tekintetében az Abtv. 64. § f) pontja alapján az indítvány visszautasításának van helye.

IV.

- [40] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [41] Az Alkotmánybíróság mindenek előtt leszögezi, hogy a jelen bírói kezdeményezés alapján kizárólag a támadott normát vizsgálhatja, az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási per tárgyát képező MÁK határozatok, illetve az elsőfokú ítélet értékelésétől tartózkodik, hiszen a vonatkozó jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban álló, a konkrét közigazgatási jogvitára vonatkoztatott értelmezése a folyamatban lévő közigazgatási perben a Kúria feladatát képezi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára a közigazgatási aktusok közvetlen vizsgálatát, ha azokkal szemben biztosított a bírósági jogorvoslat útja. A közigazgatási hatóságok jogértelmezéses jogalkalmazó tevékenységének értékelése a közigazgatási határozatot vagy végzést felülbíráló bíróság feladata” {3090/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [22]}. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „[a] jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik” {3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már részletesen foglalkozott azon kérdéssel, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése összhangban áll-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal, továbbá az Abh2.-ben részleteiben vizsgálta, hogy a Párttv. 4. § (4) bekezdése összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [43] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulatát, második és harmadik mondatát az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése, valamint a PM rendelet 3. § a) és b) pontjait vizsgálja az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései alapján.
- [44] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt visszautal az Abh1.-ben már részletesen vizsgált, majd az Abh2.-ben felidézett, a Számvevőszékre vonatkozó alkotmányos hagyományokra, mivel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit, így az Állami Számvevőszékről rendelkező 43. cikket is a Nemzeti hitvallással és Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival összhangban értelmezni.
- [45] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben megállapította, hogy „Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik. Az Alkotmánybíróság az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján megállapítja, hogy a mindenkori kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék, amely az Országgyűlés felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozik, valamint az ellenőrzött szervezetek azon kötelezettsége, hogy az Állami Számvevőszék pénzügyi-gazdasági ellenőrzései során a jelentéstételi kötelezettség teljesítése érdekében együttműködni és az ellenőrzéshez a törvény alapján szükséges dokumentumokat a rendelkezésére bocsátani kötelesek, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya” (Indokolás [34]–[35]).
- [46] Az előbbi megállapításra tekintettel az Alkotmánybíróság hangsúlyozza a Számvevőszék függetlenségét, és e tekintetben további történeti-elméleti vizsgálatot végzett.
- [47] A modern pénzügyi ellenőrzés történelmi gyökerei a felvilágosodáshoz, a francia polgári forradalom államelméletéhez, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom megosztásának eszméjére vezethető vissza. A pol-

gári demokrácia működési alapelveinek a pénzügyek területén is érvényre kell jutniuk, a népfelség elvéként szükséges volt az uralkodói akaratot közvetítő hivatalrendszerből független pénzügyi ellenőrzés.

- [48] Az osztrák–magyar kiegyezéssel újjáalakított parlamentarizmus 1867-ben Magyarországon is intézményesítette a törvényhozás kormány fölötti ellenőrzésének jogát, a parlament pedig a gazdasági ellenőrzés ellátására létrehozta a Számvevőszéket. Az állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvény ezt a szervezetet az állami pénzügyi, gazdasági tevékenység teljes ellenőrzésének feladatával bízta meg, így a kormány működésének pénzügyi szempontú felügyeletét ellátó, önálló, független és csak a parlamentnek felelős szervvé vált.
- [49] A törvényalkotó szándéka szerint annak érdekében, hogy a feladatnak a Számvevőszék megfelelhessen, olyan elvek alapján kellett elhelyezni az állami szervek rendszerében, amelyek biztosítják a rendeltetésszerű tevékenységét. Egyrészt a Számvevőszék részére olyan önállóságot kell biztosítani, amely a szabad működésére megad minden szükséges eszközt és feltételt a kormányzat ellenőrzése céljából, másrészt a parlamentáris kormányformával összhangban illeszkedjen a fennálló államszervezetbe. A törvényhozás 1870-ben a Számvevőszék működésének függetlenségét a demokratikus államberendezkedés egyik fokmérőjeként, azt a bírói függetlenséggel azonos fontosságú kérdésként értékelte és megállapította, hogy a Számvevőszék működését biztosító garanciák a népfelség elvének kibontakozását szolgálják.
- [50] Az előbbiekre is tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Számvevőszék függetlensége, kizárólag az Országgyűlésnek való felelőssége az 1870. évi XVIII. törvénycikkből eredő vívmánya a történeti alkotmánynak.
- [51] Ezt követően az Alkotmánybíróság a Számvevőszéknek a hatalmi ágak rendszerében való elhelyezkedését vizsgálta. E tekintetben, illetve különösen a Számvevőszék jelentései következményeinek értékelésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy a magyar megoldás nem a bírósági jellegű (*Cour des comptes*, *Corte dei Conti*) szervezeti és hatásköri felépítést követi, hanem a számadási per lefolytatására nem jogosult német modellhez hasonló. A Számvevőszék – mivel az az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve – a törvényhozó hatalmi ággal áll kapcsolatban. Ez az elvi tétel azért hangsúlyos, mert valamely alkotmányos intézmény hatalmi ágak között való elhelyezése befolyásolja az intézmény működésének jellegét, hatásköreit. A korábbi Alkotmány 32/C. § (1) bekezdés első mondata szerint a Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Lényegében ugyanez a szöveg jelent meg az Alaptörvényben is [43. cikk (1) bekezdés első mondata: Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve.]. Mindkét esetben a birtokos kapcsolat az Országgyűlés és az Állami Számvevőszék között azt jelzi, hogy az Állami Számvevőszék a végrehajtó hatalomtól függetlenül, az Országgyűlés számára, annak utasításai alapján látja el feladatait. Erre a kapcsolatra utaló kötelezettséget állapított meg az Alkotmány 32/C. § (2) bekezdése a Számvevőszék részére, amennyiben az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben kellett tájékoztatnia az Országgyűlést, mely jelentés Országgyűlés elé terjesztéséről a Számvevőszék elnöke gondoskodott. Ehhez hasonlóan tartalmazza az Alaptörvény 43. cikk (3) bekezdése, hogy a Számvevőszék elnöke a Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Bár a Számvevőszék az Országgyűlésnek alárendelt szervezet, és meghatározott vizsgálat lefolytatására is utasítható, ám a vizsgálat lefolytatása során csak a törvényeknek van alárendelve, nem utasítható meghatározott döntések meghozatalára vagy megváltoztatására.
- [52] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint maga a Számvevőszék nem gyakorol és nem is gyakorolhat végrehajtó hatalmat, nem transzformálja hatóságként az általános magatartási szabályokat (törvényeket) a mindennapi életre, és nem felel közvetlenül a jogszabályok betartatásáért sem, mint ahogy az a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervekre jellemző. A Számvevőszék intézkedései közvetett jellegűek, tipikusan jelentést tesz az Országgyűlésnek, vagy más szerv eljárását kezdeményezi. A Számvevőszék ilyen helyzete az Alaptörvény által meghatározott államszervezeti struktúrából következik. Ezzel ugyanis nem férne össze az, ha a Számvevőszéket például bírságolási joggal vagy más, végrehajtói jellegű hatáskörrel ruháznák fel. Hasonlóan nem teszi lehetővé a Számvevőszék alkotmányos helyzete, hogy hatósági jogkörben lépjen fel a költségvetési pénzeszközökkel való helyes gazdálkodás érdekében. Mindez a hatalommegosztás alkotmányos elvének sérelmével járna.
- [53] Ezt követően az Alkotmánybíróság a Számvevőszék és a pártok gazdálkodásának kapcsolatát vizsgálta. A Számvevőszéknek a pártok gazdálkodására vonatkozó ellenőrzési jogköre a rendszerváltás időszakában, a nagy rendszerváltó törvények rendelkezései között jött létre. Az ÁSZ tv. 5. §-a úgy rendelkezett, hogy „[a]z Állami Számvevőszék – külön törvény rendelkezéseinek megfelelően – ellenőrzi a pártok gazdálkodását.” Hasonló, részletesebben körülírt rendelkezést tartalmaznak az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) és b) pontjai: „Az Állami Számvevőszék – törvény rendelkezéseinek megfelelően – törvényességi szempontok szerint ellenőrzi a pártok gazdálkodását, a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását.”

- [54] A pártok közhatalomhoz való különleges viszonyából adódik az a garanciális szabály, amely a Párttv. rendelkezése, miszerint valamennyi párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére a végrehajtó hatalomtól független, az Országgyűlésnek alárendelt szervezet, az Állami Számvevőszék jogosult [10. § (1) bekezdés]. A párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult. Ugyancsak a pártok közhatalomhoz való különleges viszonyából, illetve a Számvevőszék függetlenségéből és a hatalmi ágak közötti elhelyezkedéséből eredően rögzítette a törvény azt az elvi tételt is, hogy államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult [10. § (2) bekezdés].
- [55] A törvényi rendelkezés alapján a számvevőszéki ellenőrzések célja mindenkor annak megállapítása, hogy a pártok által készített és a Magyar Közlönyben – 2009-től a Hivatalos Értesítőben – közzétett éves beszámolók a törvényi előírásoknak megfelelnek-e, a könyvvizsgálattal és a valósággal megegyező adatokat tartalmaznak-e, a könyvvizsgálattal és a gazdálkodás során betartottak-e a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény előírásait és az egyéb jogszabályi előírásokat. Az ellenőrzés minden esetben kitér annak vizsgálatára is, hogy a párt működéséhez szabályszerűen igénybe vehető forrásokat használt-e fel, nem folytatott-e a Párttv. által tiltott gazdálkodó tevékenységet, illetve nem fogadott-e el tiltott adományt. A számvevők az ellenőrzést minden esetben egységes elvek és eljárások alkalmazásával, az egyes helyszíni ellenőrzésekhez a párt sajátosságaira figyelemmel készített és jóváhagyott ellenőrzési program alapján végzik.
- [56] Ezt követően az Alkotmánybíróság a Számvevőszék pártok gazdálkodásával kapcsolatban készített jelentéseinek közjogi pozícióját vizsgálta meg. Mivel a Számvevőszék nem gyakorol és nem is gyakorolhat végrehajtó hatalmat, nem transzformálja hatóságként az általános magatartási szabályokat a mindennapi életre, így az ellenőrző tevékenysége eredményeként meghatározott kötelezettségek, például az állami támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettségek esetén maga nem járhat el.
- [57] Az Alkotmánybíróság összevetette a hasonló közjogi pozícióval, illetve feladatkörrel rendelkező német Szövetségi Számvevőszék helyzetével, illetve a pártfinanszírozás számvevőszéki ellenőrzésének körülményeivel a magyar szabályozási környezetet. A Német Szövetségi Köztársaságban 1967 óta létezett törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (a továbbiakban: PartG), amelyen 1994-ben jelentős módosításokat hajtottak végre, emellett több alkotmánybírósági határozat is foglalkozott a pártok finanszírozásával. A pártoknak éves beszámolót kell készíteniük, amelyet a szövetségi parlament elnökének nyújtanak be. Ezt a beszámolót a párttól független könyvvizsgálónak kell jóváhagynia, tartalmáért a párt elnöksége felel. A beszámolóban a pártoknak törvényileg meghatározott formában részletezniük kell gazdálkodásuk adatait. A Bundestag elnöke ellenőrzi a benyújtott beszámoló formális és tartalmi helyességét [PartG § 23a (1)], a Szövetségi Számvevőszék pedig ellenőrzi, hogy a Bundestag elnöke mint forráskezelő szerv a törvény rendelkezéseinek megfelelően állapította-e meg és folyósította-e az állami forrásokat; valamint, hogy a beszámoló tartalmi és formai ellenőrzésére irányuló eljárások szabályszerűen zajlottak-e [PartG § 21 (2)]. A Szövetségi Számvevőszékről szóló törvény (a továbbiakban: BRHG) szerint a Szövetségi Számvevőszék egy legmagasabb szintű szövetségi intézmény, amely független pénzügyi ellenőrző szervként kizárólag a törvénynek van alárendelve (BRHG § 1). Törvényes feladatkörén belül a Szövetségi Számvevőszék támogatja a szövetségi törvényhozást és a szövetségi kormányt döntéseik meghozatalában. Ha a Szövetségi Számvevőszék, illetve a Bundestag elnökének ellenőrzését követően megállapításra kerül, hogy egy pártnak a folyósított állami támogatás tekintetében visszafizetési kötelezettsége keletkezett, úgy a Bundestag elnöke közigazgatási aktussal állapítja meg a párt kötelezettségét az összeg megfizetésére [PartG § 20 (2), § 31a (3), § 31b, § 31c]. Tekintettel arra, hogy sem az ellenőrzést végző független könyvvizsgálók, sem a Szövetségi Számvevőszék nem rendelkezik megfelelő eszközzel az állami támogatásra vonatkozó visszafizetési kötelezettség végrehajtására, így – a magyar rendszerhez hasonlóan – egy hatóság vagy hatóságként eljárni képes szerv (a német szabályozás esetében a Bundestag elnökének) közbeiktatására került sor.
- [58] A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2 BvR 383/03. számú ügyben hozott határozatában a pártok hibás elszámolásának következményeit, illetve azok alkotmányossági kérdéseit is vizsgálta. A német Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy a német Alkotmányban rögzített átláthatóság és nyilvánosság elve (GG 21. cikk (1) bekezdés 4. mondat) értelmében a pártoknak nyilvánosan elszámolást kell tenniük forásaik eredetéről és felhasználásáról, valamint vagyonuk nagyságáról és szerkezetéről. A német párttörvény [PartG § 19 (4)] szerint csak tartalmilag helyes és teljes elszámolási jelentés benyújtásával teljesíthetik a pártok a kötelezettségüket akkor, ha a megfelelő elszámolási jelentés a törvény által elvárt ellenőrzéseken is átment [PartG § 23–31], illetve csak egy ilyen elszámolási jelentés vezethet az állami támogatás megállapításához. Ellenkező esetben a pártfinanszírozás elvesztése fenyeget. A német Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a törvényhozó nemcsak a jogsultság alapját, hanem azokat a feltételeket is meghatározhatja, amelyek mellett a pártok részesülhetnek az állami finanszírozásban, elsősorban kötelezővé teheti számukra a lényegileg helyes elszámolási jelentés időben

történő benyújtását, és amennyiben ezt nem teljesítik, vagy nem megfelelően teljesítik, visszavonhatja a törvényes támogatás ígétetét. A törvényhozó a pártokról szóló törvényben minden párt számára egyformán meghatározta az állami támogatások odaítélésének jogi feltételeit, többek között a határidőre benyújtott, anyagilag helyes elszámolási jelentés benyújtását, az ellenőrzésnek való alávetettség, az ellenőrzés esetleges következményeit. Így minden pártnak egyenlő esélye van arra, hogy teljesítse ezt a feltételt és részesüljön az állami pártfinanszírozásban.

- [59] Az Alkotmánybíróság visszautal az Abh1.-ben tett azon megállapítására, amely szerint „a tagállami alkotmányok alapvetően szűkszavúak, lényegében csak a számvevőszék jogállását és hatáskörét rögzítik, a részletszabályokat külön törvényi szabályozásra utalják. Több tagállam (Ausztria, Lengyelország, Málta, Spanyolország) azt a megoldást követi, hogy az alkotmány deklarálja, hogy a számvevőszék a parlamentnek alárendelt, kormánytól független szerv, amely jelentéseit a parlamentnek nyújtja be. A tagállamok többségének alkotmánya (Ciprus, Dánia, Franciaország, Horvátország, Írország, Olaszország, Szlovákia) a számvevőszék parlamentnek való alárendeltségét nem deklarálja, ugyanakkor az általa végzett ellenőrzésekről készített jelentések parlament elé terjesztését írja elő” (Abh1., Indokolás [32]).
- [60] Mindezek alapján látható, hogy a Számvevőszék alkotmányos helyzetét, államszervezetben elfoglalt helyét illetően az Alaptörvény 43. cikkében foglalt szabályozás összhangban áll Magyarország történeti alkotmányával. Megjegyzendő, hogy a magyar szabályozási megoldás az európai szabályozási megoldásokhoz képest sem tartalmaz jelentős eltéréseket.
- [61] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulátát, második és harmadik mondatát érintően az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti panaszlemez vizsgálgatta meg.
- [62] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. E joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [legutóbb: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [59] és [73]].
- [63] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatósági eljárásra, míg a XXVIII. cikk (1) bekezdése a bírósági eljárásra vonatkozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] különbségtétel lényeges, a két alapvető jog ugyanis nem feleltethető meg teljes mértékben egymásnak, más elvárásoknak kell megfelelnie egy bírósági és egy hatósági eljárásnak” [3090/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [22]].
- [64] A Párttv. indítványban támadott rendelkezése a törvény 1989. augusztus 1-jei kihirdetése óta lényegében változatlan. A Párttv. 4. § (4) bekezdésének kihirdetési szövegállapota szerint „[a]z a párt, amely a (2)–(3) bekezdésben foglalt szabályt megsértve vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül az állami költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt költségvetési támogatását ezen kívül az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell.” A 2013. évi LXXXVII. törvény 13. § (1) bekezdése 2014. január 1-jétől csak terminológiai jellegű pontosítást hajtott végre a szövegben, a vitatott rendelkezés tehát 1989. óta változatlan tartalommal él.
- [65] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt visszautal az ÁSZ alkotmányos jogrendben elfoglalt helyére és szerepére vonatkozó, az Abh1.-ben és az Abh2.-ben foglalt megállapításaira.
- [66] A Számvevőszék az Alaptörvény 43. cikke értelmében az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az ÁSZ függetlenségének kereteit az Alaptörvény és az ÁSZ tv. garantálja, amelyek értelmében az ÁSZ szervezeti, jogi, pénzügyi és személyi függetlenséget élvez.
- [67] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a Párttv. 4. § (4) bekezdésével összefüggésben is megvizsgálta az ÁSZ által folytatott ellenőrzések intézményi kereteit, szabályozását és gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben arra a megállapításra jutott, hogy a Párttv. 4. § (4) bekezdése azon okból nem teszi lehetővé az ÁSZ által kiadott felhívás (vagy más néven fizetési felszólítás) vonatkozásában az ellenőrzött szervezet részéről jogorvoslati jog gyakorlását, mivel az ÁSZ ellenőrzése során kibocsátott dokumentumok nem minősülnek hatósági jogkörben hozott döntésnek, ekként nem vonatkozik rájuk az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog.
- [68] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatban is érintette a Párttv. 4. §-ában szereplő szabályozást. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában a következőket rögzítette: „A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép

akaratanak kialakításában és kinyilvánításában, ezért a pártok vagyonáról és gazdálkodásáról sarkalatos törvény, a Párttv. rendelkezik. A politikai élet tisztasága érdekében a Párttv. megállapítja a pártok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó szabályokat. A Párttv. 4. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a párt vagyonát alkotó forrásokat: a tagok által fizetett díjak, a központi költségvetésből juttatott támogatás, az állam által ingyenesen átadott ingatlanok, a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatéka, a párt gazdasági-vállalkozási tevékenysége, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége. A Párttv. 4. § (2) bekezdése kifejezetten megtiltja, hogy a párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást adjon, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást fogadjon el. A Párttv. 4. § (4) bekezdése szankcionálja a tiltott támogatások elfogadását, egyrészt az ilyen vagyoni hozzájárulás értékét köteles – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésbe befizetni, másrészt ezzel az összeggel csökkenteni kell a központi költségvetésből juttatott támogatást” (Indokolás [68]–[70]).

- [69] Az Alkotmánybíróság a 1251/E/1995. AB határozatában már az Alkotmány alapján is állást foglalt azon kérdésben, hogy „[a]z ÁSZ nem államigazgatási szerv, ezért a határozatnak egyébként sem minősíthető megállapításait az Ae. 72. §-a szerint sem lehet bírósági felülvizsgálati eljárás alá vonni. A Pp. 123. §-ára alapozott megállapítási kereset jogcímén sem bírálhatja el bíróság az ÁSZ ellenőrzési megállapításait, mert a megállapítások nem hatósági döntések, hanem olyan számvevőszéki véleményt tartalmazó javaslatok, melyekben az Országgyűlés hivatott határozni” (ABH 1996/572). Az Alkotmánybíróság utal a 766/B/2004. AB határozatában foglaltakra is, amelyben rögzítette, hogy „[a] számvevőszék a parlament gazdasági-pénzügyi ellenőrző szerve. Alapvető feladata hagyományosan az, hogy a törvényhozó hatalom megbízásából ellenőrizze a végrehajtó hatalom gazdálkodását. A hatalommegosztásnak ez a rendje a számvevőszéki rendszer olyan kialakítását kívánja meg, hogy az a Kormány parlament előtti felelősségét ne csökkentse, a Kormány felelőssége ne legyen áthárítható a számvevőszékre. [...] A számvevőszék alkotmányos jogállására tekintettel az Országgyűlés nagy döntési szabadsággal rendelkezik annak szabályozása során, hogy milyen konkrét feladat- és hatáskörrel ruházza fel a számvevőszéket gazdasági-pénzügyi ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez” (ABH 2006/1631).
- [70] Az Alkotmánybíróság visszautal arra, hogy az Abh1.-ben az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok – {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]} – alapján megerősítette a 1251/E/1995. AB határozatában és a 766/B/2004. AB határozatában foglalt, fent idézett megállapításait (Abh1., Indokolás [43]).
- [71] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a Párttv. 4. § (4) bekezdésével összefüggésben is rögzítette, „hogy az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése lényegében változatlanul azon modellre tartja fenn, amelyet az Alkotmány 32/C. §-a is tartalmazott, amely szerint az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely más szervektől, így a kormánytól is elkülönítetten végzi tevékenységét. Az ÁSZ feladatát az Alaptörvény 43. cikke akként határozza meg, hogy törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontja és a Párttv. 10. §-a az ÁSZ hatáskörébe utalja a pártok gazdálkodásának törvényességi szempontú ellenőrzését. Az Alaptörvény 43. cikke nem tartalmaz arra vonatkozó speciális előírást, hogy az ÁSZ ellenőrzéseit hivatali, hatósági vagy bírósági típusú intézményi modellben végezze. Az ÁSZ a Párttv. 10. §-a és az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdése alapján a pártok gazdálkodását törvényességi szempontból ellenőrzi, amely ellenőrzési jogkört az Alaptörvény 43. cikke nem nevesíti, annak szabályozását külön törvényre utalja” (Abh2., Indokolás [44]–[45]).
- [72] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy „[a]z ÁSZ tv. értelmében az ÁSZ ellenőrzései során, minthogy hatósági jogkör nélküli hivatalnak minősül, nem tekinthető hatóságnak és bíróságnak, az ellenőrzései eredményeként elfogadott jelentések nem kötelező érvényű hatósági döntések, illetve nem ítéletek, továbbá az ÁSZ közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik. Az ÁSZ az általa folytatott ellenőrzésekről az ÁSZ tv. 32. §-a alapján jelentést készít, amely a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmazza. Következésképpen az ÁSZ által készített jelentéseknek az ÁSZ tv. értelmében csak a feltárt tényállás és az ellenőrzési megállapítások képezik részét, az ellenőrzött szervezettel szembeni jogkövetkezmények alkalmazására, ekként szankciók alkalmazása az ÁSZ az ÁSZ tv. értelmében és a pártok gazdálkodásának ellenőrzése tekintetében a Párttv. értelmében nem rendelkezik hatáskörrel” (Abh1., Indokolás [47]).
- [73] Az Alkotmánybíróság utal az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében foglaltakra, amely szerint a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A Kp. 4. §-a szabályozza a közigazgatási jogvita fogalmát.

- [74] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben megállapította, hogy „[a] Párttv. 4. § (4) bekezdése (illetve a Párttv. egyéb rendelkezése) az Ákr. 9. §-a szerinti értelemben nem jogosítja fel az ÁSZ-t hatósági hatáskör gyakorlására, ekként az ÁSZ nem tekinthető hatóságnak az Ákr. fogalomrendszerében. A Párttv. illetve az Abh.-ban vizsgált ÁSZ tv. fent idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy az ÁSZ által folytatott ellenőrzések nem minősülnek közigazgatási hatósági eljárásnak vagy bírósági eljárásnak. Az indítványozó által kifogásolt, a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívás vonatkozásában annak döntés jellege a Párttv., valamint az Ákr. 7. § (2) bekezdése, 9. §-a és 80. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.”
- [75] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „[a]z ÁSZ által a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívás hatósági döntésnek, közigazgatási cselekménynek, közigazgatási tevékenységnek sem tekinthető, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezheti, ily módon esetében nem volt alkalmazható a Kp. 39. § (1) bekezdése sem. Tekintettel arra, hogy az Abh2.-ban kifejtettek szerint az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés közvetlenül nem eredményezi az ellenőrzött szerv szankcionálását, illetve az ÁSZ által a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívása sem tekinthető közvetlenül szankció kiszabásáról rendelkező hatósági döntésnek, hiszen annak az ÁSZ közvetlenül nem jogosult érvényt szerezni, mivel a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján jogszabály e tekintetben a hatósági értelemben vett döntéshozatalt nem az ÁSZ, hanem az adóhatóság és a Magyar Államkincstár hatáskörébe utalja, az ÁSZ által kibocsátott felhívás nem tekinthető hatósági jogkörben elfogadott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak” (Abh2., Indokolás [50]).
- [76] Az Alkotmánybíróság ezen ügyben is kiemeli, hogy „a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kiadott ÁSZ felhívás nem teljesítése esetén az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen e tekintetben a Párttv. és egyéb jogszabályok alapján más szervek rendelkeznek intézkedési felhatalmazással, hatósági jogkörrel” (Abh2., Indokolás [53]).
- [77] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben is hangsúlyozta, hogy „[...] az indítványozó ilyen tartalmú kérelme hiányában is – szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás »közvetlen«, önálló közigazgatási perben történő vitathatóságának hiánya nem jelenti azt, hogy az ÁSZ által kibocsátott ezen fizetési felhívás ne lenne utóbb, »közvetetten« bíróság előtt vitatható” (Abh1., Indokolás [69]).
- [78] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy eddigi gyakorlatában nem tekintette közigazgatási döntésnek például az Országgyűlés fegyelmi döntését [3206/2013. (XI. 18.) AB határozat], a Nemzeti Választási Bizottság mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntését [3093/2018. (III. 26.) AB határozat], az egyetem etikai bizottságának döntését [3364/2024. (X. 8.) AB végzés], valamint a Szuverenitásvédelmi Hivatal jelentését sem [20/2024. (XI. 28.) AB határozat].
- [79] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mindazonáltal „a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg a bizonyítási rendszer kialakítása során, amelynek végső soron összességében kell megfelelnie a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének” {3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [14]; lásd még 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [80] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését érintően rögzítette, hogy a tisztességes hatósági eljárás követelményéből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Következésképpen az Alaptörvény alapján a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból fakadó követelmények az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira figyelemmel határozhatók meg {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [81] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „a konkrétan kifogásolt hatósági eljárástól azok a követelmények kérhetők számon, amelyeket a rá vonatkozó eljárási törvény vagy jogszabály kifejezetten tartalmaz; ilyenek hiányában esetlegesen az vizsgálható, hogy a jogi norma megfelel-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek {3325/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [23]–[25]}” {28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [75]}.
- [82] Az Alkotmánybíróság utal azon megállapításaira is, amelyek értelmében „az Ákr. 76. §-a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének kötelezettségét csak arra az esetre írja elő, amennyiben a hatóság bizonyítási eljárást folytatott le. [...] A bizonyítási eljárás lefolytatása a közigazgatási hatósági eljárásban nem szükségszerű, arra csak akkor kerül sor, ha a döntéshozatalhoz a rendelkezésre álló bizonyítékok nem elegendőek” {3238/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [32]–[33]}.
- [83] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Számvevőszék a Részjelentésben foglaltakat megküldte a felperes pártnak az észrevételezési jog biztosítása érdekében. A felperes párt élt észrevételezési jogával, melyre a Számvevőszék írásban válaszolt. A felperes párt észrevételét és az arra adott választ a 23025. sorszámú Részjelentés függeléke tartalmazza. Ezen túlmenően a MÁK határozatának alapjául szolgáló jelentés nyilvános, bárki által hozzáférhető dokumentum, következésképpen a Kincstár eljárása tekintetében nem azonosítható olyan jogsza-

bályi rendelkezés, amely ne tenné lehetővé, hogy a Számvevőszék nyilvános jelentését az általa lefolytatott hatósági eljárás során köztudomású tényként figyelembe vegye.

