



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

IV/2668/2025.

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 Pfv.I.20.633/2025/3. számú végzése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az Építési és Közlekedési Minisztérium 2025. szeptember 15-én meghatalmazott jogi képviselője (Bán, S. Szabó, Rausch & Partners Ügyvédi Iroda; képviseli: Dr. Rausch János György) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján. 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 Alkotmánybíróságtól a Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.230/2024/8. számú ítélete és a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.I.20.633/2025/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [3] 1.1. Az indítványozó a [...] Zrt. (korábbi nevén [...] Rt., a továbbiakban: Zrt. vagy jogelőd) per során bekövetkezett megszűnésével mint jogutód, az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy I. rendű alperese volt. Az alapügy a rendelkezésre álló iratok alapján az alábbiak szerint foglalható össze.
- [4] A [...] Zrt. a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 29. § (1) bekezdése értelmében az országos közúthálózat fejlesztési és építetési feladatainak ellátásáért felelős, az állam kizárólagos tulajdonában álló gazdasági

társaság volt. A jogelőd 2006 novemberében építési engedélyt kapott az M0-ás autóút (a továbbiakban: autóút) keleti szakaszának megépítésére. Az alapper felpereseinek ingatlanai az autóút keleti szakaszának közvetlen közelében feküdtek.

- [5] A felperesek keresetet nyújtottak be, melyben az indítványozó (mint a [...] Zrt. jogutódja), illetve a II. rendű alperes (mint az autóút működtetője és vagyonkezelője) kártérítés egyetemleges megfizetésére kötelezését kérték. A felperesek arra hivatkoztak, hogy az autóút 2008. december 16. napján bekövetkezett (ideiglenes) forgalomba helyezésével, az autóút létesítése és megépítésének körülményei által determinált működése következtében ingatlanjaikat olyan zajártalom és levegőszennyezés éri, hogy azok használata korlátozódott, forgalmi értéke csökkent. Az ingatlanok forgalmi értékének csökkenésében megtestesülő károsodásukat a felperesek az alperesek jogellenes magatartására vezették vissza. A Fővárosi Törvényszék – megismételt eljárásban hozott – 27.P.20.587/2023/61. számú ítéletében az alpereseket (így az indítványozót is) meghatározott összegek, továbbá késedelmi kamat egyetemleges megfizetésére kötelezte az autóút keleti szakaszának megépítése, illetve üzemeltetése eredményeképp a felperesek ingatlanjaiban bekövetkezett értékcsökkenés miatt.
- [6] A Szegedi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletének megfellebbezett rendelkezéseit Pf.II.20.230/2024/8. számú – 10. számú végzéssel kijavított – ítéletével részben megváltoztatta akként, hogy a két felperes keresetét elutasította, és az alperesek által egyetemleges fizetendő perköltség összegét felemelte. Egyebekben az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.
- [7] A felülvizsgálati bíróságként eljáró Kúria végzésével az indítványozó felülvizsgálati kérelmét a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 273. § (1) bekezdése alapján hivatalból elutasította. A hivatalból történő elutasítás oka az volt, hogy a felülvizsgálati kérelemből a tartalom szerinti elbírálás elve alapján sem volt megállapítható, hogy az melyik határozat ellen irányult, az indítványozó pontosan mely határozat vonatkozásában és milyen tartalmú határozat meghozatalát kívánta, valamint azt melyik határozat mely jogszabálysértése miatt kérte.
- [8] 1.2. Az indítványozó a Szegedi Ítéltábla ítéletének, illetve a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére való hivatkozással állítja az alábbiak szerint.
- [9] Az indítványozó szerint a Szegedi Ítéltábla ítélete az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság kritériumát, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát sérti. A Szegedi Ítéltábla döntése *contra legem* önkényes, és *contra constitutionem*, továbbá az

ítélőtábla visszaható hatályú jogalkalmazást valósított meg, mivel az indítványozó jogelődjének perbeli legitimációját megalapozó vagyongazdálkodói minőséget csak a károkozást követően hatályba lépő (2009. január 1.) jogszabályi módosítás állapította meg. Jogelőd a károkozás időpontjában (2008. december 16.) építetőknek minősült, ami nem tekinthető sem vagyongazdálkodónak, sem tulajdonosi jogok gyakorlójának. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának, illetve a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban kimunkált kritériumoknak feltűntetése mellett az indítványozó arra hivatkozott, hogy a Szegedi Ítélőtábla a nyilvánvalóan irányadó jogszabályokat [a károkozás időpontjában hatályos Kkt. 29. § (1) bekezdése; az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 3. §-a] figyelmen kívül hagyta; a jogelőd vagyongazdálkodói minőségének elfogadására, az indítványozó mint jogutód alperesi perbeli legitimációjára vonatkozóan indokolást nem adott elő; az irányadó bírósági joggyakorlatot figyelmen kívül hagyta, miszerint az építkezés zavaró hatása esetén az építetőt nem lehet felelősségre vonni, csak a vagyontárgy üzemeltetőjét, vagy a tulajdonosát.

