8/2024. (IV. 30.) AB határozat

az egyes vagyonkezelő alapítványokról és az azoknak történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi CVI. törvény 1. § (4) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről[1]

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes vagyonkezelő alapítványokról és az azoknak történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi CVI. törvény 1. § (4) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az egyes vagyonkezelő alapítványokról és az azoknak történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi CVI. törvény 1. § (4) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban: „A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVAtv.) 1. mellékletében meghatározott közfeladatainak és közérdekű céljának megvalósítása érdekében a Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Kft.) valamennyi egy évet meghaladó időtartamú, határozott időre szóló bérleti jogviszonya e törvény erejénél fogva e törvény hatálybalépésének napjával megszűnik, a bérlők azonnali és teljes kártalanítása mellett.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Latányi Ügyvédi Iroda által képviselt gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozó kft.) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] Az indítványozó kft. az egyes vagyonkezelő alapítványokról és az azoknak történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Evatv.) 1. § (4) bekezdés 3. mondata ellen terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt 2021. április 26-án az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságra 2021. április 29-én érkezett be. Az indítványozó kft. az alkotmányjogi panaszt 2021. szeptember 3-án – jogszabályváltozásra hivatkozással – pontosította. A panaszbeadvány a támadott törvényi rendelkezést az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 6. Cikk 1. pontjával és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkével, továbbá az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésével, *M)* cikk (1)–(2) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével, XIII. cikk (1)–(2) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésével tartotta ellentétesnek.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: IV/976/2021.

[3] 2. Az alkotmányjogi panaszból és a mellékletként csatolt dokumentumokból megállapítható, hogy az indítványozó kft. mint bérlő a Millenáris Tudományos Kulturális Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társasággal (a továbbiakban: bérbeadó) 2012. június 1-jén bérleti és üzemeltetési szerződést kötött, amelyet 2014. június 1-jén módosítottak és egységes szerkezetbe foglaltak. A szerződés tárgya a bérbeadó tulajdonában álló, természetben az 1024 Budapest, Lövőház utca, Kis Rókus utca és Marczibányi tér által határolt „Millenáris B” jelű épület volt, a szerződés célja pedig az, hogy az indítványozó kft. ezen bérleményben az egyik kiállítást üzemeltesse. A szerződés futamideje 2018. december 31-ig tartó határozott időtartam volt, azzal, hogy az indítványozó kft.-nek 2019. január 1-jétől 2023. december 31-ig opciós joga van a szerződés évenkénti meghosszabbítására; ezzel az indítványozó kft. utoljára 2020. június 3-án élt, így a szerződés – amint azt az indítványozó kft. nyilatkozata is rögzítette – 2021. december 31-ig meghosszabbodott. Az indítványozó kft. nyilatkozata a jövőre vonatkozóan fenntartotta a jogot arra, hogy a 2021. december 31. napját követő időszakra nézve is gyakorolja az opciós jogát.

[4] A szerződést a felek kölcsönös elégedettség mellett, problémamentesen együttműködve teljesítették. Az indítványozó által üzemeltetett kiállítás – társadalmilag fontos küldetésként – interaktív szórakoztató és érzékenyítő programokkal igyekezett a látók és nem látók világát egymáshoz közelíteni, pozitív élményeken keresztül a látássérült emberek értő segítésére tanítani. A kiállítás 18 embernek (közöttük 14 látássérültnek) biztosított állandó munkahelyet, és további 12 embernek (ebből 8 látássérültnek) nyújtott rendszeres elfoglaltságot jelentő munkát. A kiállítás nagy népszerűségnek örvendett, az indítványozó kft. kimutatásai szerint 2009-től 2019-ig minden évben kb. 50 000 látogatója volt.

[5] A COVID–19 koronavírus-fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány a kiállítást is nehéz helyzetbe hozta, ezért az indítványozó kft. 2020. március 18-án egyeztetést kezdeményezett a bérbeadó ügyvezetőjével a veszélyhelyzeti időszak esetleges díjmentesítéséről. Ettől a bérbeadó – a kijárási korlátozások és a kiállítás kormányrendelettel történő bezáratása ellenére – eleinte elzárkózott. 2020. június 17-én a felek között személyes egyeztetés történt, amelyen a bérbeadó a szerződés 2020. december 30-ai hatállyal történő megszüntetését javasolta, amelyért cserébe elengedte volna a 2020 áprilisától esedékes bérleti díjat. Az indítványozó kft. ettől nem zárkózott el, ugyanakkor jelezte maradási szándékát is, és azt is, hogy a szerződés megszüntetése esetén a költözés – elengedett bérleti díjat meghaladó – költségeit kéri megtéríteni. Későbbi egyeztetések során az indítványozó kft. a kényszerköltözés végösszegét nettó 61 millió Ft-ban jelölte meg, míg a bérbeadó szóban egy 30 millió Ft-os ajánlatot tett („kártérítés vagy kártalanítás” jogcímen). A 2020. szeptember 29-ei tárgyalás alkalmával a bérbeadó felhívta az indítványozó kft. figyelmét arra, hogy az Országgyűlésben benyújtották a T/12884. irományszámú törvényjavaslatot, amelynek elfogadása azzal járhat, hogy az indítványozó kft.-nek másik féllel kell majd tárgyalnia, ezért célszerűbb mielőbb elfogadnia a felajánlott összeget. Az indítványozó a törvényjavaslat akkori szövegének ismeretében továbbra is fenntartotta a korábban kalkulált költségigényét, és vállalta a bérbeadó személyében bekövetkező esetleges változás üzleti kockázatát.

[6] 2020. október 27-én a bérbeadó értesítette az indítványozó kft.-t, hogy az Országgyűlés az említett törvényjavaslatot elfogadta, és annak – az elfogadott módosításokkal kiegészített végleges – szövegét is megküldte az indítványozó kft.-nek, sürgős találkozót kezdeményezve. Az indítványozó kft. ekkor ismerte meg, hogy egy módosító javaslat elfogadása eredményeként az Evatv. végleges szövege immár azt a rendelkezést is tartalmazta, amelynek értelmében a bérbeadónak valamennyi egy évet meghaladó időtartamú, határozott időre szóló bérleti jogviszonya e törvény erejénél fogva e törvény hatálybalépésének napjával megszűnik, a bérlők azonnali és teljes kártalanítása mellett. A módosító javaslat benyújtására aközben került sor, amikor az indítványozó kft. és a bérbeadó egyezkedése folyamatban volt. A felek közötti megbeszélést követően a bérbeadó egy megállapodástervezetet juttatott el az indítványozó kft. részére, amelyben a bérlemény kiürítésének dátumaként 2020. november 30. szerepelt, valamint – ennek betartása esetén – az indítványozó kft. jogosultsága az Evatv. szerinti kártalanítási összegre (amelynek mértéke megegyezik a határozott idejű bérleti jogviszonyból még hátralévő évek és az indítványozó kft. e törvény hatálybalépését megelőző három üzleti évének adózott eredménye átlagának szorzatával). Később az indítványozó kft. kérésére a bérbeadó beleegyezett, hogy a bérlemény elhagyásának időpontja 2020. december 15-ére módosuljon.