- [84] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg egy hatósági eljárásra irányadó bizonyítási rendszer meghatározása során, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból fakadó követelményeket az adott eljárástípus sajátosságaira tekintettel kell meghatározni, illetve önmagában a bizonyítási eljárás lefolytatásának hiánya, nem jelenti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét.
- [85] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos részjogosítványt azonosított. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsim alá tartoznak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a]z Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tehát nem az igazságos hatósági eljáráshoz való jogról rendelkezik, hanem az ügyfelek érdekében olyan korlátozhatatlan minőséget jelent, amelyet mindegyik hatóságnak érvényesítenie kell eljárása során. Elemeit tekintve a szükségesség-arányosság tesztje szerint korlátozható részjogosítványokból épül fel, amelyek között az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlata szerint – sem az általános, sem a szakigazgatási eljárásokban – nem szerepel a mérlegelt hatósági döntéshez való ügyféli jog” {8/2020. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.) Indokolás [42]}. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy „[n]em a mérlegelés teszi alapjogi értelemben véve »tisztességes« (méltányossá, kiegyensúlyozottá) a hatósági eljárást. A mérlegelés eredményeképpen hozott hatósági határozatot megelőző eljárás épp úgy lehet tisztességtelen vagy tisztességes, mint a mérlegelést mellőző döntést megelőző eljárás” (Abh3., Indokolás [89]).
- [86] Következésképpen arra figyelemmel, hogy a mérlegelés nem részjogosítványa a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak, a mérlegelés jogszabályi korlátozottsága alapjogi megközelítésben önmagában nem teszi az egész hatósági eljárást szükségképpen tisztességtelenné. Arra figyelemmel, hogy a mérlegelés nem részjogosítványa a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak, a Párttv. vizsgált rendelkezése vonatkozásában nem volt azonosítható alapjogkorlátozás, ily módon ennek hiányában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt lefolytatására sem került sor.
- [87] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek 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.” A *fair* avagy kiegyensúlyozott bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlattal rendelkezik. A testület által kimunkált és következetesen érvényesített alkotmányos mérce értelmében a tisztességes bírósági eljárás követelménye „az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; legutóbb: 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}.
- A *fair* bírósági eljáráshoz való jog mindazonáltal több részjogosítványból épül fel, amelyek egyike a fegyverek egyenlősége. A valamennyi peres eljárásban érvényesülő fegyveregyenlőség részjogosultságát a testület közvetlenül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére vezette vissza {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [173]–[177]}.
- [88] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben folytatott közigazgatási pert érintően felhívja a figyelmet gyakorlatának azon megállapítására, amely szerint „[a] mérlegelés törvényi korlátozottsága nem jelenti az ügycsoportba tartozó hatósági ügyekben sem azt, hogy a hatóság egy olyan visszafizetési kötelezettséget megállapító határozatot hozhat, amelyben a bizonyítékokat nem tárja fel, azokat egyenként és összességükben nem értékeli, a tényállást megalapozatlanul állapítja meg, valamint az alkalmazott jogszabályokat nem az ügy egyedi körülményeinek megfelelően értelmezi és döntését nem indokolja megfelelően” (Abh3., Indokolás [93]). Következésképpen, amennyiben a jogalkotó valamely államigazgatási szerv számára nem, vagy korlátozott mérlegelési jogkört biztosít, önmagában nem jelenti azt, hogy ezen jogszabályi környezet alapján hozott hatósági határozat bírósági felülvizsgálata formális lenne, hiszen a tényállás megalapozottságának, az egyedi ügyre alkalmazott jogszabályok értelmezése és a hatósági döntés indokolása érdemi bírói kontroll alá vonhatók.
- [89] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulata, második és harmadik mondata vonatkozásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványt elutasította.

- [90] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság a PM rendelet 3. § a) és b) pontjait érintően az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései szerinti panaszlemez vizsgálta meg.
- [91] Az Alkotmánybíróság előjáróban visszautal a jelen határozat IV/2. pontjában (Indokolás [61] és köv.) idézett, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése terén érvényesülő gyakorlatára.
- [92] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek jogában áll jogorvoslattal élni az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata meghatározza a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelményeket.
- [93] Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszere. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}.
- [94] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében követelmény a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítása {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Közigazgatási hatósági döntések vonatkozásában a fentiek szerint csak az érdemi határozatok vonatkozásában volt követelmény az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése értelmében a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása. Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése értelmében a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A jogorvoslathoz való jog szempontjából „[...] valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. [...] Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is” {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [95] További követelményként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslat ténylegességét, vagyis azt, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, amelynek értelmében egyrészt követelmény, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét ne gátolják jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. „Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alapjogi) sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben” {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}. Végül pedig a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]; 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}. A hatósági döntések kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, azt csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának további feltétele az, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntés meghozataláról {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [96] Ezt követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta a MÁK alkotmányos jogrendben elfoglalt helyét és szerepét.
- [97] A Kincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó, olyan központi hivatal, amely különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv. A Kincstár tehát olyan, a központi végrehajtó hatalomba tartozó központi hivatal, amelyet az államháztartásért felelős miniszter irányít, az elnök vezet, és amely hatósági feladatokat és más típusú feladatokat is ellát. A MÁK közigazgatási hatósági ügyekre vonatkozó eljárásrendjére az Ákr.-en kívül a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: MÁK r.) is irányadó. A MÁK a központi költségvetésből származó támogatások visszafizetésével összefüggésben az Ákr. alapján határozatot hoz a PM rendelet 3. § a) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatás folyósításáról, valamint a PM rendelet 3. § b) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszegése esetén. Az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adóhatóságot. Következésképpen az ÁSZ fizetési felhívását követően az Áht. 75. §-a és a PM rendelet 3. §-a értelmében a MÁK köteles döntést hozni a Párttv. 4. § (2) és (4)

bekezdése szerinti esetben a pártnak a központi költségvetésből járó támogatás csökkentéséről, illetve, amennyiben a párt határidőben nem fizet, úgy a MÁK az adóhatóságot megkeresi. A MÁK döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak.

- [98] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott PM rendelet 3. § a) és b) pontját a nemzetgazdasági miniszter irányítása alá tartozó egyes központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 5/2025. (III. 7.) NGM rendelet 5. §-a 2025. március 8-ai hatállyal hatályon kívül helyezte, azonban a bírói kezdeményezés szerint alaptörvény-ellenes rendelkezést ez a rendelet is változatlanul tartalmazza a 3. §-ban.
- [99] A PM rendelet bírói kezdeményezéssel támadott rendelkezése először a nemzetgazdasági miniszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 55/2016. (XII. 21.) NGM rendeletben jelent meg (annak a 29/2017. (X. 6.) NGM rendelettel történő módosítása után). Azóta a rendelkezést változatlan tartalommal vették át az azonos tárgykörben született, egymás helyébe lépő miniszteri rendeletek, sorrendben: 49/2017. (XII. 29.) NGM rendelet; 16/2018. (XII. 19.) PM rendelet; 20/2019. (XII. 19.) PM rendelet; 22/2020. (XII. 30.) PM rendelet; 21/2021. (XII. 29.) PM rendelet; 10/2022. (XII. 16.) PM rendelet) majd a támadott 12/2023. (XII. 28.) PM rendelet, végül a jelenleg is hatályos 5/2025. (III. 7.) NGM rendelet. A jogszabályi környezet tehát lényegében változatlan volt a hasonló kérdést vizsgáló Abh1. és Abh2. megszületésének idején is.
- [100] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a PM rendelet a Kincstárra telepít intézkedési kötelezettséget a Párttv. alapján, amikor megállapítja, hogy ha törvény vagy kormányrendelet központi költségvetésből juttatott támogatás jogszabálysértés esetén történő csökkentését, valamint ugyanezen jogszabálysértés miatt ennek megfelelő mértékű összeg központi költségvetésbe történő befizetését írja elő, a MÁK a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatást folyósít, valamint a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszűnése esetén, az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adóhatóságot. A Kincstárnak a támogatás csökkentett összegű folyósításáról, valamint az adóhatóság megkereséséről szóló határozatai feltételekhez kötött jogalkalmazói döntésnek minősülnek, amely során a jogalkotó nem állapított meg mérlegelési jogkört a Kincstár számára.
- [101] Az Alkotmánybíróság – visszautalva a IV/2. pontban foglaltakra – a PM rendelet támadott rendelkezése vonatkozásában is rögzíti, hogy a mérlegelés nem részjogosítványa a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak, ezért a PM rendelet 3. § a) és b) pontjai tekintetében nem volt azonosítható alapjogkorlátozás, ily módon ennek hiányában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt lefolytatására sem került sor.
- [102] Mindazonáltal a MÁK-nak nemcsak a Párttv. 4. § (4) bekezdése értelmében kiadott ÁSZ felhívás alapján, hanem az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 8/A. §-a alapján is intézkedési, azaz hatósági jogkörben döntéshozatali kötelezettsége van a pártoknak járó támogatások visszatartása vonatkozásában, valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 60/A. §-a alapján is mérlegelési jogkör nélküli döntéshozatali kötelezettsége van. Utóbbi összefüggésben az Alkotmánybíróság már utalt arra, hogy „[a]z államháztartási jog egyik – ám kivételt tűrő – jellemzője, hogy kötött szabályokból áll, amelyek mérlegelési mozgásteret csak kevés esetben tartalmaznak” (Abh3., Indokolás [90]).
- [103] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 29. § (1) bekezdés 1. pontja értelmében a végrehajtási eljárásban végrehajtható okiratnak minősül a fizetési kötelezettséget megállapító, véglegessé vált hatósági döntés, valamint a 8. pont alapján az adók módjára behajtandó köztartozás esetén a behajtást kérő megkeresése. Következésképpen az ÁSZ jelentése az Avt. alapján nem vonható a végrehajtási eljárás alapját képező végrehajtható okirat fogalma alá, hiszen a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján a fizetési kötelezettséget a Kincstár állapítja meg hatósági határozatában, illetve a behajtást kérőnek is a Kincstár minősül.
- [104] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény nem határozza meg a bírósági felülvizsgálat eredményére alapozott jogkövetkezményt, ezért azt az Országgyűlés az eljárási törvényekben szabadon állapíthatja meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogkövetkezmény Alaptörvényből következő feltétele, hogy alkalmas legyen a feltárt jogsértés orvoslására, amely tekintetében a kasszáció és a reformáció egyaránt alkalmas {3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [105] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy gyakorlata szerint „azokban az esetekben, amelyekben a kincstár nem gyakorol mérlegelési jogkört, a közigazgatási bíróságnak más szempontok alapján kell őrködni a közigazgatási cselekmények jogszerűsége felett. A bírósághoz fordulás jogának e döntések tekintetében is garanciális funkciója van, ami legalább annyira jelentős szerepet kell, hogy kapjon, mint a mérlegelési jogkörben hozott határozatok felülvizsgálata körében. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a bizonyítékok értékelése és a tényállás megállapítása körében az eljáró bíró feladat- és hatáskörét nem korlátozza az a szabály, miszerint a jogalkalmazó szervek a jogkövetkezmények levonása során nem, vagy csak korláto-

zottan rendelkeznek mérlegelési joggal. A bíróság és nem a hatóság az, amelyik megállapítja a bírói döntés tényállását és – ahogyan az ügycsoportban is történt – rávetíti arra a norma szövegét, azaz az egyedi ügyben értelmezi a jogszabályt, majd ezeket indokolt határozatba foglalja. [...] A nem mérlegelési jogkörben hozott kincstári határozat bírósági felülvizsgálatának is meg kell felelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt elvárásoknak [...]” (Abh3., Indokolás [100]).

- [106] Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően kiemeli, hogy az Avt. 24. §-a alapján a végrehajtási eljárás során végrehajtási kifogással élhet az, akinek a végrehajtás jogát, vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a MÁK, vagy az adóhatóság konkrét ügyekben hozott határozatainak bírósági felülvizsgálata során született bírósági határozatokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve a 27. §-a alapján kezdeményezett alkotmányjogi panasz eljárásokban is megvizsgálhatja.
- [107] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a PM rendelet 3. § a) és b) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései vonatkozásában is elutasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2545/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1057/2026. (II. 20.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény 9. § (2) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (dr. Szegi Péter ügyvéd) útján eljárva az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett (és az Alkotmánybíróság főtítkárnak felhívására kiegészített) alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 9. § (2) bekezdés *b*) pontjának alaptörvény-ellenességét, valamint az Abtv. 45. § (6) bekezdése alapján rendelje el a Fővárosi Törvényszék 21.Bf.9768/2024/8. számú ítéletének felülvizsgálatát, mivel a Gytv. támadott rendelkezése az indítvány szerint sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, a VIII. cikk (1) bekezdését, valamint a IX. cikk (1) bekezdését.
- [2] Az indítványozó 2022. augusztus 12-én a délutáni órákban megjelent Budapest V. kerület, Margit híd pesti hídfőjéhez megszervezett „Tiltakozás az erdeink tarvágása és a nemzeti parkok területének eladása ellen” elnevezésű demonstráción. Az indítványozó a demonstráló tömegben a Margit hídon gázmaszkot viselt, ezzel megakadályozva személyének azonosítását.
- [3] A Budapesti V. és VIII. Kerületi Ügyészség a fentiek okán vádat emelt az indítványozó ellen a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 217/B. § (1) bekezdésébe ütköző gyülekezési szabadság megsértésének vétsége miatt.
- [4] Az ügyben eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) ítéletében megállapította, hogy az indítványozó megsértette a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b*) pontját, és ezáltal megvalósította a Btk. 217/B. § (1) bekezdésében büntetni rendelt vétséget. A PKKB figyelembe vette az enyhítő és súlyosító körülményeket is, és erre tekintettel az indítványozót 2 évre próbára bocsátotta.
- [5] 2. A PKKB ítélete ellen az ügyészség súlyosításért (pénzbüntetés kiszabása) fellebbezett. Az ügyészség szerint a gázmaszk viselése alkalmas volt arra, hogy a szemlélőkben indokolatlan félelmet keltsen. Az indítványozó védője kifejtette, hogy az indítványozó nem volt tudatában annak, hogy bűncselekményt követett el, mivel álláspontja szerint az elkövetéskor a Gytv. még nem volt régóta hatályban, így nem tudott még a köztudatba megerősödni ezen tilalom. Emellett hangsúlyozta az indítványozó védője azt is, hogy a gázmaszk viselése szorosan kapcsolódott a tiltakozás céljához, az indítványozó által közvetítendő üzenethez (a tiszta levegő „fák nélkül nem megy”). Ezért a védő indítványozta az ügyészi fellebbezés elutasítását, és a büntetés megrovásra enyhítését.
- [6] A fellebbezést elbíráló Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) ítéletében a PKKB ítéletét kis mértékben pontosította, a büntetést pedig 1 év próbára bocsátásra enyhítette.
- [7] A Törvényszék kiemelte, hogy a tényállás nem kizárólag az indítványozó beismerésén, hanem fényképes bizonyítékokon is alapul, ezzel együtt a tényállást a PKKB helyesen állapította meg, és az alapján okkal következtetett az indítványozó bűnösségére. A Törvényszék értékelte az enyhítő körülményeket is (pl. az idő múlása), és azt is, hogy az indítványozó gázmaszk viselése a rendezvény céljára is tekintettel nem volt alkalmas arra, hogy bárkiben „indokolatlan félelmet” kelthessen (mivel annak viselésének üzenetértéke volt). Ezekre tekintettel az indítványozó büntetését 1 év próbára bocsátásra enyhítette.
- [8] 3. A Törvényszék ítéletével szemben az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b*) pontjának a megsemmisítését kérte, mivel az álláspontja szerint sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, VIII. cikk (1) bekezdését, valamint IX. cikk (1) bekezdését. Emellett kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a Törvényszéket az ítéletének felülvizsgálatára.

- [9] Az alkotmányjogi panasz indokolása szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja, a Btk. vonatkozó rendelkezésével összevetve szükségtelen és aránytalan korlátozását valósítja-e meg a békés gyülekezéshez való jognak. Álláspontja szerint ugyanis az arc eltakarásának általános tilalma súlyos és indokolatlan korlátozásnak tekinthető. Erre tekintettel – álláspontja szerint – az eljáró bírónak az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia a Gytv. érintett rendelkezése miatt (kérve annak megsemmisítését) és akkor nem hozott volna alaptörvény-ellenes döntést.
- [10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a demonstráció, amelyen részt vett, az erdők tarvága ellen tiltakozott. Az ilyen gyűléseken évtizedek óta, a világon mindenhol a tiltakozások állandó kelléke a gázmaszk viselése (hiszen, ha eltűnnek az erdők, akkor a tiszta levegő hiánya miatt mindenkinek gázálarcot kell majd viselnie). Amikor a gyűlésen a rendőrök igazoltatták és felszólították, hogy vegye le a maszkot, annak azonnal eleget is tett. A büntetőeljárásban azt is megerősítette, hogy a gázmaszk viselésével csupán a véleményének kinyilvánítása volt a célja.
- [11] Az indítványozó szerint a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését valamint a IX. cikk (1) bekezdését.
- [12] Álláspontja szerint a korlátozás azért tekinthető szükségtelennek, mivel ellentétben más, a Gytv. 9. §-ában található korlátozásokkal az arc eltakarásának korlátozása nem igazolható más alkotmányos érdek vagy alapjog védelme érdekében. A személyazonosság megállapítására vonatkozóan ugyanis a rendőrségi törvény megfelelő eszközt biztosít. A Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja álláspontja szerint szükségtelenül tág. Az ugyanis a Gytv. szerint elfogadható, ha a szervező jelzi a bejelentésében azt, hogy a gyűlésnek kommunikációs eleme az arc eltakarása, ugyanakkor az már nem elfogadható, ha ezt a kommunikációs eszközt a résztvevők alkalmazzák. A résztvevők ugyanakkor nem minden esetben vannak, illetve lehetnek tisztában a tudomásul vett bejelentésben szereplőkkel. Valamint az is irreális elvárás, hogy a szervezők totális kontrollt tudjanak gyakorolni a résztvevők tekintetében. Az indítványozó azt is kiemelte, hogy a gázmaszk viselése semmilyen módon nem eredményezte a békés jelleg elvesztését. Indítványában kiemelte, hogy a Velencei Bizottság is arra hívja fel a figyelmet, hogy az arc eltakarása nem korlátozható az erőszakos magatartásra vonatkozó bizonyítékok hiányában.
- [13] A korlátozás aránytalanságát az indítványozó abban látja, hogy az arceltakarás tilalmát elrendelő rendelkezés célja álláspontja szerint enyhébb eszközökkel (szabálysértési vagy közigazgatási szankciók) is elérhető lenne. A büntetőjog eszköze ugyanis csak *ultima ratio* jellegű lehet. Korábban az arceltakarás szabálysértésnek minősült, és a jogalkotó nem adta alkotmányos indokát annak, hogy ezen a szankción szigorítson. Ráadásul a korábbi szabálysértés csak akkor valósult meg, ha az arceltakarás a személyazonosítást is megghiúsította. Ezzel szemben a mostani szabályozás általános tilalmat határoz meg. Az arányossági mérlegelés elvégzése az arceltakarás tilalma kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága által is kiemelt szempont, amelynek elmulasztása a gyülekezési szabadság sérelmét eredményezi.
- [14] Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró bíróságoknak az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulniuk. Azonban ennek hiányában sem állapíthatta volna meg a PKEB és a Törvényszék az indítványozó bűnösségét, mivel az arceltakarás a véleménynyilvánítás körébe tartozott, így a cselekmény társadalomra veszélyessége nem valósult meg. Mindezek alapján az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el a törvényszéki ítélet felülvizsgálatát.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

- [16] 2. A Btk. érintett rendelkezése:

„217/B. § (1) Aki a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét biztosító korlátozásait megsérti, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

[17] 3. A Gytv. érintett rendelkezése:

„9. § (2) Ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők

a) nem viselhetnek védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszthető ruházatot,

b) továbbá arcukat nem takarhatják el.”

III.

[18] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése tekintetében részben megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.

[19] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[20] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. §-a és az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján határidőben érkezett.

[21] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt az alapul szolgáló bírósági ítéletben érintett vádlott nyújtotta be az ügyet érdemben lezáró bírósági ítélettel szemben, amely tekintetében további jogorvoslatnak nincs helye.

[22] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, valamint a IX. cikk (1) bekezdésének a sérelmére is.

[23] 3.1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ezen alaptörvényi rendelkezés érvényesülése – főszabály szerint – egy alapjog-korlátozást megvalósító jogszabályi rendelkezés vonatkozásában vizsgálható, összevetve azt az érintett alapjog alkotmányos tartalmával. Jelen ügyben ezen érintett alapjog az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében megjelenő békés gyülekezéshez való jog. Ezért az Alkotmánybíróság jelen indítvány alapján az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének érvényesülését nem önállóan, hanem csak az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben tudta vizsgálni.

[24] 3.2. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének a sérelmére is, mivel álláspontja szerint azáltal, hogy a gyűlésen nem takarhatta el az arcát, sérült a szabad véleménynyilvánításhoz való joga, mivel nem tudta üzenetét szabadon kifejezni.

[25] A véleménynyilvánítás szabadsága egy kommunikációs alapjog, amelyhez az alapjogok rendszerében szorosan kapcsolódik a békés gyülekezéshez való jog. A gyűlések szervezése, megtartása és az azokon való részvétel ugyanis lehetőséget ad a vélemények közös kialakítására. Amennyiben valaki egy gyűlésen részt vesz, ő azonosul a gyűlés kommunikációs üzenetével, és azon ezáltal nem egyénileg fog véleményt nyilvánítani, hanem másokkal (a gyűlésen résztvevőkkel) közösen. Ha tehát egy gyűlésen résztvevőnek – álláspontja szerint – korlátozták a szabad véleménynyilvánítási jogát, akkor az ő esetében nem az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében deklarált véleménynyilvánítási szabadsága sérült (sérülhetett), hanem a VIII. cikk (1) bekezdésében garantált békés gyülekezéshez való joga.

[26] Mindezek alapján jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelmét önállóan nem vizsgálta.

[27] Az alkotmányjogi panasz ezen részével kapcsolatban azt is érdemes megjegyezni, hogy az indítványozó ezen alaptörvényi rendelkezéssel összefüggésben önálló érvelést nem is terjesztett elő (az érdemi indokolás hiánya pedig eleve az indítvány elbírálásának akadály). Érvelése ugyanis kizárólag az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódott.

- [28] 4. Az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is állította, mivel álláspontja szerint a Gytv. támadott rendelkezése a békés gyülekezéshez való jog szükségtelen és aránytalan sérelmét valósítja meg.
- [29] Ezen alaptörvényi rendelkezés tekintetében az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont], az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány benyújtását részletesen indokolta, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet fogalmazott meg a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére nézve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [30] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügy vonatkozásában alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés b) pontja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban álló módon korlátozza-e az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében deklarált békés gyülekezéshez való jogot.
- [32] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.
- [33] 6. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának indokolásában arra is hivatkozott, hogy álláspontja szerint az eljáró bírónak észlelnie kellett volna a Gytv. támadott rendelkezésének alaptörvény-ellenességét és az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia, valamint arra is, hogy ennek hiányában is észlelnie kellett volna, hogy a cselekménye a véleménynyilvánítás szabadságának körébe tartozott, és így a társadalomra veszélyesség hiánya miatt nem lett volna megállapítható a bűncselekmény elkövetése.
- [34] E körben fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel a rendes bíróságok feladata és kötelessége az előttük fekvő ügyet a hatályos jogszabályok szerint – azokat céljukkal és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezve – elbírálni. Abban az esetben, ha a bíróság egy alkalmazandó norma alaptörvény-ellenességét észleli, úgy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Abtv. 25. §-a alapján az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll eljárását kezdeményezheti. A normakontroll eljárás kezdeményezésének lehetősége azonban nem jelentheti azt, hogy az egyik perben álló fél erre vonatkozó indítványa a bíróság számára kötelezettséget keletkeztetne. A jogintézmény ugyanis elsősorban nem a peres felek jogérvényesítésével, hanem a bíró jogalkalmazó, jogértelmező tevékenységével áll kapcsolatban. Az eljáró bírónak a felek által javasolt értelmezéstől eltérően, a rendelkezésre álló jogértelmezési módszereket felhasználva kell meghatározni a vonatkozó jogi rendelkezések tartalmát – adott esetben értelmezéssel kell tehát megteremteni az összhangot az Alaptörvénnyel. A norma alkotmánybírósági megsemmisítésére csak akkor kerülhet sor, ha az említett módon nem lehet megteremteni az összhangot az Alaptörvénnyel {lásd: 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [12]}.
- [35] Emellett azt is fontos kiemelni, hogy bár az indítványozó a törvényszéki ítélet vélt alaptörvény-ellenességével kapcsolatban is megfogalmazott érveket, de azzal összefüggésben nem jelölte meg az Abtv. 27. §-át és határozott kérelmet sem fogalmazott meg annak megsemmisítésére nézve. Így az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy erre irányuló kérelmet az indítvány nem tartalmaz, így a törvényszéki ítélet esetleges alaptörvény-ellenességét sem vizsgálta.

IV.

- [36] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [37] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés b) pontja szükségtelen és aránytalan mértékben korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot.

