

Ügyszám: **IV/03237/2012**  
A határozat száma: **26/2015. (VII. 21.) AB határozat**

A határozat szövege:

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Salamon László* és *dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő, mivel nem rendelkezett arról, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. §-ában szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása tárgyában a bíróságnak döntenie kell és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban köteles megindokolni.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2015. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 1.Gf.75.791/2011/4. számú ítéletének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 1.Gf.75.791/2011/4. számú ítélete végrehajtásának felfüggesztése tárgyában az eljárást okafogyottság címén megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a 24/2009. (V. 11.) Fővárosi Kgy. rendeletnek a Fővárosi Törvényszék előtti 1.Gf.75.791/2011. számon lefolytatott eljárásban való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli a határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

**I n d o k o l á s**

**I.**

[1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság képviselőjében eljáró ügyvéd 2012. június 21. napján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Pesti Központi Kerületi Bíróságnál.

[2] Az indítványozó tulajdonában álló gépjárművel 2009 augusztusában négy alkalommal érvényes parkolójegy nélkül várakoztak parkolási zónában. Mivel az indítványozó a Budapest főváros közigazgatási területén a gépjárművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az

üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 24/2009. (V. 11.) F. v. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) szerinti pótdíjat nem fizette meg, a F. városi Közterületi Parkolási Társulás követelését fizetési meghagyás útján érvényesítette. Az indítványozó ellentmondása folytán a fizetési meghagyásos eljárás perre alakult, amelyben a felperes parkolási társulás keresetében várakozási díjkülönbözet és pótdíj megfizetésére kérte kötelezni az alperes indítványozót. Az első fokon eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság 18.G.303.604/2010/11. számú ítéletével a keresetet elutasította, a fellebbezés folytán másodfokon eljáró F. városi Törvényszék azonban 1.Gf.75.791/2011/4. számú ítéletével megváltoztatta az első fokú ítéletet és helyt adott a felperes keresetének.

[3] A perben alperesi pozícióban lévő indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Egyrészt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján kérte annak megállapítását, hogy a bíróságok nyilvánvalóan alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak az ügyében, ezért indítványozta az Ör. alkalmazásának kizárását a peres eljárásban. Az Alkotmánybíróság ugyanis 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában – *pro futuro* hatállyal – 2010. június 30. napjával megsemmisítette az Ör.-t, amelynek alapján a bíróság elmarasztalta. Az indítványozó a 35/2011. (V. 6.) AB határozatra hivatkozva úgy véli, hogy a bíróságnak alkalmazási tilalom kimondása miatt meg kellett volna keresnie az Alkotmánybíróságot. Ennek elmaradása azt eredményezte, hogy a rendes bíróság döntött az alkalmazás kérdésében, azaz törvényes bírójától (ti. az Alkotmánybíróságtól) vonta el az indítványozót, ami az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének (tisztességes eljáráshoz való jog) sérelmét okozta. A már alkotmányellenesnek talált jogszabály alkalmazása pedig súlyosan sérti a jogbiztonságot [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].

[4] Másrészt az Abtv. 27. §-ára hivatkozva kérte a F. városi Törvényszék 1.Gf.75.791/2011/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Tekintettel arra, hogy a másodfokú jogerős ítélet végrehajtható, az indítványozó az Abtv. 53. § (4) bekezdése alapján kérte a végrehajtás felfüggesztését az alkotmánybírósági eljárás befejezéséig.

[5] Az indítványozó a perben azt állította, hogy az Ör. ellentétes az EK Szerződés 49. cikkével, amely jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 56. cikkének felel meg. Ez a cikk rendelkezik a négy alapszabadság egyikéről: a szolgáltatások szabad áramlásáról. Az indítványozó szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságát sérti a túl magas parkolási (pót)díj. Álláspontja alátámasztására hivatkozott az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) *Gebhard-ügyben* hozott ítéletére [C-55/94. számú *Reinhard Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet, (EU:C:1995:411, 37. pont)], amely szerint: „Azoknak a nemzeti rendelkezéseknek, amelyek a Szerződés által biztosított alapvet

szabadságok gyakorlását akadályozhatják, vagy kevésbé vonzóvá tehetik, négy feltételnek kell megfelelniük: alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetést nem jelent, a közérdeken alapuló kényszerítő indokok által igazoltak, alkalmasak az általuk elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken.”

[6] Úgy véli, hogy a parkolási pótdíj mértéke közvetett diszkriminációt jelent, mivel a külföldi szolgáltató nagyobb valószínűséggel kényszerül fizetett parkoló igénybevételére, ami versenyhátrányba hozza azt a belföldi szolgáltatóhoz képest. A Bíróság gyakorlata szerint azonban a közvetett diszkrimináció is sérti a szolgáltatások szabad áramlását [C-148/02. számú *Carlos Garcia Avello kontra Belga* állam ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet, (EU:C:2003:539)]. Ráadásul a Bíróság esetjoga alapján a „külföldi szolgáltatókat sértő tagállami szabállyal szemben a belföldi szolgáltató is hivatkozhat a közösségi jogra”, állítja az indítványozó.

[7] Mindezekre tekintettel a panaszos a perben indítványozta, hogy az eljáró bíróság kezdeményezzen elzetes döntéshozatali eljárást a Bíróságnál, amennyiben nem tudja eldönteni, hogy a perben alkalmazni kívánt magyar jogszabályok ellentétesek-e a közösségi joggal. A panaszos indítványa szerint az elzetes döntéshozatal során a Bíróságnak arra kellett volna választ adnia, hogy a perben alkalmazott tagállami jogszabályokhoz hasonló szabályok azzal, hogy rendkívül magas parkolási díjat (pótdíjat) állapítanak meg, ellentétesek-e a közösségi joggal, különösen az EUMSZ-nek a szolgáltatások szabad áramlását garantáló rendelkezéseivel.

[8] Mind az első, mind a másodfokú bíróság figyelmen kívül hagyta az indítványozó közösségi joggal kapcsolatos felvetését, anélkül, hogy ezt ítéletében megindokolta volna. Az indítványozó álláspontja szerint a fentiek miatt a támadott másodfokú bírósági határozat sérti egyrészt a tisztességes eljáráshoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], másrészt az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdését, amely szerint Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a belső jog összhangját, valamint az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését (európai uniós klauzula).

## II.

[9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„E) cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”

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

„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.”

[10] 2. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés és érintett rendelkezései:

„267. cikk (az EK Sz. korábbi 234. cikke)

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

a) a Szerződések értelmezése;

b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése;

Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.

Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, a bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.

Ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogva tartott személyt érint, az Európai Unió Bírósága a lehető legrövidebb időn belül határoz.”

[11] 3. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény érintett rendelkezései:

„8. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt

25. § Ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.”

[12] 4. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény érintett rendelkezései:

„3. § (1) A bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát erre irányuló

kérelem esetén bírálja el. Ilyen kérelmet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak a vitában érdekelt fél terjeszthet el.

(2) A bíróság – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a felek által elterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. A bíróság a fél által eladott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe.”

„Az Európai Bíróság elzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezése 155/A. § (1) A bíróság az Európai Bíróság elzetes döntéshozatali eljárását az Európai Közösséget létrehozó Szerződésben foglalt szabályok szerint kezdeményezheti.

(2) Az Európai Bíróság elzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezéséről a bíróság végzéssel határoz, egyidejűleg a per tárgyalását felfüggeszti. A bíróság a végzésben meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság elzetes döntését igényli, valamint – a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben – ismerteti a tényállást és az érintett magyar jogszabályokat. A bíróság végzését az Európai Bíróság számára való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszter részére is.

(3) Az elzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés és az elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen nincs helye külön fellebbezésnek.”

„221. § (1) Az ítélet indokolásában röviden el kell adni a bíróság által megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével, hivatkozni kell azokra a jogszabályokra, amelyeken a bíróság ítélete alapszik. Meg kell röviden említeni azokat a körülményeket, amelyeket a bíróság a bizonyítékok mérlegelésénél irányadónak vett, végül utalni kell azokra az okokra, amelyek miatt a bíróság valamely tényt nem talált bizonyítottnak, vagy amelyek miatt a felajánlott bizonyítást mellőzte.”

### III.

[13] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elször az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a befogadási eljárás során megállapította azt, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel a fent említett feltételeknek, ezért azt az Alkotmánybíróság befogadta.

### IV.

[14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt a közösségi jog vonatkozó rendelkezéseit tekintette át, mivel az indítvány vizsgálata – tekintettel annak tárgyára – nem végezhető el azok ismertetése nélkül. Ezzel kapcsolatban az

Alkotmánybíróság rámutat, hogy Magyarország 2004. május 1-je óta tagja az Európai Uniónak, és ezzel együtt részese az Unió alapját képező szerződésnek (beleértve azok módosításait és kiegészítéseit). A csatlakozás időpontjától tehát a fenti szerződéses rendelkezések közvetlenül alkalmazandóak Magyarországon, így az EUMSZ-nek az elzáró rendelkezésekre vonatkozó rendelkezései is. A közvetlen hatály elvéből fakadóan a szerződéses rendelkezéseket nem kell átültetni (implementálni) a hazai jogba, így a magyar bíróságok közvetlenül az EUMSZ alapján, abból fakadóan kezdeményezhetnek elzáró döntéshozatali eljárást.

[15] Más oldalról megközelítve ez Magyarország, és végső soron a magyar bíróság kötelezettsége is, amely egyrészt az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikkéből, másrészt az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből fakad. Az uniós szerződés 5. cikke rendelkezik az Unión belüli hatáskör-átruházásról, illetve a hatáskörök közös gyakorlásáról, amelyek az arányosság és szubszidiaritás talaján állnak. Az Alaptörvény E) cikke pedig kimondja, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Mindezek alapján az elzáró döntéshozatali eljárás során a magyar bíróság köteles ellátni az EUMSZ 267. cikke által ráruházott feladatokat.

[16] Ezért az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta röviden áttekinteni az elzáró döntéshozatalra vonatkozó közösségi jogot, beleértve a Bíróság esetjogát is.

[17] 1.1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke szerint elzáró döntéshozatali eljárást lehet kezdeményezni a Bíróságnál a Szerződés (az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés), valamint az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése miatt. Az elzáró döntéshozatali eljárás célja a közösségi jog egységes értelmezésének a biztosítása. Az EUMSZ erre tekintettel a Bíróságot hatalmazza fel a közösségi jog értelmezésének monopóliumával. Ugyanakkor a tagállami bíróságok is alkalmazhatják a közösségi jogot és ennek során értelmezési (érvényességi) problémák merülhetnek fel. Amennyiben tehát egy tagállami bíróság elzáró ügyben közösségi jogot kell alkalmazni és ésszerű kérelem merül fel annak érvényességét, értelmezését illetően, a tagállami bíróság kezdeményezésére a Bíróság egy közbenső eljárás keretében megválaszolja a nemzeti bíró szerint jelentékeny közösségi jogi kérdést. Az EUMSZ tehát az elzáró döntéshozatali eljárás révén megakadályozza, hogy a tagállami bíróságok a közösségi jogot eltérően értelmezzék, ugyanakkor szervezeti értelemben nem teremt alá-fölérendeltségi viszonyt a Bíróság és a tagállami bíróságok között.

[18] Fontos kiemelni, hogy az EUMSZ a tagállami bíróságok és a Bíróság

között teremt kapcsolatot, ebből következően a tagállami bíróság elítelt folyó eljárásban a felek nem kezdeményezhetnek elzetes döntéshozatali eljárást. Erre a következtetésre a *Sirena Srl contra Eda Srl* és társai ügyben [C-40/70. számú, *Sirena Srl contra Eda Srl és társai ügyben* 1979. október 18-án hozott ítélet EU:C:1979:236] jutott a Bíróság, kimondta továbbá, hogy az elzetes döntéshozatali eljárás során a peres feleknek csupán arra van lehetősége, hogy észrevételeket tegyenek a kezdeményezéssel kapcsolatosan, de ez is csak a megkereső bíróság által kijelölt jogi keretek között történhet.

[19] A peres felek indítványozhatják ugyan a nemzeti bíróságnál a kezdeményezést, azonban a bírót nem köti a felek kérelme, a bírónak diszkrecionális joga van annak eldöntésére, hogy megkeresi-e a Bíróságot elzetes döntéshozatalt kérve, ahogy azt a *CILFIT-ügyben* [C-283/81. számú, *Srl CILFIT kontra Ministero della Sanità* ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet, EU:C:1982:335, 9] a Bíróság megállapította: „a [EGKSZ] 177. cikk [jelenleg EUMSZ 267. cikk] nem jelent jogorvoslati lehetőséget a felek számára valamely nemzeti bíróság elítelt folyamatban lévő ügyben. Az, hogy az egyik fél állítása szerint a jogvita a közösségi jog értelmezésének kérdésévé válik, önmagában nem elegendő tehát ahhoz, hogy az érintett bíróság köteles legyen a kérdést a 177. cikk értelmében felmerült kérdésnek tekinteni. Másrészt – adott esetben – hivatalból is a Bírósághoz fordulhat.”

[20] További kérdésként merül fel, hogy a tagállami bíróságok számára az elzetes döntéshozatal kezdeményezése lehetőség vagy kötelezettség. Az EUMSZ 267. cikkének (2) bekezdése szerint, ha egy tagállam bírósága elítelt a(z) elsődleges vagy másodlagos) közösségi jog érvényességére/értelmezésére vonatkozó kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti a Bíróságot, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést. Az EUMSZ tehát fő szabályként az eljáró tagállami bírónak bízva, hogy az elítelt folyamatban lévő per eldöntéséhez szükség van-e a közösségi jogszabály értelmezésére vagy érvényességének vizsgálatára. A tagállami bírónak alapján lényegében korlátlan mérlegelési jogkörrel bír az elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése körében.

[21] Ezzel szemben a 267. cikk (3) bekezdése szerint, ha egy tagállam olyan bírósága elítelt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, a bíróság köteles a Bírósághoz fordulni (ún. kötelezett bíróság).

[22] A (3) bekezdés két jelentős értelmezési kérdést vet fel: 1. Mely tagállami bíróságot kell az elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére kötelezett bíróságnak tekinteni?, továbbá 2. A kötelezett bíróságnak van-e mérlegelési lehetősége, vagy feltétel nélkül köteles elzetes döntéshozatalt kezdeményezni minden olyan esetben, amikor az elítelt folyó perben szükséges a közösségi jog érvényességének vizsgálata, vagy értelmezése?

[23] Az első kérdés kapcsán egyértelműnek tűnhet, hogy ilyen kötelezett bíróságnak a tagállami legfelsőbb bírói fórumokat kell tekinteni, hiszen ezen bíróságok döntése ellen a nemzeti jog alapján már nincs jogorvoslati

lehetőség. A szakirodalom ezt a megközelítést intézményi (absztrakt vagy objektív) jelzéssel illeti, szemben a nem ködési (konkrét vagy szubjektív) elvvel. Ez utóbbi alapján minden olyan tagállami bíróság köteles elzeteles döntéshozatali eljárást kezdeményezni, amelynek az elzeteles folyamatban lévő konkrét ügyben hozott ügydöntéshatározat ellen nincs helye további jogorvoslatnak.

[24] A Bíróság gyakorlata a nem ködési elv irányába mozdult el, a *Costa kontra Enel-ügyben* [C-6/64. számú, *Flamino Costa kontra Enel*, 1964. július 15-én hozott ítélet (EU:C:1964:66)] befogadta és elbírált az elzeteles döntéshozatali kérelmet, holott azt nem az olasz legfelsőbb bíróság, hanem egy milánói alsóbb bíróság terjesztette elő. Majd konkrét kérdés alapján a *Lyckeskog-ügyben* [C-99/00. számú *Kenny Roland Lyckeskog elleni büntető eljárás*, 2002. június 4-én hozott ítélet, (EU:C:2002:329)] megállapította, hogy nem tekinthető elzeteles döntéshozatal kezdeményezésére kötelezett bíróságnak az a tagállami bíróság, amelynek határozata a legfelsőbb bíróság előtt megtámadható. Ugyanebben az ítéletben a Bíróság kimondta azt is, hogy a közösségi jog egysége csak úgy tartható fenn, ha a tagállami legfelsőbb bíróságok, illetve valamennyi olyan bíróság, amelynek a határozata ellen nincs bírósági jogorvoslat elzeteles döntéshozatal kezdeményezésére kötelezettek.

[25] Az *Intermodal Transports BV-ügyben* [C-495/03. számú, *Intermodal Transports BV kontra Staatssecretaris van Financiën*, 2005. szeptember 15-én hozott ítélet (EU:C:2005:552)] a Bíróság már egyértelműen úgy fogalmazott, hogy az elzeteles döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kötelezettsége a legfelsőbb bíróságokat, valamint azon nemzeti bíróságokat terheli, amelyek határozatai ellen nincs jogorvoslati lehetőség.

[26] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján azt a bíróságot tekinti az elzeteles döntéshozatali eljárás kezdeményezésére köteles bíróságnak, amelynek ügydöntéshatározata ellen nincs helye további hazai jogorvoslatnak (a továbbiakban: kötelezett bíróság).

[27] A második kérdés: az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy a kötelezett bíróságok mérlegelés nélkül kötelesek a Bírósághoz fordulni, ha az elzeteles folyamatban lévő per eldöntéséhez a közösségi jogszabály érvényessége, értelmezése szükséges. A Bíróság gyakorlata nem tekinti az előterjesztési kötelezettséget automatikusnak. A *Da Costa-ügyben* [C-28-30/62. számú, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV kontra Administration fiscale néerlandaise*, 1963. március 27-én hozott ítélet (EU:C:1963:6)] a Bíróság kimondta, hogy amennyiben egy korábbi, azonos tényálláson alapuló elzeteles döntéshozatali eljárásban már értelmezésre került a közösségi jogszabály, az az előterjesztési kötelezettség lényegét szüntetheti meg. A Bíróság e döntése nem zárta ki, hogy megegyező tényállások alapján ugyanazoknak a közösségi szabályoknak a vizsgálatát kezdeményezze egy tagállami bíróság elzeteles döntéshozatal keretében, viszont az előterjesztési kötelezettséget megszüntette.

[28] A korábban már idézett *CILFIT-ügyben* a Bíróság egyrészt

megállapította, hogy az EUMSZ 267. cikk [EGKSZ 177. cikk] (3) bekezdésében említett bíróságok abban a kérdésben, hogy határozatuk meghozatalához szükséges-e valamely közösségi jogi kérdés eldöntése, ugyanolyan mérlegelési joggal rendelkeznek, mint bármely más nemzeti bíróság. Másrészt a Bíróság konkrétan meghatározta mely esetekben mentesülnek a fenti bíróságok az elterjesztési kötelezettség alól. Így a kötelezett bíróságoknak nem kell elzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezniük, ha (1) azt állapították meg, hogy a felmerült kérdés nem releváns, vagyis a kérdésre adott válasz nem befolyásolhatná érdemben a jogvita megoldását; (2) a szóban forgó közösségi jogi rendelkezést a Bíróság már értelmezte; (3) a közösségi jog helyes alkalmazása annyira nyilvánvaló, hogy az minden ésszerű kétséget kizár (az egyértelműség körében azonban tekintettel kell lenni arra, hogy: a) a valamennyi nyelvi változat hiteles, így azok eltéréseit is figyelembe kell venni; b) a közösségi jog és a tagállami jogok eltér *terminus technicus*-okat használnak; c) a közösségi jogot szövegösszefüggésében, a közösségi jog rendelkezéseinek összességétükében, céljára tekintettel, a közösségi jognak az alkalmazás időpontjában fennálló fejlődési állapota alapján kell megítélni (EU:C:1982:335, 15–21. pont). Az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése szerinti bíróságoknak is van tehát mérlegelési lehetősége a tekintetben, hogy a Bírósághoz fordulnak-e elzetes döntéshozatalt kérve, de csak a fentebb ismertetett szűk körben.

