



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

IV/2650/2025.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – *dr. Handó Tünde* és *dr. Polt Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.VI.30.170/2025/2. számú végzésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az Építési és Közlekedési Minisztérium 2025. szeptember 26-án meghatalmazott jogi képviselője (dr. Fehér Zsolt kamarai jogtanácsos) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljárás időtartama alatt hatályba lépett a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2026. évi XIII. törvény, amelynek 3. § (4) bekezdése értelmében az Építési és Közlekedési Minisztérium Közlekedési és Beruházási Minisztérium elnevezéssel működik tovább (a továbbiakban: indítványozó).
- [2] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.052/2025/6-II. számú ítélete (a továbbiakban: jogerős ítélet) és a Kúria Gfv.VI.30.170/2025/2. számú végzése (a továbbiakban: kúriai végzés) alaptörvény-ellenességét, és azokat az Abtv. 43. §-a alapján semmisítse meg.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz tárgyát képező ügy alapját egy építőipari vállalkozás (a továbbiakban: felperes) és a [...] Zrt. (a továbbiakban: Zrt., illetve megrendelő) között létrejött, 23 darab vasúti és közúti infrastrukturális beruházáshoz kapcsolódó fővállalkozási szerződésből adódó jogvita képezte. Az indítványozó nyilatkozata szerint a 2022. december 23-án a [...] Zrt. ellen indított perbe 2023. április 21- i hatállyal jogszabályi rendelkezés alapján alperesi jogutódként lépett be (az indítványozó és a megrendelő a továbbiakban együtt: alperes).

- [4] A szerződések megfelelő teljesítésére figyelemmel a felperes meghatározott rendszerességgel jogosult volt számlát benyújtani a megrendelő részére annak teljesítésigazolásai alapján. A megrendelő az összes perbeli számlát befogadta, azok jogszerűségét a perbeli adatok alapján nem vitatta, az azokban foglalt összeget kifogás nélkül kifizette, ugyanakkor a számlák ellenértékét számos esetben a szerződésekben rögzített fizetési határidőkhöz képest késedelmesen teljesítette. A megrendelő által megfizetett, a számlákban szereplő összegek a kifizetésig keletkezett késedelmi kamatot nem fedezték, ezért a megrendelő késedelmes kifizetéseit a felperes az egyes részszámlákból eredő tőkeköveteléseire számolta el. A felperes álláspontja szerint az alperest a fenti késedelmekre figyelemmel a perbeli 23 szerződés vonatkozásában összesen 150 557 729 forint tőkésedett késedelmi kamattal tartozás terheli. A felperes ezen összeg, valamint ezen összegből a részkövetelések után járó késedelmi kamattal megfizetésére kérte az alperest kötelezni.
- [5] 1.2. A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság 2024. július 11-i ítéletében megállapította, hogy mivel az alperes a pénztartozása kiegyenlítésével késedelembe esett, és az utóbbi fizetett összeget a felperesi jogosult rendelkezése szerint elsősorban a főkövetelésre kellett fordítani, s a fizetett összeg a késedelmi kamatot már nem fedezte, ezért a fizetés napjáig felszámított és önállóan érvényesített késedelmi kamatkövetelés után a tőke kifizetésének időpontjától kezdve külön késedelmi kamattal jár. Az alperes által előterjesztett érveket, szempontokat (elévülési kifogás, alaki kifogás, téves jogértelmezés, felperesi joglemondásra hivatkozás) az elsőfokú bíróság elutasította, illetve megalapozatlannak minősítette. Az elsőfokú döntés ellen az alperes fellebbezéssel élt.
- [6] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban előadta, hogy a másodfokú eljárásban először úgy született döntés, hogy hibás idézés folytán a tárgyalásról az indítványozó nem értesülhetett. A Fővárosi Ítélető Tábla a kézbesítési kifogásnak helyt adott, és elrendelte a tárgyalás megismétlését. Az alperes ezután kérte a Fővárosi Ítélető Táblát, hogy az ügy elintézéséből zárja ki a nem szabályszerűen megtartott tárgyaláson eljáró bírákat. Az indítványozó kifejtette, hogy a kizárást a Fővárosi Ítélető Tábla megtagadta, hivatkozással arra, hogy a hibás idézés és az annak nyomán megtartott tárgyalás önmagában nem jelent az elfogult ítéletelésre vonatkozó körülményt; az eljárási szabálysértéseket pedig a megismételt tárgyalás megfelelően orvosolta.
- [7] A másodfokú bírósággént eljáró Fővárosi Ítélető Tábla a 2025. március 26-i jogerős ítéletével megállapította, hogy az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezésére eljárási szabálysértés hiányában nem volt ok. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítélet megváltoztatására irányuló fellebbezési kérelmet sem találta alaposnak. Rögzítette,