[7] Végül a bérbeadó és az indítványozó kft. két megállapodással zárta le a jogviszonyukat, az egyikben a 2020 tavaszától fennmaradó bérleti díj elszámolásáról, a másikban pedig az Evatv. szerinti kártalanításról és óvadék visszafizetéséről rendelkeztek.

[8] 3. Az indítványozó kft. az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, kivételes (direkt) alkotmányjogi panasszal támadta meg az Evatv. 1. § (4) bekezdés 3. mondatát. E törvényi rendelkezés (hatályos szövege) szerint: „A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVAtv.) 1. mellékletében meghatározott közfeladatainak és közérdekű céljának megvalósítása érdekében a Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Kft.) valamennyi egy évet meghaladó időtartamú, határozott időre szóló bérleti jogviszonya e törvény erejénél fogva e törvény hatálybalépésének napjával megszűnik, a bérlők azonnali és teljes kártalanítása mellett. A kártalanítás mértéke megegyezik a határozott idejű bérleti jogviszonyból még hátralévő évek és a Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Kft.-vel szerződéses jogviszonyban álló fél e törvény hatálybalépését megelőző három üzleti évének adózott eredménye átlagának szorzatával.”

[9] 3.1. Az indítványozó kft. az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból észlelje a támadott jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését. Álláspontja szerint a kifogásolt szabály sérti az EJEE 6. Cikk 1. pontját és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkét.

[10] 3.1.1. Az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke a tulajdon védelméről rendelkezik. Ennek első mondata szerint: „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához.” Az indítványozó kft. érvelése szerint a „javak” (az angol eredetiben possession) kifejezésnek önálló jelentése van, amely a nemzeti jog tulajdon-fogalmánál tágabb. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) esetjogára hivatkozva arra is rámutatott az alkotmányjogi panasz, hogy számos eseti döntés védelmet élvező tulajdonosi érdeknek minősítette a bérletet {Di Marco kontra Olaszország (32521/05), 2011. április 26.; Stretch kontra Egyesült Királyság (44277/98), 2003. június 24.; Bruncrona kontra Finnország (41673/98), 2004. november 16.; Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország [GC] (45036/98), 2005. június 30.; Saghinadze és mások kontra Georgia (18768/05), 2010. május 27.; Chiragov és mások kontra Örményország [GC] (13216/05), 2017. december 12.; Szajki Mezőgazdasági Zrt. kontra Magyarország (11100/15), 2020. október 13.}. Amint az alkotmányjogi panasz írja, az EJEB abban az esetben, ha az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke alkalmazandó, azt vizsgálja, hogy a „javak tiszteletben tartásába” történt-e beavatkozás; ha igen, az jogszerű volt-e; szolgált-e valamilyen legitim közérdekű célt (szükséges volt-e); és arányos volt-e (amely szempont kapcsán fontos szerepet játszik a kártalanítás is). Az indítványozó kft. szerint az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke alkalmazandó a támadott rendelkezésre, az Evatv. 1. § (4) bekezdés 2. mondata ugyanis a törvény erejénél fogva megszüntette az ő határozott idejű bérleti jogviszonyát. (Ezt a rendelkezést amiatt nem támadja az indítványozó kft., mert a hátrányos jogkövetkezmény már visszafordíthatatlanul bekövetkezett.) A bekezdés támadott 3. mondata pedig nem engedi érvényesülni a – 2. mondatban egyébként kilátásba helyezett – azonnali és teljes kártalanítást. A jogalkotói beavatkozás a bérleti jogviszonyba teljesen váratlan volt, az erről szóló rendelkezés csak a 2020. október 15-én benyújtott módosító javaslatban jelent meg először, az Evatv. pedig 2020. október 29-én hatályba is lépett. Ez – az alkotmányjogi panasz szerint – sérti az előreláthatóság és a bizalomvédelem jogállamiságból levezethető követelményeit.

[11] A közérdek fennállását illetően az indítványozó kft. az Evatv. előterjesztői indokolását idézte, amelyben az Általános indokolás szerint: „Az egyes vagyonkezelő alapítványokról és az azoknak történő vagyonjuttatásról szóló törvényjavaslat célja egyrészt a Millenáris Park mint a nemzeti és a nemzetközi együttműködést jelképező kulturális és oktatási központ, másrészt az egykoron meghatározó ipari létesítmény, a Ganz Villamossági Művek Lövőház utcai telepén található épületeinek megóvása. Utóbbi területen a jogalkotó célja a nemzeti identitástudatot és összetartozást erősítő, értékmegőrző, kulturális, tudományos és társadalmi feladatok támogatásának megvalósítása.” Az alkotmányjogi panasz szerint, bár a jogalkotónak tág mozgástere van a közérdekű célok meghatározásában, nem világos, hogy ezek megvalósulását mennyiben akadályozta az indítványozó kft. még 3 évig fennálló bérleti jogviszonya, amely a kiállítás üzemeltetésével illeszkedett is a nevesített célokhoz. Nem felel meg továbbá a támadott rendelkezés az arányosság kritériumának sem, mert lehetetlenné teszi, hogy a valóban teljes kártalanítás egyéniesített eljárásban érvényre juthasson; helyette a törvény maga „vélelmezi” az elszenvedett kár mértékét. A törvényben meghatározott számítási mód nem tükrözi az indítványozó kft. által ténylegesen elszenvedett kárt; figyelmen kívül hagyja ugyanis egyebek mellett az indítványozó kft. által a bérleti jogviszony kezdetén eszközölt beruházásokat, a hirtelen elköltözés költségeit, valamint alkalmas új helyszínen a kiállítás újbóli kialakításának és az új helyszín érdeklődőkkel való megismertetésének költségeit. Végezetül arra is utalt az alkotmányjogi panasz, hogy a bérbeadó állami tulajdonú társaság volt, vagyis közötte és a jogalkotó között sajátos összefonódás állt fenn, így az állam lényegében – kettős szerepével visszaélve – közhatalmi aktussal szüntette meg a saját bérleti szerződését. Erre abból is lehet következtetni az indítványozó kft. szerint, hogy a támadott kártalanítási szabály aközben került be módosító indítvánnyal a törvényjavaslatba, amikor közötte és a bérbeadó között éppen egyeztetés volt folyamatban.