[29] Az Alkotmánybíróság e tekintetben osztja a Bíróság álláspontját, azaz az elterjesztési kötelezettséget nem tekinti automatikusnak és feltétlennek. A tagállami bíróságnak mérlegelési jogkörébe tartozik tehát annak eldöntése, hogy elzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez, avagy sem.

[30] 1.2. A fentiek alapján egyértelmű, hogy a közösségi jog alapján a tagállami bíróságok nemzeti szabályozás nélkül, önmagában az EUMSZ 267. cikke alapján is jogosultak elzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni. Az Országgyűlés a 2003. évi XXX. törvénnyel mégis módosította a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt (a továbbiakban: Pp.), elzetes döntéshozatalra vonatkozó szabályokat iktatva be a polgári eljárásjogi kódexbe. A törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indoklás is megállapítja, hogy: „az elzetes döntési mechanizmust az alapító szerződés, részleteiben pedig az Európai Bíróság joggyakorlata alakította ki. Ezek a szabályok és az azokhoz kapcsolódó bírói gyakorlat a hazai jogalkalmazókra nézve közvetlenül kötelezőek.” Ugyanakkor a jogalkotó szerint a kodifikációra: „szükség van, mert az elzetes döntés jogintézményét a belső eljárásjogi szabályok rendszerébe szervesen be kell illeszteni. Ez azért is hasznos, mert míg az Európai Unió tagállamai bíróságainak igen hosszú idő állt rendelkezésükre az elzetes döntési mechanizmus elsajátítására, az újonnan csatlakozó államok bíróságainak a csatlakozás pillanatától ismerniük és alkalmazniuk kell ezt a jogintézményt. Ebben a belső jogi megjelenítés nagymértékben segítséget nyújthat.”

[31] A Pp.-ben önálló – az Európai Bíróság elzetes döntéshozatali

eljárásának kezdeményezése alcímet visel – §-t (Pp. 155/A. §) szentel a jogalkotó az el zetes döntéshozatalnak.

[32] A Pp. el írásai szerint az el zetes döntéshozatal kezdeményezésér l végzésben kell dönteni és ezzel egyidej leg fel kell függeszteni a per tárgyalását. A végzésben a bíróságnak meg kell határoznia azt a kérdést, amely a Bíróság el zetes döntését igényli, ismertetni kell a tényállást (a kérdés megválaszolásához szükséges mértékben) és az érintett magyar jogszabályokat. A végzés Bíróságnak való kézbesítésével egyidej leg azt tájékoztatásul meg kell küldeni az igazságügyért felel s miniszternek is. Végezetül a jogalkotó kizárta a külön fellebbezés lehet ségét az el zetes döntéshozatali eljárást kezdeményez , illetve az eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító döntés ellen.

[33] A Legfels bb Bíróság 1/2009. (VI. 24.) PK-KK számon közös véleményt bocsátott ki, amely a Bíróság gyakorlatára is tekintettel kívánt útmutatót nyújtani az el zetes döntéshozatal kezdeményezésével kapcsolatban. A közös kollégiumi vélemény alapján f szabály szerint a Legfels bb Bíróságot kell annak a fórumnak tekinteni, amelyet a Szerz és alapján az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kötelezettsége terhel. Amennyiben azonban a joger s ítélet ellen nincs helye felülvizsgálatnak [Pp. 235. § (4) bekezdés, 271. §], úgy a másodfokú – közigazgatási perekben a Pp. 340. § (1) bekezdése alá tartozó perekben az els fokú – bíróságot terheli az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésnek kötelezettsége. Ugyanakkor a kezdeményezésre kötelezett bíróság önállóan mérlegelheti, hogy az érdemi döntés elleni felülvizsgálati (fellebbezési) eljárásban a jogvita eldöntése szempontjából szükséges-e el zetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznie. (A fenti kollégiumi véleményt a Kúria nem helyezte hatályon kívül, így jelenleg is irányadónak kell tekinteni.)

[34] 2. Az el zetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó szabályozás áttekintését követ en az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a F városi Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) az el tte 1.Gf.75.791/2011. számon folyt eljárásban az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése szerinti kötelezett bíróságnak min sül-e vagy sem.

[35] A fenti perben a pertárgy értéke nem haladta meg az egymillió forintot (egészen pontosan hetvenhatezer ötszáz forint volt a felperes követelése), ezért a Törvényszék a Pp. kisérték perekre vonatkozó XVII. fejezetének alkalmazásával járt el. A másodfokon eljáró Törvényszék a Pp. 394. § (3) bekezdése alapján megváltoztatta az els fokon eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság 18.G.303.604/2010/11. számú ítéletét. A Törvényszék ítélete ellen a Pp. 233. §-a alapján fellebbezésnek helye nincs. A Pp. 271. § (2) bekezdése pedig kizárja a felülvizsgálat lehet ségét a kisérték perek – így a jelen ügy – esetében is.

[36] Tekintettel a Bíróságnak az EUMSZ 267. cikkéhez f z d gyakorlatára és az azt leképez magyar szabályozásra – jelen ügyben a F városi

Törvényszék az elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére kötelezett bíróság.

## V.

[37] A bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

[38] 1. A panaszos a F városi Törvényszék 1.Gf.75.791/2011/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a F városi Törvényszék mint elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére kötelezett bíróság megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogot, amikor döntésében nem indokolta meg, miért hagyta figyelmen kívül az alkalmazott magyar jogszabály közösségi joggal ellentétes voltára való alperesi hivatkozást. A perben a panaszos azt állította, hogy az Ör. ellentétes az EUMSZ 56. cikkével, amely a szolgáltatások szabad áramlását garantálja, ezért indítványozta, hogy a bíróság – a közösségi jog elsődlegessége okán – utasítsa el a keresetet, illetve kezdeményezzen elzetes döntéshozatali eljárást a Bíróságnál, amennyiben nem tudja eldönteni, hogy a perben alkalmazni kívánt magyar jogszabály ellentétes-e a közösségi joggal.