- [38] A Gytv. érintett rendelkezése szerint, ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők arcukat nem takarhatják el. Ezen előírás kétségtelenül korlátozza a szabad és békés gyülekezéshez való jogot, hiszen a gyűlésen való részvétel jogát szűkíti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy ezen korlátozás összhangban áll-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével.
- [39] 2. Az Alkotmánybíróság a 3332/2018. (X. 26.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a gyülekezési jog kiemelt jellege nem jelenti azt, hogy az korlátozhatatlan alapjog lenne. Törvényi szinten a gyülekezéshez való jognak több általános korlátja is beazonosítható (lásd: 3332/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [21]). A jelen indítványban vizsgált Gytv. 9. §-a is ilyen korlátozásokat határoz meg. A Gytv. tervezetének parlamenti vitája során az előterjesztéshez benyújtott indokolás szerint „a békétlen, vagy békés jellegét elvesztett gyűlés nem áll az Alaptörvény VIII. cikkének (1) bekezdésének védelme alatt. Ebből következően a jogalkotónak kötelessége megalkotni azon szabályokat, amelyek a gyűlés békés jellegét hivatottak biztosítani.” Ugyanezen indokolás az arc eltakarásának tilalma kapcsán számos nemzetközi példát hoz fel, amelyek alapján megállapítja, hogy az arceltakarás tilalmának az oka, hogy „a résztvevők így lesznek egyértelműen azonosíthatóak mind a többi résztvevő, mind pedig a gyűlést esetlegesen biztosító rendőrök számára.”
- [40] Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság is foglalkozott korábban – még a régi Gytv. hatálya alatt született határozatában – az arc eltakarás kérdésével. A 14/2016. (VII.18.) AB határozatában kimondta az Alkotmánybíróság, hogy „hiányossága a Gytv.-nek, hogy nem rendelkezik az arc eltakarásáról, aminek főszabály szerint tilosnak kellene lennie [...]” {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [64]}.
- [41] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja a korlátozás céljaként a résztvevők azonosíthatóságát jelöli meg.
- [42] A békés gyülekezéshez való joggal összefüggésben fontos kiemelni, hogy bár „egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelem- és indulatmentes rendezvény” {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [46]}, de a közrend és közbiztonság fenntartása és garantálása a gyülekezéshez való jog gyakorlása során is elengedhetetlen. A Gytv. 4. §-a szerint a gyűlés vezetőjének a feladata, hogy megtegye a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket, így akár eltávolítsa a gyűlés békés jellegét megbontó, a korlátozó szabályokat be nem tartó résztvevőket. Ezzel együtt, ha ezen kötelességének a gyűlés vezetője nem tesz eleget, akkor ezen kötelezettséget a rendőrség, mind a rendezvényt biztosító hatóság látja el. Ennek során pedig fontos szempontként jelenik meg, hogy a rendőrség azonosítani tudja a résztvevőket. Ez megtörténhet a tömegből történő kiemelés által, vagy pedig a tömegben lévő személy más eszközzel való azonosítása által. Amennyiben ez valamilyen okból ellehetetlenül, jelen esetben mivel a résztvevő az arcát eltakarta, akkor a közrend és közbiztonság sem lesz feltétlenül biztosítható. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontjának korlátozási célja egy legitim célnak tekinthető.
- [43] 3. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti vizsgálat következő elemeként a korlátozás szükségességét kell megvizsgálni.
- [44] Kérdésként fogalmazható meg, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti korlátozás legitim céljának (azonosíthatóak legyenek a résztvevők) eléréséhez szükséges-e az arc eltakarás „általános” tilalmának kimondása.
- [45] A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 29. §-a szerint – többek között – a közrend, a közbiztonság védelme céljából a rendőr a személyazonosság megállapítása érdekében igazoltatást végezhet. Ez főszabály szerint személyes kontakttal valósítható meg. Ugyanakkor egy tömegrendezvényen ez nem minden esetben kivitelezhető. Ezzel összhangban az Rtv. 42. § szerint a rendőrség a rendőri intézkedéssel, illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt készíthet. Emellett a rendőrség közterületen, ahol az közbiztonsági, bűnmegelőzési, illetve bűnüldözési célból igazolhatóan szükséges, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon képfelvényt helyezhet el és felvételt készíthet. Amennyiben pedig indokoltá válik (pl. a felvételen szereplő személy bűncselekményt követett el, vagy épp egy gyűlésen a közrendet, közbiztonságot veszélyeztető tevékenységet folytatott), akkor a rendőrség, vagy épp az ügyészség és bíróság, a felvételek alapján is elvégezheti a személyazonosítást.
- [46] Amennyiben a Gytv. nem határozná meg a gyűléseken érvényesülő, főszabály szerinti arc eltakarási tilalmat, akkor ezen személyazonosítási (legitim) cél nem lenne teljeskörűen, és minden esetben elérhető.
- [47] Mindezek alapján ezért megállapítható, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti korlátozás, a korlátozás legitim céljával összevetve, szükségesnek tekinthető.

- [48] 4. A jelen indítványban támadott Gytv. rendelkezés Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti vizsgálatának utolsó eleme a korlátozás arányosságának a vizsgálata. E körben azt kell megvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy az arc eltakarás tilalma által okozott hátrány illetve szankcióval fenyegetettség (ami jelen esetben az arc eltakarása miatt indult büntetőeljárásban kiszabott büntetésben manifesztálható), arányban áll-e a fentiekben azonosított legitim céllal (vagyis a közrend, közbiztonság érdekében megvalósuló, a résztvevők személyének azonosíthatóságához fűződő céllal).
- [49] E körben ismételten fontos kiemelni, hogy egy gyűlésen való részvétel célja a közös véleménynyilvánítás. Minden gyűlésnek meghatározható ugyanis egy közös kommunikációs üzenete. Minden résztvevő, aki elmegy az adott gyűlésre, feltételezhetően osztja ezt a közös kommunikációs üzenetet, azzal azonosulni tud. Ennek a közös véleménynyilvánításnak azonban a gyűlés szervezője, valamint vezetője (aki főszabály szerint a szervező lesz, de ettől el lehet térni) által meghatározott keretei vannak. A Gytv. ugyanis egyértelműen kimondja, hogy a szervező az, aki a gyűlésen való részvétellel a résztvevőket nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti, továbbá a gyűlést megszervezi, és azt vezeti. Minden gyűlésen egyértelműen meghatározhatónak kell lennie a szervező/vezető személyének, hiszen az ő személyéhez kapcsolódik a gyűlés békés jellegének a megőrzési kötelessége is. Így, ha változik a vezető személye, azt haladéktalanul közölni kell a rendőrséggel és a résztvevőkkel is. Emellett ha a gyűlés szervezője vagy vezetője nem ismert, azt kell vezetőnek tekinteni, aki a napirendet meghatározza, akinek a gyűlés menetére befolyása van, illetve, aki harmadik személyekkel szemben a gyűlést képviseli. A gyűlés vezetőjének pedig jól meghatározható kötelességei vannak. Így pl. a gyűlés vezetője meghatározza a gyűlés rendjét és lefolyását, ennek során dönt a szó megadásáról és megvonásáról, a gyűlés berekesztéséről vagy befejezéséről nyilvánításáról és szétszéleszti a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket. Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. A gyűlés vezetője felel a gyűlés békés jellegének megőrzéséért és a rendőrségi határozatban előírtak betartásáért. A gyűlés vezetője a gyűlésről kizárhatja azt, aki a gyűlést súlyosan megzavarja. Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el, a gyűlés helyszínéről a vezető eltávolíttatja. Ha a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyezteti, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, a kizárt személy eltávolításában a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti. Mindezekből is jól látható, hogy a gyűlés irányát és menetét a vezető határozza meg. Ha valaki egy gyűléshez csatlakozik, akkor a vezető utasításait kell követnie (ezt a Gytv. is megerősíti a 6. § (1) bekezdésében: „A gyűlés résztvevői kötelesek a gyűlés vezetőjének és az irányítása alatt álló rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni”), ide értve az arc eltakarás kérdését is.
- [50] Fontos kiemelni, hogy bár a Gytv. főszabály szerint az arc eltakarásának a tilalmáról rendelkezik, de ez alól lehet kivétel. A Gytv. 9. § (2) bekezdése ugyanis úgy fogalmaz, hogy „ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők [...] arcukat nem takarhatják el.” Amennyiben a szervező(k) a gyűlés bejelentése során jelzi(k) azt a rendőrség irányába, hogy a gyűlés célja miatt a résztvevők az arcukat (akár csak egy rövid időre) el fogják takarni (ez akár a jelen gyűlés esetében is lehetséges lett volna, ha a szervező a fakivágás elleni tiltakozás jegyében a levegő minőségének várható romlása miatt, kommunikációs célzattal, akár csak egy rövid időre is fel szeretne vetetni a résztvevőkkel a gázmaszkot), és ezt a szervező a rendőrséggel való egyeztetés során tisztázza, a rendőrség pedig eszerint tudomásul veszi a bejelentést, akkor a résztvevők eltakarhatják az arcukat (általános jelleggel vagy a rendőrségi határozatnak megfelelően – pl. időbeli korlátozással). Ez pedig összhangban áll az Alkotmánybíróság korábbi határozatával is. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatában azt is kimondta, hogy az arc eltakarásnak egy gyűlésen „főszabály szerint tilosnak kellene lennie, megfelelő kimentési lehetőséggel” [14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [64]].
- [51] Itt is fontos felhívni azonban a figyelmet (újból) arra, hogy a résztvevők jogszerűen csak a szervező által közzétett felhívás szerint cselekedhetnek, mivel a gyülekezés szabadsága szükségszerűen csak csoportosan gyakorolható. Ha a rendőrség által tudomásul vett bejelentés szerint az arc eltakarása nem lehetséges, akkor a résztvevők egyénileg nem dönthetnek másképp (szankció fenyegetettsége nélkül). Ez alól pedig nem ad felmentést sem a Gytv. nem ismerete (hiszen a jogszabály nem ismerete nem mentesít), sem pedig a gyűlés pontos felhívásának a nem ismerete (ahogyan az sem, ha a résztvevő nem követi a vezető utasításait).
- [52] Mindezek alapján megállapítható, hogy az arc eltakarás tilalma ugyan egy főszabály a Gytv.-ben, azonban – összhangban az Alkotmánybíróság korábbi döntésével – nem kivételt nem tűrő szabály. Azaz, ha a szervező a bejelentésben jelzi, és azt a rendőrség ezen tartalommal tudomásul veszi, akkor az arc eltakarás lehetséges. A résztvevőnek pedig a szervező, illetve a vezető utasításait kell követnie, és a felhívás tartalma szerint kell cselekednie. Ha ezt elmulasztja, akkor viszont számolnia kell a jogszabályi következményekkel.

- [53] Megállapítható tehát, hogy a kimentés lehetőségére is tekintettel, a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja által meghatározott korlátozás, a korlátozás legitim céljával összevetve nem tekinthető aránytalan korlátozásnak.
- [54] 5. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó véleménynyilvánításhoz való joga (amelyet a korábban írtak szerint önállóan az Alkotmánybíróság nem vizsgált) azért sem sérülhetett volna, mivel azt semmilyen jogszabály nem zárja ki, hogy az indítványozó egymaga (hiszen egy fő véleménynyilvánítása nem közös véleménynyilvánítás, ezért nem is tartozik a Gytv. hatálya alá), úgy tiltakozzon a fák, erdők kivágása ellen, hogy gázmaszkot viselve, tiltakozó táblákkal jelenik meg közterületen.
- [55] 6. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja megerősíteni azt a többször is kimondott álláspontját, miszerint az Alkotmánybíróságnak nincs jogosítványa a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság csak a normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat. [...] Az Alkotmánybíróságnak tehát arra van jogosítványa, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira (lásd többek között: a 3223/2024. (VI. 25.) AB határozat, Indokolás [43]).
- [56] Annak a jogszabályi változtatásnak a kérdése/ténye, hogy korábban a jogalkotó a gyűléseken való arc eltakarást csak szabálysértésnek tekintette, a hatályos szabályok szerint azonban már bűncselekménynek, nem alkotmányossági kérdés. Ezen változtatás megtételére a jogalkotónak, a büntetőpolitika keretében joga volt. Az Alkotmánybíróságnak itt legfeljebb a kérdéses Btk. rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára lenne lehetősége, ez azonban jelen indítványnak nem volt tárgya.
- [57] 7. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban nem sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [58] 8. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdés *b)* pontja nem ellentétes az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével, így az Abtv. 45. § (6) bekezdésének alkalmazása sem volt indokolt, az alkotmányjogi panasz ezen részéről az Alkotmánybíróságnak nem kellett rendelkeznie.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1867/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1058/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 3. § (2a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.V.20.014/2024/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Kecskés Krisztián ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 3. § (2a) bekezdése, továbbá az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján a Kúria Pfv.V.20.014/2024/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panasz az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó egy két lakóház felépítménnyel rendelkező ingatlan 45/90 arányú tulajdonosa. Az ingatlan összesen öt személy tulajdonában áll, akik az ingatlan használatát egymás között szerződésben szabályozták.
- [4] Az indítványozó 2018 nyarán a kizárólagos használatában álló lakás jelentős – 150 m²-rel történő – bővítésébe kezdett, amelyhez a tulajdonostársak írásbeli hozzájárulását kérte. A tulajdonostársak egyike, az előzményi per felperese – aki a házastársával, a II. rendű alperessel az ingatlan 15/90 arányú tulajdonosa – a hozzájárulást megtagadta. A felperes többször közölte az indítványozóval, hogy az építkezés számára kifejezetten sérelmes, s mivel az indítványozó ennek ellenére az építkezést megkezdte, 2018 nyarán építésfelügyeleti hatósági eljárást kezdeményezett. A hatóság az építkezést 2019 januárjában felfüggesztette, majd a felfüggesztés ellenére folytatódó munkálatok miatt az indítványozót pénzbírsággal sújtotta.
- [5] Az építési hatóság határozatában az indítványozót a tulajdonostársak R. 3. § (2a) bekezdése szerinti hozzájáruló nyilatkozatának beszerzésére kötelezte azzal, hogy ellenkező esetben az épületrész bontásáról és az eredeti állapot helyreállításáról fog rendelkezni. Az indítványozó vitatta, hogy szükség volna a tulajdonostársak hozzájáruló nyilatkozatának beszerzésére, ezért pert indított a közigazgatási határozat bíróság általi felülvizsgálata iránt. A Fővárosi Törvényszék 19.K.705.996/2020/28. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította.
- [6] Az indítványozóval azonos épületben lévő másik lakás kizárólagos használói – a későbbi peres eljárás III. és IV. rendű alperesei – a tulajdonosi hozzájárulást megadták, míg a felperes és a II. rendű alperes azt – intimitásvesztésre, a benapozottság és zöldterület csökkenésére, panoráma elvesztésre, valamint a további beépíthetőség korlátozására hivatkozva – továbbra is megtagadták.
- [7] Az indítványozó ezt követően pert indított a felperes és a II. rendű alperes tulajdonosi hozzájáruló nyilatkozatának ítélettel történő pótlására. A keresetet a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság 4.P.20.988/2021/15. számú ítéletével elutasította. Az elsőfokú döntést a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 52.Pf.630.249/2022/7. számú ítéletével helybenhagyta.
- [8] A felperes jogi képviselője útján 2019. július 12. napján felszólította az indítványozót az építkezés leállítására, ami nem vezetett eredményre.
- [9] 2.2. Az építkezés leállítását célzó eredménytelen felszólítás után a felperes keresetében kérte, hogy a bíróság rosszhiszemű ráépítés okán – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:71. §, 5:72. §, 5:74. §, valamint az 5:29. § alapján – kötelezze az indítványozót az új épületrészek bontására és az eredeti állapot helyreállítására, a II–IV. rendű alpereseket pedig mindezek tűrésére. Az indítványozó a kereset elutasítását kérte, mondván, az építkezést a hatályos jogszabályi rendelkezések betartásával kezdte meg, a felperes hozzájárulását pedig csak a jószomszédi viszony megtartása miatt kérte.

- [10] A Budapesti IV. és XV. Kerületi Bíróság 2023. március 21. napján kelt, 3.P.20.736/2022/15. számú ítéletével kötelezte az indítványozót arra, hogy 15 napon belül a lakóházbővítés során kivitelezett épületrészeket bontsa le és állítsa helyre az eredeti állapotot. Kifejtette, hogy az R. 3. § (2a) bekezdése alapján ugyan az építkezés kezdetekor nem volt szükség tulajdonosi hozzájárulásra, a polgári jog szabályai szerint azonban igen. Az építkezés jogellenességét az építési szabályok esetleges betartása nem feltétlenül zárja ki, amennyiben a polgári jogi jogellenesség fennáll, az építmény bontása a Ptk. szabályai szerint elrendelhető. Az indítványozó beruházása nyilvánvalóan meghaladja a rendes gazdálkodás körét, amely kiadáshoz a Ptk. értelmében a tulajdonostársak egyhangú határozata szükséges, s ez nem állt rendelkezésre. A perbeli esetben – a Ptk. 5:71. és 5:72. §-ai alapján – az indítványozó rosszhiszeműsége nyilvánvaló, de bontási kötelezettsége a felperes tiltakozása miatt is fennáll, mert arra olyan időben került sor, amikor az eredeti állapot helyreállítása még nem okozott volna aránytalan károsodást.
- [11] A felperes és az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró Fővárosi Törvényszék 2023. október 19. napján kelt, 52.Pf.633.146/2023/11. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet megváltoztatta és a felperes keresetét elutasította, mert az volt az álláspontja, hogy az indítványozónak az építkezés megkezdéséhez a többi tulajdonos hozzájárulására nem volt szüksége. Az indítványozó az építkezés kezdetekor hatályos építésügyi előírásokat betartotta, s a kizárólagos használatában álló ingatlanrészen jogosult volt az építkezésre. Az R. szabályai az építkezés kezdetekor csak arra az esetre írták elő a tulajdonos hozzájárulásának beszerzését, ha az építető egyáltalán nem rendelkezett tulajdonjoggal az érintett ingatlanban. A Ptk. 5:78. § (2) bekezdés a) pontja csak akkor követeli meg az egyhangú határozathozatalt, ha a közös tulajdont érintő, valamennyi tulajdonost terhelő kiadásról kell dönten, a perbeli esetben azonban a beruházást kizárólag az indítványozó finanszírozta.
- [12] A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben elsődlegesen annak hatályon kívül helyezését és a keresetének helyt adó döntés meghozatalát, másodlagosan az első- vagy a másodfokú bíróság új eljárásra kötelezését kérte. Az indítványozó ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.
- [13] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2024. október 9. napján kelt, Pfv.V.20.014/2024/5. számú ítéletével a jogerős döntést hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Rámutatott, hogy az adott esetben az indítványozó építkezésének magánjogi megítélése volt kérdéses, s a felperes a rosszhiszemű ráépítés polgári jogi jogkövetkezményeinek alkalmazását kérte. A Kúria korábbi döntéseire hivatkozással (Pfv.21.043/2022/11., Pfv.20.114/2021/10.) utalt arra is, hogy a gyakorlat következetesen alkalmazza az önálló jogági jogellenesség szabályát, amely miatt a közigazgatási jogi szempontból hibátlan építetői eljárás is vezethet magánjogi jogkövetkezmények alkalmazásához és fordítva, a közigazgatási engedélyek hiánya sem fosztja meg automatikusan az építkezőt a magánjogi védelemtől. A közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben hozott határozatnak ezért nincs kihatása a jelen eljárásra, a ráépítés törvényi feltételeit tisztán a Ptk. alapján kell megítélni. A Kúria szerint az indítványozó az építkezésre nem volt jogosult, osztatlan közös tulajdon esetén az építkezés – részilletőségeik arányában – a tulajdonostársak tulajdonára, azaz idegen földre is történik. Mivel a perbeli esetben az nem volt vitatott, hogy a felperes az építkezéshez nem járult hozzá a ráépítés törvényi feltétele teljesült, az indítványozó ugyanis anélkül járt el, hogy erre – teljes mértékben – jogosult lett volna. Az indítványozó ráépítése nemcsak jogellenes, hanem rosszhiszemű is volt. Egyrészt azért, mert a felperes a beruházás ellen olyan időben tiltakozott, amikor az eredeti állapot helyreállítása még nem okozott volna aránytalan károsodást, másrészt azért is, mert a szerkezetet és alapterületet érintő jellege miatt az indítványozó számára már az építkezés megkezdését megelőzően nyilvánvalónak kellett lennie az építkezésnek a felperes tulajdonjogára nézve sérelmes volta. Az adott esetben tehát az elsőfokú bíróság értelmezte helyesen a tényállásban foglaltakat és helyesen következtetett az indítványozó építkezésének rosszhiszeműségére.
- [14] 2.3. Az indítványozó hiánypótlást követően kiegészített, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, az M) cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdései és a XV. cikk (2) bekezdése sérelmére hivatkozással kérte az R. 3. § (2a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Alapjogi sérelmét elsősorban abban látja, hogy az R. 3. § (2a) bekezdése a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.
- [15] Érvelése szerint az R. 3. § (2a) bekezdése visszaható hatálya mellett azért is sérti az Alaptörvény B) cikke szerinti jogállamiság követelményét, mert ellentétes a jogszabályi hierarchiával. Az ugyanis „olyan tulajdonjogi (tulajdonnal való rendelkezést érintő) szabályozást alkot, ami ellentétes a Ptk. kötelmi szabályaival, mely szerint a feleknek (jelen esetben a tulajdonostársaknak) jogában áll a közös tulajdon használatának a rendezését szerződésben megtenni. Ilyen kötelmi jellegű megállapodás esetén pedig a kötőerőt maga a Ptk. (törvény) adja, mellyel ellentétes szabályt kormányrendelet nem alkothat.”

- [16] Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti szerződési szabadság sérelmét az indítványozó abban látja, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés „a közös tulajdonban álló ingatlanok vonatkozásában létrejött használati megállapodások tartalmát figyelmen kívül hagyja (kvázi semmisnek tekinti) és azon esetekben is a másik tulajdonostárs beleegyezéséhez köt egy építési (átalakítási) munkálatot, ha az a másik tulajdonostárs tulajdoni illetőségét nem érinti, mert az az egyik tulajdonostárs kizárólagos használatában álló ingatlanrészen valósul meg.”
- [17] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét az indítványozó azért állítja, mert a Kúria ítélete nyomán az osztatlan közös tulajdonban, de a kizárólagos használatában álló ingatlant bővíteni, fejleszteni nem tudja „az ingatlanrészt semmilyen formában nem birtokló, azzal rendelkezni nem jogosult tulajdonostárs hozzájárulása nélkül.”
- [18] Lényegében ugyanezen indokok alapján kérte az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított panaszában a Kúria Pfv.V.20.014/2024/5. számú ítéletének megsemmisítését.
- [19] Az Alaptörvényben B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének sérelmét az indítványozó azért állítja, mert érvelése szerint az ügyben eljáró bíróságok az R. 3. § (2a) bekezdését visszaható hatállyal alkalmazták arra hivatkozással, hogy a jogalkotó eredeti szándéka is ez volt.
- [20] Álláspontja szerint az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti szerződési szabadság sérelmére vezet, hogy a kúriai döntés figyelmen kívül hagyta a felek közötti használati megállapodást és a többi tulajdonostárs egyhangú beleegyezéséhez köt egy olyan felújítási és korszerűsítés munkálatot, mely az indítványozó kizárólagos használatában álló ingatlanrészen valósul meg, a többi tulajdonostárs tulajdoni illetőségét nem érinti, számukra költséggel sem jár.
- [21] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét az indítványozó azért állítja, mert a Kúria ítélete nyomán a már megépített ingatlanrész elbontására köteles, amely számára jelentős mértékű érdeksérelmet jelent.
- [22] Az indítványozó – feltehetően elírás okán – az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és a 27. § (1) bekezdésre alapított panasz tekintetében is következetesen hivatkozik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése körében a szerződési szabadság, valamint – a XII. cikk felhívása és önálló indokolás előterjesztése nélkül – a vállalkozáshoz való jog sérelmére.
- [23] Az indítvány az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét, valamint a vállalkozáshoz való jogot illetően indokolást sem az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, sem pedig a 27. § (1) bekezdésre alapított panasz tekintetében nem tartalmaz.
- [24] 3. Az Építési és Közlekedési Minisztérium építészeti államtitkára *amicus curiae* beadványban fejtette ki álláspontját.
- [25] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése alapján megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [26] 4.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó meghatalmazással rendelkező jogi képviselője a Kúria ítéletét 2024. december 16. napján vette át, az alkotmányjogi panaszt 2025. február 13. napján, határidőben terjesztette elő az elsőfokú bíróság útján.
- [27] Az indítványozó jogosult és érintett is, mert a bírósági eljárásban fél volt, saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. A panasz a befogadás jogorvoslatok kimerítésével kapcsolatos feltételének is megfelel, mivel a Kúria felülvizsgálati ítéletével szemben további jogorvoslatnak nincs helye.
- [28] 4.2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint a 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának megsértése esetén nyújtható be.
- [29] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére csak kivételesen, a kellő felkészülési idő hiányával, illetve a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmával összefüggésben alapítható alkotmányjogi panasz [lásd például: 3370/2023. (VII. 19.) AB végzés, Indokolás [20]].
- [30] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét a visszaható hatályú jogalkotással összefüggésben is állítja, így az az alkotmányjogi panaszokkal szemben támasztott alaptörvényi, illetőleg törvényi feltételek teljesülése esetén, érdemi elbírálásra alkalmas [lásd hasonlóan: 3167/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [13]–[14]]. Az indítványozó azon érvelése viszont, amely szerint az R. 3. § (2a) bekezdése ellentétes a jogszabályi hierarchia szabályrendszerével, nem áll összefüggésben sem a kellő felké-

születési idő hiányával, sem a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmával, ezért nem alkalmas érdemi vizsgálatra.

- [31] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással a szerződési szabadság, valamint – önálló indokolás előterjesztése nélkül – a vállalkozáshoz való jog sérelmét is állította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által előadottak tartalmilag nem hozhatók összefüggésbe a jogállamiság elvének vagy a vállalkozáshoz való jog állított sérelmével. Ezért az indítványozó ezen érveit az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből levezethető szerződési szabadság körében értékelte.
- [32] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdése {3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [98]; 1005/2026. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [21]}; és a XV. cikk (2) bekezdése {17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30]} az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának minősülő tartalmat hordoznak, így arra alkotmányjogi panasz alapítható. Az Alaptörvény M) cikkével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény e rendelkezéséből levezethető szerződési szabadság nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezzi az Alaptörvény védelmét és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható {33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}.
- [33] 4.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz vizsgálatának elengedhetetlen feltétele, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést a bíróság az indítványozó egyedi ügyében alkalmazza {lásd pl. 3022/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [29]; 3348/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [39]}.
- [34] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárás tárgya az indítványozó beruházásának polgári jogi megítélése, s nem az R. 3. § (2a) bekezdése szerinti építési hatósági előírásnak való megfelelés volt. Ebből következik, hogy az R. kifogásolt rendelkezésének az alkalmazására az adott esetben nem került, nem is kerülhetett sor.
- [35] E helyütt utal az Alkotmánybíróság arra is, hogy az elsőfokú bíróság nem azért adott helyt a felperes keresetnek, mert az R. 3. § (2a) bekezdése szerinti – építési hatósági – előírásoknak az indítványozó nem tett eleget, hanem azért, mert a bizonyítékok értékelését követően arra a következtetésre jutott, hogy az építmény bontását a Ptk. szabályai szerint kell elrendelni. Ezzel összhangban a Kúria is kifejezetten rögzítette felülvizsgálati ítéletében, hogy a per tárgya az indítványozó építkezésének magánjogi megítélése, s nem az építési hatósági előírásoknak való megfelelés volt. Az előzményi közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben hozott határozatnak nincs kihatása jelen eljárásra, a ráépítés törvényi feltételeit tisztán a Ptk. alapján kell megítélni. Az önálló jogági jogellenesség szabálya okán ugyanis a közigazgatási jogilag hibátlan építetői eljárás is vezethet szankciós magánjogi jogkövetkezmények alkalmazásához és fordítva, a közigazgatási engedélyek hiánya sem fosztja meg automatikusan az építkezőt a magánjogi védelemtől.
- [36] Az előzőekben írtakra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz érdemben nem bírálható el, mert nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek.
- [37] 4.4. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 52. § (1) bekezdésében rögzített határozottság feltételének.
- [38] Az indítvány a határozott kérelem követelményének az alábbi kivétellel megfelel.
- [39] Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozói jogosultságot megalapozza; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntést; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit; kifejezett kérelmet tartalmaz arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [40] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a tulajdonhoz való jog Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti sérelmét és a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét pusztán állítja, de nem ad elő alkotmányjogi érveléssel alátámasztott indokolást arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek, ekként nem alkalmas érdemi elbírálásra {3272/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]; 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [27]}.