hogyan az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg, a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság döntésével és annak indokaival is egyetértett.

[8] A jogerős ítélettel szemben az alperes a Kúriához fordult felülvizsgálati kérelemmel. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet visszautasította, hivatkozással a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvénynek (a továbbiakban: Pp.) a felülvizsgálati kérelem elbírálásakor (2025. július 14-én) hatályos 408. § (2) bekezdésére, amely úgy rendelkezett, hogy nincs helye felülvizsgálatnak a vagyoni jogi perben, ha az elsőfokú bíróság ítéletét a másodfokú bíróság azonos jogszabályi rendelkezésre és jogi indokolásra utalással hagyta helyben. A Kúria az elbíráláskor hatályos jog alapján arra is felhívta a figyelmet, hogy ha a Pp. 408. § (2) bekezdése alapján felülvizsgálatnak nem lenne helye – ugyanakkor törvény a felülvizsgálatot más okból nem zárja ki – csak abban az esetben kerülhet sor a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálására, ha a Kúria a felülvizsgálatot a Pp. 409. § (2) és (3) bekezdésében megjelölt valamely okból engedélyezi. A Kúria kitért arra is, hogy a felülvizsgálat engedélyezése minden esetben a fél előzetesen előterjesztett kérelmének alapul, erre vonatkozóan hiánypótlás elrendelésének nincs helye. A Kúria ezért – engedélyezés iránti kérelem hiányában – a felülvizsgálati kérelmet a Pp.-nek a kúriai végzés meghozatalakor hatályos 415. § (1) bekezdés e) pontja alapján visszautasította.

[9] 1.3. Az indítványozó a másodfokú eljárásban született jogerős ítélet és a kúriai végzés ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének és B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állítja. Az indítványozó ezen rendelkezések sérelmére a jogerős ítélet vonatkozásában hivatkozik, amelyet az indítványozó értelmezése szerint „egy olyan másodfokú bírói tanács hozott meg és hirdetett ki, amelynek a bírói pártatlanságot megalapozó, a jogvitáról kialakított belső meggyőződése, így az alperest marasztaló ítéleti rendelkezése és annak indoklása már a másodfokú tárgyalást megtartását megelőzően nyilvánosan ismert volt, így a másodszor szabályosan megtartott fellebbezési tárgyalás sem volt »érdemi«, hanem az pusztán formalitássá degradálódott” (indítvány, 15. o.).

[10] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását.

[11] 2.1. Jelen esetben az indítványozó a jogerős ítéletet és a kúriai végzést támadja. Az alkotmányjogi panaszt 2025. szeptember 26-án terjesztette elő. A jogerős ítéletet az indítványozó 2025. április 22-én vette át, tehát azzal szemben – az Abtv. 30. § (1)

bekezdésében foglalt határidőre tekintettel – nyilvánvalóan elkésett az alkotmányjogi panasz.