[39] 2. Az Alkotmánybíróság fentebb – az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [34]–[36]) – megállapította, hogy a F városi Törvényszék a konkrét ügyben elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére kötelezett bíróság volt. Ez a kötelezettség az elzetes döntéshozatali eljárás természeténél fogva azonban csak akkor köti a bíróságot, ha ténylegesen felmerül az elzetes döntéshozatal lehetősége. E lehetőség mérlegelése a kötelezett (tagállami) bíróság kompetenciájába tartozik. Az elzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság a közösségi jog értelmezése, érvényessége kérdésben dönt, nem tárgya viszont az eljárásnak a tagállami (nemzeti) és a közösségi jog esetleges kollíziójának vizsgálata. Ezt a Bíróság gyakorlata is tükrözi, amikor az elzetes döntéshozatali kezdeményezéseket hatáskörének hiányára alapozva elutasítja, azon esetekben, amikor a feltett kérdés a tagállami jogszabály közösségi joggal való összeegyeztethetőségének megállapítására irányul. [C-30/70., *Otto Scheer kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel-ügyben* 1970. december 17-én hozott ítélet (EU:C:1970:117); C-134/95. számú *Unità Socio-Sanitaria Locale n° 47 di Biella (USSL) kontra Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, 1997. január 16-n hozott ítélet (EU:C:1997:409)]

[40] A magyar bírói gyakorlat követi a Bíróság precedensjogát, amikor megállapítja, hogy nincs helye elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének, ha a fél nem a közösségi jog értelmezését, hanem annak megállapítását kéri, hogy az irányadó magyar jog nem felel meg a

közösségi jog által védett alapelveknek (EBH2005.1320, BH2006. 18.).

[41] A perben alperes indítványozó azonban – az általa megfogalmazottak szerint – ténylegesen nem a közösségi jog értelmezését, hanem annak megállapítását kérte, hogy az Ör. nem felel meg a közösségi jog által védett egyik alapszabadságnak [az EUMSZ 56. cikke által garantált szolgáltatásnyújtás (vállalkozás) szabadságának]. A nemzeti jog értelmezése azonban nem a Bíróság, hanem a tagállami bíróságok hatáskörébe tartozik.

[42] A konkrét ügyben a közösségi jogot nem kellett alkalmazni, így tehát elzetses döntéshozatali eljárás kezdeményezésére sem volt lehetőség.

[43] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkezés részben foglaltak szerint elutasította a Fvárosi Törvényszék 1.Gf.75.791/2011/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt.

## VI.

[44] 1. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során – hivatalból eljárva – megállapíthatja, hogy a jogalkotó jogalkotói feladatának elmulasztása következtében alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn. Az Abtv. e rendelkezése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy sérülhet-e a tisztességes eljáráshoz való jog miatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta a polgári peres eljárás során az elzetses döntéshozatali eljárás kezdeményezését elutasító bírói döntés részletes szabályait.

[45] Az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1. napjával hatályon kívül helyezte az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat. Ezért az Alkotmánybíróságnak eltekintve azt kellett vizsgálnia, hogy felhasználhatja-e a fenti időpontot megelőzően hozott határozatainak a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában megállapította, hogy a hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatokban kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatóak az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések elbírálásakor is: „ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezése, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya és szükségesnek mutatkozik azoknak meghozandó döntés indokolásába történő illesztése.” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}

[46] Amennyiben tehát a fenti feltételek fennállnak, az Alkotmánybíróság a hatályukat vesztett határozatait figyelembe veheti, azokat az adott ügyben felmerülő lényeges alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékben és terjedelemben idézheti vagy hivatkozhatja.

[47] Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerinti értelmezési szabályok

alapján az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

[48] A Nemzeti hitvallás deklarálja, hogy: „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. Ennek értelmében a demokratikus jogállammal szembeni elvárás, hogy polgárai számára biztosítsa a tisztességes eljárást, amelynek során az eljáró szerveknek részrehajlás nélkül, azaz pártatlanul és ésszer határidőn belül kell döntenüik. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatósági ügyintézés során biztosítja, hogy a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszer határidőn belül hozzák meg döntésüket. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése pedig a bírósági eljárásokkal szemben fogalmazza meg követelményként a pártatlanságot, a tisztességes és nyilvános eljárást, valamint a jogviták ésszer határidőn belüli elbírálását.

[49] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése az eldöntendő kérdés szempontjából tartalmilag és kontextuálisan is megegyezik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Ezért az Alkotmánybíróság az alapvető jog célját érintően figyelembe vette az Alkotmányban azonos módon biztosított alapjog rendelkezésével kapcsolatban korábban megállapított szempontokat.

[50] A polgári átalakulást konstituáló törvények – amelyek kétségkívül történeti alkotmányunk részét képezik – sorában a nagy eljárásjogi kódexek (1868. évi LVI. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában, a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk, a büntető perrendtartásról szóló 1896. évi XXXII. törvénycikk) mindegyike biztosította a bírósághoz fordulás jogát, a bírák pártatlanságát és függetlenségét – a kizárási és összeférhetetlenségi szabályokon keresztül – valamint a jogorvoslathoz való jogot. A jelenleg alaptörvényi és alapelvi szinten szabályozott tisztességes eljáráshoz való jog tehát elemeiben már jelen volt a kartális alkotmány előtti magyar jogrendszerben is.

[51] Az Alkotmánybíróság – tekintettel a Nemzeti Hitvallásra, történeti alkotmányunk vívmányaira, és az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog céljára – a tisztességes eljárással összefüggő korábbi – lentebb idézett – határozatait irányadónak tekintette jelen ügyben is.

[52] A tisztességes eljáráshoz való jog a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban is alkotmányos védelemben részesült, annak ellenére, hogy szövegszerűen nem szerepelt az Alkotmányban. Az Alkotmánybíróság az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog védelmét az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében eredő eljárásjogi garanciák egymásra vonatkoztatása útján alakította ki. Az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (ABH 1998, 91., a továbbiakban: Abh.) foglalta össze a tisztességes

eljáráshoz való jog lényegér l kialakított álláspontját. E szerint a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye nem pusztán a tisztességes (igazságos) tárgyalást foglalja magában, hanem kiterjed az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételére is. Az Abh.-t követ döntéseiben az Alkotmánybíróság esetr l-esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az összes részletszabály betartása, vagy egyesek megszegése ellenére lehet az eljárás igazságtalan, méltánytalan vagy nem tisztességes. (ABH 1998, 91, 95.)

[53] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követ en azt vizsgálta, hogy sérül-e a perbeli felek tisztességes eljáráshoz való joga, ha el zetes döntéshozatalra irányuló indítványuk ellenére a bíróság nem dönt a kérdésben, illetve nemleges döntését nem indokolja.

[54] 2.1. A fentiekben kifejtettek szerint a közösségi jog alapján még a kötelezett bírót sem köti a peres felek indítványa, így a bírói mérlegelés körébe tartozik annak megítélése, hogy szükség van-e egyáltalán az ügy eldöntéséhez a felhívott közösségi norma alkalmazására. A kötelezett bíróság csak szigorúan meghatározott feltételek mellett dönthet úgy, hogy nem kéri el zetes döntéshozatali eljárás lefolytatását a Bíróságtól. Ezzel szemben a nem kötelezett bíróságot széles mérlegelési jog illeti meg, a tekintetben, hogy a felek kérelme alapján él-e az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehet ségével. A közösségi jog tehát megadja a tagállami bíróságoknak a kezdeményezésr l való döntési lehet séget, de annak formájáról nem szól, továbbá nem foglalkozik azzal a kérdéssel sem, hogy a felek indítványát elutasító bírói döntést kell-e indokolni.

[55] 2.2. A Pp. vonatkozó 155/A. § (2) bekezdése szerint a bíróság végzéssel határoz az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésér l, a (3) bekezdés szerint pedig e végzés, illetve az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen nincs helye külön fellebbezésnek. Ha a bíró úgy dönt, hogy el zetes döntéshozatali eljárást kezdeményez, err l végzést hoz, amelynek kötelez tartalmi elemeit a 155/A. § (2) bekezdése határozza meg. E szerint a végzésnek tartalmaznia kell a kérdést, amely a Bíróság döntését igényli, illetve a tényállás és az érintett magyar jogszabályok ismertetését. Ebb l következ en a kérelem elutasítása tárgyában is döntenie kell a bíróságnak, azonban a Pp. nem határozza meg *expressis verbis* a döntés formáját. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a hivatkozott rendelkezés sem értelmezhet másként, minthogy a bíróságnak a kezdeményezés elutasítása tárgyában is végzést kell hoznia. Ezt az értelmezést támasztja alá a Pp. 212. §-a is, amely szerint a bíróság a per érdemében ítélettel, míg a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel határoz.

[56] Megvizsgálva továbbá a Pp.-nek az ún. pervezet végzésekre vonatkozó szabályait, a következ k állapíthatóak meg. A Pp. 233. § (3) bekezdés b)

pontja szerint nincs helye fellebbezésnek az eljárás folyamán hozott végzések ellen (kivéve a perköltségben vagy pénzbírságban marasztaló végzéseket, valamint azokat a végzéseket, amelyekkel szemben a törvény a fellebbezést külön megengedi). Fontos kiemelni, hogy eljárásjogi szempontból az elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése lényegében nem más, mint egy speciális felfüggesztési ok (erre utal a szabály Pp.-n belüli elhelyezése is, hiszen közvetlenül a tárgyalás felfüggesztésére vonatkozó passzusok után került szabályozásra, az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére vonatkozó rendelkezésekkel együtt, amely szintén az eljárás felfüggesztését vonja maga után). Ennek hangsúlyozása azért lényeges, mert a Pp. 155. §-a (3) bekezdése a felfüggesztést elutasító végzés ellen nem, csak az elrendelt végzés elleni teszi lehetővé a fellebbezést. (A bírói gyakorlat is ebbe az irányba mutat, lásd BH1990.303.) A Pp. 222. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy csak azokat a végzéseket kell megindokolni, amelyek külön fellebbezéssel támadhatóak.

[57] Mindezekből az következik tehát, hogy a kezdeményezés elutasítása esetén a Pp. szerint a bíró nem köteles megindokolni nemleges döntését.

[58] 2.3. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését értelmezve – az indokolási kötelezettséget a tisztességes eljárás egyik összetevőjeként határozta meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indokolási kötelezettség a tisztességes eljárásból fakadó olyan alkotmányos követelmény, amely abszolút korlátot állít a bírói döntési szabadság elé. A bíró ugyanis köteles döntésének indokairól az eljárási törvények keretei között számot adni, az indokolási kötelezettség elmulasztása lényegében az eljárási szabályok alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti.

[59] Az Alkotmánybíróság fenti határozatában rámutatott, hogy: „[a] tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között minden bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kell alaposan megvizsgálni, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
el adó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[75] Egyetértek a határozat rendelkezés részével, ugyanakkor álláspontom szerint nem teljesen egyértelmű a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenesség megállapításának tartalma.

[76] A rendelkezés részben foglaltak szerint az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet idézett el, mivel nem rendelkezett arról, hogy az elzáró döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása tárgyában a bíróságnak döntenie kell és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban köteles megindokolni. A Pp. szabályozása alapján azonban az nem egyértelmű, hogy mely határozatok tartoznak az ügydöntő határozatok körébe, és ezt a hiányt az indokolás sem pótolja.

[77] A polgári peres eljárásban a bíróság a per érdemében ítélettel határoz, és minden más kérdésben pedig végzéssel [Pp. 212. § (1) bekezdés]. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróság az 1/2002. (IV. 22.) Polgári és Közigazgatási kollégiumi közös véleményében is kifejtette, hogy a per érdemében a bíróság mindig ítélettel határoz.

[78] A bíróság tehát végzéssel határoz, ha nem az ügy érdemében dönt. Ebben a körben azonban vannak olyan végzések, amelyek ugyan nem a per érdemét döntenek el, de mégis érdemi döntésnek minősülnek, mert a keresetben érvényesített igény elbírálását érintik (ilyen például a per megszüntetéséről rendelkező végzés).

Álláspontom szerint ezek is „ügydöntő határozatnak” minősülnek, azonban az ilyen határozatok meghozatalakor a bíróságot nem terhelheti indokolási kötelezettség az elzáró döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasításával összefüggésben. Az elzáró döntéshozatali eljárás szükségességének megítélése ugyanis kizárólag akkor merül fel, ha a bíróság az elzáró folyamatban lévő ügyet érdemben eldönti, vagyis ítéletet hoz.

[79] Véleményem szerint a határozatnak ezért mellőznie kellett volna az „ügydöntő határozatra” utalást, és ehelyett a Pp. szóhasználatának megfelelően a „per érdemében hozott határozat” vagy „ítélet” megjelölést kellett volna tartalmaznia.

[80] Különösen hangsúlyos, hogy legkésőbb a per érdemében hozott határozat vagy ítélet meghozatalával egyidejűleg tegyen eleget a bíróság az elzáró döntéshozatali eljárást elutasító indokolási kötelezettségének. Az első fokú bíróság mint ténybíróság esetén ugyanis a bizonyítási eljárás korai szakaszában lehetséges, hogy „időelőtti” lenne az elzáró döntéshozatali határozat, és ezzel elzárná magát attól, hogy a bizonyítás későbbi szakaszában az Európai Unió Bíróságához forduljon. A másodfokú eljárásban és a felülvizsgálati eljárásban pedig a hivatkozott döntésekre is figyelemmel egyfajta prejudikálásként jelenhet meg az elzáró döntéshozatali eljárás iránti indítványnak a határozat meghozatala időelőtti elutasítása. Emellett természetesen erre is lehetősége van az első, és a másodfokú bíróságnak, valamint a Kúriának is. A tisztességes eljárás elvéből fakadó követelmény azonban az, hogy az elzáró döntéshozatali eljárást elutasító határozatot a bíróságok megindokolják.

[81] Az Európai Unió Bírósága a *Consiglio Nazionale dei Geologi* ítéletében [EU:C:2013:489 (39. lj.)] rögzítette, hogy a feleknek nincs „joguk” arra, hogy az általuk indítványozott kérdést az Európai Unió Bírósága elé terjesszék. A nemzeti bíróságoknak a felek indítványának hiányában, hivatalból is kötelességük, hogy az Európai Unió Bíróságához forduljanak akkor is, ha az erre vonatkozó feltételek teljesülnek. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata egyértelművé teszi, hogy az elzáró döntéshozatal elterjesztésének szükségességéről való döntés, a felek indítványától függetlenül, kifejezetten az eljáró nemzeti bíróság felelőssége.

Budapest, 2015. július 14.

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

[82] Nem értek egyet a határozat rendelkezésével. Megítélésem szerint nem áll fenn olyan alaptörvény-ellenesség, amely miatt mulasztás megállapítása és az Országgyűlés jogalkotási feladatainak teljesítésére való felhívása megalapozott lenne. Úgy gondolom, hogy az indítvány kapcsán felmerülő probléma alkotmányos követelmény útján is megoldható lett volna.

[83] 1. A határozat a Pp. 155/A. § (2) és (3) bekezdésének értelmezése kapcsán jut arra következtetésre, hogy „a hivatkozott rendelkezés sem értelmezhető másként, minthogy [a bíróságnak] a kezdeményezés elutasítása tárgyában is végzést kell hoznia”. Más szabályok figyelembe vételével pedig a határozat arra jut, hogy mivel ez a végzés nem fellebbezhető pervezet végzés, a Pp. szerint a bíró e döntését nem köteles megindokolni. Az, hogy kifejezett rendelkezés hiányában, milyen formában kell döntenie az elzáró döntéshozatal kezdeményezésére irányuló kérelem elutasításáról, és mikor kell azt megindokolni, a jogalkalmazó bírókra tartozó

kérdés. A gyakorlatban – miként az a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által készített összefoglalóból kitűnik [„Az Európai Unió jogának alkalmazása: az elzáró döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai” elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye. 193. oldaltól ([http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_europai\\_unio\\_joganak\\_alkalmazasa.pdf](http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf), letöltés ideje: 2015. július 7.) – a bíróságok külön végzéssel, illetve ítélettel egyaránt szoktak dönteni a kérelmek elutasításáról, valamint indokolásáról. Véleményem szerint a Pp. vonatkozó szabályainak [155/A. § (3) bekezdés, 222. § (1) bekezdés, 227. § (2) bekezdés] értelmezési tartományát nem feszítette volna szét az, ha az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként fogalmazta volna meg, hogy a bíróságnak az elzáró döntéshozatal kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító döntését legkésőbb az érdemi (eljárást befejező) határozatában meg kell indokolnia. A jogalkotó felhívását ezért szükségtelennek látom. Önmagában pedig az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljáráshoz való jogból az elutasítás formájára és időpontjára nézve következtetés nem vonható le, e tekintetben alaptörvény-ellenes mulasztás nem mutatható ki.

[84] 2. A határozattal szemben egyúttal úgy vélem, hogy ilyen indokolási kötelezettség is csak azt a bíróságot terheli, amelyik az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkének (3) bekezdése alapján köteles az Európai Unió Bíróságánál elzáró döntéshozatalt kezdeményezni. Ez az az eset, amikor – a nagyfokú mérlegelési szabadság mellett is – a bíróságnak érvekkel kell alátámasztania, hogy miért mellőzi az elzáró döntéshozatal kezdeményezését. Maga a határozat is azokat a közösségi (uniós) bírósági döntéseket veszi sorra, amelyek a végső fokon eljáró bíróságoknak a kötelezettségük alóli mentesülésével foglalkoznak. Adós marad azonban azzal, hogy az alsóbb fokú bíróságot miért terheli indokolási kötelezettség, illetve milyen jellegű érvekkel kellene alátámasztania a bíróságnak az elutasító döntését. A határozat a kötelezettség és a lehetőség esetét egybevonva azt sugallja, mintha a nem végső fokon eljáró bíróság is ugyanazon érvek mellett dönthetne csak az elutasítás mellett, mint az a bíróság, amelynek döntése ellen jogorvoslatnak már nincsen helye, elenyésztetve ezzel az elzáró döntést az uniós jog alapján megillető döntési szabadság és az utóbbit terhelő kötelezettség közötti különbséget.

Budapest, 2015. július 14.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

[85] A határozat rendelkezésének mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító 1. pontjával nem értek egyet.

[86] Álláspontom szerint az elzáró döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasításával kapcsolatos indokolási kötelezettség a Pp. hatályos

szabályaiból is levezethet .

[87] Önmagában az a tény, hogy a Pp. 155/A. § (2)–(3) bekezdései csak az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetére írják el *expressis verbis* a végzés formájában történ határozathozatalt (meghatározva annak szükséges tartalmát is) [Pp. 155/A. § (2) bekezdés], és az eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása esetére pedig ilyen el írást nem tartalmaznak, nem jelenti azt, hogy a Pp. más rendelkezései ne tennék kötelez vé az eljáró bíróságok számára, hogy ezen döntésüket – legkés bb az ítéletben – megfelel en megindokolják.