- [41] 5. Az Abtv. 29. §-a alapján az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét támasztja alá vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [42] Az indítványozó állítása szerint azért sérti a bírói döntés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvét, mert az R. 3. § (2a) bekezdését az ügyben eljáró bíróságok visszaható hatállyal alkalmazták. Értelmezésében az Alaptörvény M) cikkéből levezethető szerződési szabadság és a XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog sérelme egyaránt onnan ered, hogy a kúriai döntés figyelmen kívül hagyta a felek közötti használati megállapodást és a már megépített ingatlanrész elbontására kötelezte, amely számára jelentős mértékű érdeksérelemmel járt.
- [43] 5.1. Az Alkotmánybíróság az indítványozó Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmével összefüggésben előadott érvei tekintetében rámutat, hogy az alkotmányjogi panasz alapját képező peres eljárásban az R. 3. § (2a) bekezdését az ügyben eljáró bíróságok – a 4.3. pontban (Indokolás [34]) foglaltak szerint – nem alkalmazták. Erre figyelemmel az indítványozóknak a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának sérelmével kapcsolatos érvei nincsenek összefüggésben a sérelmezett bírói döntésekkel.
- [44] 5.2. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog és a szerződési szabadság sérelmét állító indítványozói érvelés kapcsán utal töretlen gyakorlatára, amely szerint az Abtv. 27. §-a alapján nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára {3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [11]}. „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon” {3137/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [45] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó panaszában és annak kiegészítésében felvetett kérdések nem alkotmányossági, hanem törvényességi jellegűek. Az indítványozó a bírósági döntéssel szembeni kifogásait fogalmazza meg, illetve a bíróság jogértelmezését és jogalkalmazását vonja kritika alá. A támadott ítéletben foglalt döntést magát, annak hátrányos voltát tekinti alapjogi sérelemnek, a döntés Alkotmánybíróság általi megváltoztatása érdekében.
- [46] Összességében megállapítható, hogy az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában kizárólag törvényességi kérdéseket vetett fel, s valójában a Kúria jogértelmezésének kritikáját fogalmazta meg. Tévesnek tartja az ügyében hozott döntést és az ennek folytán jogerőssé vált elsőfokú ítéletet, egy számára kedvező tartalmú új döntés meghozatalát kívánja elérni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban „[ö]nmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására” {3364/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [47] 6. A kifejtettek alapján az indítvány nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, a 29. §-ában és az 52. § (1b) bekezdés e) pontjában meghatározott befogadhatósági feltételeknek, amely okán az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/588/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1059/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.VI.30.195/2024/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Litresits András ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Budaiörsi Járásbíróság 4.G.40.050/2023/7. számú elsőfokú és a Budapest Környéki Törvényszék 14.Gf.40.066/2023/8. számú másodfokú ítéletére is kiterjedően kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Gfv.VI.30.195/2024/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panasz az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó (az előzményi per felperese), a lefolytatott közbeszerzési eljárás nyerteseként 2018. február 6-án keretmegállapodást (a továbbiakban: keretmegállapodás) kötött az alperessel. Ennek értelmében kötelezettséget vállalt legfeljebb bruttó 9 520 000 000 forint keretösszeg erejéig a lehívás szerinti összetételű és darabszámú csomagok összeállítására és eljuttatására az elvárt teljesítés kezdőnapját követő 15 napon belül valamennyi teljesítési helyre egy-három havonta az általa összeállított szállítási ütemterv szerint.
- [4] A felek 2019. szeptember 2. napján a keretmegállapodás alapján adásvételi szerződést kötöttek, melyben az alperes 52 835 darab élelmiszer-csomag szállítását rendelte meg tizenöt napos teljesítési határidővel.
- [5] Az indítványozó a szerződéskötést követően 2019 szeptemberében több alkalommal küldött az alperes részére termékváltási kérelmet, és jelezte, hogy két terméktípus esetében hibás szavatosságú termékkel kívánja megkezdni a teljesítést. Az alperes egy termék tekintetében elfogadta a termékváltási kérelmet, s felhívta az indítványozót, hogy a rendelkezésére álló 30 000 darab termékkel kezdje meg a teljesítést.
- [6] Az indítványozó a szállítási ütemterv vonatkozásában is egyeztetést kezdeményezett, arra hivatkozással, hogy szeptember 16-án előreláthatólag még nem tudja elkezdni a teljesítést, majd szeptember 17-én közölte az alperessel, hogy szeptember 19-én kezdi meg a teljesítést.
- [7] Az alperes 2019. szeptember 18. napján az indítványozó súlyos szerződésszegésére hivatkozva azonnali hatállyal felmondta a keretmegállapodást, valamint az adásvételi szerződést és felhívta az indítványozót, hogy a felmondás kézhezvételétől számított nyolc napon belül fizessen meg 9 899 846 forint meghiúsulási kötbért.
- [8] Az alperes azonnali hatályú felmondását hat okra alapította. Egyrészt arra, hogy az ütemterv szerinti szállítások elmaradtak, illetve több mint négy órás késedelemmel történtek meg, másrészt hivatkozott a szállítási ütemterv késedelmes megküldésére, amely csupán a lehívás kézhezvételétől számított hetedik munkanapon történt meg. Harmadrészt kifogásolta a bemutatópéldány (mintacsomag) késedelmes benyújtását, ami még 2019. szeptember 16-án sem történt meg, negyedrészt kifogásolta annak vizuális megjelenését, mert a betűméret aránya nem felelt meg a keretmegállapodás és az adásvételi szerződés képi elemek elhelyezésére vonatkozó előírásainak. Ötödrészt arra hivatkozott, hogy a bemutató csomagokban található élelmiszerek közül négy termék szavatossági ideje nem felelt meg a keretmegállapodásban és az adásvételi szerződésben rögzített követelményeknek, azaz a teljesítéskor nem rendelkezett a szavatossági időtartam 60%-ával. Végezetül hivatkozott arra, hogy a bemutató csomagban több hibás termék is található.
- [9] Az indítványozó 2019. szeptember 20-án kelt iratában vitatta a felmondás jogszerűségét, a kötbér fizetését megtagadta. Érvelése szerint az alperes nem tett eleget az adásvételi szerződésben foglalt azon kötelezettségének, amely szerint a felmondási jog gyakorlása előtt legalább három munkanapos határidővel köteles írásban felhívni a szerződésszegés megszüntetésére. Állította továbbá, hogy az alperes nem tett eleget az együttműködési kötelezettségének, mert rendkívül rövid határidőt biztosított a szerződés teljesítésére. Vitatta a teljesítési késedelmet is, álláspontja szerint nem volt köteles a szállítás megkezdésére mindaddig, amíg az alperes a végleges ütemtervet egészében nem fogadta el.

- [10] Az indítványozó keresetében annak megállapítását kérte, hogy a felperes részéről a 2018. február 6. napján kelt keretmegállapodás és a 2019. szeptember 2. napján kelt adásvételi szerződés azonnali hatályú felmondása jogellenes volt, a jogviszonyok fennállnak. Hivatkozott a felmondás formai okból való érvénytelenségére is, állítva, hogy a felmondó nyilatkozat nem az arra jogosulttól származik.
- [11] A felmondási okok megalapozatlanságát is állította, ami miatt a felmondás sérti a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1:4. és 1:5. §-át. Érvelése szerint az alperes a felmondással a Ptk. 6:62. §-ába ütközően megszegte az együttműködési kötelezettségét. Hivatkozott az alperes közbenső szerződésszegésére (Ptk. 6:150. §), s fenntartotta a 2019. szeptember 20-án kelt iratában foglalt érveit.
- [12] Az alperes a kereset elutasítását kérte. Előadta, hogy a felmondást az indítványozó teljesítési késedelmére és hibás teljesítésére alapozta, amely szerződésszegő magatartások az adásvételi szerződés szerinti súlyos szerződésszegésnek minősülnek, s megalapozták az alperesi érdekmúlást is. Előadta, hogy a szoros határidőre figyelemmel nem volt lehetősége az adásvételi szerződés szerinti, a jogkövetkezményre történő figyelmeztetés megküldésére.
- [13] Az első fokon eljáró Budaörsi Járásbíróság 2023. október 25. napján kelt, 4.G.40.050/2023/7. számú ítéletével a keresetet elutasította, mert az volt az álláspontja, hogy az alperes felmondása nem volt jogellenes, a szerződésszegések okaiért az indítványozó felelős. Megállapította, hogy az indítványozó alaki kifogásaival szemben a felmondó nyilatkozat az arra jogosulttól – az alperesi főigazgatótól – származott, az e-mail útján való megküldésére pedig a keretmegállapodás lehetőséget adott. Az ütemtervben szereplő szállítások elmaradása, illetve késedelve tekintetében megállapította, hogy teljesítés nem történt, mert az alperes még az indítványozó által vállalt teljesítés napja előtt felmondta a szerződést, többek között a szállítási ütemterv késedelmes megküldése miatt, amely az indítványozó érdekkörében felmerülő okként szerződésszegésnek minősül. A szállítási ütemterv elfogadásának hiányával kapcsolatos indítványozói álláspont tekintetében az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a felek közös megegyezéssel módosították az első lehívást 30 000 csomagra. Az alperes kifejezetten kérte, hogy az indítványozó kezdje meg a szállítást, azonban az mégis elmaradt. Az ítélet indokolása kitért arra is, hogy a keretmegállapodás alapján a szerződés felmondását megelőző felhívás szabályait akkor kell alkalmazni, ha van rá lehetőség. Az elsőfokú bíróság e tekintetben elfogadta az alperesi álláspontot, amely szerint a többszörös szerződésszegésre és arra figyelemmel, hogy a szűk határidők miatt a rászorulóknak várták a csomagokat, nem volt lehetőség a szabály alkalmazására.
- [14] A Budapest Környéki Törvényszék 2024. április 25. napján kelt, 14.Gf.40.066/2023/8. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és megállapította, hogy az indítványozó és az alperes között létrejött keretmegállapodás és adásvételi szerződés alperes általi 2019. szeptember 17-én kelt azonnali hatályú felmondó jognyilatkozata érvénytelen. Ezt meghaladóan a keresetet elutasította. A másodfokú bíróság is megállapította az indítványozó többszörös szerződésszegését (szállítási ütemterv késedelmes megküldése, a felperes által 2019. szeptember 16. és 17. napjára vállalt kiszállítás elmaradása, a mintacsomag bemutatásának késedelve, a lehívásnak meg nem felelő tartalmú csomag), azonban arra a következtetésre jutott, hogy azok nem alapozták meg az azonnali hatályú felmondást. Az indítványozó nem volt elzárva attól, hogy a lehívásnak megfelelő terméket a szerződésnek megfelelően leszállítsa, és az alperes oldalán érdekmúlás sem következett be. A másodfokú bíróság értelmezésében nem mellőzhető körülmény, hogy az alperes írásban nem hívta fel az indítványozót a szerződésszegő magatartások megszüntetésére és a szerződésszerű teljesítésre.
- [15] A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Az ügy érdemére is kiható jogszabálysértésnek tartotta, hogy a másodfokú bíróság nem vette figyelembe a felek szerződéses szabadságát, és iratellenesen állapította meg, hogy az alperes nem bizonyította az érdekmúlást, ami a felmondás jogellenességének megállapításához vezetett.
- [16] Az indítványozó csatlakozó felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet indokolását kérte megváltoztatni. Értelmezésében a felek közötti szerződésen alapuló lehívások jogilag oszthatatlanok voltak, amelyekre nem volt elfogadott szállítási ütemterv, így nem esett késedelembe (sem a szállításokkal, sem a mintacsomagokkal), az alperes ezen felmondási hivatkozása jogellenes volt.
- [17] A Kúria 2024. november 13. napján kelt, Gfv.VI.30.195/2024/5. számú ítéletével a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelemmel támadott részében hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Megállapította, hogy a keresetben foglaltak alapján a releváns kérdésben – az alperes által gyakorolt azonnali hatályú felmondás jogszerűsége tekintetében – az elsőfokú bíróság döntött helyesen. Rámutatott, hogy az indítványozó – a felek közötti iratváltással dokumentált – nem szerződésszerű magatartását a jogerős ítélet megállapította ugyan, azonban tévesen nem tekintette azt azonnali hatályú felmondást megalapozó szerződésszegésnek. Kitért arra is, hogy a keretmegállapodás és az adásvételi szerződés szerint súlyos szerződésszegésnek minősül az indítványozó bármely kötelezettségének megszegése, továbbá azonnali hatályú felmondási jogot biztosított

a másik fél szerződésszegése esetén. Rögzítette továbbá azt is, hogy a súlyos szerződésszegésként megjelölt bármely magatartás vagy mulasztás az érdekmúlás bekövetkezését önmagában megalapozza. A szerződésszegő fél felszólításával kapcsolatban utalt arra, hogy a keretmegállapodás értelmében nem szükséges a felszólítás akkor, ha a szerződésszegés nem orvosolható vagy ismétlődő. A szerződéses kötelezettségek késedelmét illetően rámutatott, hogy a felszólítás nem alkalmas a szerződésszegés orvosolására, mert a további határidő a késedelmet nem megszünteti, hanem növeli. A csomagban elhelyezett termékek szavatosságával, nem megfelelő kiszerezésével kapcsolatos problémát az alperes jelezte, kitért arra is, hogy nem fogadja el a teljesítést, s felhívta az indítványozó figyelmét a szerződésszerű teljesítés feltételeire. A kúriai döntés szerint ez az irat megfelel a keretmegállapodás szerinti írásbeli felszólításnak.

- [18] Az indítványozó csatlakozó felülvizsgálati kérelmében előadottakkal összefüggésben rögzítette, hogy az azonnali hatályú felmondást az alperes több okra alapította, amelynek csak egyike volt a kiszállítás késedelme, azaz, hogy az indítványozó az általa vállalt és az alperes által elfogadott ütemterv szerinti helyeken még 2019. szeptember 18. napján sem kezdte meg a teljesítést. Az indítványozó többi, megvalósult és a felek közötti szerződésekben súlyos szerződésszegésként meghatározott magatartása (mulasztása) tekintetében a szolgáltatás oszthatatlanságának nem volt relevanciája.
- [19] 2.2. A fenti előzmények után az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog, valamint azzal összefüggésben a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve, és a 28. cikk sérelmére hivatkozással kérte a kúriai döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [20] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó elsődlegesen azért állítja, mert értelmezésében a Kúria a tényállást egyoldalúan értelmezte, valamint figyelmen kívül hagyta azt a körülményt, hogy az alperes a szerződés felmondására irányuló jogát nem az arányosság elvének megfelelően gyakorolta. Kifogásolta a Kúria bizonyíték mérlegelését és indokolását, amelyeket kirívóan egyoldalúnak és iratellenesnek tart.
- [21] Álláspontja szerint a Kúria nem reagált az indítványozó csatlakozó felülvizsgálati kérelmében foglalt érveire, azokat érdemben nem bírálta el. Irat- és szerződésellenesen nem vette figyelembe a szolgáltatások oszthatatlanságára vonatkozó, a szerződő felek kifejezett akaratát tükröző megállapodást, valamint nem vizsgálta, hogy az alperes joggyakorlása sértette-e a joggal való visszaélés tilalmát. Érvelése szerint „a bíróság feladata nem az, hogy megerősítse a rosszhiszemű fél pozícióját, hanem hogy szankcionálja az ilyen magatartást, és védelmet nyújtson a jóhiszemű félnek, aki a szerződés teljesítése során végig együttműködő, tisztességes magatartást tanúsított.”
- [22] Az indítvány utal arra is, hogy a Kúria eltért a szerződés tartalmától azáltal, hogy „az egyes felmondási indokokat nem egymásból következő (függő), hanem egymástól független, így jogszerű felmondási okoknak tekintette.” Ekképp „a felülvizsgálati kérelem korlátain túllépve, önkényesen értelmezte a tényállást, így ellehetetlenítette azt, hogy döntése megalapozott, következetes, méltányos és igazságos legyen.”
- [23] Érvelése szerint a kúriai döntés a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét is sérti azáltal, hogy nem tesz eleget az előreláthatóság, az ellentmondásmentesség és a kiszámíthatóság követelményének, mert „szembemegy mind a vonatkozó jogszabályokkal, mind az azokra épülő bírói gyakorlattal, illetve a releváns jogtudományi álláspontokkal, amikor figyelmen kívül hagyja azt a körülményt, hogy az alperes a szerződés felmondására irányuló jogát nem az arányosság elvének megfelelően gyakorolta.”
- [24] Az indítványozó az Alaptörvény 28. cikkének sérelméhez kapcsolódó indokolást nem adott elő.
- [25] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [26] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó jogi képviselője a Kúria felülvizsgálati ítéletét 2025. január 21. napján vette át, az alkotmányjogi panaszt pedig 2025. március 24. napján, azaz a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvankettedik napon terjesztette elő az elsőfokú bíróság útján. A határidő utolsó napja 2025. március 22. (szombat) munkaszüneti nap volt. Az Ügyrend 28. § (2) bekezdése szerint, ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le, ezért a panaszt határidőben benyújtottnak kell tekinteni.
- [27] Az indítványozó jogi képviselője szabályszerű meghatalmazást csatolt. Az indítványozó jogosult és érintett is, mert a bírósági eljárásban fél volt, saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.

Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek.

- [28] Az Abtv. 27. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon.
- [29] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének sérelmére, csak kivételesen (a visszaható hatály tilalma megsértése és a kellő felkészülési idő követelményének sérelme esetén) alapítható alkotmányjogi panasz [lásd például: 3456/2021. (XI. 3.) AB végzés, Indokolás [17]]. Jelen esetben megállapítható, hogy az indítványozó nem ezen esetekkel összefüggésben hívta fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését – annak sérelmét a jogbiztoság követelményével összefüggésben állította –, ezért ezen indítványelem érdemi elbírálásra nem alkalmas. Hasonlóan nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, ezért nem lehet alkotmányjogi panasz alapja sem az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segéd szabály [3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [30] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának minősülő tartalmat hordoz és megilleti a nem természetes személyeket is [3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [1], [22]; 3093/2024. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [15]], az indítvány e körben a törvényi feltételeknek megfelel.
- [31] 3.2. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [32] Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezését és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, illetve a sérelmezett bírói döntést, indokolja annak Alaptörvénybe ütközését, és kifejezetten kéri a megsemmisítését.
- [33] 4. Az Abtv. 29. §-a alapján az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét támasztja alá vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [34] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A 24. cikk (2) bekezdés d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik [3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]; 3216/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [31]]. Az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [3137/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]].
- [35] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint: „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíró» szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [14]].
- [36] Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség sérelmét állító indítványozói okfejtés kapcsán utal töretlen gyakorlatára, amely szerint – a rendes bíróságoktól eltérően – nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy a jogági dogmatikához tartozó kérdésekről, illetve kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon [3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [29]]. A bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik „a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásait is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása» [3169/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [32], [...] 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]]” [26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [21]]. E körben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria az indokolási kötelezettségének eleget tett, a döntés keretében számot adott arról,

hogy az alperes által gyakorolt azonnali hatályú felmondás jogszerűsége tekintetében miért tekintette az elsőfokú bíróság döntését helyesnek. Az indítványozó által előadottakkal ellentétben kitért arra is, hogy a csatlakozó felülvizsgálati kérelmében foglalt, a lehívások jogi oszthatatlanságával összefüggő érveit miért nem tartotta megalapozottnak.

- [37] Az Alkotmánybíróság e helyütt is utal következetes gyakorlatára, amely szerint a hatalommegosztás rendszerében a jogszabályok önálló, egyes tényállásokra 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 (Abtv., Indokolás [14]).
- [38] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz valójában nem alkotmányossági, hanem törvényességi kérdéseket feszeget. Az indítványozó a Kúria jogértelmezését, jogalkalmazását vonta kritika alá, tévesnek tartja az ügyében hozott felülvizsgálati ítéletet és az ennek folytán jogerőssé vált elsőfokú ítéletet. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban: „Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására” [3364/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]].
- [39] 5. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményének, ezért az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése szerint eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/961/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1060/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla Bpkf.III.259/2024/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt.
- [2] A Szekszárdi Törvényszék 2024. augusztus 29-én meghozott 12.B.37/2024/30. számú végzésével az indítványozó meghatalmazott védőt a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 43. § (2) bekezdésére tekintettel kizárta a folyamatban lévő büntetőeljárásból. Az elsőfokú bíróság azért zárta ki az indítványozót a büntetőeljárásból, mert az eljárásból korábban, 2024. május 3-án kizárt védő helyetteseként 2024. május 2-án már eljár az ügyben. Az indítványozó fellebbezést terjesztett elő, amelyben arra hivatkozott, hogy 2024. május 2-án valóban felvette a kapcsolatot a Szekszárdi Törvényszékkel a később kizárt védő kérésére, azonban az kizárólag adminisztratív céllal történt, az eljárásban a meghatalmazásig nem töltött be semmilyen eljárási pozíciót. A másodfokú bíróság kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság helytállóan utalt arra, hogy 2024. május 2-án kelt hivatalos feljegyzés tartalma szerint az indítványozó a korábban eljáró védő megbízása alapján járt el, melynek során bejelentette megbízója meghatalmazásának tényét, és azt, hogy a 2024. május 7-ére kitűzött előkészítő ülésen megjelennek. A másodfokú bíróság utalt arra is, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara nyilvános adatbázisa szerint az indítványozó a későbbiekben kizárt védő helyettese. Erre tekintettel a másodfokú bíróság úgy vélte, hogy az indítványozó a későbbiekben kizárt védő helyetteseként vette fel a kapcsolatot a Szekszárdi Törvényszékkel, ezért nem helytálló az a fellebbezésben foglalt állítás, hogy az indítványozó semmilyen eljárási pozíciót nem foglalt el az eljárásban. Mindezekre tekintettel az Ítéltábla 2025. január 15-én meghozott Bpkf.III.259/2024/4. számú végzésével helybenhagyta az elsőfokú bíróság védő kizárásáról szóló végzését.
- [3] Az indítványozó ezt követően nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben az Abtv. 27. §-a alapján kérte a Pécsi Ítéltábla Bpkf.III.259/2024/4. számú végzése – kiterjedve a Szekszárdi Törvényszék 12.B.37/2024/30. számú végzésére – alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez való jog sérelmére hivatkozott, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tartva, hogy sérül-e a védelemhez való jog. Álláspontja szerint a védelemhez való jognak része a szabad védőválasztás joga is, amely semmilyen módon nem korlátozható. Részletesen érvel továbbá amellett, hogy a későbbiekben kizárt védővel való telefonos kapcsolatfelvétel nem minősül a bíróságokkal való kapcsolatfelvételnek, ügyvédi tevékenységnek, a panasszal érintett ügyben szó sincs helyettesítésről. Az indítványozó hangsúlyozza, hogy a helyettes ügyvéd mindaddig nem jár el az ügyben, amíg a helyettesítés feltétele, az akadályozás nem merül fel, márpedig, érvelése szerint, tekintettel arra, hogy nem volt olyan eljárási cselekmény folyamatban, melyben védő részvétele kötelező lenne, nem merülhet fel akadályoztatás, következésképp helyettesítés sem.
- [4] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. Az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, többek között az Abtv. 27. §-a szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint az Abtv. 29–31. §-ok szerinti feltételeket.
- [5] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve, amely jelen ügyben teljesült. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ra alapított alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltéte-

leknek. Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt formai követelményeknek. Az indítvány megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (az Abtv. 27. §-át), az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdése], valamint a támadott bírói döntéseket. Tartalmaz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdésével összefüggésben indokolást arra nézve, hogy a támadott bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, továbbá rögzíti a kifejezett kérelmet a bírósági döntések megsemmisítésére.

- [6] 2.2. Az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen lehet benyújtani. Az Alkotmánybíróság 3078/2022. (II. 25.) végzésében kimondta, hogy „védő szempontjából a kizárást kimondó határozat lezárja az eljárást, mert a továbbiakban a védő nem vehet részt a büntetőeljárásban, amely alapjaiban befolyásolja jogi helyzetét. Az Abtv. 27. §-a értelmezésében a kizárást kimondó határozat érdemi határozatnak tekinthető, amely az érintett személy, a védő alapvető jogait érinti, így alkotmányjogi panasz tárgya lehet.” Ezért az alkotmányjogi panasz teljesíti az Abtv. 27. §-ban foglalt követelményt is.
- [7] 2.3. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság eljárása jelen esetben tehát annak vizsgálatára irányult, hogy az indítványozó által a kizárást kimondó határozattal összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdésével kapcsolatos vélt alapjogsérelmek felvetnek-e alapvető alkotmányjogi kérdést vagy érdemben befolyásolják-e a bírói döntést.
- [8] Az Alkotmánybíróság az indítványozó érvelésével kapcsolatban a következőkre mutat rá. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti [lásd pl. 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]]. Az Alkotmánybíróság döntéseiben esetről esetre határozta meg a tisztességes eljárás konkrét ismérveit, következetes gyakorlata alapján így nevesíteni lehet azokat a követelményeket, részjogosítványokat, amelyek ezen alapjog alkotmányos tartalmát jelentik, amelyeknek megfelelően minősül, minősíthető tisztességesnek egy bírósági eljárás [lásd bővebben: 3257/2020. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [9] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a tisztességes eljáráshoz való jog és a védelemhez való jog sérelmére hivatkozott azzal kapcsolatban, hogy – véleménye szerint jogellenes bírói jogértelmezés alapján – kizárták a büntetőeljárásból. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog és a védelemhez való jog állított sérelmén keresztül valójában a számára kedvezőtlen bírói döntés tartalmi, törvényességi szempontú kritikáját adta. Az indítványozónak a támadott bírósági döntésekkel szemben felhozott kifogásai alapvetően törvényességi, szakjogi jellegűek, amelyek alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vetettek fel.
- [10] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz „nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének.” Az Alkotmánybíróság „az alkotmányjogi panason keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi” [elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]].
- [11] A kizárási okok fennállásának vizsgálata, a védőként eljáró ügyvédek közötti kapcsolat értékelése, a helyettes védői minőség fennállásának vagy fenn nem állásának értelmezése és megállapítása az eljáró bíróságok, és nem az Alkotmánybíróság feladata. Következésképpen az Alkotmánybíróság nem bocsátkozhat annak érdemi vizsgálatába, hogy a védő kizárása tárgyában hozott bírósági döntés helyes volt-e. Az eljárás tisztességesége [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] követelményrendszerén belül ugyanis nem értékelhető alkotmányossági kérdésként önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági döntéseket tévesnek, magára nézve sérelmesnek tartja [lásd pl. 3427/2020. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [14], legutóbb: 3215/2021. (V. 28.) AB végzés].