- [12] Az Ügyrend 32. § (5) bekezdése szerint „[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”. Figyelemmel arra, hogy az indítványozó a kúriai végzést 2025. július 28-án vette át, ezzel szemben a beadvány határidőben benyújtottnak minősül.
- [13] Azzal kapcsolatban ugyanakkor, hogy a kúriai végzés elleni alkotmányjogi panaszon keresztül jelen esetben vizsgálható-e a jogerős ítélet is, szükséges annak értékelése, hogy a kúriai végzés mérlegelési jogkörben született-e.
- [14] A Pp.-nek a felülvizsgálati kérelem elbírálásakor hatályos 408. § (2) bekezdése egyértelműen kimondta, hogy „[n]incs helye felülvizgálatnak vagyoni jogi perben, ha az elsőfokú bíróság ítéletét a másodfokú bíróság azonos jogszabályi rendelkezésre és jogi indokolásra utalással hagyta helyben”. A Pp. 409. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[h]a a felülvizgálatnak a 408. § alapján nem lenne helye – ugyanakkor törvény a felülvizgálatot más okból nem zárja ki – a felülvizgálatot a Kúria a (2) bekezdés szerinti esetekben engedélyezheti, a (3) bekezdés szerinti esetben engedélyezi”. A Pp. 410. §-a pedig kifejezetten rögzítette a felülvizgálat engedélyezése iránti kérelem szabályait. A Kúria a konkrét ügyben azt állapította meg, hogy az indítványozó a felülvizgálat engedélyezése iránti kérelmet nem terjesztett elő, ezért a felülvizsgálati kérelem visszautasításának volt helye.
- [15] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy „nincs ugyanakkor olyan jogszabályi rendelkezés, miszerint a felülvizsgálati kérelmet, és a felülvizsgálati engedélyezése iránti kérelmet külön okiratban kell benyújtani. A Kúria tehát azzal, hogy megvizsgálta a felülvizsgálati kérelmet azzal annak tartalmát szükségszerűen megismerte, így mérlegeléssel jutott arra a következtetésre, hogy a felülvizsgálati kérelem nem tartalmaz felülvizgálat engedélyezése iránti kérelmet, melyre alapozva a felülvizsgálati kérelmet visszautasította” (indítvány, 7. o).
- [16] Egyúttal hivatkozott az indítványozó a „római jogi lex mitior alapelvből a magánjogba átemelt méltányosság (*equitas*) alapelv alkalmazandóságára, nevezetesen, hogy a Pp. 2026. január 1. napi hatályú rendelkezései közül, a 2025. évi XLIX. törvény 168. § a) pontjában foglaltak szerint hatályát veszítette a korábbi Pp. 408. §-a, és így a jelen esetben a Pp. 415. § (1) bekezdés e) pontjára való hivatkozással a korábbi alperesi felülvizsgálati kérelem visszautasításnak sem lett volna helye. [...] A fentiek alapján

tehát azzal, hogy a jogalkotó is felismerte a jogorvoslathoz való jog indokolatlan és méltánytalan korlátozásának szükségtelenségét, egyben azt is nyilvánvalóvá tette, hogy nem kerülhet kettős mérce alá a tisztességes jogszolgáltatást kereső fél igénye pusztán azért mert a rá vonatkozó felülvizsgálati kérelmet visszautasító végzés még egy olyan időszakban került kihirdetésre amikor a visszautasítást megalapozó jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezésének dogmatikai feltételei már fennálltak ugyan, de arra a jogalkotás elhúzódó időigénye miatt erre még akkor nem került sor” (indítvány, 7., 8–9 o.). Ehelyütt megjegyzendő, hogy a felülvizsgálatra vonatkozó szabályokat az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2025. évi XLIX. törvény valóban jelentősen módosította, azonban e rendelkezések csak 2026. január 1-jén léptek hatályba, így jelen ügy elbírálásánál nem vehetők figyelembe.

[17] Azzal kapcsolatban, hogy a Kúria helyesen állapította-e meg, hogy a felülvizsgálat iránti kérelem a konkrét esetben nem tartalmazott a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmet, az Alkotmánybíróság utal azon következetes gyakorlatára, amely szerint „az Alkotmánybíróság nem ténybíró, a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása a bíróságok, végső soron a Kúria feladata” {21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [24]; hasonlóképpen: 3134/2025. (IV. 25.) AB végzés, Indokolás [18]}. Ennél fogva az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, hogy a Kúria helyesen állapította-e meg a felülvizsgálati kérelem tartalmát, vagyis azt, hogy az magában foglalta-e a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmet vagy sem.