[12] 3.1.2. Az alkotmányjogi panasz az EJEE 6. Cikkének sérelmére is hivatkozott, amely a tisztességes tárgyaláshoz való jogról rendelkezik. Ennek első mondata szerint: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” Az indítványozó kft. szerint a hatékony bírói felülvizsgálatot sérti, sőt kizárja az Evatv. 1. § (4) bekezdés 3. mondata, mivel a 2. mondat „a bérlők azonnali és teljes kártalanítását” írja elő, ezt azonban az indítványozó kft. mégsem kérheti bíróságtól, nem indíthat emiatt pert, mert a 3. mondat maga meghatározza mérlegelést nem engedően a kártalanítás számítási módját, az ennek megfelelő összeget pedig a bérbeadó megfizette az indítványozó kft.-nek. A bíróság önálló, érdemi vizsgálatának ezért anyagi jogi akadálya van. [Delcourt kontra Belgium {2689/65), 1970. január 17.; Barberà, Messegué és Jabardo kontra Spanyolország [PC] (10588/83, 10589/83, 10590/83), 1994. június 13.}

[13] 3.2. Az indítványozó kft. szerint az Evatv. 1. § (4) bekezdés 3. mondata sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését, *M)* cikk (1) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését, XIII. cikkét és XXVIII. cikk (1) bekezdését.

[14] 3.2.1. Az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos alapértéke és az abból levezetett alkotmányossági követelmények sérelme kapcsán a következőket adta elő. A jogállamiság klauzulából vezethető le a jogbiztonság követelménye, amelyből további követelmények és tilalmak is fakadnak, így pl. a normavilágosság követelménye, a jogszabály belső és külső koherenciájának követelménye, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a kellő felkészülési idő követelménye, a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem. Ezek közül a normavilágosság követelményét, a koherencia követelményét és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. §-a tételesen is rögzíti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételesen, így pl. a visszaható hatályú jogalkotás vagy a kellő felkészülési idő hiánya esetén alapítható. Az alkotmányjogi panasz idézi az Alkotmánybíróság kellő felkészülési idővel kapcsolatos gyakorlatát – különösen a 24/2019. (VII. 23.) AB határozatot –, és rámutat, hogy az Evatv.-t 2020. október 28-án hirdették ki, és rendelkezései (így a bérleti jogviszony megszűnése és a kártalanításról szóló szabályok is) másnap már hatályba is léptek. A jogszabályhoz való alkalmazkodás a jelen esetben az érintett jogalanyoktól azt kívánta (volna), hogy 2020. október 30-án már kiürített állapotban adják a bérbeadó birtokába a bérleményt, ami egy 570 m^2-es, számos installációval felszerelt, interaktív kiállítás esetében nyilvánvalóan kivitelezhetetlen. Az indítványozó kft. csak a bérbeadó különös méltányossága alapján maradhatott 2020. december 15-ig a bérleményben, és a kiürítést követően a kiállítás ingóságait azóta is raktárban kénytelen tárolni. Az indítványozó kft. így egyszerre szembesült az azonnali kiköltözés kényszerével és az ennek fedezésére is elégtelen kártalanítási összeggel. A kellő felkészülési idő követelménye ezért az Evatv. támadott rendelkezése tekintetében nem érvényesült.

[15] Az indítványozó kft. szerzett joga megsértésére is hivatkozott. Idézte a 24/2019. (VII. 23.) AB határozat megállapításait a már fennálló jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás feltételeiről; majd rámutatott, hogy őt – szerzett jogként – határozott idejű bérleti jog illette meg, amely rendes felmondással nem volt felmondható, a jogalkotó pedig ebbe avatkozott bele olyan módon, hogy az ezért kilátásba helyezett kártalanítás nem ellensúlyozta az indítványozó kft.-t ért hátrányt.

[16] Ugyancsak az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése kapcsán hivatkozott az indítványozó kft. a bizalomvédelem, a jogos elvárások sérelmére. Idézte ennek kapcsán a 142/2010. (VII. 14.) AB határozat megállapításait, és utalt arra, hogy a bizalomvédelem lényege a jog viszonylagos állandóságába vetett bizakodást jelenti, vagyis hogy a jogalanyok a helyzetükre vonatkozó jogszabályok alapján megalapozott döntéseket hozhassanak. A „viszonylagos állandóság” jogterületenként vagy jogintézményenként eltérő lehet, de a konkrét ügyben az indítványozó kft. – álláspontja szerint – joggal bízhatott abban, hogy egy hagyományos polgári jogi jogviszony, egy határozott idejű bérleti szerződés teljesítését semmilyen állami beavatkozás nem fogja megakadályozni, és erre nem is utalt semmilyen előjel. Hivatkozott arra is, hogy az Alkotmánybíróság 1994 óta követett, és 2012 után is számos alkalommal megerősített gyakorlata szerint jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát olyan feltételek mellett változtathatja meg, amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli (clausula rebus sic stantibus). Az alkotmányjogi panasz szerint e követelményeknek fokozottan kell érvényesülniük, ha ráadásul nem a szerződés módosításáról, hanem a jogalkotó általi megszüntetésről van szó. A jelen esetben azonban nem állapítható meg olyan újonnan felmerült körülmény, ami a felek magánautonómiájába történő beavatkozást indokolhatná, továbbá az állami beavatkozás a felek érdekegyensúlyát is teljesen figyelmen kívül hagyta. A nem megfelelő kártalanítás melletti jogalkotói beavatkozás ezért – az indítványozó kft. szerint – sérti a bizalomvédelem elvét, és ezen keresztül az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését.

[17] 3.2.2. Az Alaptörvény XIII. cikke a tulajdon alkotmányos védelméről rendelkezik. Az alkotmányjogi panasz szerint a jelen ügyben érintett bérleti jogviszony és az annak keretében működtetett kiállítás e cikk védelmi körébe vonható; egyrészt az EJEB gyakorlata alapján (amelynél alacsonyabb szintű védelmet az Alkotmánybíróság sem nyújthat); másrészt pedig az Alkotmánybíróság 1993 óta követett gyakorlata alapján, amely szerint az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat; továbbá harmadrészt azért, mert a bérleményben működtetett kiállítás viszont az indítványozó tulajdonát képezte, és ennek a bérleti szerződés szerinti módon és helyen való üzemeltetésétől a jogszabályváltozás őt megfelelő kártalanítás nélkül megfosztotta.