- [12] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez való joggal összefüggésben hangsúlyozza, hogy a terhelt védelemhez való joga nem képezheti jelen alkotmányjogi panasz tárgyát, ugyanis az indítványozó azt alkotmányjogi panaszában érintettség híján nem sérelmezheti {3175/2024. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [16]; 3177/2025. (V. 30.) AB végzés Indokolás [12]}.
- [13] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem vetett fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, valamint az indítvány nem támasztotta alá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét sem.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság mindezen érvek alapul vételével az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdések alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1001/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1061/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.II.20.205/2025/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában a Székesfehérvári Járásbíróság 5.P.20.681/2024/14. számú végzése, a Székesfehérvári Törvényszék 1.Pkf.394/2024/5. számú végzése, illetve a Kúria Pfv.II.20.205/2025/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Álláspontja szerint a bírói döntések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, valamint a B) cikk (1) bekezdésével.
- [3] Az indítvány benyújtását megelőző bírósági eljárásnak az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [4] Az indítványozó (a peres eljárásban felperes) jogelődje, egy gazdasági társaság és egy 12 lakásos társasház között, aminek a panasz benyújtásakor a tulajdonosai az alperesek, vállalkozási szerződés jött létre 2005 októberében, a társasház a szerződésből eredő fizetési kötelezettségeinek azonban csak részben tett eleget. A követelés fennmaradó részét a Kiskunfélegyházi Városi Bíróság az általa kibocsátott jogerős fizetési meghagyással megítélte jogelődje részére. A társasház önként nem fizetett, a megindított és a panasz benyújtásakor is folyamatban lévő ezen követelés behajtására irányuló végrehajtás ugyanakkor nem vezetett eredményre fedezethiány miatt. A gazdasági társasággal kötött engedményezési szerződés útján megszerzett követelés behajtása érdekében az indítványozó 2007-től kezdve több bírósági eljárást is indított az alperes társasházi tulajdonosok mint sortartó kezések ellen, ezek egyikében a Kecskeméti Járásbíróság 19.P.21.911/2013/30. számú ítéletében elbírálta a kötbérigényt, és kötelezte a társasház akkori tulajdonosait – mögöttes felelősségük alapján – meghatározott összegű tőke, az eredetileg kikötött késedelmi kötbérhez képest mérsékelt összegű késedelmi kötbér, illetve a perköltség megfizetésére. Ezt az ítéletet másodfokon eljárva a Kecskeméti Törvényszék 2015. március 3-án kelt, 4.P.22.261/2014/4. számú ítéletével helybenhagyta (a továbbiakban: előzményperek).
- [5] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó az alperes társasházi tulajdonosokat 2024-ben újból teljesítésre szólította fel. A felszólítás eredménytelen eltelte után – a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tt.) 3. § (3) bekezdésében foglalt sortartásos kezesség szabályaira hivatkozva – az alperesekkel mint kötelezettekkel szemben fizetési meghagyások kibocsátását kérte. A 2024. február 9. napján kelt fizetési meghagyások az előzményperekben az indítványozó részére meg nem ítélt eredeti kötbérigénynek a 2019. január 1-től 2023. december 31-ig terjedő időre számított részének, illetve az előzményperekben megállapított perköltség (összesen 2 767 714 Ft) megfizetésére vonatkozott.
- [6] A fizetési meghagyásokkal szemben az I–XVI. rendű alperes társasházi tulajdonosok képviselőjében fellépő ügyvédi iroda 2024. február 24. napján ellentmondást terjesztett elő. Az alperesektől származó meghatalmazások kelte 2024. február 23. napja, ugyanakkor a VIII. rendű alperes részére csak 2024. február 26-án került kézbesítésre a fizetési meghagyás iránti kérelem, míg a XI., XIII., XIV. rendű alperesek vonatkozásában 2024. március 1-én állt be a kézbesítési vélelem. Az ellentmondások miatt perré alakult ügyeket az első fokon eljáró Székesfehérvári Járásbíróság egyesítette, majd a tartozás megfizetésére irányuló eljárást ítélt dologra hivatkozással a 2024. augusztus 2-án kelt, 5.P.20.681/2024/14. számú végzésében megszüntette.
- [7] Az elsőfokú bíróság érvelése szerint a Kecskeméti Járásbíróság 19.P.21.911/2013/30. számú ítéletével a perbe hozott kötbérigényt már jogerősen elbírálta. Az elsőfokú bíróság úgy értelmezte a Tt. 3. § (3) bekezdését, hogy a társasházi közösség egészét terhelő kötelezettségek teljesítéséért a mindenkorai tulajdonosok felelnek. Ebből következően az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az előtte folyó perben és az előzményperekben alperesként perben álló társasházi tulajdonosok esetében a félazonosság fennáll. Az elsőfokú bíróság indokolásában kifejtette továbbá, hogy a felperes indítványozó a perben ugyanazon fizetési meghagyásból

eredő és a társasháztól be nem hajtható követelés után járó késedelmi kötbért kívánta behajtani, mint az előzményekben, ebből következően a felperes indítványozó által hivatkozott tények, illetve az érvényesíteni kívánt jog tekintetében is elfogadta az ítélt dolog megállapításához szükséges azonosságot.

- [8] Az elsőfokú bíróság ítélete ellen a felperes indítványozó fellebbezést nyújtott be, amelyben többek között arra hivatkozott, hogy az alperesek nevében eljáró ügyvédi iroda három esetben egyértelműen bizonyíthatóan érvénytelen meghatalmazással rendelkezett, ezt azonban a bíróság nem vizsgálta.
- [9] A másodfokon eljáró Székesfehérvári Törvényszék a 2024. november 6-án kelt, 1.Pkf.394/2024/5. számú végzésében az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A másodfokú bíróság teljes mértékben osztotta az elsőfokú bíróságnak a kötbérigényre vonatkozó jogi álláspontját. Egyebekben kifejtette, hogy a felperes indítványozó alaptalanul hivatkozott arra a fellebbezésében, hogy az elsőfokú bíróság hatályon kívül helyezésre okot adó eljárási szabálysértést vétett volna, amikor a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 258. § (5) bekezdésében foglaltakkal szemben nem vizsgálta azt, hogy minden alperes ellentmondott-e a fizetési meghagyásnak, az ellentmondások jogszerűek voltak-e, illetve az arra jogosulttól származtak-e, továbbá, hogy minden alperestől van-e a képviselőnek meghatalmazása. Ezzel kapcsolatban a másodfokú bíróság rögzítette, hogy az indítványozó felperes által kifogásolt meghatalmazásoknak az általa kiállítani kérelmezett fizetési meghagyások kézbesítési idejéhez képest korábbi keltezésének körülménye nem zárja ki azt, hogy a kifogással érintett alperesek a megjelölt kézbesítési értesítések törvényi határidejét megelőzően már tudomást szereztek a kibocsátott fizetési meghagyások tartalmáról, és ennek ismeretében bízták meg a jogi képviselőjüket az ellentmondás előterjesztésére.
- [10] A jogerős ítélet ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben két jogkérdést vetett fel: egyrészt vitatta az alperesek jogi képviselője meghatalmazásának érvényességét és ennek folytán a fizetési meghagyás elleni ellentmondás hatályosságát, másrészt – arra hivatkozással, hogy követelése legfeljebb csak részben minősülhet ítélt dolognak – sérelmezte az alperesek mögöttes felelőssége megállapításának hiányát. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a Pfv.II.20.205/2025/2. számú végzésével a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 258. §-ának megsértésével kapcsolatos részében a Pp. 415. § (1) bekezdés e) pontja, míg a felülvizsgálati kérelem Tt. 3. § (3) bekezdésének megsértésével kapcsolatos részére vonatkozó engedélyezési kérelmet a Pp. 410. § (4) bekezdése alapján teljes egészében visszautasította.
- [11] A Pp. 258. §-ának megsértésével érintett első jogkérdéssel kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy a Pp. 408. § (1) bekezdése alapján nincs helye felülvizsgálatnak olyan vagyoni jogi perben, amelyben a felülvizsgálati kérelemben vitatott érték az ötmillió forintot nem haladja meg. A Pp. 409. § (1) bekezdése értelmében, ha a felülvizsgálatnak a Pp. 408. § alapján nem lenne helye – ugyanakkor a törvény a felülvizsgálatot más okból nem zárta ki – a felülvizsgálatot a Kúria kivételesen, a Pp. 409. § (2) és (3) bekezdésében megjelölt okokból engedélyezheti. A Kúria megállapította, hogy jelen ügyben a felülvizsgálati kérelemben vitatott érték megegyezik a felperes keresetében kért marasztalási tőkeösszeggel (2 767 714 forint), ami nem haladja meg a Pp. 408. § (1) bekezdésében meghatározott összeget. Mivel az indítványozó a Pp. 258. §-ának megsértésével kapcsolatban nem terjesztett elő felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmet, a Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemben nem vizsgálta.
- [12] A Tt. 3. § (3) bekezdését érintő második jogkérdés elbírálása során a Kúria megállapította, hogy a felperes indítványozó a felülvizsgálati kérelmét kizárólag jogszabálysértésre, míg a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmét a Kúria által közzétett határozattól való eltérésre alapította. A Kúria végzése indokolásában kiemelte, hogy a Kúria következetes gyakorlata szerint a Pp. 409. § (3) bekezdésére alapított engedélyezési kérelem érdemben csak akkor vizsgálható, ha a fél a felülvizsgálati kérelmét is a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre alapította. Következésképpen a két kérelem közötti közvetlen tartalmi összefüggés hiánya miatt a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelem érdemben nem volt elbírálható, ezért a Kúria a Tt. 3. § (3) bekezdésének megsértésével kapcsolatos engedélyezési kérelmet a Pp. 410. § (4) bekezdése alapján teljes egészében visszautasította.
- [13] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Székesfehérvári Járásbíróság 5.P.20.681/2024/14. számú végzése, a Székesfehérvári Törvényszék 1.Pkf.394/2024/5. számú végzése, illetve a Kúria Pfv.II.20.205/2025/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Abtv. 27. §-a alapján. Az indítványozó továbbá kérte a Kecskeméti Járásbíróság 19.P.21.911/2013/30. számú ítéletének felülvizsgálatát is.
- [14] Az indítványozó elsősorban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével ellentétesnek tartotta a Székesfehérvári Járásbíróság, valamint a Székesfehérvári Törvényszék végzését. Mindenekelőtt azt hangsúlyozta, hogy az eljáró bíróságok nem vizsgálták meg érdemben az indítványozó által kifogásolt alperes társasházi tulajdonos-társakat képviselő ügyvéd részére szóló meghatalmazások valóságtartalmát, és indokolást sem adtak arra vo-

natkozóan, hogy az indítványozó által kifogásolt képviseleti nyilatkozatokat miért tekintették érvényesnek, vagy azokat miért nem vizsgálták meg érdemben. Ezen túlmenően az indítványozó álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való joga azáltal is sérült, hogy az eljáró bíróságok az alperes társasházi tulajdonostársak sortartásos kezesi helytállásra való kötelezését „ítélt dologra” (*res iudicata*) hivatkozva zárták ki, ezzel pedig indokolás nélkül figyelmen kívül hagyták azt, hogy mivel az általuk megjelölt előzményperben hozott ítélet nem térítette meg számára a társasházzal szemben fennálló teljes követelését, a meg nem térült összeg vonatkozásában jogerős és hatályos fizetési meghagyással rendelkezik.

- [15] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés sérelmét is állította. A tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben előadta, hogy a jogerős fizetési meghagyás alapján fennálló követelése alkotmányos tulajdoni jogosultságot keletkeztet, e jogosultság érvényesítését mégis megtagadták az eljáró bíróságok. Az indítványozó indokolása szerint a jogos tulajdonához való hozzájutás lehetetlenné tételével a bírósági döntések közvetlenül korlátozták a tulajdonhoz való alapjogát.
- [16] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme körében az indítványozó kiemelte, hogy ügyében a bíróságok olyan ellentmondásos, önkényes és érdemi vizsgálatot nélkülöző módon hoztak döntéseket, ami által a lefolytatott eljárások a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményének sérelmét eredményezték.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokait [Abtv. 56. § (3) bekezdés].
- [18] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Az indítványozó a Kúria felülvizsgálatot visszautasító végzését 2025. április 1-én vette át, majd 2025. május 16. napján nyújtotta be az alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó tehát az alkotmányjogi panaszt a Kúria végzésével szemben a törvényi határidőn belül terjesztette elő.
- [19] Az Ügyrend 32. § (5) bekezdése értelmében a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott határozata alkotmányjogi panasszal az általános szabályok szerint önállóan is támadható. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság a Kúriának a felülvizsgálati eljárásban hozott nem érdemi döntésén keresztül csak akkor vizsgálja az alapügyben hozott bírói döntést, ha a Kúria az alkotmányjogi panaszban sérelmezett, nem érdemi döntését mérlegelési jogkörben hozta meg.
- [20] A Kúria a támadott végzéssel az indítványozó felülvizsgálati kérelmét mind a Pp. 258. §-ának megsértésével kapcsolatos részében, mind a Tt. 3. § (3) bekezdésének megsértésével kapcsolatos engedélyezési kérelmére vonatkozóan visszautasította, azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Kúria olyan döntése, amelyben megállapítja, hogy felülvizsgálati eljárásra nincs lehetőség, az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti, a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek minősül, ezért alkotmányjogi panasszal támadható. Így a Kúria jelen végzésével szemben volt helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének [3480/2023. (XI. 7.) AB végzés, Indokolás [35]; 3035/2024. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [20]].
- [21] Tekintettel arra, hogy a Kúria szerint a felülvizsgálat engedélyezése a törvényben foglalt követelmények nem megfelelő teljesítése alapján – tehát nem mérlegelése folytán – nem lehetséges, valamint az indítványozó az Ügyrend 32. § (3) bekezdése szerint korábban sem nyújtott be a Kúria eljárásával párhuzamosan alkotmányjogi panaszt a jogerős döntés ellen, ezért azzal szemben elkésztett nyújtotta be az indítványozó az alkotmányjogi panaszt, így a Kúria végzésén keresztül annak az alaptörvény-ellenessége az Ügyrend 32. § (5) bekezdése alapján nem vizsgálható [3122/2024. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [20]]. Hasonlóképpen nem vizsgálható a Kecskeméti Járásbíróság 19.P.21.911/2013/30. számú ítélete sem, mivel azt az indítványozó nem támadta meg az Abtv. 30. §-a szerinti határidőben.
- [22] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát a továbbiakban csak a Kúria végzését támadó elemében értékelte [3480/2023. (XI. 7.) AB végzés, Indokolás [37]].
- [23] 3.2. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [24] Az alkotmányjogi panasz a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt követelményeknek a Kúria felülvizsgálati kérelmet és felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmét visszautasító döntése tekintetében nem tesz eleget.

- [25] Az indítvány megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, a támadott bírói döntéseket, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit és kifejezett kérelmet fogalmaz meg a Székesfehérvári Járásbíróság végzése, valamint a Székesfehérvári Törvényszék végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére is, azonban a Kúria támadott végzése tekintetében nem tartalmaz önálló indokolást [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [26] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy következetes gyakorlata szerint annak megítélése, hogy a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának előfeltételei fennállnak-e, illetve a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásra alkalmas-e alapvetően nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó alkotmányossági, hanem azon kívül eső szakjogi-törvényértelmezési kérdés {3068/2023. (II. 16.) AB végzés, Indokolás [21]; 3127/2025. (IV. 25.) AB végzés, Indokolás [36]}.
- [27] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1442/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1062/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a belügyi ágazatokat érintő törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXVII. törvény 87. § b) pontjának alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Patonai Nóra ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdés alapján a belügyi ágazatokat érintő törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXVII. törvény 87. § b) pontjának alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az indítvány alapján a következőképpen foglalható össze.
- [3] 2.1. A belügyi ágazatokat érintő törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 87. § b) pontja 2025. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 71. § (1) bekezdés c) pontját, melynek rendelkezése értelmében a hivatásos állomány arra alkalmas tagja átmenetileg megbízható volt a hivatásos állomány tagjának szolgálati beosztásához nem tartozó feladatkör ellátásával, többletfeladatként. Az indítványozó a Hszt. jogállási szabályainak hatálya alá tartozó hivatásos állomány tagjaként lát el szolgálatot a Rendőrségnél. Az indítványozó 2020. december 1-től az eredeti beosztása mellett egy másik kerületi kapitányságon is rendszeresen végzett az ahhoz nem tartozó szolgálatirányítói többletfeladatokat, valamint őrzési, átkísérési feladatokat és járőrszolgálatot, melyet azonban állományilletékes parancsnoka nem minősített az akkor hatályos Hszt. 71. § (1) bekezdés c) pontja szerint, és ennek megfelelően díjazásban nem is részesült. Mindezek miatt a 2020. október 1. és 2023. január 31. közötti időszakban rendszeresen végzett, de a beosztásához nem tartozó feladatellátás tekintetében a megbízási díjra vonatkozó igényét szolgálati panasz útján kísérelte meg érvényesíteni. Az állományilletékes parancsnok a panaszát részben elévülés, részben pedig megalapozatlanság miatt elutasította. Az indítványozó emiatt keresetet terjesztett elő, melyben kérte a 2020. december 1. és 2023. január 31. közötti időtartamra járó megbízási díj, valamint késedelmi kamatainak megfizetését. Az eljárás nyomán a Fővárosi Törvényszék az indítványozó igényének helyt adott. Az indítványozó a panaszában rögzíti, hogy 2025. január 1-jét követően is folyamatosan és rendszeresen végezte a beosztásához nem tartozó, a peres eljárásban is megjelölt többletfeladatokat, amelyekért a Hszt. korábbi hatályos állapota szerint megbízási díjra lenne jogosult.
- [4] 2.2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, Q) cikk (2)–(3) bekezdése, R) cikke, T) cikk (3) bekezdése, I. cikke, II. cikke, III. cikk (1) bekezdése, XII. cikke, XIII. cikke, XV. cikk (2) bekezdése és a 28. cikke, valamint az érintett alapjogok vonatkozásában a kényszermunka felszámolásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1957. évi 40. ülésén elfogadott 105. számú Egyezmény, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 4. cikke, illetve a férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bérek átláthatósága és végrehajtási mechanizmusok révén történő megerősítéséről szóló 2023/970 európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (1) bekezdés rendelkezéseinek sérelmét állította.
- [5] Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet abban látja, hogy a Hszt. módosítása következtében a parancsuralmi rendszer keretében szolgálatot teljesítő hivatásos állományú személy díjazás nélkül is köteles ellátni az eredeti beosztásába nem tartozó feladatokat, amely helyzet sérti a nemzetközi és uniós jogot, tekintettel arra, hogy figyelmen kívül hagyja az egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazás elvét, továbbá tágabb értelemben véve kényszermunkának tekinthető. Álláspontja szerint a jogszabályváltozás sérti a tulajdonhoz való jogát, a

megkülönböztetés tilalmába ütközik és az emberi méltóság sérelmét idézi elő, mivel megbízási díj jogcímén fizetett többletfeladat ellátásáért járó díjazás előírása csak a hivatalos állomány tekintetében került hatályon kívül helyezésre, míg a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak esetében nem. Az indítványozó kiemeli, hogy a Mód.tv. a végső előterjesztői indoklásában említi azt, hogy a jogszabály bevezeti a céljuttatás intézményét, azonban az erre vonatkozó szabályozás oly mértékben különbözik a megbízási díjtól, hogy azt nem válthatja ki, mint ahogy azt a rendvédelmi szervek nem is alkalmazzák helyettesítő eszközként a többletmunka megfizetésére.

- [6] Az indítványozó az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdése és részben a II. cikk, a III. cikk (1) bekezdése, valamint a XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában az alaptörvény-ellenességet abban látja, hogy a hivatkozott nemzetközi szerződésekben szereplő kényszermunka, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetve a munkabérhez való jogra vonatkozó kötelezettségvállalásokat sérti a hatályon kívül helyezés nyomán kialakult jogi szabályozás. A szolgálati beosztáshoz nem tartozó feladatok elrendelése esetén az ingyenesség rögzítése sérti az Alaptörvény II. cikkében szereplő alapjogot, mert ezzel az állomány tagját tulajdonképpen eszközként kezelhetik, amely sérti az emberi méltóságot.
- [7] Az indítványozó a XII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában arra hivatkozik, hogy a munka szabad megválasztására vonatkozó jog gyakorlása során a kiindulási alap nem az ingyenesség, hanem az azzal arányos juttatás, azonban a támadott szabályozás ennek ellenében hat.
- [8] A XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog vonatkozásában álláspontja szerint – elismerve azt, hogy az indítványozó egy parancsuralmi rendszerben működő állomány tagja – az ezzel járó többletterheket azzal a jogos reménnyel és várakozással vállalta, hogy bár az adott parancsot köteles végrehajtani, munkájáért megfelelő díjazásban részesül. A 2024. december 31-ig hatályos szabályozás az ellentételezés jogalapját tartalmazta, míg 2025. január 1-jétől nem, azonban a parancsokon is alapuló munkateher jellege, mértéke nem változott.
- [9] A XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben alapjogi sérelmét a nemzetközi normákba ütközésen túl az indítványozó abban látja, hogy a Hszt. vonatkozó rendelkezésének törlésével a jogalkotó hátrányosan különböztette meg a hivatásos állományúakat a rendvédelmi igazgatási alkalmazottakhoz képest, mert a megbízási díjazhatóságát ez utóbbiaknál nem zárta ki.
- [10] Az Alaptörvény R) és T) cikkeiben a jogrendszer koherenciájára, valamint a jogszabályok előkészítésére vonatkozó – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) rögzített – elvárások sérelme kapcsán hivatkozik a Hszt. 102. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő rendelkezés és a Hszt.-nek a Mód.tv. 87. § b) pontjával hatályon kívül helyezett 71. § (1) bekezdés c) pontja közötti esetleges tartalmi összeütközésére és annak bírói gyakorlatban történő megítélésére, melyet az előterjesztő a Mód.tv. indoklásában is érintett. Mindezekkel összefüggésben állítja az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (2)–(3) bekezdése, XII. cikk, XIII. cikk és XV. cikk (2) bekezdése sérelmét is.
- [11] 3. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott befogadhatósági feltételeknek.
- [12] 3.1. Az indítványozó panaszát meghatalmazással eljáró jogi képviselője útján az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőben, a sérelmezett jogszabályi rendelkezés 2025. január 1-jei hatálybalépését követő 180 napon belül, 2025. június 30-án, valamint a hiánypótlást követően az indítvány-kiegészítést 2025. szeptember 1-jén, határidőben nyújtotta be.
- [13] 3.2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vonatkozásában az Abtv. 26. § (2) bekezdés feltételrendszerének fennállása körében megállapította, hogy a Mód.tv. támadott hatályon kívül helyező rendelkezésével – és ezen keresztül a Hszt. 71. § (1) bekezdés c) pontjának hatályon kívül helyezésével – kapcsolatban önmagában sem szolgálati panasz, sem pedig bírósági felülvizsgálat nem volt kezdeményezhető.
- [14] 3.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, „ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változtatától” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti.

- [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28], [30], [31]; lásd még például: 3103/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [24]; 3230/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az érintettség feltételei konjunktívák, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírálgatható legyen {lásd például: 3468/2020. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}. Mindezeknek megfelelően a továbbiakban az Alkotmánybíróság a személyes, közvetlen és aktuális sérelem teljesülését értékelt.
- [15] A három feltétel közül először azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a személyes érintettség megállapítható-e. A személyes érintettség kapcsán a fentebb összefoglalt gyakorlat értelmében az a döntő szempont, hogy a kifogásolt jogszabály az indítványozó jogviszonyát érinti-e. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy az indítványozó a Hszt. hatálya alatt áll, vagyis a Mód.tv. kifogásolt rendelkezése és a Hszt. tárgy szerinti módosítása vonatkozásában érintettnek minősül.
- [16] Az alkotmányjogi panasz sajátos feltételei közül ezt követően azt kellett vizsgálni, hogy az indítványozó állított sérelme, amelyet előadása szerint a Mód.tv. 87. § b) pontja okozott számára, közvetlen és aktuális volt-e akkor, amikor alkotmányjogi panaszát előterjesztette.
- [17] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz közvetlen érintettségre vonatkozó feltételének teljesítéséhez elegendő azt rögzíteni, hogy a fentiek szerinti közvetlen sérelem abban áll, hogy az indítványozó ex lege elveszítette a megbízási díjra való jogosultságát.
- [18] A Mód.tv. 87. § b) pontja egy deregulációs norma, amely 2025. január 1-jével hatályon kívül helyezte a Hszt. 71. § (1) bekezdés c) pontját. A hatályon kívül helyező rendelkezések a Jat. 12. § (2) bekezdése alapján automatikusan hatályukat veszítik. A kérdés tehát az, hogy az automatikusan hatályon kívül helyezett hatályon kívül helyező (deregulációs) szabályok elleni panasz a benyújtása időpillanatában megfelel-e az aktuális érintettség követelményének az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszeljáráshoz. Aktuális sérelemről nem beszélhetünk, ha a támadott deregulációs norma már visszafordíthatatlanul kiíródott a tételes jogból akkorra, amikor az indítványokat benyújtották {3032/2023. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [52]}.
- [19] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2025. június 30-án nyújtotta be, ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettsége a – 2025. január 1-jével hatályát veszített – deregulációs norma által okozott állítólagos sérelem miatt a benyújtás idején nem minősült aktuálisnak, így az indítvány vonatkozásában összességében nem teljesül az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szereplő feltétel.
- [20] 3.4. Az Alkotmánybíróság az indítványnak az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozottsági feltételeknek való megfelelése vizsgálatának körében ismételt hangsúlyozza, hogy a Jat. szerint a deregulációs normák jogi természetéhez az tartozik hozzá, hogy jogi hatásuk kifejtését követően azonnal, automatikusan kiíródnak a tételes jogból, tartalmukkal nem terhelik tovább az egyébként is komplex és terjedelmes jogrendszert. Az ilyen normák ugyanis sehová sem épülnek be jogtechnikai természetüknek megfelelően. Ebből az következik, hogy jelen ügyben nincs vizsgálandó norma, illetve a deregulációs norma nem hozott létre új normatartalmat, hanem éppen ellenkezőleg: eltörölte a régit. Az Alkotmánybíróság normakontroll hatáskörében eljárva a normával és nem általában véve a deregulációs norma által létrehozott, sérelmesnek tartott jogi helyzettel szemben tudja lefolytatni a közvetlen alkotmányjogi panaszeljárást. A deregulációs normák vonatkozásában az Abtv. 41. § (3) bekezdése alkalmazására sem nyílt lehetőség, mert nem állhat elő olyan helyzet, hogy a teljesedésbe ment deregulációs normákat egy konkrét esetben még egyszer alkalmazni kellene {3032/2023. (I. 30.) AB végzés, Indokolás [49]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy indítványozó a Mód.tv. 87. § b) pontjának megsemmisítésén keresztül végeredményben a Hszt. 71. § (1) bekezdés c) pontjában szereplő rendelkezés hatályát kívánja visszaállítani. Az Alkotmánybíróság azonban már korábban megállapította, hogy „– a mozaikos megsemmisítéssel orvosolható esetek kivételével – sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem ruházta fel olyan feladat- és hatáskörrel, amellyel képes lenne eleget tenni ennek a kérelemnek. A jogalkotó által hatályon kívül helyezett norma hatályát az Alkotmánybíróság nem tudja visszaadni, mint ahogyan arra sincs felhatalmazva, hogy a jogszabálymódosítás előtti jogszabályi állapotot úgy állítsa helyre, hogy hatályba lépteti a korábbi normaszöveget. Olyan alkotmánybíróági döntés tartalmát indítványozták tehát [...], amely az Alkotmánybíróság eszköztárának nem képezi a részét” {29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [15]}.