[18] Mindezek alapján nem áll fenn olyan körülmény, amelyből arra lehetne következtetni, hogy a kúriai végzés mérlegelési jogkörben született döntés volna {vesd össze: 1121/2026. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [21]}, így elmondható, hogy az alkotmányjogi panasz legfeljebb a kúriai végzésre terjedhet ki, azon keresztül a jogerős ítélet nem vizsgálható.

[19] 2.2. A kúriai végzés vonatkozásában az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglalt követelményt vizsgálta, amely rögzíti, hogy az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglaltak nem illetik meg a közhatalmat gyakorló indítványozót.

[20] „Az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény 13. §-a 2023. június 1-jei hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át, amelynek következtében a közhatalmat gyakorló indítványozók indítványozói jogosultsága az Abtv. 27. §-át illetően megszűnt. [...] A törvényhez fűzött jogalkotói indokolás szerint a módosítás »kivezeti a jogrendszerből azt a lehetőséget, hogy a közhatalmat gyakorló szervek (hatóságok) alkotmányjogi panasszal fordulhassanak az Alkotmánybírósághoz« (lásd:

2023. évi X. törvény végső előterjesztői indokolása, Részletes indokolás a 13. §-hoz” {3423/2024. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]}.

- [21] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy „a közhatalmi szerv mint jogállás, illetve a közhatalom gyakorlásának kérdését körültekintően, esetről esetre [...] kell vizsgálni” {3221/2024. (VI. 25.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [41]; 3266/2024. (VII. 12.) AB végzés, Indokolás [12]; 3357/2024. (X. 8.) AB végzés, Indokolás [29]}.
- [22] Ennek során a közhatalmi szervek jogállása, az általuk gyakorolt hatalom jellege, végső soron pedig a jogviszonyok tartalma irányadó. „Szervezeti oldalát tekintve (intézményi szempontból) a közhatalmi szerv mivoltja, illetve ebbéli jellege azt mindenképpen jelenti, hogy az adott szerv részese a közhatalomnak, közhatalmat gyakorol, részese a közhatalomból, vagyis az állami hatalomból, annak birtokában jár el. Tevékenységi oldalát tekintve az ilyen szerv (illetve akár személy) közhatalom birtokában az állam nevében cselekszik, hoz kötelező aktusokat, részt vesz azok végrehajtásában, kormányzási, szabályozási, igazgatási tevékenységet végezhet és végez. Tevékenysége betudható az államnak, annak hatalmát gyakorolja, hatalmának forrása és alapja az állami hatalom, s azon keresztül pedig a néphatalom” {Abv., Indokolás [42]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság az Abv.-ben megállapította: „A minisztérium a miniszter munkaszerve. A minisztérium mint közigazgatási szerv, része az államszervezetnek, közhatalmat gyakorol, részt vesz a közhatalom gyakorlásában” (Indokolás [48]). Egyúttal ugyanebben a döntésében a testület rámutatott arra, hogy nem a Kúria előtti jogorvoslati fellépés, illetve annak perbeli joghelyzete kérdéses, hanem az azt követő, a Kúria határozatával szembeni alkotmányjogi panaszhoz való jogosultság {Abv., Indokolás [49]}.
- [24] Mindebből következően jelen ügyben sem a perbeli jogutódlás ténye, a jogvita alapját képező jogviszony milyensége vagy a jogelőd feladatainak a jellege a meghatározó, hanem az indítványozó (jelen esetben a minisztérium) közhatalom gyakorlásában való részvétele, amely kétségtől megállapítható. Az indítványozó – a fentiek szerint – az Abtv. 27. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultsággal nem rendelkezik.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és d) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2026. június 30.