- [10] Az indítványozó a Kúria mint felülvizsgálati bíróság hivatalból elutasító döntését az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek tartja. A panasz alapján a Kúria a felülvizsgálati kérelmet az indítványozóra hátrányosan, egyoldalúan értelmezte. Az indítványozó a felülvizsgálti kérelemből történő idézés mellett állítja, hogy a Kúria által megjelölt indok a felülvizsgálati kérelem tartalma alapján egyértelműen cáfolható. Az indítványozó szerint a Kúriának a felülvizsgálati kérelmet érdemben kellett volna elbírálnia.
- [11] Az indítványozó panaszában kitért arra, hogy meglátása szerint az eljárásban sem a [...] Zrt., sem pedig az indítványozó nem közhatalmat gyakorló szervként járt el.
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [13] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.
- [14] Az indítványozó a Szegedi Ítélőtábla ítéletét – az Ügyrend 32. § (3) bekezdése szerint – korábban alkotmányjogi panasszal nem támadta meg a folyamatban volt felülvizsgálati eljárás miatt. Az indítványozó figyelemmel az Ügyrend 32. § (5) bekezdésére, illetve arra, hogy meglátása szerint a Kúria döntésében a mérlegelés megállapítható, panaszja törvényi határidőn belül történő előterjesztésére hivatkozott mind a Kúria végzése, mind pedig a Szegedi Ítélőtábla ítélete esetén.

- [15] Az indítványozó jogi képviselője a Kúria végzését 2025. július 16. napján vette kézhez, majd 2025. szeptember 15. napján, a Kúria végzésével szemben határidőben alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az indítványozó jogi képviselője által 2025. március 19. napján kézhez vett jogerős döntéssel szembeni panasz ugyanakkor elkésett.
- [16] A jelen alkotmányjogi panasz megítélése szempontjából az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az alapügy érdemében hozott döntésnek a Szegedi Ítéltábla döntése tekinthető. A Kúria felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító döntése a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek minősül, ezért alkotmányjogi panasszal támadható.
- [17] 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.
- [18] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a régi Pp. 273. § (1) bekezdése alapján hivatalból elutasította, mert az nem felelt meg a régi Pp. 272. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek. A felülvizsgálati kérelemből a tartalom szerinti elbírálás elve alapján sem volt megállapítható az, hogy az indítványozó felülvizsgálati kérelmében mely ítélettel szemben pontosan milyen tartalmú döntés meghozatalát kívánta, azt melyik határozat mely jogszabálysértése miatt kérte. Minthogy a Kúria a felülvizsgálati kérelem törvényben foglalt követelményeknek való megfelelése hiányában – nem mérlegelése folytán – állapította meg a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálhatóságának hiányát, illetve a jogerős döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz elkésett, a Szegedi Ítéltábla ítélete az Ügyrend 32. § (5) bekezdése alapján nem vizsgálható.
- [19] Az Alkotmánybíróság a fentieknek megfelelően az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát a továbbiakban csak a Kúria végzését támadó elemében értékelte {lásd hasonlóan: 3381/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [20] 2.2. A Kúria végzése 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.
- [21] „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]}).

- [22] 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]}.
- [23] 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, részesül 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]}.
- [24] 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]}.
- [25] 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 kétségkívül megállapítható.
- [26] Az indítványozó – a fentiek szerint – az Abtv. 27. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultsággal nem rendelkezik.
- [27] 2.3. Az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultság hiányának megállapítása mellett megjegyzi, hogy az indítvány – az alábbiak szerint – nem felel meg az Abtv.

52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglalt határozott kérelem követelményeinek sem, így annak érdemi vizsgálatára az indítványozói jogosultság fennállta mellett sem lett volna lehetőség.

- [28] Az alkotmányjogi panasznak meg kell jelölnie az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét, illetve tartalmaznia kell indokolást arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pont]. Jelen ügyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy a Kúria „nyilvánvalóan egyoldalúan értelmezte a felülvizsgálati kérelmet az egyébként semmilyen jogi relevanciával nem bíró külzeten feltüntetett ügyszámra alapítottan”, holott a felülvizsgálati kérelem egyes részeiben az indítványozó egyértelmű előadást tett.
- [29] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadálya, ha az indokolás hiányosságai miatt a kérelem nem felel meg a határozottság követelményének, illetve nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a sérelmezett bírói döntéssel {3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indoklás [11]; 3102/2015. (V. 26.) AB végzés, Indoklás [24]; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indoklás [212]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó alapjogsérelmét, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét nem támasztotta alá kellő alkotmányjogi érveléssel ellátott indokolással. „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, Indoklás [21]}.
- [31] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése szerint eljárva – az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésére, valamint az Abtv. 27. § (2) bekezdésére figyelemmel, 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

[32] A visszautasítást támogatom.

- [33] 1. Álláspontom szerint a IV/2668/2025. 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.
- [34] A határozat a visszautasítást a Kúria végzését illetően az Abtv. 27. § (2) bekezdésére alapítja.
- [35] 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 egy ingatlan értékcsökkenéséből eredő kártérítési per alperesének a jogutódjaként vett részt. Kétséges, hogy ebben a jogviszonyban, és a perbeli részvételét illetően a minisztérium a közhatalmat gyakorlóként azonosítható.
- [36] A Határozat az alkotmánybírói 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 vizsgálendő. 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).
- [37] 2. Az állami szervek, vagy a közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványozási jogosultságára vonatkozóan érdemes felidézni az alkotmányos szabályokat és az alkotmánybírói gyakorlatot.
- [38] 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 alkotmánybírói 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.) AB határozat] 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.

[39] 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.

[40] 2.2. Az előbbi gyakorlatba „robbant be” az ún. MNB ügy [23/2018. (XII. 28.) AB határozat]. 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.

[41] 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.

[42] 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.”

[43] 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.”

[44] 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.

[45] 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.

[46] 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.) AB határozat, 3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, 3151/2022. (IV. 12.) AB határozat]. 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.

[47] 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.

- [48] 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, szöveggörnyezetben 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.
- [49] 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.
- [50] 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

- [51] 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.
- [52] 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.
- [53] 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.

- [54] 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