- [22] A deregulációs norma automatikus hatályvesztése tehát jelen ügyben is kizárja az állított alapjogi jogsérelmek megállapíthatóságát. Az ilyen kérelem fogalmilag nem felelhet meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* és *f)* pontjában foglalt feltételeknek, mert nem lehet határozottnak tekinteni azt a panaszlevelet, amely hatáskörön kívüli alkotmánybírói eljárás lefolytatására, és egyúttal olyan tartalmú alkotmánybírói döntés meghozatalára irányul, amelyre nincs alaptörvényi vagy törvényi lehetőség. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a határozott kérelem hiánya pedig az érdemi vizsgálat akadályá.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítvány vonatkozásában nem teljesültek az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz sajátos befogadási feltételei, valamint az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* és *f)* pontjában foglalt határozottsági követelmények, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *c)* és *f)* pontja alapján vissza kellett utasítani.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/1748/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1063/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a belügyi ágazatokat érintő törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXVII. törvény 87. § b) pontjának alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Borostyán Ágnes ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdés alapján a belügyi ágazatokat érintő törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXVII. törvény 87. § b) pontjának alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az indítvány alapján a következőképpen foglalható össze.
- [3] 2.1. A belügyi ágazatokat érintő törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 87. § b) pontja 2025. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 71. § (1) bekezdés c) pontját, melynek rendelkezése értelmében a hivatásos állomány arra alkalmas tagja átmenetileg megbízható volt a hivatásos állomány tagjának szolgálati beosztásához nem tartozó feladatkör ellátásával, többletfeladatként. Az indítványozó a Hszt. jogállási szabályainak hatálya alá tartozó hivatásos állomány tagjaként bűnügyi technikai beosztásban végez szolgálatot a rendőrségnél. Az indítványozó 2022. július 1-től 2023. január 31-ig az eredeti beosztása mellett rendszeresen végzett, az ahhoz nem tartozó nyomozói, járőri és vizsgálói többletfeladatokat, melyért a – Mód.tv.-el szintén hatályon kívül helyezett, de az indítvánnyal nem érintett – Hszt. 71. § (3) bekezdése szerinti díjazásban részesült. A többletfeladatok ellátásával történő megbízást a munkáltató 2023. január 31-ei hatállyal visszavonta, azonban ettől függetlenül ezt követően is el kellett látnia a nyomozói feladatokat, de már díjazás nélkül. A munkáltató ezt követően 2025. április 27-ei hatállyal, feladatmeghatározás címén rendelkezett arról, hogy az indítványozónak további, a beosztási helyétől eltérő, más rendőrkapitányságok illetékességi területe vonatkozásában is el kell látnia – a szolgálati beosztásához alapvetően nem tartozó – nyomozói és vizsgálói feladatokat, azonban a Hszt. 71. § (1) bekezdés c) pontjának 2025. január 1-től történő hatályon kívül helyezése miatt azok vonatkozásában megbízási díjra nem volt jogosult.
- [4] 2.2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, Q) cikk (2)–(3) bekezdése, R) cikke, T) cikk (3) bekezdése, I. cikke, II. cikke, III. cikk (1) bekezdése, XII. cikke, XIII. cikke, XV. cikk (2) bekezdése és a 28. cikke, valamint az érintett alapjogok vonatkozásában a kényszermunka felszámolásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1957. évi 40. ülészakán elfogadott 105. számú Egyezmény, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 4. cikke, illetve a férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bérek átláthatósága és végrehajtási mechanizmusok révén történő megerősítéséről szóló 2023/970 európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (1) bekezdés rendelkezéseinek sérelmét állította.
- [5] Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet abban látja, hogy a Hszt. módosítása következtében a parancsuralmi rendszer keretében szolgálatot teljesítő hivatásos állományú személy díjazás nélkül is köteles ellátni az eredeti beosztásába nem tartozó feladatokat, amely helyzet sérti a nemzetközi és uniós jogot, tekintettel arra, hogy figyelmen kívül hagyja az egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazás elvét, továbbá tágabb értelemben véve kényszermunkának tekinthető. Álláspontja szerint jogszabályváltozás sérti a tulajdonhoz való jogát, a megkülönböztetés tilalmába ütközik és az emberi méltóság sérelmét idézi elő, mivel megbízási díj jogcímén fizetett többletfeladat ellátásáért járó díjazás előírása csak a hivatalos állomány tekintetében került hatályon kívül helyezésre, míg a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak esetében nem. Az indítványozó kiemeli, hogy a

Mód.tv. a végső előterjesztői indokolásában említi azt, hogy a jogszabály bevezeti a céljuttatás intézményét, azonban az erre vonatkozó szabályozás oly mértékben különbözik a megbízási díjtól, hogy azt nem válthatja ki, mint ahogy azt a rendvédelmi szervek nem is alkalmazzák helyettesítő eszközként a többletmunka megfizetésére.

- [6] Az indítványozó az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdése és részben a II. cikk, a III. cikk (1) bekezdése, valamint a XV. (2) bekezdése vonatkozásában az alaptörvény-ellenességet abban látja, hogy a hivatkozott nemzetközi szerződésekben szereplő kényszermunka, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetve a munkabérhez való jogra vonatkozó kötelezettségvállalásokat sérti a hatályon kívül helyezés nyomán kialakult jogi szabályozás. A szolgálati beosztáshoz nem tartozó feladatok elrendelése esetén az ingyenesség rögzítése sérti az Alaptörvény II. cikkében szereplő alapjogot, mert ezzel az állomány tagját tulajdonképpen eszközként kezelhetik, amely sérti az emberi méltóságot.
- [7] Az indítványozó a XII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában arra hivatkozik, hogy a munka szabad megválasztására vonatkozó jog gyakorlása során a kiindulási alap nem az ingyenesség, hanem az azzal arányos juttatás, azonban a támadott szabályozás ennek ellenében hat.
- [8] A XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog vonatkozásában álláspontja szerint – elismerve azt, hogy az indítványozó egy parancsuralmi rendszerben működő állomány tagja –, az ezzel járó többletterheket azzal a jogos reménnyel és várakozással vállalta, hogy bár az adott parancsot köteles végrehajtani, munkájáért megfelelő díjazásban részesül. A 2024. december 31-ig hatályos szabályozás az ellentételezés jogalapját tartalmazta, míg 2025. január 1-jétől nem, azonban a parancsokon is alapuló munkateher jellege, mértéke nem változott.
- [9] A XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben alapjogi sérelmét a nemzetközi normákba ütközésen túl az indítványozó abban látja, hogy a Hszt. vonatkozó rendelkezésének törlésével a jogalkotó hátrányosan különböztette meg a hivatásos állományúakat a rendvédelmi igazgatási alkalmazottakhoz képest, mert a megbízási díjazhatóságát ez utóbbiaknál nem zárta ki.
- [10] Az Alaptörvény R) és T) cikkeiben a jogrendszer koherenciájára, valamint a jogszabályok előkészítésére vonatkozó – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) rögzített – elvárások sérelme kapcsán hivatkozik a Hszt. 102. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő rendelkezés és a Hszt.-nek a Mód.tv. 87. § b) pontjával hatályon kívül helyezett 71. § (1) bekezdés c) pontja közötti esetleges tartalmi összeütközésére és annak bírói gyakorlatban történő megítélésére, melyet az előterjesztő a Mód.tv. indokolásában is érintett. Mindezekkel összefüggésben állítja az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (2)–(3) bekezdése, XII. cikk, XIII. cikk és XV. cikk (2) bekezdése sérelmét is.
- [11] 3. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott befogadhatósági feltételeknek.
- [12] 3.1. Az indítványozó panaszát meghatalmazással eljáró jogi képviselője útján az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőben, a sérelmezett jogszabályi rendelkezés 2025. január 1-jei hatálybalépését követő 180 napon belül, 2025. június 30-án, valamint a hiánypótlást követően az indítvány-kiegészítést 2025. szeptember 1-jén, határidőben nyújtotta be.
- [13] 3.2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vonatkozásában az Abtv. 26. § (2) bekezdés feltételrendszerének fennállása körében megállapította, hogy a Mód.tv. támadott hatályon kívül helyező rendelkezésével – és ezen keresztül a Hszt. 71. § (1) bekezdés c) pontjának hatályon kívül helyezésével – kapcsolatban önmagában sem szolgálati panasz, sem pedig bírósági felülvizsgálat nem volt kezdeményezhető.
- [14] 3.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, „ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt,

hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28], [30], [31]; lásd még például: 3103/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [24]; 3230/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az érintettség feltételei konjunktívak, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírálható legyen {lásd például: 3468/2020. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}. Mindezeknek megfelelően a továbbiakban az Alkotmánybíróság a személyes, közvetlen és aktuális sérelem teljesülését értékelte.

- [15] A három feltétel közül először azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a személyes érintettség megállapítható-e. A személyes érintettség kapcsán a fentebb összefoglalt gyakorlat értelmében az a döntő szempont, hogy a kifogásolt jogszabály az indítványozó jogviszonyát érinti-e. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy az indítványozó a Hszt. hatálya alatt áll, vagyis a Mód.tv. kifogásolt rendelkezése és a Hszt. tárgy szerinti módosítása vonatkozásában érintettnek minősül.
- [16] Az alkotmányjogi panasz sajátos feltételei közül ezt követően azt kellett vizsgálni, hogy az indítványozó állított sérelme, amelyet előadása szerint a Mód.tv. 87. § b) pontja okozott számára, közvetlen és aktuális volt-e akkor, amikor alkotmányjogi panaszát előterjesztette.
- [17] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz közvetlen érintettségre vonatkozó feltételének teljesítéséhez elegendő azt rögzíteni, hogy a fentiek szerinti közvetlen sérelem abban áll, hogy az indítványozó *ex lege* elvesztette a megbízási díjra való jogosultságát.
- [18] A Mód.tv. 87. § b) pontja egy deregulációs norma, amely 2025. január 1-jével hatályon kívül helyezte a Hszt. 71. § (1) bekezdés c) pontját. A hatályon kívül helyező rendelkezések a Jat. 12. § (2) bekezdése alapján automatikusan hatályukat veszítik. A kérdés tehát az, hogy az automatikusan hatályon kívül helyezett hatályon kívül helyező (deregulációs) szabályok elleni panasz a benyújtása időpillanatában megfelel-e az aktuális érintettség követelményének az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszeljáráshoz. Aktuális sérelemről nem beszélhetünk, ha a támadott deregulációs norma már visszafordíthatatlanul kiíródott a tételes jogból akkora, amikor az indítványokat benyújtották {3032/2023. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [52]}.
- [19] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2025. június 30-án nyújtotta be, ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettsége a – 2025. január 1-jével hatályát veszített – deregulációs norma által okozott állítólagos sérelem miatt a benyújtás idején nem minősült aktuálisnak, így az indítvány vonatkozásában összességében nem teljesül az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szereplő feltétel.
- [20] 3.4. Az Alkotmánybíróság az indítványnak az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozottsági feltételeknek való megfelelése vizsgálatának körében ismételt hangsúlyozza, hogy a Jat. szerint a deregulációs normák jogi természetéhez az tartozik hozzá, hogy jogi hatásuk kifejtését követően azonnal, automatikusan kiíródnak a tételes jogból, tartalmukkal nem terhelik tovább az egyébként is komplex és terjedelmes jogrendszert. Az ilyen normák ugyanis sehová sem épülnek be jogtechnikai természetüknek megfelelően. Ebből az következik, hogy jelen ügyben nincs vizsgálandó norma, illetve a deregulációs norma nem hozott létre új normatartalmat, hanem éppen ellenkezőleg eltörölte a régit. Az Alkotmánybíróság normakontroll hatáskörében eljárva a normával és nem általában véve a deregulációs norma által létrehozott, sérelmesnek tartott jogi helyzettel szemben tudja lefolytatni a közvetlen alkotmányjogi panaszeljárást. A deregulációs normák vonatkozásában az Abtv. 41. § (3) bekezdése alkalmazására sem nyílt lehetőség, mert nem állhat elő olyan helyzet, hogy a teljesedésbe ment deregulációs normákat egy konkrét esetben még egyszer alkalmazni kellene {3032/2023. (I. 30.) AB végzés, Indokolás [49]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy az indítványozó a Mód.tv. 87. § b) pontjának megsemmisítésén keresztül végeredményben a Hszt. 71. § (1) bekezdés c) pontjában szereplő rendelkezés hatályát kívánja visszaállítani. Az Alkotmánybíróság azonban már korábban megállapította, hogy „– a mozaikos megsemmisítéssel orvosolható esetek kivételével – sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem ruházta fel olyan feladat- és hatáskörrel, amellyel képes lenne eleget tenni ennek a kérelemnek. A jogalkotó által hatályon kívül helyezett norma hatályát az Alkotmánybíróság nem tudja visszaadni, mint ahogyan arra sincs felhatalmazva, hogy a jogszabálmódosítás előtti jogszabályi állapotot úgy állítsa helyre, hogy hatályba lépteti a korábbi normaszöveget. Olyan alkotmánybírósági döntés tartalmát indítványozták tehát [...], amely az Alkotmánybíróság eszköztárának nem képezi a részét” {29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [22] A deregulációs norma automatikus hatályvesztése tehát jelen ügyben is kizárja az állított alapjogi jogséremlmek megállapíthatóságát. Az ilyen kérelem fogalmilag nem felelhet meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) és f) pontjában foglalt feltételeknek, mert nem lehet határozottnak tekinteni azt a panaszelemet, amely hatáskörön kívüli alkotmánybírósági eljárás lefolytatására, és egyúttal olyan tartalmú alkotmánybírósági döntés meghozatalára

irányul, amelyre nincs alaptörvényi vagy törvényi lehetőség. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a határozott kérelem hiánya pedig az érdemi vizsgálat akadályá.

- [23] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítvány vonatkozásában nem teljesültek az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz sajátos befogadási feltételei, valamint az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) és f) pontjában foglalt határozottsági követelmények, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének c) és f) pontja alapján vissza kellett utasítani.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1749/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1064/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:8. § (3) és (5) bekezdése, valamint a Győri Törvényszék 2.Pkf.50.066/2025/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók jogi képviselőjük (dr. Steixner Ferenc ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és a 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, melyben a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:8. § (3) és (5) bekezdése, valamint a Győri Törvényszék 2.Pkf.50.066/2025/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Álláspontjuk szerint a sérelmezett Ptk. rendelkezések, valamint az azokon alapuló bírói döntés sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jogukat, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogukat, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogukat.
- [2] Az indítványozók kérték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a Győri Járásbíróságot, hogy a Győri Törvényszék 2.Pkf.50.066/2025/3. számú végzésének végrehajtását függessze fel.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján.
- [4] 2.1. Az alapügy szerint az alperesek, a felperesek (a továbbiakban: indítványozók) és egy harmadik személy osztatlan közös tulajdonát képező 4 lakásos épülethez két udvari és két utca felől megközelíthető garázs tartozik.
- [5] A közös tulajdonú ingatlan udvarát a tulajdonosok 1992-ben körbekerítették, azt gyalogosan a lépcsőházon, kerti kapun keresztül, míg gépjárművel egy kapun keresztül lehetett megközelíteni. 1996-ban a kaput elektromos nyitóberendezéssel látták el. Az alperesek és az indítványozók között 2024-ben azért alakult ki vita, mert az indítványozók nem biztosították az alperesek számára a hátsó udvarba gépjárművel történő bejutás lehetőségét. Az alperesek ennek érdekében birtokvédelmi kérelmet nyújtottak be Győr Megyei Jogú Város jegyzőjéhez, aki kérelmüknek határozatával helyt is adott, és kötelezte az indítványozókat az eredeti birtokállapot helyreállítására, egy, a kaput nyitó távirányító biztosításával az alperesek részére.
- [6] 2.2. Az indítványozók a jegyző birtokvédelmi eljárását követően birtokvédelem iránti pert indítottak az alperesek ellen. Az indítványozók kereseti kérelmükben kérték, hogy a bíróság a jegyzői határozatot változtassa meg és utasítsa el a birtokvédelmi kérelmet, továbbá a birtokvédelmi határozat végrehajtásának felfüggesztését is indítványozták. Keresetük szerint az ingatlan első tulajdonosai korábban már megállapodtak a kert és a rendelkezésre álló kocsibeállók használata vonatkozásában, mindemellett az alperesek soha nem használták parkolásra a kertet, illetve kapunyitó távirányítóval sem rendelkeztek korábban.
- [7] A Győri Járásbíróság a P.21.746/2024/2. számú végzésében az indítványozók jegyzői határozat felfüggesztésére vonatkozó kereseti kérelmét alaposnak találta. Az elsőfokú bíróság indokolása szerint a jogvita rendezéséhez a vita jogalapjának a tisztázása, ennek érdekében pedig bizonyítási eljárásra van szükség, amelyet bírósági eljárás keretében lehet rendezni. A jegyző csupán a birtokállapot helyreállításáról, vagyis ténykérdésről hozhat határozatot. Mindezekre tekintettel az elsőfokú bíróság csak a felfüggesztés vonatkozásában hozott döntést – mellyel kapcsolatban a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 567. §-a nem határozza meg a felfüggesztés iránti kérelemről szóló döntés szempontjait – illetve ennek körében az annak elmaradásával kapcsolatos hátrányok és előnyök mérlegelését végezte el és arra az álláspontra jutott, hogy a felfüggesztés kisebb érdeksérelmet okoz a feleknek.

- [8] 2.3. Az elsőfokú bíróság végzése ellen az I. rendű alperes nyújtott be fellebbezést, melyben kérte annak megváltoztatását, a felfüggesztésre irányuló kérelem elutasítását. Keresete szerint az elsőfokú végzés sérti a Ptk. 5:5. § (1) és (4) bekezdésének, valamint az 5:21. § és 5:22 §-a rendelkezéseit, mert a végzés indokolásában kifejtettek ezen jogszabályi rendelkezésekkel ellentétesek. Álláspontja szerint a felfüggesztés iránti kérelemre való döntéseknek jogszabályi alapokon kell nyugodniuk, mely jogszabályi alapok a Ptk. hivatkozott rendelkezései, ami alapján az alperesek is jogosultak az udvart használni, birtokolni, hasznosítani. Erre vonatkozó megállapodás hiányában a használatra a Ptk. 5:21. § és 5:74. § rendelkezései az irányadók, a jegyzői határozat ezek érvényesülését biztosítja és semmi nem indokolja, hogy a jogvita érdemi eldöntéséig a közös udvar használati rendje eltérjen a jogszabályi rendelkezésektől.
- [9] Az alanyi jogok felfüggesztése az udvar birtoklására és használatára lényegesen nagyobb érdeksérelmet okoz. Egyebekben kiemeli, hogy a kapu nem kizárólag a gépjárművel történő behajtásra szolgál, hanem egyéb tevékenységek – pl. karbantartási munkák, betegellátási feladatok – ellátására is igénybe vehető. Mindezekre tekintettel a felfüggesztéssel járó érdeksérelm jóval nagyobb, mint a felperes sérelme a felfüggesztés elmaradásával.
- [10] Az indítványozók álláspontja szerint az udvar használata vonatkozásában 1991-től kialakult egy, a tulajdonostársak által elfogadott rend, ennek módosítására az alperesek részéről 2024-ig nem érkezett igény. Az indítványozók álláspontja szerint a jegyzői határozat jogkövetkezménye a fennálló használati rend felülírása birtokvédelem címén. Abban az esetben, ha az alperesek távirányítót kapnának a kert bejárat kapujához, akkor a használat kialakult rendjét, a jelenlegi használati módot önkényesen megváltoztatnák. A kapunyitó átadása tehát nem az eredeti birtokállapot helyreállítását szolgálná, hanem további vitákhoz vezetne. E körben hivatkoztak a Kúria egy korábbi határozatára, melyben kimondta, hogy a kialakított használati rend alapján a tulajdonostársakat birtokvédelem birtokháborítás hiányában nem illeti meg. Az indítványozó szerint a Pp. 567. § iránymutatásainak hiányában a lehetséges érdeksérelmeket kellett mérlegelnie az elsőfokú bíróságnak a döntése meghozatalakor, döntésének pedig logikus magyarázatát adta végzése indokolásában.
- [11] Az alperesi fellebbezés nyomán a Győri Törvényszék 2.Pkf.50.066/2025/3. számú végzésében az elsőfokú bíróság végzését megváltoztatta, a jegyzői határozat végrehajtásának felfüggesztését mellőzte. A Győri Törvényszék indokolása szerint az elsőfokú bíróság a Pp. 567. § (1) bekezdés alkalmazása során azt helyesen állapította meg, hogy ezen jogszabályi rendelkezés nem határozza meg a jegyzői határozat végrehajtása iránti kérelem tárgyában hozandó döntés szempontjait, ugyanakkor tévesen nem tekintette irányadónak a Ptk. 5:8. § (5) bekezdését, mely az anyagi jog szempontjából határozza meg a döntés alapját adóan vizsgálendő körülményeket. A rendelkezés szerint a bíróság elrendelheti a birtoklás kérdésében a jegyző által hozott határozat végrehajtásának felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat megváltoztatása várható. Amennyiben a rendelkezésre álló adatok alapján nem tehető megállapítás arra, hogy a határozat megváltoztatása várható, akkor a jegyző birtokvédelmi határozatának végrehajtása nem függeszthető fel. A törvényszék álláspontja szerint az elsőfokú bíróság végzésének indokolásában kifejtettek épp azt támasztják alá, hogy az elsőfokú bíróság is úgy ítélte meg, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján nem foglalható állás a tekintetben, hogy várható-e a határozat megváltoztatása. Ez pedig független a felek méltányolható érdekeitől, – konkrétan a közös tulajdon tárgyán, annak tulajdoni hányada szerint a tulajdonostársakat megillető használati, hasznosítási jogosultságoktól – melyet a jegyzői határozat tartalma a jogvita érdemi elbírálásáig biztosít.
- [12] 2.4. Az indítványozók ezt követően nyújtottak be az Abtv. 26. § (1) bekezdése, továbbá az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt.
- [13] Az indítványozók szerint a Ptk. – Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján – megsemmisíteni kért 5:8 § (3) bekezdése és (5) bekezdése sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt jogokat. Megítélésük szerint ezen rendelkezéseknek a bírói gyakorlat alaptörvény-ellenes tartalmat tulajdonít. Ezzel összefüggésben az indítványozók igénye kiterjed arra is, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések a sérelmezett bírósági eljárásban nem alkalmazhatók.
- [14] Az indítványozók a Ptk. 5:8. § (3) bekezdés alaptörvény-ellenességének indokolása körében kifejtik, hogy mivel a rendelkezés kizárja a jegyzői határozat elleni közigazgatási úton történő jogorvoslatot emiatt az indítványozók a polgári eljárás keretében kénytelenek voltak egy olyan döntést érdemben támadni, amely esetükben orvosolhatatlan eljárási szabályszegéssel jött létre (a jegyző nem ténykérdésben, hanem jogkérdésben, valamint 1 éven túli jogsérelem vonatkozásában határozott). Abban az esetben, ha a jegyzői határozat közigazgatási bíróság előtt lenne támadható, akkor a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 85. § (3) bekezdése alapján a jegyzői határozat semmisségét automatikusan kellett volna figyelembe venni, polgári eljárás esetében azonban a semmisségi ok automatikus érvényesülésére nincs mód. Mindezek mellett a polgári perben a felperes indítványozóknak kell cáfolniuk a birtoksértés tényét, míg közigazgatási perben ez fordított. Ebből következően

sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti – kedvezőbb feltételrendszerű – jogorvoslathoz való joguk. Az indítványozók hivatkoznak a 2017.El.II.JGY.P.2. számú, a jegyző előtt indított birtokvédelmi ügyek bírósági gyakorlata tárgykörre felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményére (a továbbiakban: Vélemény), melyben rögzítésre került, hogy a Ptk. 5:8. § (3) bekezdése a bírói gyakorlatban azzal a tartalommal érvényesül, hogy az eljárásban a jegyzői eljárás legsúlyosabb szabálysértései sem vehetők figyelembe, illetve az erre való hivatkozást a bíróságok figyelmen kívül hagyják, vagyis az indítványozó terhére az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmével hozott hatósági határozat megváltoztatására irányuló eljárásban sérül a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog.

- [15] A Vélemény értelmezése – melyet a Törvényszék az indokolásában is alkalmaz – a Ptk. 5:8. § (5) bekezdése vonatkozásában az, hogy a bíróságnak a birtokláshoz való jog alapján kell döntenie és ha a rendelkezésre álló adatok alapján úgy látja, hogy a határozat megváltoztatása várható, úgy fel kell vállalni ezt a döntést.
- [16] Az indítványozók álláspontja szerint azonban így a jegyzői döntés megalapozatlanságának kockázatát a bíróság a sérelmet szenvedett félre, jelen esetben az indítványozókra hárítja, miközben a közvetlen jogsérelem orvoslására – vagyis a jegyzői határozat szabálytalanságának megállapítására és ennek alapján a határozat automatikus megsemmisítésére – nincs valódi lehetőség. Ennek a kiterjesztő jogértelmezésnek a következtében pedig sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, valamint a XIV. cikk (1) bekezdése szerinti jog.
- [17] Az indítványozók az alkotmányjogi panaszuknak az Abtv. 27. §-a szerinti elemében előadták, hogy álláspontjuk szerint a Győri Törvényszék végzése sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot, erre tekintettel kérik annak megsemmisítését, valamint a Győri Járásbíróság felhívását arra, hogy a Győri Törvényszék 2.Pkf.50.066/2025/3. számú végzésének végrehajtását függesse fel.
- [18] A törvényszék végzésének indokolása szerint, mivel a rendelkezésre álló okiratok alapján nem lehet a birtokzavarás tény- és jogkérdéseit tisztázni, további bizonyításra van szükség, ennek következtében nem lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy a határozat megváltoztatása várható-e a bírósági eljárásban a birtokper során. Ennek megfelelően szükséges a Ptk. 5:8. § (5) bekezdésének alkalmazása, amely szerint a végrehajtás felfüggesztése ebben az esetben nem rendelhető el. Az indítványozók álláspontja szerint végeredményben így az ő terhükre esik az a körülmény, hogy a jegyzői határozat alapját képező tényállás nem volt megfelelően tisztázott. Az indítványozók ehelyütt hivatkoznak az Alaptörvény 28. cikkére, mely alapján a bíróságok kötelesek a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni, döntéseknél azonosítaniuk kell az ügy alapjogi vonatkozásait. Álláspontjuk szerint az ügy kapcsán az elsőfokú bíróság ezen feltételnek megfelelően járt el, a törvényszék azonban nem, ennek ellenére ezen cikk sérelmét nem állították. A törvényszék álláspontja szerint a jegyzői határozat tartalma a jogvita érdemi elbírálásáig a helyzetet deklarálja. Az indítványozók megítélése szerint a jegyzői határozat tartalma egy olyan helyzetet deklarál, amely orvosolhatatlan szabályszegések eredményeképp született meg. Az indítványozók szerint a törvényszék végzésének előfeltétele volt a Ptk. 5:8. § (3) bekezdésének alkalmazása, tehát a végzése meghozatalakor mind a Ptk. 5:8. § (3) bekezdését, mind pedig a Ptk. 5:8. § (5) bekezdését alkalmazta, melyek egyébként érdemben befolyásolták is a döntést és a fenti indokok mentén az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, XXVIII. cikk (1) bekezdésében, valamint az XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogok sérelmét eredményezték az eljárásban.
- [19] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § (1) bekezdése szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [20] 3.1. Az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasznak a bírói döntések közül csak a bírósági eljárást – az ügy érdemében, vagy egyéb határozattal – befejező döntések ellen van helye. Az Alkotmánybíróság az indítvány Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított elemével kapcsolatban megállapította, hogy annak tekintetében nem az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntésre történik hivatkozás, ezért ezen elem vonatkozásában alkotmányjogi panaszuknak nincs helye [például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [21] 3.2. Az Alkotmánybíróság az indítványozók Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panaszelemével kapcsolatban a következőket állapította meg. Az alkotmányjogi panaszt az indítványozók az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőt betartva nyújtották be, mivel a Győri Törvényszék 2.Pkf.50.066/2025/3. számú végzését

2025. június 11-én vették át, az alkotmányjogi panaszt pedig 2025. július 2-án, illetve a hiánypótlást 2025. augusztus 30-án terjesztették elő. Az indítványozók megjelölték az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozók jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése] és az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, támadott jogszabályi rendelkezéseket, továbbá kifejezett kérelmet azok megsemmisítésére, valamint érvelést arra, hogy ezek miért sértik az Alaptörvény felhívott rendelkezéseit. Az indítványozók jogosultsága és érintettsége egyértelmű, mivel saját ügyükkel összefüggésben terjesztették elő alkotmányjogi panaszukat. Az indítványozók jogi képviselője az Alkotmánybíróság előtti eljárásban való képviselőre szóló meghatalmazását csatolta.