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

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

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

*Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott*

*Dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

*Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró*

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

*Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott*

*Dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett*

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [26] A visszautasítást támogatom.
- [27] 1. Álláspontom szerint a IV.2650/2025. számú ügyben a másodfokú ítélet ellen irányuló indítvány esetén az elkészettség, a Kúria döntése ellen irányuló indítvány esetén az érdemi érvelés hiánya miatt lett volna helye a visszautasításnak. Utóbbit illetően az indítvány a döntés felülbírálatát igényelte.
- [28] A Határozat a visszautasítást a Kúria végzését illetően az Abtv. 27.§ (2) bekezdésére alapítja.
- [29] Mivel az indítványozó egy minisztérium, alappal merül fel az indítványozói jogosultságát illetően az Abtv. 27.§ (2) bekezdése, mely szerint ez a jogosultság nem illeti meg a „közhatalmat gyakorlókat”. A jelen ügyben azonban úgy látszik, hogy a minisztérium egy magánjogi jogviszony jogutódja. A minisztérium az előzményi perben egy vállalkozói szerződéssel kapcsolatos elszámolási vita alperesének jogutódjaként vett részt. Kétséges, hogy ebben a jogviszonyban, és a perbeli részvételét illetően a minisztérium a közhatalmat gyakorlóként azonosítható.
- [30] A Határozat az alkotmánybírósági gyakorlatot idézi fel, mely szerint „a közhatalmi szerv mint jogállás, illetve a közhatalom gyakorlásának kérdését körültekintően, esetről esetre [...] kell vizsgálni.” Ebből következően az Alkotmánybíróság által a szerv jogállása, és az adott jogviszony tartalma vizsgálandó. A Határozat azonban a jogviszony tartalmára vonatkozó vizsgálattal nem igazolta az indítványozói jogosultság kizártságát. Ugyanakkor – a korábban jelzettek szerint – az indítvány egyéb okokból adódóan nyilvánvalóan nem volt befogadható. Ez utóbbiak megjelölése elégséges alapul szolgált volna a visszautasító döntéshez (harangkötél elv).
- [31] 2. Az állami szervek, vagy a közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványozási jogosultságára vonatkozóan érdemes felidézni az alkotmányos szabályokat és az alkotmánybírósági gyakorlatot.
- [32] 2.1. Az Alaptörvény hatálybalépését követően 2015-től kezdve párhuzamos véleményekben jelent meg az a felvetés, hogy a jogállásuk szerint közhatalmat gyakorló szervek esetén sem zárható ki a valódi panasz lehetősége. Érvelésükben az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére, a régi alkotmánybírósági döntések hatályon kívül helyezésére, valamint arra hivatkoztak, hogy az Abtv. az „Alaptörvényben biztosított jogok” sérelmének esetére biztosította a bírói döntés elleni valódi alkotmányjogi panaszt. Az áttörés az un. Honvéd Kórház ügyben [3091/2016. (V.12.) ABH] történt meg, amelynek alapja egy orvosi műhiba perben hozott bírósági döntés volt, s ahol a

panasz a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozott. Az indítványozói jogot az alapozta meg, hogy az állami szerv az alapul szolgáló jogviszonyban magánjogi jogalanyként volt jelen. Ugyanitt az állami szerv és a közhatalmat gyakorló szerv közötti különbségtételre is kitért a határozat érvelése.

[33] Az ún. Honvéd Kórház ügy után, a valódi alkotmányjogi panaszügyekben az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultságról annak alapján döntött, hogy a jogállása szerint közhatalmat gyakorló szerv a jogvitában, illetve az annak alapjául szolgáló jogviszonyban mellérendelt pozícióban szerepelt-e, s hogy az indítvány nem a közhatalmi jogköre Alkotmánybíróságon keresztüli érvényesítését szolgálta-e.

[34] 2.2. Az előbbi gyakorlatba „robbant be” az ún. MNB ügy [23/2018.(XII.28.) ABH]. Ez a határozat két irányban is áttörte az Alkotmánybíróság gyakorlatát: egyrészt befogadta a Kúriának a jogerős ítélet felülvizsgálata tárgyában hozott, és a hatóságot (indítványozó) új eljárásra kötelező ítélete elleni panaszt (ez az Alkotmánybíróság addigi és azutáni gyakorlata szerint nem volt eljárást befejező és érdemi határozatnak tekinthető), másrészt befogadta és érdemben vizsgálta a panaszt, amely végső soron a közhatalmat gyakorló közhatalmi jogkörének megerősítését célozta. Utóbbi vonatkozásában a befogadás ténylegesen nem ennek megengedését nyilvánította ki, hanem arra hivatkozott, hogy az indítványozónak a nemzetgazdaságban különleges és kiemelkedő jelentősége van és az indítványozó közvetve a magánfelek alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti. Az MNB-n belül működő Pénzügyi Stabilitási Tanács (a PSZÁF utód szervezete) évente kb. 5000 döntést hozott, s a Kúria döntése következtében a korábbi években hozott kb. 16 000 döntés jogi érvényessége válhatott kétségessé. Ezek a döntések különféle ügyekben, különféle jogkövetkezményeket maguk után vonó döntések voltak. Közöttük olyanok is, amelyek a pénzügyi károsultak kártalanítási lehetőségét nyitották meg. A konkrét ügyben is egy „csaló” befektetési szolgáltató volt a kiszabott bírság alanya.