[88] Az eljárás során a bíróságok által meghozható döntések formáját a Pp. 212. §-a határozza meg, ennek értelmében a bíróság az ügy érdemében ítélettel, míg a per során felmerült minden más kérdésben (valamint a per megszüntetése esetén) végzéssel határoz. A jogalkotó az ítélet kötelez tartalmi elemévé teszi az indokolást és meghatározza az annak tartalmával kapcsolatos szabályokat is [Pp. 220. § (1) bekezdés *d*) pont; valamint 221. §]. Ezek a szabályok nyilvánvalóan nemcsak a tisztességes bírósági eljárás Alaptörvényben is rögzített követelményének, hanem azzal egyidej leg a (hatékony) jogorvoslathoz való jognak érvényesülését is szolgálják, mivel az ítélettel szembeni jogorvoslat benyújtására jogosultak számára csak kell alapossággal megindokolt ítélet esetén válik lehetségessé megalapozott, érdemben elbíráható jogorvoslati kérelem benyújtása.

[89] A Pp. 221. § (1) bekezdése értelmében „Az ítélet indokolásában röviden el kell adni a bíróság által megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével, hivatkozni kell azokra a jogszabályokra, amelyeken a bíróság ítélete alapszik. Meg kell röviden említeni azokat a körülményeket, amelyeket a bíróság a bizonyítékok mérlegelésénél irányadónak vett, végül utalni kell azokra az okokra, amelyek miatt a bíróság valamely tényt nem talált bizonyítotttnak, vagy amelyek miatt a felajánlott bizonyítást mell zte.” Álláspontom szerint az idézett rendelkezés – különösen annak második mondata –, valamint az Alkotmánybíróságnak a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos, a határozat Indokolásának [58]–[64] bekezdéseiben is hivatkozott gyakorlata együttes értelmezéséb l következik, hogy az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása esetén ennek indokairól a bíróság – legkés bb az ügy érdemében való döntése során, azaz az ítélet indokolásában – számot kell adjon. Csak ebben az esetben érvényesülnek ugyanis a Pp. említett szabályában foglaltak, illetve teljesül az Alkotmánybíróság által a tisztességes bírósági eljárás kapcsán a bírói ítélettel szemben megfogalmazott azon minimális elvárás, hogy „a bíróság az eljárásban szerepl feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kell alapossággal megvizsgálja, és ennek értékelésér l határozatában számot adjon.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}.

[90] A Pp. 155/A. §-ának rendelkezései az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása esetére – szemben az azt elrendel döntéssel – nem írják el kötelez jelleggel a végzés formájában történ döntéshozatalt. Tekintettel a Pp. 222. § (1) bekezdésének, valamint 233. § (2) bekezdés *b*) pontjának rendelkezéseire, valamint arra, hogy a jogalkotó a Pp. 155/A. § (3) bekezdésében foglaltak alapján megállapíthatóan a kérelem elutasítása

ellen a külön fellebbezés lehet ségét nem kívánta biztosítani; a tisztességes bírósági eljárás, illetve a jogorvoslat igénybevételének lehet sége a kérelmet elutasító döntéssel szemben csak akkor biztosítható, ha a bíróság legkés bb az ítélet indokolásában írásban is rögzíti a kérelem elutasításának indokait.

[91] Mivel a kérelem elutasításával kapcsolatos indokolási kötelezettség a hatályos szabályozásból, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatából a fentiek szerint jelenleg is levezethető, álláspontom szerint a Pp. 155/A. §-ával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség (sem pedig alkotmányos követelmény) megállapításának nem volt helye.

Budapest, 2015. július 14.

*Dr. Salamon László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás* alkotmánybíró különvéleménye

[92] Nem értek egyet a többségi határozatban megfogalmazott alkotmányellenes mulasztás jogkövetkezményének megállapításával.

[93] Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének *c*) pontja alapján akkor van helye mulasztással el idézett alaptörvény-ellenesség megállapításának, amennyiben a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

Álláspontom szerint a jelen ügyben ilyen szabályozási hiány nem áll fenn, a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása helyett az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt alkotmányos követelmény megállapításával kellett volna megválaszolnia az indítványban felvetett alkotmányjogi kérdést.

[94] Az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem (Pp. 155/A. §) egy sajátos petitumnak tekinthető, ami arra irányul, hogy a bíróság megismerje az Európai Unió jogának a hitelesen értelmezett tartalmát. A kérelem ér s analógiában áll az Alkotmánybíróság el tti bírói kezdeményezéssel, amelyet a Pp. 155/B. §-a szabályoz, és ami arra irányul, hogy az Alaptörvénnyel és/vagy nemzetközi szerz désekkel való összhang kérdését vizsgálja meg az Alkotmánybíróság, amennyiben az eljáró bírónak alkotmányjogi, illetve a nemzetközi szerz désbe ütközéssel kapcsolatos aggálya merül fel.

[95] Az eljárás során a bírónak kell eldöntenie azt, hogy az el zetes döntéshozatalt kezdeményezi-e vagy sem. Ezt a peres felek kérhetik, de a bíró nem köteles a kérelemnek helyt adni.

[96] A jelen ügyben felmerült alkotmányjogi kérdés álláspontom szerint mindkét esetben egyszer jogértelmezéssel megválaszolható, e miatt a mulasztás megállapítását nem tartom indokoltnak.

[97] A Pp. 155/A. § kifejezett rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy végzést kell hozni a kérelem elfogadása, azaz az el zetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén. Hasonló rendelkezést tartalmaz az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése esetére a Pp. 155/B. §-a is. A kérelem elutasítása esetében mind a Pp. 155/A. §-a, mind a Pp. 155/B. §-a tartalmaz egy-egy olyan

fordulatot, amely szerint: „az elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen nincs helye külön fellebbezésnek”, illetve, hogy „az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen nincs helye külön fellebbezésnek”. E két törvényi fordulatból, valamint a fellebbezési lehetőség kifejezett hiánya okán – a Pp. 222. § (1) bekezdésére is tekintettel, miszerint megindokolni csak olyan végzést kell, amely külön fellebbezéssel megtámadható –, továbbá arra való tekintettel, hogy a bíróság elzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vagy annak elvetésére vonatkozó álláspontjának meg kell jelennie valamely döntésben, álláspontom szerint aggálymentesen, az Alaptörvény 28. cikkén alapuló jogértelmezés útján megállapítható az, hogy legkésőbb az érdemi határozatban a bírónak indokolni köteles a peres fél/felek kérelmének az elutasítását. Ezt a kötelezettséget a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény keretében kellett volna megfogalmazni.

Budapest, 2015. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
alkotmánybíró