- [22] 3.3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az 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 {például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [23] Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban előadott érveit annak tartalma alapján vizsgálta, és azokat – mivel a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét állították – nem a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban, hanem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értékelte. Ehhez mérten az adott ügyben megállapítható, hogy a jegyzői határozat esetleges szabálytalansága nem volt és nem is lehetett a bírósági eljárások tárgya.
- [24] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el [3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]].
- [25] Mindezek mellett megállapítható, hogy az indítványozók az alkotmányjogi panaszban törvényességi kérdéseket vetettek fel, az alapügyben eljáró bírósági jogértelmezésnek és jogalkalmazásnak a kritikáját fogalmazták meg, a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkalmazásával összefüggésben tévesnek tartják az ügyben hozott bírói döntést, s valójában egy számukra kedvező tartalmú, új döntés meghozatalát kívánják elérni.
- [26] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben nem merült fel olyan, a támadott jogszabályi rendelkezésekre kiható alaptörvény-ellenességi kétely, vagy ezzel összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, amely az alkotmányjogi panasz befogadását megalapozná.
- [27] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az indítványozók az alapügyben nem voltak elzárva attól, hogy jogorvoslati jogukkal éljenek, ezt meg is tették, a „valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás” [35/2013. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [16]] lehetősége számukra biztosított volt. Azzal összefüggésben, hogy a rendelkezésükre álló jogorvoslatra vonatkozó eljárási szabályokkal az indítványozók nem értenek egyet, alkotmányjogi jelentőségű kérdés nem azonosítható. Az indítványozók a sérelmezett jogszabályi rendelkezések vonatkozásában előadott indokolásukat kizárólag a hatályos eljárásjogi rendelkezések szubjektív megítélésére, valamint a bíróságok jogalkalmazásával és jogértelmezésével kapcsolatos egyet nem értésükre alapozzák, mindezeket túl önálló alapjogi indokolást az indítvány egyik jelzett alapjog vonatkozásában sem tartalmaz.
- [28] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben foglaltakra is visszautasította. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány visszautasítására tekintettel nem kellett döntenie az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján a végrehajtás felfüggesztése iránti előterjesztett kérelemről [lásd: 3026/2022. (I. 19.) AB végzés, Indokolás [25]].

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1865/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1065/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 42.Pf.631.518/2025/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó a csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője (dr. Somos András egyéni ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. §-a és 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal élt a Fővárosi Törvényszék 42.Pf.631.518/2025/5. számú ítélete és a Budapest II. és III. Kerületi Bíróság 7.P.21.231/2024/14. számú ítélete ellen, alaptörvény-ellenesség megállapítása, és az Abtv. 43. § (1) bekezdése szerinti megsemmisítés iránt, valamint a megelőző közjegyzői és végrehajtói eljárások tekintetében alaptörvény-ellenesség megállapítását kérve.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege – a bírósági döntések és az indítvány alapján – az alábbiak szerint foglalható össze. Az indítványozó 2004-ben az elhunyt édesapja dalszövegei után szerzői jogdíjat, továbbá bíróság által – végrehajtási lappal – elrendelt végrehajtás alatt álló pénztartozást is örökölt. A végrehajtó kérte a bíróságtól a jogutódlás megállapítását, azonban erre ekkor nem került sor. Az Artisjus a jogdíjból folyamatosan levonásokat eszközölt – már az örökhatározó adós életében kezdődő időszaktól – melyet a végrehajtó letéti számlára fizetett be. Szabálytalan kézbesítés miatt a kézbesítési fikció megdöntését követően az indítványozó keresetet indított végrehajtás megszüntetése iránt a végrehajtási jog elévülése miatt. Előadta, hogy a néhai adós hagyatéka tárgyában 2004-ben hoztak hagyatékátadó végzést, de a jogutódlás tárgyában csak 2022-ben született végzés, melyre tekintettel a két dátum közötti időben a követelés az indítványozóval mint felperessel szemben elévült, illetve ettől függetlenül is elévült 2005 és 2015 között, mikor szerinte végrehajtási cselekmény nem történt. Az első fokon eljáró bíróság a végrehajtás megszüntetése iránt indított perben a keresetet elutasította. Indokolása szerint az Artisjus által végzett levonások mint végrehajtási cselekmények a követelés és a végrehajtási jog elévülését folyamatosan, minden évben megszakították, ezért a keresetet elutasította. A felperesi indítványozó fellebbezése nyomán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét – az államnak fizetendő illeték összegének pontosításával – helybenhagyta.
- [4] 2. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben az első- és másodfokú bírósági ítéletnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte. Valamint kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az ügyben eljáró közjegyző és végrehajtó megsértették az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat. Az indítványozó álláspontja szerint a végrehajtás szünetelése alatt eljárási cselekményt hatályosan nem lehet végezni, így az Artisjus sem vonhatott volna le pénzt, illetve azt nem lehetne elévülést megszakító cselekménynek tekinteni.
- [5] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [6] 3.1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírósági döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében 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. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz for-

dulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezen túlmenően a (2) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

- [7] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. A sérelmezett jogerős döntést 2025. július 7-én töltötte le a jogi képviselő, az alkotmányjogi panaszt pedig 2025. augusztus 15-én, határidőben nyújtotta be elektronikus úton, az első fokon eljáró bíróságon. Az ügyben rendkívüli jogorvoslati eljárás nincs folyamatban.
- [8] 3.3. Az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 27. § (1) bekezdését, amely alapján az alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte, a sérelmezett bírósági döntéseket, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, így a határozott kérelem követelményének a beadvány e részében megfelel.
- [9] Az indítványban szerepel továbbá az Abtv. 26. §-a is, azonban e tekintetben a beadvány nem jelöl meg sérelmezett jogszabályi rendelkezést, és erre vonatkozó indokolást sem tartalmaz, így az alkotmányjogi panasz ebben a részében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *b)* pontján alapuló feltételnek, így ezen alkotmányjogi panasz elem érdemi vizsgálatának nincs helye.
- [10] 3.4. Az Abtv. 27. §-a szerint csak az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen lehet alkotmányjogi panasszal élni. Az alkotmányjogi panasszal támadható érdemi döntésnek minősülő bírósági döntések körét az Abtv. taxatív nem határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak esetről esetre, a konkrét ügy egyedi körülményeire tekintettel kell vizsgálnia, hogy a támadott bírósági döntés az Abtv. 27. § tárgyi hatálya alá tartozik-e, azaz az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást – egyéb határozattal – befejező bírói döntések körébe tartozik-e [3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [13]; 3168/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [40]; 3364/2018. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [21]–[25]; 3234/2025. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [11] Az indítványozó beadványában azt sérelmezte, hogy a végrehajtás megszüntetésére okot adó körülményeket illetően az eljáró bíróságok nem megfelelően értékelték az elévülés kérdését, ezzel pedig a tisztességes eljárás-hoz való jog sérelmét idézték elő.
- [12] A végrehajtási eljárás alapvetően az alapügyhöz kapcsolódó járulékos jelleggel bír. Célja valamely döntés végrehajtásának a kikényszerítése. Az Alkotmánybíróság az érdemi határozatok körének megállapításakor – a végrehajtási eljárás terén – korábban a végrehajtási kifogás intézményével foglalkozott, és megállapította, hogy mivel az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszt csak az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés – azaz csak a jogalkotó által meghatározott döntések, és nem minden döntés – ellen lehet előterjeszteni, az általában nem kifogásolható alkotmányjogi panasz útján [3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [9]; 3252/2014. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [5]; 3168/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [43]; 3364/2018. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [24]; 3234/2025. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [13] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében azonban a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a végrehajtási eljárás megszüntetésére irányuló kereseti kérelem tárgyában hozott bírósági ítélet az ügy érdemében hozott döntésnek minősül, így a tárgyi hatály szempontjából megfelel az Abtv. 27. § (1) bekezdésében meghatározott feltételnek [3201/2025. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [38]; 3390/2024. (XI. 8.) AB végzés, Indokolás [22]].
- [14] 3.5. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [15] 3.6. Az indítványozó a sérelmezett ítélettel zárult ügyben felperes volt, így érintettsége fennáll, az alkotmányjogi panasz tekintetében indítványozói jogosultsággal rendelkezik.
- [16] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek

vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [17] 4.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a jogerős bírósági döntés ellen benyújtott beadványában az ügyben korábban eljáró közjegyző és végrehajtó vonatkozásában kérte megállapítani az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét.
- [18] Az indítvány a támadott bírósági döntések alaptörvény-ellenességének alátámasztásaként hivatkozik az azokhoz vezető eljárások vonatkozásában az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelmére. E rendelkezés azonban a közigazgatási hatóságok tisztességes eljárásának követelményét fogalmazza meg, a bíróságok esetében az eljárás tisztességességének követelménye – az indítványozó által egyébként hivatkozott – XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakad {3290/2024. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [24]}. Az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a bíróság akkor sérti meg az abban foglalt jogosultságot, ha a közigazgatási döntés alapjogsértő voltát a felülvizsgálati eljárásban a bíróság elmulasztotta felismerni {3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [43]; 3014/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [24]}. Jelen ügyben azonban nem közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során hozott bírósági döntés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt az indítványozó, így a jelen eljárás keretei között a korábbi közjegyzői, illetve végrehajtói cselekmények alaptörvény-ellenességének kérdése nem vizsgálható.
- [19] 4.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének – az indítványozó által állított – sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra a következetes gyakorlatára, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során van jogköre a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, azonban nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára {például: 3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [11]}. Az Alkotmánybíróság korábban már hangsúlyozta, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését tiszteletben kell tartania {lásd például: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Arra is rámutatott, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva csak az alkotmányossági szempontokat vizsgálja, és tartózkodik attól, hogy a jogszabályok értelmezésére, valamint azok alkalmazására hivatott bíróságok tevékenységét törvényességi-jogalkalmazási kérdésekben felülbírálja. „Az a tény, hogy az eljáró bíróságok az indítványozó által irányadónak tartott értelmezéstől eltérően értelmezték az alkalmazott jogi normát, önmagában nem veti fel a támadott bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem” {3060/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [41]; összefoglalóan: 3167/2024. (V. 10.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [20] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is fontosnak tartotta ezért hangsúlyozni, hogy töretlen gyakorlata szerint a bírósági döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének {3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]}). A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (vélt vagy valós) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}. Önmagában az, hogy az indítványozó egy egyébként megindokolt bírósági döntést tévesnek, vagy éppen hiányosnak és ezekből kifolyólag sérelmesnek vagy igazságtalannak tart, a fentebb idézett állandó gyakorlat szerint nem tekinthető a bírósági eljárás tisztességessége követelményrendszerén belül értékelhető alkotmányossági kérdésnek.
- [21] 4.3. Az indítványozó beadványában az eljárás elhúzódását mint az észszerű határidőn belüli elbírálás követelményének sérelmét is kifogásolta.
- [22] E körben szükséges utalni arra, hogy nem az Alkotmánybíróság hivatott orvosolni vagy enyhíteni önmagában az eljárás elhúzódásának a tényét. Az ebből eredő sérelmek orvoslására a szakjogi rendelkezések adnak lehetőséget. A sérelmezett bírósági döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése hatását tekintve éppen ellentétes lenne az elérendő céllal: azt eredményezné, hogy a már eddig is hosszú nyúlt eljárás még tovább folytatódik és húzódik {lásd például: 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [54]–[58]; 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]; 3052/2025. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [97]; 3353/2025. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [12]}.

- [23] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt, mivel az nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételeknek – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseire figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2211/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1066/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Ítéltábla Bf.I.734/2024/18. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] A Nyíregyházi Törvényszék mint elsőfokú bíróság 2022. október 12. napján kelt 5.B.290/2020/128. számú ítéletével az indítványozót mint I. rendű terheltet bűnösnek mondta ki felbújtóként elkövetett költségvetési csalás bűntettében [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 396. § (1) bekezdés a) pont, (4) bekezdés b) pont], felbújtóként elkövetett pénzmosás bűntettében [Btk. 399. § (3) bekezdés a) pont], valamint 11 rendbeli felbújtóként elkövetett közokirat-hamisítás bűntettében [Btk. 342. § (1) bekezdés c) pont]. Ezért a bíróság halmazati büntetésül 5 év 10 hónap szabadságvesztés büntetésre, 250 napi pénzbüntetésre és 6 év közügyekről eltiltás mellékbüntetésre ítélte.
- [3] A Debreceni Ítéltábla 2023. május 3. napján kelt Bf.II.187/2023/6. számú végzésében az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette, mert Budapest Főváros Kormányhivatala a bíróság megkeresésére azt a tájékoztatást adta, hogy az indítványozó 2022. november 29. napján az ausztriai *Klagenfurt am Wörthersee* nevű településen elhunyt.
- [4] Az indítványozó 2024. január 18. napján a Nyíregyházi Törvényszék 5.B.290/2020/128. számú ítéletével és a Debreceni Ítéltábla Bf.II.187/2023/6. számú jogerős végzésével szemben perújítási indítványt nyújtott be egyrészt, mert az általa becsatolt igazságügyi informatikai szakértői vélemény-kiegészítés álláspontja szerint új bizonyítéknak minősül és az alapügyben nem vették figyelembe annak ellenére, hogy azt bizonyítja, miszerint nem követett el bűncselekményt. Másrészt életben létét a vármegyei rendőr-főkapitányság tájékoztató levelével igazolta, amely ugyancsak új bizonyítéknak minősül.
- [5] A Debreceni Ítéltábla 2024. április 17. napján tanácsulésen meghozta a Bpi.III. 171/2024/7. számú végzést, amelyben a terhelt életben léteire tekintettel megismételt eljárást rendelt el és az elsőfokú bíróságnak megküldte. Az ítéltábla a szakértői vélemény-kiegészítést nem minősítette perújítási oknak.
- [6] A Nyíregyházi Törvényszék mint elsőfokú bíróság perújítási eljárásban 2024. szeptember 19. napján kelt 2. B.150/2024/54. számú ítéletével az indítványozót mint I. rendű terheltet bűnösnek mondta ki. Az indítványozó tekintetében a korábbi ítélettel egyezően a törvényszék felbújtóként elkövetett költségvetési csalás bűntettének [Btk. 396. § (1) bekezdés a) pont, (4) bekezdés b) pont], felbújtóként elkövetett pénzmosás bűntettének [Btk. 399. § (3) bekezdés a) pont], valamint 11 rendbeli felbújtóként elkövetett közokirat-hamisítás bűntettének [Btk. 342. § (1) bekezdés c) pont] elkövetését állapította meg. A törvényszék az indítványozót halmazati büntetésül 5 év 10 hónap szabadságvesztés büntetésre, 250 napi pénzbüntetésre és 6 év közügyekről eltiltás mellékbüntetésre ítélte.
- [7] A Debreceni Ítéltábla 2025. február 25. napján jogerős Bf.I.734/2024/18. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet megváltoztatta. Az indítványozó szabadságvesztés büntetését 4 év 6 hónapra, a közügyektől eltiltás időtartamát 5 évre enyhítette. A pénzbüntetés kiszabását mellőzte. Egyebekben az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [8] 2. Az indítványozó 2025. március 28. napján az elsőfokú bíróság útján az Alkotmánybírósághoz fordult és az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Debreceni Ítéltábla Bf.I.734/2024/18. számú ítéletét, valamint a Nyíregyházi Törvényszék mint elsőfokú bíróság 2.B.150/2024/54. számú és 5.B.290/2020/128. számú ítéletei, továbbá a Debreceni Ítéltábla Bf.II.187/2023/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság felhívására 2025. június 4. napján indítvány-kiegészítést is benyújtott (a továbbiakban együtt: alkotmányjogi panasz).

- [9] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseiben foglalt jogainak sérelmét állította.
- [10] Az Alkotmánybíróság időközben tudomást szerzett arról, hogy az indítványozó 2025. november 18. napján felülvizsgálati indítványt nyújtott be a Debreceni Ítéltábla Bf.I.734/2024/18. számú ítélete ellen, amelyben az eljárás a Kúrián Bfv.III.1491/2025. számon folyamatban van.
- [11] 3. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz benyújtására akkor van lehetőség, ha az ügy érdemében 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.
- [12] Az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *i*) pontja szerint az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha a sérelmezett bírói döntés ellen felülvizsgálati kérelmet vagy felülvizsgálati indítványt terjesztettek elő, amelyről a bíróság még nem döntött, és az alkotmányjogi panasz visszautasítására az Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján nem került sor.
- [13] Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás során hivatalos tudomást szerez arról, hogy a sérelmezett bírói döntés ellen előterjesztett felülvizsgálati kérelmet a bíróság még nem bírálta el, az alkotmányjogi panaszt soron kívül visszautasítja.
- [14] Mivel az alkotmányjogi panaszban sérelmezett döntéssel szemben benyújtott felülvizsgálati indítvány nyomán a felülvizsgálati eljárás jelenleg folyamatban van, az alkotmányjogi panasz a törvényi feltételeknek nem felel meg, így az Ügyrend 32. § (3) bekezdése értelmében annak érdemi elbírálására nincs lehetőség.
- [15] Mindazonáltal – az Ügyrend 32. § (4) bekezdése alapján – a felülvizsgálat elrendelésének mellőzése esetén a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított, az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül a sérelmezett döntés ellen ismételten benyújtható alkotmányjogi panasz. Ilyen esetben az alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírói döntés mellett a felülvizsgálat tárgyában hozott érdemi határozatot is lehet támadni.
- [16] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *i*) pontja alapján – tekintettel az Ügyrend 32. § (3) bekezdésben foglaltakra – az alkotmányjogi panaszt soron kívül visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1087/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1067/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.325/2024/8. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Szegedi Ítéltábla Pf. II.20.325/2024/8. számú végzése, valamint azzal összefüggésben a Kecskeméti Törvényszék 3.P.21.279/2023/47. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] Kérelmét az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, XIII. cikk (1) bekezdésének, XXVIII. cikk (1) bekezdésének, valamint 28. cikkének sérelmére alapította.
- [3] 2. Az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló iratok alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló előzményi ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [4] 2.1. Az indítványozó 2007. június 18. napján megkötött adásvételi szerződéssel megvásárolta egy kecskeméti lakásszövetkezeti ingatlan egyik, az eladók 1/2–1/2 arányú tulajdonában lévő lakását. Az adásvételi szerződés az indítványozó állítása szerint kiterjedt a lakáshoz tartozó és a későbbi jogvita alapját képező, eredeti rendeltetését tekintve garázs, de az adásvételi szerződés megkötésekor már a későbbi I. rendű alperes jogelődje által – különböző beruházásokat és átalakításokat követően évtizedek óta – műhelyként használt melléképület is. A később első fokon eljáró bíróság által megállapított tényállás szerint a melléképületet az indítványozó az adásvételkor nem vette birtokba, azt a későbbi I. rendű alperes jogelődje az egyik eladóval még 1984. október 26. napján megkötött adásvételi szerződés alapján – az indítványozó felszólítása ellenére – továbbra is birtokában tartotta és használta. Tényként állapította meg továbbá a bíróság azt is, hogy a melléképületet korábban az I. rendű alperes jogelődje számára értékesítő eladó 2008. július 8. napján külön írásbeli nyilatkozatot tett arról, hogy „a lakás értékesítésekor közölte a felperessel, hogy a garázs nem képezi az adásvételi szerződés tárgyát, mert ezt már korábban [a későbbi I. rendű alperes jogelődje] részére értékesítette. Erről a felperesnek is tudomása volt, mert a szüleivel együtt több mint 25 éve ott lakott”; valamint azt is, hogy a lakásszövetkezet köldöttgyűlése az Alapszabályát 2020. július 8. napján akként módosította, hogy mint a lakásszövetkezeti ingatlan tulajdonosa hozzájárulását adja ahhoz, hogy az adott helyrajzi számon jelölt 23 nm alapterületű, garázs megjelölésű ingatlan az ingatlan-nyilvántartásban önálló ingatlanként kerüljön feltüntetésre és arra a későbbi I. rendű alperes jogelődjének 1/1 arányú tulajdonjoga bejegyzésre kerüljön. Az alapszabály-módosítás alapján a felek 2008. november 24. napján megállapodást kötöttek arról, hogy a lakásszövetkezet az abban rögzítettek szerinti tartalommal, a lakásszövetkezet felé fennálló fizetési kötelezettség nélkül, feltétlen és visszavonhatatlan hozzájárulását adja ahhoz, hogy a tulajdonjog az ingatlan-nyilvántartásba tulajdonjog elismerése jogcímén bejegyzésre kerüljön. Az ingatlanügyi hatóság a bejegyzési kérelemhez csatolt 1985. évi használatbavételi engedély, a változási vázrajz, az 1984. október 26-án kelt adásvételi szerződés, a tulajdonjog elismeréséről szóló megállapodás és az alapszabály-módosítás alapján a tulajdonjogot az ingatlanra bejegyezte.
- [5] 2.2. Az indítványozó 2021. szeptember 16. napján előterjesztett, a tulajdonjog megállapítása, tulajdonjog visszaállítása iránt indított perben előterjesztett megváltoztatott kereseti kérelmében annak megállapítását kérte, hogy a lakásszövetkezet és az I. rendű alperes jogelődje közötti megállapodás – tekintettel arra, hogy a melléképület az általa a lakásra vonatkozóan 2007-ben megkötött adásvételi szerződés alapján mint a lakáshoz tartozó helyiség szintén a lakás tulajdonosának tulajdonát képezi, ezért arról a felek érvényesen nem rendelkezhetek volna – semmis. Kérte továbbá a 2020. július 8-i alapszabály-módosítás semmisségének megállapítását, tekintettel arra, hogy a perben II. rendű alperes lakásszövetkezet az indítványozó álláspontja szerint nem volt a garázs tulajdonosa, ekként az alapszabályában sem rendelkezhetett volna a garázs önálló ingatlanként történő

feltüntetéséről és arra az I. rendű alperesi jogelőd tulajdonjogának az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésének engedélyezéséről sem. Kérte ezen felül, hogy a bíróság keresse meg az ingatlanügyi hatóságot annak érdekében, hogy a semmisség jogkövetkezményeként a bejegyző határozat előtti állapotot állítsa vissza; továbbá, hogy kötelezze az I. rendű alperest a garázs birtokba adására.

- [6] Az első fokon eljáró Kecskeméti Törvényszék a kereset, valamint az I. és II. rendű alperesek által előterjesztett, a kereset elutasítására, illetve megszüntetésére irányuló ellenkérelmek keretei között eljárva az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság a II. rendű felperes alaki kifogását alaptalannak ítélte, és megállapította, hogy a per megszüntetésének nincs helye {lásd: Kecskeméti Törvényszék 3.P.21.279/2023/47. számú ítélete, Indokolás [22]–[23]}. Az indítványozó kereseti kérelmeivel kapcsolatban az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló okiratok és a peradatok, valamint a vonatkozó, korábban hatályos jogszabályok alapján arra a jogi következtetésre jutott, hogy az érintett garázs-ingatlanra önálló albetétként az indítványozó által sérelmezett bejegyzést megelőzően más, így a korábbi eladók javára történő tulajdonjog-bejegyzésre nem került sor; azt megelőzően a melléképület – nem önálló ingatlanként, más melléképületekkel együtt – a szövetkezeti törzsbetétben volt nyilvántartva. A bíróság álláspontja szerint ezért a garázs tulajdonjogát a vonatkozó jogszabályok értelmében az indítványozó sem szerezhette meg a lakás adásvétele során; illetve az általa felvett bizonyítás alapján megállapította azt is, hogy helytálló az alperesek azon állítása, miszerint az indítványozónak a lakásra vonatkozó adásvételi szerződés megkötését megelőzően tudomása volt arról, hogy a garázs nem képezi az eladók tulajdonát. Mindezekre tekintettel a bíróság megállapította, hogy az indítványozó alaptalanul hivatkozott arra, hogy az alperesek között létrejött megállapodás tárgya az ő tulajdonát képező garázs volt; mivel pedig a perbeli legitimációját erre alapította, annak hiányában az indítványozó keresetét mint alaptalant elutasította {lásd: Kecskeméti Törvényszék 3.P.21.279/2023/47. számú ítélete, Indokolás [24]–[30]}.
- [7] A másodfokon eljáró Szegedi Ítéltábla az indítványozó fellebbezése, valamint az alperesi fellebbezési ellenkérelmek keretei között eljárva azt elsőfokú bíróság döntését hatályon kívül helyezte és a pert megszüntette. A bíróság a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény (a továbbiakban Lsz. tv.) és a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) szabályainak együttes értelmezése és az ez alapján levont következtetések vonatkozásában a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) idevágó szabályainak az értelmezése alapján azt állapította meg, hogy az Lsz. tv. alapján a lakásszövetkezet alapszabályának módosítása olyan, a Ctv. szerint a cégjegyzékadattal össze nem függő okirat-módosításnak minősül, aminek a tekintetében a jogalkotó a Ctv. 69. § (1) bekezdésére utalással a Ctv. 70. § (1) bekezdése szerinti, a létesítő okirat cégjegyzékadattal össze nem függő módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti per megindításának vonatkozásában 6 hónapos jogvesztő határidő megállapításával időbeli korlátot állapított meg. Az első fokon eljáró bíróság nem észlelte, hogy az indítványozó 2021. szeptember 16. napján előterjesztett beadványával az – a garázsra vonatkozó tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését megalapozó – alapszabály-módosítás érvénytelenségének megállapítására vonatkozó kereset tekintetében a perindításra megállapított jogvesztő határidőt elmulasztotta; a Pp. 176. §-ának, 240. §-ának és 242. §-ának szabályai értelmében pedig álláspontja szerint emiatt az adott ügyben a kereset egésze tekintetében az eljárás megszüntetésének van helye, ezért a Pp. 379. §-a alapján az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette {lásd: Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.325/2024/8. számú végzése, Indokolás [40]–[51]}.
- [8] 2.3. Az indítványozó a sérelmesnek tartott bírósági döntések alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében a másodfokú végzéssel szemben alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz. A hiánypótlási felhívásra határidőben kiegészített beadványában rögzített álláspontja szerint azáltal, hogy az eljáró bíróságok – szerinte alaptalanul, formai és eljárásjogi indokok alapján – keresetét elutasították, illetve (másodfokon) megszüntették az eljárást, keresetét érdemben nem bírálták el. Ezáltal szerinte jóváhagyták azt, hogy az – álláspontja szerint az ő tulajdonában álló – érintett „ingatlanrész (garázs) tulajdonjogát olyan közgyűlési határozat és szerződés alapján jegyezték át más nevére, amelyek nem vitathatóan semmisek.” Erre tekintettel az indítványozó szerint az általa sérelmezett bírósági döntések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság és jogbiztonság elvének; XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogának; XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának; valamint a 28. cikkben írt értelmezési szabálynak a sérelmét eredményezték.
- [9] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Abtv. 27. §-a alapján folytatott eljárásában mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ennek során megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek

[Abtv. 27. § (1) bekezdés, 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] az alábbiak szerint, részben felel csak meg.

- [10] 3.1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti [a) pont], továbbá a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [b) pont]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó mint az alkotmányjogi panaszra okot adó per felperese, jogosultnak és érintettnek is tekinthető, a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [11] A Szegedi Ítélőtábla 2025. május 12. napján átvett végzésével szemben az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül, 2025. május 20. napján, vagyis határidőben nyújtotta be.
- [12] Az indítvány megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 27. §-a]; a támadott bírói döntés(ek)e; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B] cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés és 28. cikk]; tartalmaz alkotmányjogilag is értékelhető indokolást; továbbá kifejezett kérelmet fogalmaz meg a támadott bírói döntés(ek) alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b)–f) pont].
- [13] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének – a XXVIII. cikk (1) bekezdéssel összefüggésben – állított sérelmére, valamint a 28. cikk sérelmére hivatkozva is kérte a támadott döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [14] Ezen indítványi elemek tekintetében az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében azonban a jelen indítványban előadott összefüggések alapján alkotmányjogi panasz előterjesztésére nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének sérelmére csak kivételesen (a visszaható hatály tilalmának megsértése és a kellő felkészülési idő követelményének sérelme esetén) alapítható alkotmányjogi panasz [lásd például: 3456/2021. (XI. 3.) AB végzés, Indokolás [17]]. Hasonlóan nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, ezért nem lehet alkotmányjogi panasz alapja az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési szabály sem [3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [33]]. Mindezekre tekintettel az indítvány ezen elemek tekintetében nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjában írt feltételnek, így az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszhoz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és 28. cikkének sérelmével kapcsolatos érvei vonatkozásában nem folytathatott le vizsgálatot.
- [15] 3.2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a befogadhatóság (vagylagos) tartalmi feltételeivel összefüggésben az indítvánnyal kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [16] 3.2.1. Az Abtv. említett rendelkezésében írt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést illetően az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van az indítvány alapján elméletileg vizsgálható alaptörvényi rendelkezések – az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése – tartalmát érintően. A jelen alkotmányjogi panasz mindezekhez képest nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.
- [17] 3.2.2. A másik tartalmi – a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre vonatkozó – feltételt érintően az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá. Az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja [erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja, ugyanakkor – hatáskör hiányában – nem bocsátkozik szakjogi kérdések ismételt felülbírlatába.
- [18] Az Alkotmánybíróság a jelen ügy kapcsán megállapította, hogy az indítványozó nem ért egyet az ügyében eljáró bíróságok által a rendelkezésükre álló okirati és egyéb bizonyítási eszközök értékelésével az indítványozónak a kérdéses ingatlanon fennálló tulajdonjoga (annak hiánya) kapcsán kialakított álláspontjával; illetve ezeknek az eljárás megszüntetésével összefüggésben a másodfokú bíróság által részletesen kifejtett jelentőségével. Következtesen hivatkozik arra a perbeli érvelésre, miszerint az általa 2007-ben megkötött, az adott lakásszö-

vetkezeti ingatlanban található lakásra vonatkozó adásvételi szerződés alapján neki – az ügyében eljáró bíróságok (szerinte alaptalan) jogi álláspontjával ellentétben – a per tárgyát képező garázs-ingatlanon (is) tulajdonjoga keletkezett, amelytől őt a szerinte „nem vitathatóan semmis” szövetkezeti közgyűlési határozat és az az alapján történt ingatlan-nyilvántartási bejegyzés révén „csalárd módon” megfosztották. Mivel a bíróságok az indítványozótól eltérő (szak)jogi álláspontjuknak megfelelően nem állapították meg az indítványozó által állított semmisség(ek)et, véleménye szerint keresete érdemi elbírálására Alaptörvényben rögzített jogait sértő módon nem került sor; vagyis sérült a tisztességes bírósági eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz való joga is.

- [19] Az indítványozó ezen érvelésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján azt állapította meg, hogy az eljáró bíróságok a rendelkezésükre álló bizonyítási eszközök segítségével lefolytatott bizonyítás alapján, a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és azoknak a bíróságok szerint helyes értelmezését tartalmazó részletes indokolás rögzítése mellett alakították ki az indítványozó kereseti kérelmeivel kapcsolatos, az indítványozó által sérelmesnek tartott jogi álláspontjukat.
- [20] Az indítvány által felvetett kérdések eldöntése az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem alkotmányossági, hanem olyan szakjogi-törvényességi kérdés, amely az általános hatáskörű bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységének részét képezi; ezekben az eljáró bíróságok a jelen ügyben részletesen megindokolt döntésüket meg is hozták. Önmagában az, hogy az ilyen döntéssel valamely peres fél nem ért egyet; az számára kedvezőtlen tartalmú, nem alapozza meg egy bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását. Mindezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a jelen ügy kapcsán is emlékeztet azon következetes gyakorlatára, amelynek értelmében a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami azonban nem teszi lehetővé, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítolagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra való hivatkozás sem teremt alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet felett álló „szuperbíróság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el {lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}. A „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének” {3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]}. Mivel az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos sérelmét kizárólag a saját tulajdonjoga megállapíthatóságának a bíróságokétól eltérő (szak)jogi álláspontjából vezette le, a fent írtaknak megfelelően az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemek tekintetében érdemi vizsgálatot nem folytathatott.
- [21] 4. Összefoglalva: az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben az alkotmányjogi panasz nem vet fel a támadott bírói döntésekkel kapcsolatban az indítványozó által hivatkozott alapvető jogok sérelmének megállapítását esetlegesen megalapozó kételyt, így az indítvány tekintetében nem folytathatott le érdemi vizsgálatot.
- [22] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése szerint eljárva, az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 29. §-ában, továbbá – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és 28. cikkével kapcsolatos indítványi elem vonatkozásában – az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjában írt feltétel hiányában, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1499/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1068/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatóak. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 16-án, a 175. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, illetve az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályá, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekén túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekén túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1915/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1069/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatóak. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 18-án, a 177. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is {4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]}, melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1939/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1070/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt elektronikus úton 2025. július 18-án, a 177. napon, míg postai úton 2025. július 19-én, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, illetve az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1940/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1071/2026. (II. 20.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 18-án, a 177. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyeül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlanulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is {4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]}, melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályá, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekén túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekén túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1941/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1072/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt elektronikus úton 2025. július 19-én, a 178. napon, míg postai úton 2025. július 20-án, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parcon és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1943/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1073/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatóak. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 20-án, a 179. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályá, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekén túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekén túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1945/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1074/2026. (II. 20.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 20-án, a 179. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parcon és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1946/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1075/2026. (II. 20.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 20-án, a 179. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parcon és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekén túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekén túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1947/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1076/2026. (II. 20.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 20-án, a 179. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyeül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1949/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1077/2026. (II. 20.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezték az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszukban Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] Az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkoztak.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozók szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általuk lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozók szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozók szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – egy belügyminisztériumi állásfoglalás alapján szerintük – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelésük szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerintük a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanukat „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontjuk szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorolnak.
- [6] Az indítványozók előadták, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerintük az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontjuk szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozók szerint egy építési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi

aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerintük, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontjuk szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozók szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatóak. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozók szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentieken túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római-parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkoztak az indítványozók arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozók szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerintük aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerintük ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapították, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszt 2025. július 20-án, a 179. napon, határidőben nyújtották be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozók a tárgyi területen rendelkeznek ingatlannal, ami állandó lakóhelyül szolgál, és személyes érintettségüket lakcímkártyával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolták. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozók számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozók aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlanulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozók érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadták, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedésük szerint így a nyomvonal és a Duna partvonala közti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.
- [23] Az indítványozók leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartják sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozók által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen

- felül az indítványozók általánosságban indokolták az általuk fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolták össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozók nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkoztak, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1950/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1078/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 20-án, a 179. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parcon és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1951/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1079/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 19-én, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parcon és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályát, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1954/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1080/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda–Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz–Római-part Duna-parti területére vonatkozó kerületi építési szabályzatáról szóló 30/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DKÉSZ) 22. §-a, 24. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DKÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DKÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DKÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DKÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DKÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DKÉSZ 24. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatóak. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A DKÉSZ 30. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 22-én. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 20-án, a 179. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DKÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, valamint az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DKÉSZ 22. §-át, 24. §-át, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DKÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DKÉSZ 22. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 24. § a Római-parcon és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagyterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.

- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DKÉSZ egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályá, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekén túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekén túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1997/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1081/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz Római-part Duna-parti területére vonatkozó Duna-parti építési szabályzatról szóló 37/2024. (XII. 31.) önkormányzati rendelete 9. § (1) bekezdése, 10. § (1)–(3) bekezdései, 21. §-a, 23. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszában Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz Római-part Duna-parti területére vonatkozó Duna-parti építési szabályzatról szóló 37/2024. (XII. 31.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DÉS) 9. § (1) bekezdése, 10. § (1)–(3) bekezdései, 21. §-a, 23. §-a, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó szerint a DÉS a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általa lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozó szerint a DÉS a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozó szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általa egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelése szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerinte a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerinte a DÉS a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanát „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontja szerint a DÉS homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorol.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerinte az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontja szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozó szerint egy épí-

tési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerinte, hogy az 1. számú melléklet javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő. A térkép továbbá valótlan, így más jogszabályokkal összevetve ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontja szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DÉSZ 23. §-a sérti az indítványozó szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatóak. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozó szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekben túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozó szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerinte aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A DÉSZ 31. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 30-án. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2025. július 28-án, a 179. napon, határidőben nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizs-

gálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozó a tárgyi területen rendelkezik ingatlannal, ami állandó lakóhelyéül szolgál, és személyes érintettségét lakcímkártyájával, illetve az ingatlan tulajdoni lapjával igazolta. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozó számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozó aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a 2. pontban előadottak szerint – a DÉSZ egyes rendelkezéseit, valamint az 1. számú melléklet térképszelvényeit támadta, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedése szerint így a nyomvonal és a Duna partvonal közötti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkozik rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DÉSZ 21. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 23. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagykiterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1.

- számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak. A DÉS 9. § (1) bekezdése, valamint a 10. § (1)–(3) bekezdései tekintetében az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz indokolást.
- [23] Az indítványozó leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartja sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozó által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozó általánosságban indokolta az általa fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DÉS egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolta össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b] pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e] pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadálya, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2018/2025.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1082/2026. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz Római-part Duna-parti területére vonatkozó Duna-parti építési szabályzatról szóló 37/2024. (XII. 31.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezték az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszukban Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz Római-part Duna-parti területére vonatkozó Duna-parti építési szabályzatról szóló 37/2024. (XII. 31.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DÉSZ) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] Az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkoztak.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozók szerint a DÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen khatással van a területen található ingatlanok, így az általuk lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozók szerint a DÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út–Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozók szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általuk egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út–Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejtik, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelésük szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerintük a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.
- [5] Szerintük a DÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanukat „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontjuk szerint a DÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorolnak.
- [6] Az indítványozók előadták, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerintük az következik, hogy a Római-part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római-parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontjuk szerint abban az esetben, ha a római-parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozók szerint egy építési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és a terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyá-

solja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerintük, hogy a DÉSZ javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtevesztő és más jogszabályokkal összevetve is elmentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontjuk szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DÉSZ 23. §-a sérti az indítványozók szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá, ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozók szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentieken túl a fővédvonal Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkoztak az indítványozók arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozók szerint abban az esetben, ha a Nánási út–Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerintük aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3.1. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A DÉSZ 31. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 30-án. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszt 2025. július 28-án, a 179. napon, határidőben nyújtották be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.

- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}, ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [18] Az indítványozók a tárgyi területen rendelkeznek ingatlannal, ami állandó lakóhelyükként szolgál, és személyes érintettségüket lakcímkártyával, illetve az ingatlan tulajdoni lapjával igazolták. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve, hogy az indítványozók számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozók aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlanulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is [4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]], melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]]” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozók érintettségét jelen esetben elfogadta.
- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozók az alkotmányjogi panaszban – a 2. pontban előadottak szerint – a DÉSZ-t teljes egészében támadták, az alkotmányjogi panaszban kiemelve egyes rendelkezéseit, így a DÉSZ 21. §-át és 23. §-át, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út–Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedésük szerint így a nyomvonal és a Duna partvonala közti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római-partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DÉSZ 21. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 23. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagykiterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.
- [23] Az indítványozók leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartják sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozók által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen

felül az indítványozók általánosságban indokolták az általuk fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DÉSZ egészét, valamint egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolták össze.

- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét *[b) pont]*, egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel *[e) pont]*. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadálya, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e) pontjából* fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentieken túl megjegyzi: az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozók nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkoztak, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentieken túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b) és e) pontjában* foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h) pontja* alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2020/2025.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG NORMATÍV HATÁROZATAI, VALAMINT AZ EGYÉB SZERVEZETI, MŰKÖDÉSI ÉS SZEMÉLYI ÜGYEKBEN HOZOTT HATÁROZATAI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK 2/2026. (II. 20.) UTASÍTÁSA

az Alkotmánybíróság Hivatala kezelésében lévő közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről

Az Alkotmánybíróság elnöke a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (5) bekezdés c) pontjában foglalt jogkörében eljárva, tekintettel az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 30. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján az Alkotmánybíróság Hivatala kezelésében lévő közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét az alábbi szabályzatban állapítja meg:

I. Fejezet

Általános rendelkezések

1. A Szabályzat célja

1.1. E Szabályzat célja, hogy rögzítse az Alkotmánybíróságot érintő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét.

1.2. Az Alkotmánybíróságnak mint közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az Infotv.-ben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Továbbá a közügyek átláthatósága érdekében az Alkotmánybíróság köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását a közérdekű adatok tekintetében.

2. A Szabályzat tárgyi hatálya

2.1. E Szabályzatot kell alkalmazni az Alkotmánybíróság Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igények teljesítése során. Nem minősül közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésére irányuló igénynek az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező indítvány.

2.2. A minősített adatok kezeléséről és a személyes adatok kezeléséről a Hivatal külön szabályzatban rendelkezik.

2.3. Az elektronikus információs rendszerekkel kapcsolatos adatbiztonsági szabályokat a Hivatal Informatikai Biztonsági Szabályzata tartalmazza.

3. Alkalmazandó jogszabályok

3.1. A Szabályzatot az Infotv., a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet) és az ágazati jogszabályok rendelkezéseire tekintettel kell alkalmazni.

3.2. A Szabályzatban alkalmazott fogalmak tekintetében az Infotv. 3. §-a szerinti meghatározások az irányadók.

II. Szervezeti feladatok

4. A főtitkár feladatai

4.1. Az Alkotmánybíróság elnöke (a továbbiakban: elnök) az Alkotmánybíróság főtitkára (a továbbiakban: főtitkár) útján koordinálja a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésével kapcsolatos feladatokat.

4.2. A főtitkár az Alkotmánybíróság adatvédelmi tisztviselője.

4.3. A közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésével kapcsolatos ügyek intézéséért, az igények teljesítéséért a főtitkár felelős.

4.4. A főtitkár ellenőrzi – az Infotv. szerinti teljesíthetőség előzetes vizsgálata céljából –, hogy a beérkező igény:
– közérdekű adatigénylésnek minősül-e,
– a Hivatal kezelésében lévő adatra vonatkozik-e,
– a kért adatok rendelkezésre állnak-e,
– szükséges-e az adatigénylés pontosítása,
– szükséges-e határidő hosszabbítás,
– a közérdekű adatigénylés teljesítéséért indokolt-e költségtérítés megállapítása.

4.5. A főtitkár gondoskodik az adatigénylésre adott válaszlevelek előkészítéséről, és – az elnök jóváhagyását követően – a kiadmányozásáról. A főtitkár távolléte esetén a válaszlevelet az általa helyettesítésére kijelölt főtitkársági munkatárs készíti elő és – szükség esetén a főtitkár tájékoztatását követően – a gazdasági főigazgató kiadmányozza.

4.6. A főtitkár továbbá

a) gondoskodik e Szabályzat felülvizsgálatáról,

b) a 8.2. pont alapján teljesíti a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) felé történő kötelező adatszolgáltatásokat,

c) koordinálja és nyomon követi a közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos nyilvántartási rendszerek kialakítását, módosításait,

d) ellenőrzi a Szabályzat és a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos szabályok betartását, megsértésének észlelése esetén az elnöknél a szükséges intézkedés megtételét kezdeményezi.

III. A közérdekű adatok megismerésének rendje

5. A teljesítés eljárásrendje

5.1. Közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

5.2. Ha az adatigénylés nem egyértelmű, haladéktalanul fel kell hívni az adatigénylőt az igény pontosítására. Amennyiben az adatigénylő a közérdekű adatigénylés pontosítására irányuló felhívásra határidőben nem válaszol, az adatigénylést tartalma szerint kell teljesíteni. Erre az adatigénylőt a pontosításra irányuló felhívásban figyelmeztetni kell.

5.3. A telefonon előterjesztett közérdekű adatigénylést akkor lehet szóban teljesíteni, ha az adatigénylő az adatszolgáltatás teljesítését szóban kérte, és

a) az igényelt adat az Alkotmánybíróság honlapján vagy más módon jogszerűen már nyilvánosságra került;

b) az igény az Alkotmánybíróság mint közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörére, eljárására, az alkalmazott jogszabályokra vonatkozó általános tájékoztatással teljesíthető.

5.4. A közérdekű adatigénylés szóbeli teljesítésére a Hivatal bármelyik köztisztviselője jogosult. Az Alkotmánybíróság központi telefonszámára érkező, közérdekű adatigényléssel kapcsolatos hívásokat a főtitkárság titkárságára kell kapcsolni. Ha az igény nem elégíthető ki szóban, az igénylőt erről tájékoztatni kell, és az igény írásbeli teljesítése érdekében rögzíteni kell az igénylő elektronikuslevél-címét vagy postai elérhetőségét. Amennyiben a szóban előterjesztett közérdekű adatigénylés szóbeli teljesíthetőségének feltételei nem állnak fenn, úgy az adatigénylés teljesítésére jelen Szabályzat írásban előterjesztett adatigénylésekre vonatkozó eljárásrendjét kell alkalmazni.

5.5. Írásban előterjesztett adatigényléseket XXI. főfőtételszámon kell iktatni és az igény beérkezését követően haladéktalanul át kell adni a főtitkárnak.

5.6. Az adatigénylésnek a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a beérkezésétől számított 15 napon belül eleget kell tenni. Ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése az Alkotmánybíróság alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, a határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Az adatigénylőt a határidő meghosszabbításáról – annak indokai megjelölésével – az igény beérkezését követő 15 napon belül a főtitkár tájékoztatja.

5.7. Az adatigénylésnek közérthetően és az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni. Amennyiben az igénylő az adatszolgáltatás kívánt módját nem jelölte meg, az igényt a Hivatal az általa választott, költségekre és egyéb szempontokra is figyelemmel lévő módon és technikai eszközzel teljesíti.

5.8. Amennyiben a kért közérdekű adat az Alkotmánybíróság honlapján már közzétételre került, az igény teljesíthető a közérdekű adatok pontos elérési útjának megjelölésével.

5.9. Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, illetve más személy jogait sértené a megismerés, a meg nem ismerhető adatot az igény teljesítése során felismerhetetlenné kell tenni.

Az adatigénylésnek a Hivatal nem köteles eleget tenni

a) abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az adatigénylés teljesítésre került és az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be;

b) ha az igénylő nem adja meg a nevét, nem természetes személy igénylő esetén a megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható.

5.10. Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt az Infotv. alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül postai úton vagy elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt.

6. Költségtérítés

6.1. Arról, hogy az adatigénylés teljesítése – az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége (papír alapon, elektronikus adathordozón, optikai adathordozón) vagy a kézbesítés költsége miatt – költségtérítést von maga után, illetve, hogy az adatigénylés teljesítésének milyen más, másolatkészítést nem igénylő lehetőségei lehetnek az igénylőt – az elnök jóváhagyása után – az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

6.2. A költségtérítés megállapítása során figyelemmel kell lenni az Infotv., valamint a 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet rendelkezéseire. Az adatigénylő tájékoztatását megelőzően a költségtérítés mértékét a gazdasági főigazgatóval egyeztetve kell meghatározni.

6.3. Az igénylő a 6.1. pont alapján kapott tájékoztatás kézhezvételét követő 30 napon belül nyilatkozik arról, hogy az igénylését fenntartja-e. A tájékoztatás megtételétől az igénylő nyilatkozatának a Hivatalhoz való beérkezéséig terjedő időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele. Ha az igénylő az igényét fenntartja, a költségtérítést a Hivatal által megállapított, legalább 15 napos határidőben kö-

teles a Hivatal részére megfizetni. A Hivatal az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül teljesíti.

7. Jogorvoslat

A közérdekű adatok iránti igény elutasítása vagy nem megfelelő teljesítése esetén az igénylő a NAIH-hoz (1055 Budapest, Falk Miksa utca 9–11., postacím: 1363 Budapest, Pf.: 9.), valamint a Fővárosi Törvényszékhez (1055 Budapest, Markó u. 27.) fordulhat jogorvoslatért. A bíróság a per minden szakaszában soron kívül jár el. A bírósági eljárás illetékmentes.

8. Statisztikai adatgyűjtés a közérdekű adatigénylésekről

8.1. A közérdekű adatigénylésekről (mind a közérdekű, mind a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan) a főtitkár nyilvántartást vezet.

8.2. A Hivatal az Infotv. 71/D. § (4) bekezdése alapján évente köteles tájékoztatni a NAIH-ot a tárgyévet követő év január 31. napjáig

a) a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igények teljesítésének és megtagadásának számáról és a megtagadások jellemző indokairól,

b) a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti kérelmek teljesítéséhez szükséges napok átlagos számáról, valamint

c) a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételének elérhetőségéről.

8.3. Az adatokat a főtitkár összesíti és küldi meg a NAIH részére.

IV. Záró rendelkezések

9. E Szabályzat a közzétételét követő napon lép hatályba, és rendelkezéseit alkalmazni kell a folyamatban lévő adatigénylésekre is. Ezzel egyidejűleg hatályát veszti az Alkotmánybíróság elnökének 2/2013. (II. 15.) elnöki utasítása az Alkotmánybíróság Hivatala kezelésében lévő közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről.

Budapest, 2026. február 12.

Dr. Polt Péter s. k.

Alkotmánybírósági ügyszám: XXV/601/2026.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK 3/2026. (II. 20.) UTASÍTÁSA

a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyok meghatározásáról

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (5) bekezdés c) pontjában foglalt jogkörkörömben eljárva, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 70. § (1) bekezdésére tekintettel a – polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter egyetértésével – az alábbi utasítást adom ki.

1. Az Alkotmánybíróság Hivatalában – figyelemmel a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 74. § i) pont *ia)* és *ip)* alpontjaira – nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló munkakört betöltő köztisztviselő:

- a) az Alkotmánybíróság főtitkára;
- b) az Alkotmánybíróság kabinetfőnöke;
- c) 2 fő törzskari főtanácsadó.
- d) 1 fő indítványelemző;
- e) elnöki titkárságvezető;
- f) a Főtitkárság titkárságvezetője;
- g) a kezelőiroda irodavezetője és irodavezető-helyettese;
- h) 1 fő informatikus.

2. Az 1. pont c), d) és h) alpontjai esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy meghatározására a főtitkár tesz javaslatot, melyről az Alkotmánybíróság elnöke dönt.

3. Az 1. pontban meghatározottakon kívül nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozónak minősül az Alkotmánybíróság elnöke által meghatározott munkakör ellátására irányuló foglalkoztatási jogviszony, valamint az Alkotmánybíróság elnöke által meghatározott feladat ellátására irányuló Polgári Törvénykönyv szerinti szerződéses jogviszony, feltéve, hogy azok alapján a munkakört betöltő, illetve feladatot ellátó személy „Bizalmas!” vagy annál magasabb minősítési szintű adat megismerésére, felhasználására jogosult, vagy e jogviszonyával összefüggésben fokozottan ki van téve jogellenes befolyásolási szándéknak, leplezett támadásnak, fenyegetésnek.

4. Az Alkotmánybíróság elnöke mint a munkáltatói jogkör gyakorlója az 1. és 3. pontban felsorolt munkaköröket és feladatokat érintő jogviszony

- a) létrehozatalát megelőzően;
- b) ezt követően legalább öt évenként kezdeményezi a nemzetbiztonsági ellenőrzést.

5. Jelen utasítás a közzétételét követő napon lép hatályba. Ezzel egyidejűleg hatályát veszti az Alkotmánybíróság elnökének 5/2014. (VII. 2.) elnöki utasítása a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyok meghatározásáról.

Budapest, 2026. február 18.

Dr. Polt Péter s. k.

Alkotmánybírósági ügyszám: XXV/639/2026.

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozata az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg.

A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, anonimizált változatú szövegét tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Szabó Attila, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.escom.hu

Kiadja az Alkotmánybíróság Hivatala, 1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Felelős kiadó: dr. Szabó Attila, az Alkotmánybíróság főtítkára

Internet: www.alkotmanybirosag.hu • E-mail: tajekoztatas@mkab.hu

HU ISSN 2062-9273