[18] Az indítványozó kft. érvelése szerint a tulajdonhoz való jog korlátozására vonatkozó speciális alapjogi tesztet (a közérdekűségre és az értékgaranciára figyelemmel alkalmazandó szükségesség-arányosság tesztet) az Evatv. 1. § (4) bekezdés 3. mondata nem állja ki, mert az olyan kártalanítás, ami nem a tényleges, egyedi körülmények mérlegelésével kerül megállapításra, hanem egy törvényi „vélelemmel”, szükségképpen nem lehet arányos.

[19] 3.2.3. Az alkotmányjogi panasz szerint – áttételesen ugyan, de – a vállalkozáshoz való joggal is összefüggésben áll a támadott rendelkezés [Alaptörvény *M)* cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés]. A vállalkozáshoz való jog – amint azt az indítvány ismerteti – az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, vagyis a vállalkozóvá válás lehetőségét jelenti. Főszabályként nem tulajdonítható a vállalkozáshoz való jognak olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne, azonban az Alaptörvény a XII. cikk (1) bekezdésében alapjogi védelem alá helyezi a már működő vállalkozás folytatását is, arra tehát az alapjog védelmi köre kiterjed {pl. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [114]}. Az még önmagában nem feltétlenül sérti a vállalkozáshoz való jogot, hogy az Evatv. 1. § (4) bekezdés 2. mondata megszüntette az indítványozó kft. által bérelt bérlemény bérleti jogát, hiszen vállalkozási tevékenység nemcsak egy bizonyos helyen folytatható. A megfelelő kompenzálás hiánya azonban korlátozza a már működő vállalkozás továbbfolytatásának jogát. Az indítványozó kft.-nek új helyszínt kell találnia, ott a kiállítást újra fel kell építenie, ami a valóban teljes kompenzáció nélkül anyagilag ellehetetlenülhet, így az indítványozó kft. nem képes a kiállítást (mint működő vállalkozást) tovább üzemeltetni.

[20] 3.2.4. Végül az indítványozó kft. a támadott rendelkezésnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközését is állította, a bírósághoz fordulás jogának és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak a sérelme miatt.

[21] Az alkotmányjogi panasz szerint logikai ellentmondás van az Evatv. 1. § (4) bekezdés 2. mondata és a támadott 3. mondat között. Míg ugyanis a 2. mondat sui generis jogcímet teremt az érintett bérlőknek a bérleti jogviszony megszüntetéséért az azonnali és teljes kártalanításra, addig a 3. mondat ezt nem engedi érvényesülni, és a kártalanítás mértékének meghatározásával elzárja az indítványozó kft.-t attól, hogy a kártalanítás megállapításáért bírósághoz fordulhasson. Ez a bírósághoz fordulás jogának a kiüresítését, a tényleges és hatékony jogvédelem hiányát eredményezi.

[22] 4. Az indítványozó kft. 2021. szeptember 3-án pontosította az alkotmányjogi panaszt. Ebben felhívta a figyelmet arra, hogy az Evatv. időközbeni módosítása miatt az általa hivatkozott 1. § (4) bekezdés 2. mondatának immáron az 1. mondat, a 3. mondatnak pedig a 2. mondat felel meg, de a támadott rendelkezés továbbra is változatlan szövegezéssel hatályban van.

[23] Az Evatv. 1. § (4) bekezdésének az elbíráláskor hatályos szövegét a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi VIII. törvény 85. § *b)* pontja és 86. § *a)* pontja állapította meg 2021. május 1-jei hatállyal. Tekintettel arra, hogy az indítványozó kft. által felvetett alkotmányossági probléma a törvénymódosítás után is változatlanul fennmaradt, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogipanasz-eljárást az elbíráláskor hatályos rendelkezésre figyelemmel folytatta le.

[24] 5. Az alkotmányjogi panasz kapcsán 2021. június 25-én a Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az üggyel kapcsolatos álláspontjáról (a továbbiakban: miniszteri vélemény), az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján.

II.

[25] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

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

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„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.”

[26] 2. Az Evatv. érintett, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„1. § […]

(4) A Millenáris Alapítvány közfeladatnak minősülő feladata a Millenáris Parkban a nemzeti és a nemzetközi együttműködést jelképező, Európa társadalmi, kulturális és életmódbeli értékein, a tudományos-technikai fejlesztésen és az információs társadalom eredményein alapuló, jövőt bemutató tudományos, kulturális és oktatási központ és innovatív, családbarát, interaktív közösségi tér megteremtésének és működési feltételeinek a biztosítása. Ezen cél maradéktalan megvalósítása érdekében a Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Kft.) valamennyi egy évet meghaladó időtartamú, határozott időre szóló bérleti jogviszonya e törvény erejénél fogva e törvény hatálybalépésének napjával megszűnik, a bérlők azonnali és teljes kártalanítása mellett. A kártalanítás mértéke megegyezik a határozott idejű bérleti jogviszonyból még hátralévő évek és a Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Kft.-vel szerződéses jogviszonyban álló fél e törvény hatálybalépését megelőző három üzleti évének adózott eredménye átlagának szorzatával.”

[27] 3. Az Evatv. érintett, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„1. § […]

(4) A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVAtv.) 1. mellékletében meghatározott közfeladatainak és közérdekű céljának megvalósítása érdekében a Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Kft.) valamennyi egy évet meghaladó időtartamú, határozott időre szóló bérleti jogviszonya e törvény erejénél fogva e törvény hatálybalépésének napjával megszűnik, a bérlők azonnali és teljes kártalanítása mellett. A kártalanítás mértéke megegyezik a határozott idejű bérleti jogviszonyból még hátralévő évek és a Millenáris Tudományos Kulturális Nonprofit Kft.-vel szerződéses jogviszonyban álló fél e törvény hatálybalépését megelőző három üzleti évének adózott eredménye átlagának szorzatával.”

III.

[28] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönteni kell annak befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1) és (2) bekezdésére – tanácsban eljárva dönt. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-ában foglalt feltételeknek. Ezeken kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjában foglalt kritériumoknak.

[29] 2. Az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül, a 179. napon nyújtották be. Az indítványozó kft. szabályszerű meghatalmazással rendelkező ügyvéd útján jár az Alkotmánybíróság előtti eljárásban.

[30] 3. Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek, a következők alapján:

– megjelöli az alaptörvényi és törvényi rendelkezéseket, amelyek az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozzák: az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *f)* pontját, illetve az Abtv. 26. § (2) bekezdését és 32. § (1) bekezdését;

– megjelöli az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jogok – *B)* cikk (1) bekezdés (kellő felkészülési idő, szerzett jogok védelme, bizalomvédelem, jogos elvárások védelme), XIII. cikk (tulajdonhoz való jog), XII. cikk (1)–(2) bekezdés és *M)* cikk (1) bekezdés (vállalkozáshoz való jog), XXVIII. cikk (1) bekezdés (tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) – sérelmének lényegét; az indítványozó kft. emellett az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének (tulajdonhoz való jog) és az EJEE 6. Cikkének (tisztességes tárgyaláshoz való jog) sérelmére is hivatkozott, kérve az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatát az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján;

– megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést: az Evatv. – hatályos szövege – 1. § (4) bekezdés 2. mondatát;

– megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, XIII. cikk, XII. cikk (1) bekezdés, *M)* cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés]; hivatkozik továbbá az EJEE említett rendelkezéseinek sérelmére is;

– tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel;

– tartalmaz kifejezett kérelmet a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére.