[35] Az Alkotmánybíróság ezt követő gyakorlatából nem az látszik, vagy nem látszik az, hogy az MNB-döntés tényleges fordulatot hozott volna. Ugyanakkor a jogirodalomban, a jogi közbeszédben az AB döntésének kiolvasni vélt tartalma és célja komoly vitákat váltott ki.

[36] 2.3. A törvényhozó a 2019. évi CXXVII. törvény az 55. § (3) és (4) bekezdésével módosította az Abtv. 27. §-át, valamint az Abtv. 55. §-át. A módosító rendelkezés következtében az Abtv. 27. §-a helyébe a következő rendelkezések léptek:

„27. § (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet

alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,

a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,

b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy

c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.

(3) Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e."

[37] A módosítás az Abtv. 55. §-át is érintette. Az Abtv. 55.§-a kiegészült a (4a) bekezdéssel:

„(4a) Közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó

a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy

b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.”

[38] Az Abtv. 27. §-át módosító rendelkezések lényegében az Alkotmánybíróság gyakorlatát emelték be az Abtv.-be: az indítvány befogadhatóságának szempontjai, ezen vizsgálat sorrendisége, valamint a közhatalmat gyakorló szerv panaszának befogadhatósága és annak korlátozottsága. Az Abtv. 55. § (4a) bekezdése volt az, amely a közhatalmat gyakorló szerv indítványozói jogosultságát illetően új, kibővített tartalmat határozott meg. Fontos kiemelni, hogy az Abtv. 55. § (4a) rendelkezése mindhárom alkotmányjogi panasz típusra vonatkozó rendelkezés volt. Ezt írja le a törvénymódosításhoz kapcsolt miniszteri indokolás is.

[39] A törvénymódosítási javaslat önmagában is komoly jogirodalmi és közéleti vitákat keltett. Egy internetes portálon két ügyvéd és egy államtitkár a nagy nyilvánosság előtt fejtett ki az álláspontját. Karsai Dániel a következőket írta: *„Az Alkotmánybíróság az alkotmányosság legfőbb őre. Feladata annak biztosítása, hogy mind a jogszabályok, mind pedig azokat a való élet nyelvére lefordító bírósági gyakorlat összhangban legyenek az Alaptörvénnyel. [...] A jogállamiság és (alkotmányos) joguralom elvével nem fér össze az, hogy az Alaptörvényben foglalt jogok ne illessenek meg mindenkit.*

Ebben a körben arról sem szabad megfeledkezni, hogy – elvileg – az állami szervek minket képviselnek, így az őket ért alkotmányos sérelem közvetve minket, polgárokat is ér. Álláspontom szerint tehát elvi-dogmatikai akadály nincs annak, hogy a közhatalmat gyakorló szervek valamilyen formában panaszosok lehessenek az Alkotmánybíróság előtt. Úgy vélem, az indítványozói jog ilyen tágítása – önmagában és elvileg – nem nyitna ki egy Pandóra-szelencét. A közhatalmat gyakorló szervek ugyanis jellegükből adódóan relatíve kevés Alaptörvényben foglalt jogra hivatkozhatnak egy alkotmányjogi panaszban. Ilyen például a tisztességes eljáráshoz való jog, nagy valószínűséggel a tulajdonhoz való jog is.” A módosítás ellen felszólalók abban egyetértettek, hogy a közhatalmat gyakorló szervek számára a valódi panasz indítványozásán keresztül semmiképpen nem lehet utat nyitni annak, hogy a közhatalmi jogkörüket ezáltal érvényesítsék.