[31] 4. Az indítványozó kft. az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes (közvetlen) alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. Az indítványozó kft.-nek a bérbeadóval 2012. június 1. óta határozott időre szóló bérleti jogviszonya állt fenn, amelyet az Evatv. 1. § (4) bekezdése a törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napjával (2020. október 29.) megszüntetett. Az indítványozó kft. részére járó – és általa sérelmezett – kártalanítást az Evatv. ezen támadott rendelkezése alapján számolta ki a bérbeadó. Az Evatv. 1. § (4) bekezdés 2. mondata egyértelmű és eltérést nem engedő módon írja elő a kártalanítás mértékének kiszámítási módját. Az indítványozó kft. érintettsége alátámasztására mind a fennállt bérleti szerződését, mind az Evatv. hatálybalépése miatt szükségessé vált, a szerződés megszűnésével összefüggő kérdéseket rendező megállapodást csatolta. Mindezek alapján az indítványozó kft. jogosultnak és érintettnek tekinthető.

[32] A bérbeadóval fennálló, határozott idejű bérleti szerződéseket az Evatv. támadott rendelkezése maga, ex lege szüntette meg, egyéb eljárás közbejötte nélkül. A kártalanítás mértékéről az Evatv. 1. § (4) bekezdés 1. mondata kimondja, hogy az azonnali és teljes, a 2. mondat azonban mérlegelést nem engedő módon kötelező számítási módot ír elő, ami így szintén jogalkalmazói közreműködés nélkül, egyértelműen, közvetlenül és kényszerítően érvényesül.

[33] 5. Az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthetők különösen az alábbiak:

– indokolt-e az Evatv. támadott rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének hivatalbóli vizsgálata vagy az EJEB tulajdon védelméhez kapcsolódó gyakorlatának figyelembevétele, tekintettel arra is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény alapján biztosított alapjogvédelem a nemzetközi szerződésekben biztosított szintnél magasabb lehet, de alacsonyabb nem? Amennyiben igen, úgy kiterjed-e az EJEB értelmezése szerinti tulajdonvédelem a jelen ügyben érintett bérleti szerződésre, és fennálltak-e az abba történt állami beavatkozás feltételei?

– sérült-e az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő követelménye amiatt, hogy az Evatv. támadott rendelkezése a törvényjavaslatba egy 2020. október 15-én (miközben a bérbeadó és az indítványozó kft. között egyeztetés volt folyamatban) benyújtott módosító rendelkezéssel került be, majd az elfogadott törvényt 2020. október 28-án kihirdették, és annak a határozott idejű bérleti szerződéseket megszüntető és a kártalanítást kilátásba helyező szabályai másnap hatályba is léptek, így az indítványozónak 2020. október 30-ára már el kellett volna hagynia a bérleményt?

– a bérbeadó és az indítványozó kft. közötti bérleti és üzemeltetési szerződésbe történt törvényhozói beavatkozás kapcsán fennálltak-e a clausula rebus sic stantibus elv feltételei; tehát a tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően bekövetkezett-e olyan társadalmi méretű körülményváltozás, amely nem volt előrelátható, nem a fél idézte elő, nem tartozik a rendes üzleti kockázat körébe, és amelynek következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése a fél lényeges jogos érdekét sértené?

– sérült-e a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog azáltal, hogy az Evatv. támadott rendelkezése miatt az indítványozó kft. a tulajdonát képező kiállítást a bérleti szerződés szerinti helyen és módon nem tudja tovább működtetni, és az alaptörvényi kritériumoknak megfelelő-e az ezért járó, Evatv. szerint kiszámítandó kártalanítás?

– a megfelelő (a bérleményben eszközölt beruházásokat, a hirtelen elköltözés, a kiállítás tárgyainak tárolása, valamint egy alkalmas új helyszín kialakítása költségeit figyelembe vevő) kompenzáció hiánya korlátozza-e az indítványozó kft. Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való jogát azáltal, hogy ezen okból a kiállítás további üzemeltetése – legalább átmenetileg – anyagilag ellehetetlenült?

– sérti-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó bírósághoz fordulás jogát vagy a normavilágosság követelményét az a normaszövegben feszülő ellentmondás, hogy az Evatv. 1. § (4) bekezdés – hatályos szövegének – 1. mondata azonnali és teljes kártalanítást helyezett kilátásba, míg a 2. mondat ennek az – egyéniesített, jogalkalmazói mérlegeléssel konkretizálható – érvényesülését nem engedi, és kötelezően, a számítási mód meghatározásával előírja, hogy mennyi a kártalanítás mértéke?

[34] 6. Az Alkotmánybíróság tanácsa a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt 2022. január 4-én befogadta.

IV.

[35] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.

[36] 1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozó kft. azon érveit, amelyek szerint a törvényhozó megsértette a fennálló szerződések jogszabály útján történő módosításának, illetve a már fennálló jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozásnak az alkotmányos feltételeit, és emiatt minősülne alaptörvény-ellenesnek az Evatv. támadott rendelkezése.

[37] Ilyen tartalmú érvelést az indítványozó kft. mind az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése, mind *M)* cikke és XII. cikk (1) bekezdése kapcsán előadott. Rámutatott, hogy a határozott idejű, rendes felmondással nem felmondható, és az ő – mint bérlő – egyoldalú nyilatkozataival 2023. december 31-ig meghosszabbítható bérleti szerződésébe a jogalkotó az Evatv. 1. § (4) bekezdésével nemcsak beavatkozott, de azt meg is szüntette. Az Alkotmánybíróság több határozatát is meghivatkozva felidézte, hogy jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak olyan feltételek mellett változtathatja meg, amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli (clausula rebus sic stantibus); és ilyen, a bérleti szerződés megszüntetését indokoló újonnan felmerült körülmény álláspontja szerint nem állapítható meg. Hangsúlyozta azt is az indítványozó kft., hogy az Evatv. 1. § (4) bekezdésének ellentmondásos kártalanítási szabálya teszi az általa alaptörvény-ellenesnek tartott törvényhozói beavatkozást különösen sérelmessé, ezért csak ezt a fordulatát támadta meg az Evatv. 1. § (4) bekezdésének, és nem a már megszüntetett bérleti jogviszony restituálását kívánja elérni az alkotmányjogi panasszal.

[38] 2. A hosszú távra szóló szerződésekbe történő jogszabályi beavatkozás alkotmányos kereteit vizsgálva az Alkotmánybíróság működése kezdete óta következetes gyakorlatot alakított ki, és azt az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartotta.

[39] 2.1. A 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a szerződési szabadság alkotmányjogi tartalmát, eredetét és korlátozhatóságát is elemezve az alábbi megállapításokat tette: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Magyarország gazdasági alaprendjét meghatározó Alaptörvény *M)* cikkéből következő szerződési szabadság – mint a piacgazdasági lényegi eleme [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55.] – (nevesítetlen) alkotmányos jog, de nem minősül alapjognak, mivel az Alkotmánybíróság azt nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezette le. Éppen ezért nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező I. cikk (3) bekezdése sem, vagyis a szerződési szabadságnak még lényeges tartalma is korlátozható. [Hasonlóan: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 128/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 954, 956.; 852/B/1995. AB határozat, ABH 2002, 724, 728.; 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 722, 726.] Ebből következik az is, hogy a szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, a nevesített alapvető jogokon és alkotmányos intézményeken keresztül jut érvényre. [...] A szerződési szabadság korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű. [Hasonlóan: 15/1994. (III. 10.) AB határozat, ABH 1994, 414, 415; 1414/D/1995. AB határozat, ABH 1999, 539, 541.; 852/B/1995. AB határozat, ABH 2002, 724, 728.]

[40] Vizsgálta az Alkotmánybíróság a már megkötött, hosszú évekig fennálló szerződések állam általi megváltoztathatóságának feltételeit is olyan esetekben, amikor jelentős gazdasági, politikai, pénzügyi és egyéb társadalmi változások nyilvánvaló és számottevő hatást gyakorolnak ezek tartalmára, és ez a szerződő felek helyzetét lényegesen megváltoztatja. »Ezekben a rendkívüli változást előidéző esetekben a törvények lehetővé teszik, hogy az egyes egyedi jogviszonyokba a bíróság beavatkozzék és módosítsa, a megváltozott körülményekhez igazítsa a tartós, hosszú lejáratú szerződések eredeti tartalmát. Kimondta az Alkotmánybíróság továbbá azt is, hogy ha a társadalmi méretű változások a szerződések nagy tömegét érintik, indokolt – és alkotmányosan nem kifogásolható –, hogy a jogviszonyok megváltoztatására, módosítására a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást. Az állam azonban jogszabállyal a fennálló szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén módosíthatja, változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás megkövetel.« {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [90]}” (Indokolás [29])

[41] A 3048/2013. (II. 28.) AB határozatban – amely a devizaadósok számára az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXI. törvénnyel és a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénnyel rögzített árfolyamon és meghatározott előfeltételek teljesülése esetén lehetővé tett, az eredeti kölcsönszerződésekben foglaltakhoz képest eltérő ún. végtörlesztési lehetőséget vizsgálta – a testület a következőképpen foglalta össze ezeket a hosszú távra szóló szerződésekbe történő jogszabályi beavatkozás alkotmányos kritériumait: „[A] Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény [a továbbiakban: régi Ptk.] lehetővé teszi a szerződési szabadság jogszabályi korlátozását. A [régi Ptk.] 226. § (1) bekezdése szerint »Jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek.« A [régi Ptk.] 226. § (2) bekezdése ezt a lehetőséget a jogszabály hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmának megváltoztatására nézve kivételessé teszi. A kivételes jogalkotói intervenció alkotmányossági feltételeit – a [régi Ptk.] 241. §-ából kiindulva a »clausula rebus sic stantibus« elvére építve – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata fejlesztette ki a tartós jogviszonyok jogszabályi átalakíthatósága céljából. A 66/1995. (XI. 24.) AB határozat szerint ez a feltétel akkor áll fenn, ha »a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Azt pedig, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, köteles bizonyítani. Vita esetén viszont az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás alkotmányosságát eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét, egyes szerződésekben a [régi Ptk. 241. §-a alapján esetenként a bíróság jár el és a feltételek fennállása esetén módosítja a szerződések tartalmát.« (ABH 1995, 333, 339.)

[42] Az Alkotmánybíróság a hosszú távra szóló szerződésekkel kapcsolatban a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában a következőket állapította meg. »Minden olyan szerződés, amelyet a szerződés megkötését követően nem rögtön teljesítenek, bizonyos fokú kockázatot jelent a felek számára. A szerződéskötést követően ugyanis olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági egyensúlya teljesen felborulhat, de legalábbis jelentős aránytalanságok következhetnek be. Ha ezeket a szerződő felek megállapodásukkal, szerződésmódosításukkal nem tudják rendezni, ezek kiküszöbölése ugyancsak a szerződésekbe történő beavatkozást teheti szükségessé. A beavatkozás történhet bírói úton és történhet törvényi vagy rendeleti úton is. A bíróság feladata egy-egy konkrét szerződés megbomlott egyensúlyát helyreállítani. A társadalmi méretű változásoknak a szerződések nagy tömegét azonosan érintő következményeit azonban az egyes peres eljárások keretei között nem lehet célszerűen megoldani, itt már indokolt, hogy a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást.« (ABH 1991, 146, 152–153.)” {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}

[43] Az Alkotmánybíróság e határozatában arra a következtetésre jutott, hogy a konkrét esetben a törvényalkotói beavatkozás feltételei teljesültek, mivel az állam a körülményeknek az észszerűen előre nem látható és a normális változás kockázatán túlmenő alakulása, az általa csak korlátozottan befolyásolható forintárfolyam gyengülése és ehhez kapcsolódóan a devizahitelesek jelentős számának nehéz helyzetbe kerülése, valamint az ország általános deviza-eladósodottsága miatt kényszerült gyors beavatkozásra egyes intézkedésekkel – köztük a végtörlesztési törvénnyel – az adósok érdekében, az országot fenyegető jelentős anyagi és szociális károk elkerülése céljából. (Indokolás [35])

[44] A clausula rebus sic stantibus elv alkotmányjogi tartalmát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése tárgyában hozott 8/2014. (III. 20.) AB határozat rendelkező részében is megerősítette: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény II. cikkét és a *B)* cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét az *M)* cikk (2) bekezdése második mondatával összefüggésben értelmezve megállapítja, hogy jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen – a clausula rebus sic stantibus elve alapján – megváltoztathatja. Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli.”

[45] 2.2. Összegezve a törvényhozó tehát az Alkotmánybíróság által kibontott mérce alapján alkotmányosan abban az esetben avatkozhat be tartós szerződéses jogviszonyokba, ha a szerződéskötést követően olyan észszerűen előre nem látható körülményváltozás történik, amely túlmegy a nem rögtön teljesülő szerződések esetén felmerülő normális változás kockázatán, valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a szerződés gazdasági egyensúlyát teljesen felborítja, és az emiatt előálló helyzetet a szerződő felek konszenzussal nem tudják maguk rendezni. Ennek a lényeges körülményváltozásnak továbbá a törvényhozó által bizonyítottan társadalmi léptékűnek kell lennie, és a szerződések olyan nagy tömegét kell azonosan érintenie, hogy az a bíróságok által egyes peres eljárásokban már nem kezelhető, hanem a törvényhozás által kidolgozott általános megoldást igényel. [Azt, hogy jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát megváltoztassa, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:60. §-a is lehetővé teszi. A clausula rebus sic stantibus elvét a Ptk. 6:192. §-a tartalmazza.]

[46] 3. A tartós szerződéses jogviszonyokba való jogalkotói beavatkozás alkotmányos feltételeit a jelen konkrét ügyben vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat teszi.

[47] 3.1. Az indítványozó kft. által becsatolt bérleti és üzemeltetési szerződés 2012. június 1-jén jött létre, majd azt a bérbeadó és az indítványozó kft. – rögzítve, hogy annak teljesítése kölcsönös elégedettség mellett történik – 2014. június 1-jén egyező akarattal módosította és egységes szerkezetbe foglalta. A szerződés időtartamáról annak 7. pontja rendelkezik. A 7.1. alpont értelmében a bérleti és üzemeltetési szerződés 2018. december 31-ig hatályos. A 7.2. alpont szerint pedig a határozott időtartam leteltét követően a szerződés hatálya további egyéves időtartamra azonos feltételekkel (kivéve a bérleti díj mértékét) meghosszabbodik, amennyiben az indítványozó kft. erre vonatkozó egyoldalú nyilatkozatot tesz a bérbeadó felé (bérleti opció). Ilyen nyilatkozatot az indítványozó kft. minden évben június 30-ig tehetett (és tett is, legutóbb 2020. június 3-án); a bérleti és üzemeltetési szerződés szerint erre utoljára 2022. június 30-áig lett volna lehetősége, 2023. december 31-ig meghosszabbítva a szerződés időtartamát, az indítványozó kft. 2020. június 3-ai nyilatkozatát követően opciós jog gyakorlására vonatkozó nyilatkozat azonban már nem született. Ezek alapján a bérleti és üzemeltetési szerződés tartós szerződéses jogviszonyt hozott létre, nem rögtön teljesült; így a clausula rebus sic stantibus elve irányadó az abba a 2020. október 28-án kihirdetett Evatv.-vel történt törvényhozói beavatkozás alkotmányosságának vizsgálatára.

[48] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy a jogszabályi beavatkozást igazolja-e a fent részletezett kritériumoknak megfelelő körülményváltozás. Ennek során az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 28. cikkében és az Abtv. 57. § (1b) bekezdésében foglaltakat is szem előtt tartva – tekintettel volt különösen az Evatv. szövegére és indokolására, valamint a miniszteri véleményben foglaltakra.

[49] Az Evatv. négy alapítvánnyal kapcsolatban tartalmaz különböző rendelkezéseket: egyrészt felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket a Millenáris Tudományos Kulturális Alapítvány (a továbbiakban: Millenáris Alapítvány) és a Polgári Művelődésért Oktatási, Kulturális és Tudományos Alapítvány (a továbbiakban: Polgári Művelődésért Alapítvány) közérdekű vagyonkezelő alapítvány formájában történő létrehozására. Másrészt felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket a Batthyány Lajos Alapítványhoz való, e törvényben meghatározott vagyoni juttatás teljesítésével történő csatlakozásra, a Batthyány Lajos Alapítvány alapító okiratának a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény rendelkezéseinek megfelelő módosítására és a Batthyány Lajos Alapítványnak közérdekű vagyonkezelő alapítványként való nyilvántartásba vételére. (Az Evatv. 2022. március 21-től – az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény és egyéb törvények módosításáról szóló 2022. évi I. törvénnyel történt módosítása óta – egy további alapítvánnyal kapcsolatosan is tartalmaz rendelkezést: felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket a Kék Bolygó Klímavédelmi Alapítványhoz való csatlakozás érdekében, azzal a feltétellel, hogy az Alapítvány egy éven belül módosítsa alapító okiratát a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény rendelkezéseinek való megfelelés érdekében.) Harmadrészt részletes rendelkezéseket tartalmaz az említett három alapítvány, továbbá a Mathias Corvinus Collegium Alapítvány (a továbbiakban: MCC Alapítvány) részére történő vagyonjuttatásokról. Az Evatv. preambulumának vonatkozó része szerint a törvény „[a] Millenáris Park mint a nemzeti és a nemzetközi együttműködést jelképező kulturális és oktatási központ, valamint az egykori meghatározó ipari létesítmény, a Ganz Villamossági Művek Lövőház utcai telepe épületeinek megóvása, a területen megvalósítandó nemzeti identitástudatot és összetartozást erősítő, értékmegőrző, kulturális, tudományos és társadalmi feladatok” céljából került megalkotásra.

[50] Az Evatv. Általános indokolásának releváns része, valamint az 1. §-hoz kapcsolódó részletes indokolás némileg kibővítve megismétli a preambulumban ismertetett célokat, továbbá rámutat, hogy „[a] Millenáris Alapítvány célja és feladata a Millenáris Parkban a nemzeti és a nemzetközi együttműködést jelképező, Európa társadalmi, kulturális és életmódbeli értékein, a tudományos-technikai fejlesztésen és az információs társadalom eredményein alapuló, jövőt bemutató tudományos, kulturális és oktatási központ és innovatív, családbarát, interaktív közösségi tér megteremtésének és működési feltételeinek a biztosítása. A Millenáris Alapítvány megfogalmazott céljait a törvényjavaslat közérdekűnek minősíti.” A korábban írtak szerint az Evatv.-ben akkor, amikor azt törvényjavaslatként benyújtották, még nem szerepelt az 1. § (4) bekezdésének indítványozó kft. által kifogásolt része. A bérbeadóval fennálló hosszú távú bérleti szerződések megszüntetéséről és az ehhez kapcsolódó kártalanítási szabályról szóló kiegészítés a Törvényalkotási bizottság összegző módosító javaslatában jelent meg; a törvényhozó ahhoz nem igazította hozzá sem a preambulum, sem az indokolás szövegét, így ezek nem szolgáltatnak magyarázatot arra, hogy áll-e a tartós szerződéses jogviszonyokba történt törvényhozói beavatkozás mögött utóbb bekövetkezett, társadalmi léptékű körülményváltozás, sem pedig arra, hogy ez a beavatkozás hány szerződést érint.

[51] A miniszteri vélemény kapcsolódó részei szerint „[a] jogalkotói beavatkozás egy határozott idejű, tartósnak nem tekinthető bérleti jogviszonyba történt, amely a tulajdonjog korlátozásával ellentétben nem dologi jogi, hanem legfeljebb kötelmi jellegű korlátozásnak tekinthető. A beavatkozás során […] a jogalkotó ugyanakkor gondoskodott a bérlők kártalanításáról, biztosítva ezáltal a megfelelő kompenzációt. […] Az, hogy a bérleti jogviszony megszűnt és ezzel kapcsolatban az indítványozónak teendői, kiadásai merültek fel olyan, a gazdasági élet körébe tartozó kockázat, amely nem alaptörvény-ellenes.” Az Alkotmánybíróság több határozatára hivatkozva azzal is érvelt, hogy a vállalkozáshoz való jog nem abszolutizálható és nem korlátozhatatlan, nem tulajdonítható neki olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne. Továbbá a bizalomvédelem elvével összefüggésben rámutatott, hogy az sem terjed ki minden jogviszonyra, és ugyancsak nem tekinthető feltétlen érvényesülést kívánó elvnek. Emlékeztetett, hogy az Alkotmánybíróság 3021/2020. (II. 10.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint valamely új szabályozás kiterjedhet a múltban keletkezett jogviszonyokra is, azonban e jogviszonyokból származó jogokat, illetve kötelezettségeket csak a hatálybalépés utáni időtől érintheti, ezt akár súlyosbító értelemben is.

[52] 3.3. A fentiekből kitűnik, hogy a jogalkotó célja az állam által közhasznú nonprofit korlátolt felelősségű társaságként alapított bérbeadó tulajdonosi szerkezetének megváltoztatása – a Millenáris Alapítvány tulajdonába adása – és céljainak részletesebb rögzítése, valamint az e célok megvalósításához szükséges vagyonjuttatás biztosítása volt. A jogalkotó ugyanakkor sem az Evatv. preambulumában, sem az ahhoz kapcsolt indokolásban nem bizonyította olyan – akár a devizaadósok fent említett, ellehetetlenült helyzetéhez hasonló léptékű – társadalmi méretű körülményváltozás fennálltát, amely szerződések nagy tömegének gazdasági egyensúlyát teljesen felboríthatta volna, és ezért a tartós szerződéses jogviszonyokba történő törvényhozói beavatkozást igényelt.

[53] Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a kártalanítás mértékét meghatározó, támadott törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenes beavatkozást valósított meg a már megkötött, hosszabb időre szóló szerződéses viszonyokba – így az indítványozó kft. és a bérbeadó bérleti és üzemeltetési szerződésébe –, ezért az Evatv. 1. § (4) bekezdés második mondatát megsemmisíti.

[54] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy eljárása során tekintettel volt az Abtv. 41. § (1) bekezdése által biztosított lehetőségre, azonban az Evatv. hatálybalépése óta eltelt időre, az azóta az e törvény alapján létrejött jogviszonyok kíméletére és az indítványozó kft. alkotmányjogi panaszban egyértelműen megfogalmazott – csak az Evatv. 1. § (4) bekezdés 2. mondatát támadó – kérelmére figyelemmel nem tartotta szükségesnek az Evatv. 1. § (4) bekezdése egészének a megsemmisítését. A jelen határozatban foglalt megsemmisítés így nem érinti a bérbeadóval fennállt bérleti jogviszonyok törvény erejénél fogva bekövetkezett megszűnését; mindössze a bíróságok számára nyitja meg annak a lehetőségét, hogy erre irányuló per esetén saját mérlegelésükkel maguk határozhassák meg „a bérlők azonnali és teljes kártalanítása” mértékét.

[55] 4. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Evatv. támadott 1. § (4) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességét a fentiek szerint megállapította, és a törvényi rendelkezést megsemmisítette, az indítványozó kft. további érveit az Alaptörvény egyéb cikkeibe [a XIII. cikk (1)–(2) bekezdésébe, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe] ütközést illetően a testület nem vizsgálta.

V.

[56] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondatán alapul.

Budapest, 2024. április 16.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[57] A határozat rendelkező részében foglalt, az Evatv. 1. § (4) bekezdés korábbi 3., jelenlegi 2. mondatának, vagyis a kártalanítás mértékére vonatkozó szabálynak a megsemmisítését az Alaptörvény *M)* cikkének, *B)* cikk (1) bekezdésének és XII. cikk (1) bekezdésének az indítványozó állította együttes sérelméből nem tartom levezethetőnek.

[58] A fennálló (tartós) szerződéses jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás alkotmányos feltételei vizsgálatának a szerződések törvény általi megszűnése [az Evatv. 1. § (4) bekezdés jelenlegi 1. mondata] vonatkozásában lehet jelentősége, és erre lehet kihatása; az indítványozó azonban ezen rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását kifejezetten nem kérte.

[59] Mivel a tartós szerződéses jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás alkotmányos feltételei fennállása vagy hiánya a kártalanítás mértéke vonatkozásában önmagában nem biztosítja a szabályozás alkotmányosságát, vagy okozza annak alaptörvény-ellenességét, ezért álláspontom szerint a kártalanítás jelen határozatban hivatkozott szabályának alkotmányosságát ettől függetlenül (önállóan) kellett volna vizsgálni. A kártalanítás szabályai elsősorban az indítványozó tulajdonjogát érinthetik, ezért nem zárom ki, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése sérelmére alapított indítványi elem vizsgálata alapján megállapítható lett volna a szabályozás alaptörvény-ellenessége. Az Alkotmánybíróság azon gyakorlata alapján, amely szerint, ha az egyik hivatkozott alaptörvényi rendelkezéshez kapcsolódóan a testület megállapítja az alaptörvény-ellenességet, úgy a további alaptörvényi rendelkezések tekintetében már nem folytatja le a vizsgálatot, a kártalanítás szabályai és a XIII. cikk (1) bekezdése kapcsolatának vizsgálatára azonban már nem került sor.

[60] Ezen indokolásbeli észrevételeimre tekintettel a határozatot nem tudtam támogatni.

Budapest, 2024. április 16.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

8/2024. (IV. 30.) AB határozat ---- 1
az egyes vagyonkezelő alapítványokról és az azoknak történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi CVI. törvény 1. § (4) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 7
III. ---- 8
IV. ---- 10
V. ---- 15
Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye ---- 16