[40] A 2019. december 20-tól 2023. június 1-jéig tartó időszakban 12 ügyben hozott döntést az Alkotmánybíróság, amelyben a valódi panasz eljárást a jogállása szerint közhatalmat gyakorló szerv indítványozta. Ebből 7 ügyben hozott érdemi döntést az Alkotmánybíróság, s azokból is mindössze három volt olyan, mint amely végsősoron a hatáskör védelmét is célozta a bírósági eljárás tisztességének megkérdőjelezésén keresztül [33/2021. (XIII. 22.) ABH, 3130/2022. (IV. 1.) ABH, 3151/2022. (IV. 12.) ABH]. Igazából ehhez a korszakhoz számíthatók azok a később hozott, de a módosult Abtv. 27. § és 55. § hatályának idején beadott alkotmányjogi panasz ügyek is. Ezekben az Abtv. 55. §-ának a kérdése nem merült fel. Ezekben a valódi panaszeljárásokban jellemzően a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére hivatkoztak, s az alapul szolgáló jogviszony jellemzően nem a közhatalmi jogköre gyakorlásával volt összefüggő.

[41] 2.4. A 2023. évi X. törvény 2023. június 1-jei hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át és hatályon kívül helyezte az Abtv. 55. § (4a) bekezdését. Az Abtv. módosítását követően előterjesztett és elsőként elbírált két valódi panaszügyben [3200/2024. (V. 31.) AB végzés, 3221/2024. (VI. 25.) AB végzés] az Alkotmánybíróság valójában a korábbi gyakorlatához nyúlt vissza: a befogadást illetően vizsgálta azt, hogy az indítványozó a jogállása szerint közhatalmat gyakorlónak minősül-e, hogy az Alkotmánybíróság előtti fellépése közvetlenül kötődik-e a közhatalmi jogosítványaihoz. Ebben a két ügyben az utóbbi megállapítása okán került sor az indítványok visszautasítására. Némi bizonytalankodás után, az utóbbi néhány alkotmánybírósági döntés az Abtv. 27.§ -át inkább már úgy értelmezte, hogy a közhatalmat gyakorló szerv pusztán a jogállása okán törvényileg kizárt a valódi alkotmányjogi panasz indítványozói közül. Ugyanakkor – az Abtv. 55.§ (4a) bekezdésének, illetve hatályon kívül helyezésének

jelentőséget nem tulajdonítva – az Abtv. 26.§ (1) és (2) szerinti panaszügyekben a 2015-ös évektől kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot követte.

- [42] 2.5. Meg kell jegyezni itt azt, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat sokkal inkább az „állami szerv” mibenlétével, és annak indítványozói jogosultságával foglalkozott, semmint a közhatalom gyakorlásának a kérdésével. A „közhatalmat gyakorló szerv” fogalmi meghatározása szövegszerűen sem az Alaptörvényben, sem a jogszabályokban nem lelhető fel. A jogszabályokban a „közhatalom” kifejezés különféle szóösszetételekben, szövegkörnyezetben jelenik meg pl.: közhatalmi feladat, közhatalmat gyakorló szerv, közhatalmat gyakorló jogi személy, közhatalom gyakorlásával összefüggésben okozott kár. A közhatalmi tevékenység, mint olyan meghatározása is csupán bizonyos jogviszonylatba értendően került bele két törvénybe, amelyek az általános forgalmi adókról, és a vámjogról rendelkeznek.
- [43] Ebből következően nem is lehet más az alkotmánybíróság gyakorlata, mintsem az, hogy esetről esetre vizsgálja az indítványozó közjogi státuszát és azt a jogviszonyt, amelyből eredően az Alkotmánybíróság előtt kíván jogot érvényesíteni. Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27.§ (2) bekezdését kell értelmezni. Értelmezésekor azonban követnie kell az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó alaptörvényi szabályokat, és – mivel az alkalmazandó Abtv. is értelmezendő – ilyen esetben a törvény értelmezését illetően még az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel kell lennie. Az bizonyos, hogy a közhatalmat gyakorló szervek, az állami szervek jellemzően maguk is jogi személyek. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint: „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak emberre vonatkoznak.” Az nyilvánvaló, hogy az állami szerv közhatalmi jogosítványának nem lehet e rendelkezésen keresztül, és így az Abtv. 27.§-án keresztül sem érvényt szerezni. Mégis, előfordulhatnak olyan élethelyzetek, amelyekben az egyébként közhatalmat gyakorló állami szerv magánjogi jog alanyaként kerülhet jogvitás helyzetbe, vagy a perben sérülnek olyan tisztán eljárási jogai, amelyeknek - a perben a közhatalmat gyakorló bíróság által uralt eljárásban-, mint ügyféli jogoknak érvényesülniük kellene.
- [44] 2.6. A tárgykörben felmerülő kérdések végső soron elvi és alapvető jelentőségű – minden nehéz ügyben felmerülő – alkotmányos kérdésekhez visznek el minket. Mi az Alkotmánybíróság rendeltetése? Mit jelent az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése? Milyen értelmezési keretet és milyen értelmezési alapvetéseket jelöl ki az Alaptörvény az alkotmányjogi kérdések eldöntéséhez? Milyen viszonyban van az Alaptörvény és az

Abtv.? Utóbbi alkalmazása során tekintettel kell-e lenni azoknak az Alaptörvényből következő értelmezésére, vagy ott pusztán a szövegrész nyelvtani értelmezése és a miniszteri indokolás lehet irányadó az Alkotmánybíróság számára.

Budapest, 2026. június 30.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [45] Az állami szerv minisztérium indítványozó Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványának a visszautasítását támogattam, és egyetértettem a visszautasító végzés indokolásával is. Az Abtv. 27. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján az indítványozó minisztérium státuszánál fogva közhatalmat gyakorló állami szervnek minősül, és mint ilyen, nem rendelkezik e hatáskörben indítványozói jogosultsággal, ami a vizsgált esetben is az indítvány visszautasítását kellett, hogy eredményezze.
- [46] A visszautasító végzés indokolása ugyanakkor nem tér ki arra az eljárásjogi kérdésre, hogy az alkotmányjogi panaszok – így a jelen ügyben az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányjogi panasz – befogadására irányuló eljárásban a befogadás Abtv.-ben meghatározott törvényi feltételei közül az indítványozói jogosultság feltételét a befogadási eljárás menetében pontosan hol és mikor kell vizsgálni, ez a törvényi feltétel a befogadási eljárásban vizsgálandó törvényi feltételek alkotmánybírósági gyakorlatban kialakított vizsgálati sorrendjében pontosan hol helyezkedik el.
- [47] Fontosnak tartom kiemelni azt, hogy az Abtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt indítványozói jogosultság nem azonos az Abtv. 26–27. § szerinti érintettség törvényi feltételével, ebből következően az alkotmányjogi panaszok befogadási eljárásában a két törvényi feltételt elkülönülten, és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított befogadási sorrendben is eltérő helyen kell vizsgálni. A magam részéről eljárásjogi szempontból azzal az alkotmánybírósági gyakorlati iránnyal értek egyet, ami az indítványozói jogosultság törvényi feltételét az alkotmányjogi panaszok befogadási eljárásában első helyen vizsgálja. Véleményem szerint az indítványozói jogosultság törvényi feltételének a befogadási feltételek alkotmánybírósági gyakorlatban kialakított sorrendjében első helyen történő vizsgálata és annak konkrét esetben

megállapított hiánya a további befogadási törvényi feltételek vizsgálatát szükségtelenné teszi, és önmagában már ennek a törvényi feltételnek a hiánya alapot ad a panasz indítvány visszautasítására.

[48] Véleményem szerint a visszautasító végzés indokolásában a fenti eljárásjogi kérdésre – az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok befogadására irányuló eljárásának az egységességét szem előtt tartva – ki kellett volna térni.

Budapest, 2026. június 30.

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró