



MAGYARORSZÁG HIVATALOS LAPJA  
2014. május 13., kedd

## Tartalomjegyzék

14/2014. (V. 13.) AB határozat	A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek a családi pótlékról szóló szabályaival kapcsolatos, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról	9844
15/2014. (V. 13.) AB határozat	A Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról	9858
Knk.IV.37.178/2014/3. számú határozat	A Kúria határozata	9870
182/2014. (V. 13.) KE határozat	A Magyar Tudományos Akadémia elnökének tisztségében való megerősítéséről	9873
183/2014. (V. 13.) KE határozat	Magyarországi rendkívüli és meghatalmazott nagykövet kinevezéséhez való hozzájárulásról	9873
1307/2014. (V. 13.) Korm. határozat	A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról	9874
42/2014. (V. 13.) ME határozat	A Magyarország Kormánya és Katar Állam Kormánya között a diplomata, szolgálati és különleges útlevelel rendelkező állampolgáraik vízummentességéről szóló Megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról	9876
43/2014. (V. 13.) ME határozat	Helyettes államtitkár megbízatása megszűnésének megállapításáról	9876

## VI. Az Alkotmánybíróság határozatai, teljes ülési állásfoglalásai és végzései

### **Az Alkotmánybíróság 14/2014. (V. 13.) AB határozata a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek a családi pótlékról szóló szabályaival kapcsolatos, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *Dr. Bragyova András, Dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával és *Dr. Juhász Imre, Dr. Pokol Béla, Dr. Salamon László és Dr. Szívós Mária* 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 azáltal, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek a családi pótlékról szóló szabályaiban nem alakította ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének és XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással.  
Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2014. december 31-ig tegyen eleget.
2. Az Alkotmánybíróság a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 7. § (1) bekezdés a) pontja és 12. § (1) bekezdés a) pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosja (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybírósághoz 2012. június 1-jén érkezett indítványában az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 7. § (1) bekezdés a) pontját, valamint a Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontját, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye), a XVI. cikk (1) bekezdésével (a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga), valamint a B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elve).
- [2] 2. Az indítvány előzményeinek bemutatásaként az indítványozó előadta, hogy 2011. szeptember 12-én kelt, AJB-2293/2011. számú jelentésében megállapította, hogy „a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot okoz, hogy a Cst. rendelkezései következtében – a ténylegesen együtt élő szülők között fennálló jogi kapcsolat miatt – egyes családi formák összességében kevesebb családi pótlékra jogosultak, továbbá más, a gyermekek számára tekintettel megállapított állami támogatástól is elesnek.” Az e jelentést megelőző vizsgálat azért indult, mert több panasz is érkezett az indítványozóhoz élettársi kapcsolatban álló panaszosoktól, akik az általuk közös háztartásban nevelt gyermekek után járó családi pótlék megállapítására vonatkozó szabályozást kifogásolták, amiért a Cst. nem teszi lehetővé a korábbi házastársi vagy élettársi kapcsolatból származó, együtt nevelt gyermekek összeszámítását. Az ilyen

helyzetben lévők a kifogásolt számítási mód miatt évente mintegy 50–100 ezer forint támogatástól esnek el, és egyéb támogatásokra (tankönyvtámogatásra, kedvezményes térítési díjra) sem jogosultak; hátrányosabb helyzetbe kerülnek továbbá amiatt, hogy élettársi kapcsolatukat hivatalosan bejelentik, mert így mindketten elesnek a gyermeküket egyedül nevelő szülőnek járó magasabb összegű családi pótléktól is, ugyanis a családban nevelkedő gyermekek járó összegű családi pótlékot kapják.

- [3] Az indítványozó felkérte a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező minisztert, hogy kezdeményezze a Cst. olyan módosítását, amely biztosíthatja a különböző családi formák egyenlőként kezelését azzal, hogy megteremti az egymás gyermekeit élettársi kapcsolatban, közös háztartásban nevelő szülők esetében az egybeszámítás lehetőségét. A miniszter a javasolt törvénymódosítással nem értett egyet, ezért az indítványozó szerint a hatályos szabályozás miatt a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával, és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszasság továbbra is fennáll.
- [4] 3. Indítványa indokolásában az indítványozó rámutatott arra, hogy mivel az Alaptörvény releváns, alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik a korábbi Alkotmány szövegezésével, ezért főszabály szerint továbbra is irányadónak tekinti az eddigi alkotmánybírói esetjogot – ahogyan ezt egyébként maga az Alkotmánybíró is megfogalmazta a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban [Indokolás [40]–[41]].
- [5] 3.1. Az indítványozó szerint a családok, a családban nevelkedés segítése és támogatása nem pusztán szociálpolitikai kérdés, az egyes támogatási formák működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A családtámogatási rendszer kialakítása során ezért elsődlegesen a „gyermekek mindenek felett álló érdekét, mint az egész jogrendszert átható elvet” kell a jogalkotónak szem előtt tartania.
- [6] 3.2. Az indítvány ismertette a Cst.-nek a felvetett alkotmányossági problémához kapcsolódó rendelkezéseit. A Cst. 4. § a) pontja adja meg az „egyedülálló” személy definícióját. Eszerint: „E törvény alkalmazásában egyedülálló: az a személy, aki hajadon, nőtlen, özvegy, elvált, házastársától külön él és nincs élettársa”.
- [7] A Cst. 6. § (1) bekezdése a családi pótlékot a következőképpen határozza meg: „A gyermek nevelésével, iskoláztatásával járó költségekhez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást (a továbbiakban együtt: családi pótlékot) nyújt.”
- [8] A Cst. támadott 7. § (1) bekezdés a) pontja, a nevelési ellátásra jogosult személyek körét megállapító egyik szabályként kimondja: „Nevelési ellátásra jogosult a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van (a továbbiakban együtt: szülő), a nevelőszülő, a gyám, továbbá az a személy, akihez a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 72. §-ának (1) bekezdése alapján a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, a saját háztartásában nevelt, még nem tanköteles gyermekre tekintettel, a gyermek tankötelessé válása évének október 31-éig.” [Erre a szabályra a Cst. 8. § (1) bekezdés a) pontja is visszautal, amikor az iskoláztatási támogatásra jogosult személyek körét határozza meg.]
- [9] A családi pótlék havi összegének mértékét a Cst. 11. § (1) bekezdése határozza meg. Ennek a)–f) pontjai szerint: „A családi pótlék havi összege
- egygyermekes család esetén 12 200 forint,
  - egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén 13 700 forint,
  - kétgyermekes család esetén gyermekenként 13 300 forint,
  - két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként 14 800 forint,
  - három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként 16 000 forint,
  - három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként 17 000 forint”.
- [10] A Cst. szintén támadott 12. § (1) bekezdés a) pontjába foglalt, a családi pótlék összegének megállapítására vonatkozó összeszámitási szabály kimondja: „A családi pótlék összegének megállapítása szempontjából azt a vér szerinti, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeket kell figyelembe venni, aki az igénylő háztartásában él, és
- akire tekintettel a szülő, a nevelőszülő, a gyám családi pótlékre jogosult,
  - aki közoktatási intézmény tanulója vagy felsőoktatási intézményben első felsőfokú szakképzésben, első alapképzésben, első mesterképzésben vagy első egységes, osztatlan képzésben részt vevő hallgató és rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik,
  - aki a családi pótlékre – a 8. § (3) bekezdés e) pontja szerinti eset kivételével – saját jogán jogosult”. [A Cst. 12. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjából a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXI. törvénynek és egyes kapcsolódó törvényeknek a nevelőszülői jogviszony és a speciális ellátás átalakításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCV. törvény 68. § b) pontja 2014. január 1-jei hatállyal törölte »a hivatásos nevelőszülő,« szövegrészt, a családi pótlék szabályozási koncepcióján azonban érdemben nem változtatott.]

- [11] 3.3. Az indítványozó rámutatott, hogy a család fogalmát sem a Cst., sem más jogszabály nem határozza meg. [Az indítvány benyújtását követően az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB határozattal (ABH 2012, 296.) alaptörvény-ellenesnek mondta ki és megsemmisítette a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvénynek az „1. A családi jogállás keletkezése” alcímébe tartozó 7. §-át, amely 2012. december 20-áig úgy szólt, hogy: „A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokon kapcsolat, vagy a családbafogadó gyámság.” Ezt követően az alkotmányozó hatalom a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 1. cikkével, 2013. április 1-jei hatállyal az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdését az alábbiak szerint módosította: „Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.” Az indítvány benyújtásához képest jelenleg tehát az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése tartalmaz utalást a családi kapcsolat alapjára.] Az indítványozó szerint a Cst. ugyanakkor – meghatározás nélkül – használja a család fogalmát a családi pótlék egyes kategóriáinak és összegeinek felsorolásakor, az egyedülállók, azaz a gyermeket vagy gyermekeket egyedül nevelők ellentétéként. Álláspontja szerint ebből nem következik, hogy az élettársi kapcsolatban gyermeket nevelő párokat ne kellene családnak tekinteni. Az állam e támogatások kapcsán elvárja, hogy az igénylő élettársi kapcsolat létesítését bejelentse, ez azonban a gyakorlatban azzal a következménnyel jár, hogy a bejelentést követően az igénylő már nem lesz jogosult az egyedülállókra megillető, magasabb összegű családi pótlékra. A Cst. 4. § a) pontja ilyen helyzetekben a gyermeket quasi családban nevelkedőnek tekinti – mert szülője már nem minősül egyedülállónak –, de az élettársi kapcsolatot létesített, és ezt bejelentő szülők együtt nevelt, de nem közös gyermekei esetében a Cst. nem engedi a gyermekszámot összeadni, e tekintetben tehát már nem ismeri el a családi jellegét.
- [12] A hatóság a családtámogatási ellátások jogosultságáról az ügyfelek adatszolgáltatása alapján dönt, és mind a kérelem formanyomtatványában, mind a határozatban felhívja a figyelmet arra, hogy a jogosultságot érintő változást be kell jelenteni, ennek elmulasztása miatt a jogosulatlanul felvett ellátást pedig kamattal növelve kell visszafizetni. Az élettársi kapcsolat bejelentését követően a jogkövető szülők abba a helyzetbe kerülnek, hogy az ellentmondásos szabályozási környezet miatt a támogatás szempontjából nem tekintik őket egyedülállónak, hanem úgy tekintenek rájuk, mint akik házasságban élnek és csak saját gyermekeiket nevelnék, ugyanakkor nem veszik figyelembe, hogy további más tagjai is vannak annak a családnak, amelynek a tagjai lettek. A törvényi szabályozás, családtámogatási szempontból, nem engedi egy családnak tekinteni az élettársakat és gyermekeiket, hanem az egyik szülőt és leszármazóit tekinti egy, illetve a másik szülőt és leszármazóit egy másik családnak. Az élettársi kapcsolatban közösen több gyermeket nevelők emiatt bizonytalan helyzetbe kerülnek, sem egyedülállónak, sem közös családnak nem tekinthetők – ez pedig az indítványozó érvei szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét.
- [13] 3.4. Az indítványozó a támadott törvényhelyeknek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközésére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján azzal érvelt, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Hivatkozott a megkülönböztetés alkotmányossága kapcsán az Alkotmánybíróság által alkalmazott két tesztre: alapvető jogok tekintetében felmerülő egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg; míg abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. Ez az „ésszerűségi teszt” egy összehasonlíthatósági és egy indokolhatósági próbából áll, melyek közül az első kapcsán azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, a második kapcsán pedig azt, hogy az azonos csoportba tartozók között fennálló megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.
- [14] Az indítvány rámutatott, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Ezek biztosítására elsősorban a gyermek családja, másodsorban, ezt kiegészítve, illetve meghatározott esetekben pótolva, az állam, és – kivételesen – a társadalom köteles. A gyermek családban történő nevelkedéséhez való joga olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a nemzetközi dokumentumokból, elsősorban az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény rendelkezéseiből, valamint ezt

- diktálja a gyermekvédelem alaptézise, „a gyermek mindenképp felett álló érdekének érvényre juttatása”. Az államnak megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközökkel segítenie kell a családokat feladatuk ellátásában.
- [15] Az indítványozó szerint a Cst. azzal, hogy nem engedi az összeszámítást az élettársak és egymás gyermekei tekintetében, közvetett módon a házasság megkötése felé kívánja terelni a szülőket. Márpedig a családtámogatási ellátás folyósításának célja elsődlegesen a családban nevelkedő gyermek helyzetének a javítása. A Cst. egyértelműen különbséget tesz a gyermekek között aszerint, hogy az őket nevelő szülők egymással házasságban vagy élettársi kapcsolatban élnek-e. Márpedig ebből a szempontból a házasság és az élettársi kapcsolat között a joghatásokban egyébként meglévő különbségek nem igazolják azt, hogy az egyik családi forma a másikhoz képest hátrányosabb helyzetbe kerüljön, és az sem igazolható, hogy az élettársi kapcsolatban élők – jogi kötelezettség hiányában – ne tartanák el egymás gyermekeit.
- [16] A családi pótlékkal az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A gyermekek mindenképp felett álló érdekét nem az szolgálja, ha az őket nevelő szülők, a közöttük lévő életközösségi kapcsolat alapján, összességében kevesebb támogatáshoz jutnak. A törvényalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg a támogatási rendszer kialakítása és átalakítása során, köti ugyanakkor alkotmányos mérceként a gyermekek jogainak védelmével kapcsolatos kötelezettség és az egyenlő bánásmód követelménye. A jogalkotónak lehetősége van a házasság, mint párkapcsolati forma preferálására, de csak addig, amíg más alapvető jogot vagy alkotmányos kötelezettséget nem sért meg. Az indítványozó szerint a házasság intézményének védelmével kapcsolatos állami kötelezettség addig tart, amíg az nem okozza az egyenlő bánásmód követelményének, illetve a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való alkotmányos jogának az aránytalan korlátozását. A gyermekneveléshez való állami hozzájárulás feltételeinek kialakításakor minden olyan szempont elfogadható, amely a gyermek jogainak előmozdításához kapcsolódik, és alkotmányosan lehet különbséget tenni a támogatás mértékének meghatározásakor a családok között számos körülmény, pl. a rászorultság, a gyermek kora, egészségi állapota alapján. A családi pótlék szabályozása szempontjából – figyelemmel arra, hogy annak célja a gyermekek neveléséhez való állami hozzájárulás – valamennyi gyermek azonos jogi helyzetben van. A támogatás összegének megállapítása során aszerint különbséget tenni közöttük, hogy a szülei milyen társkapcsolati formában élnek, önkényes, mert tárgyilagos mérlegelés alapján nincs ésszerű indoka.
- [17] Az indítványozó statisztikai felmérésekre és társadalmi folyamatokra hivatkozva azt is előadta, hogy a házasságok számának folyamatos csökkenésével és a válások számának emelkedésével a valós életviszonyokban egyre nő az élettársi kapcsolatokon alapuló családok száma. Erre tekintettel egyre gyakrabban fordulhat elő az az említett helyzet, hogy két élettársi kapcsolatban álló személy közös háztartásban neveli a korábbi – házassági vagy élettársi – kapcsolatból származó gyermekeit. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az egyenlő bánásmód követelményéből, az önrendelkezési jogból, valamint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogból kiindulva mindenki jogosult szabadon megválasztani azt a párkapcsolati formát, amelyben élni kíván.
- [18] Összefoglalva az indítvány szerint a Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a 12. § (1) bekezdés a) pontja a gyakorlatban azt eredményezi, hogy a valóságos családként funkcionáló életközösségek a családi pótlék mértékének megállapítása szempontjából nem számítanak családnak, mivel nincs lehetőség a nem közös, de közösen nevelt gyermekek számának összeszámítására, ennek következtében pedig az élettársi kapcsolatban nevelkedő gyermekek összességében kevesebb támogatásra válnak jogosulttá. E törvényhelyek ezért ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében, a XVI. cikk (1) bekezdésében, valamint – a fent részletezett bizonytalan jogi helyzet összefüggésében – a B) cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.
- [19] 4. Az indítványozó a Cst. megjelölt rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmének kifejtését követően az alábbi megjegyzéseket tette. Véleménye szerint a Cst. családi pótlék megállapítására vonatkozó, sokszor módosított, nehezen áttekinthető rendszere aggályos az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései szempontjából, és ezek kezelésére nem feltétlenül elégséges megoldás a Cst. támadott rendelkezéseinek megsemmisítése. Szükséges lehet ezen kívül annak áttekintése, hogy az egybeszámítás kapcsán fennáll-e jogalkotói mulasztás az egyenlő bánásmód követelménye, és a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való joga szempontjából.
- [20] Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége arra, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál. E lehetőség hiánya ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy az indítványban az Alkotmánybíróság figyelmét felhívják egy adott jogi szabályozás kapcsán a jogalkotói feladat esetleges elmulasztására, ha a szabályozási hiányosság alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint: „Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során

folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” A (2) bekezdés szerint:

„(2) A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha

- a) nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg,
- b) kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy
- c) a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.”

- [21] A jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállására történő figyelemfelhívás nem önálló kérelem, az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy kívánja-e alkalmazni ezt a jogkövetkezményt.

## II.

- [22] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

2. Az Cst. indítvány által támadott rendelkezései:

„7. § (1) Nevelési ellátásra jogosult

a) a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van (a továbbiakban együtt: szülő), a nevelőszülő, a gyám, továbbá az a személy, akihez a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 72. §-ának (1) bekezdése alapján a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, a saját háztartásában nevelt,

[...]

még nem tanköteles gyermekekre tekintettel, a gyermek tankötelessé válása évének október 31-éig.”

„12. § (1) A családi pótlék összegének megállapítása szempontjából azt a vér szerinti, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeket kell figyelembe venni,

- a) aki az igénylő háztartásában él, és
  - aa) akire tekintettel a szülő, a nevelőszülő, a gyám családi pótlékra jogosult,
  - ab) aki közoktatási intézmény tanulója vagy felsőoktatási intézményben első felsőfokú szakképzésben, első alapképzésben, első mesterképzésben vagy első egységes, osztatlan képzésben részt vevő hallgató és rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik,
  - ac) aki a családi pótlékra – a 8. § (3) bekezdés e) pontja szerinti eset kivételével – saját jogán jogosult; [...].”

## III.

- [23] Az indítvány részben megalapozott.

- [24] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányul, amelyet az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja valamint az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján a jogosult nyújtott be, és tartalmát tekintve megfelel az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben foglaltaknak.

- [25] 2. Az indítványozó a Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontja és 12. § (1) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte indítványában, mert azokat ellentétesnek tartja az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye), a XVI. cikk (1) bekezdésével (a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga), valamint a B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elve). Kifogásolta, hogy a Cst. családi pótlék megállapítására vonatkozó szabályai nem teszik lehetővé az élettársi kapcsolatban élők közös háztartásban együtt nevelt, de korábbi házastársai vagy élettársi kapcsolatból származó gyermekeinek összeszámítását a támogatás mértékének megállapításakor, így ők nem lesznek jogosultak sem az egyedülállókát megillető, magasabb összegű családi pótlékra, és nem részesülnek abból az előnyből sem, ami a házasságban élő,



ugyancsak több gyermeket közös háztartásban nevelő párokat a gyermekek számának összeszámítása alapján megilleti. Az ilyen helyzetben lévőket a Cst. sem egyedülállóknak, sem közös családban élőknek nem tekinti, amivel – az indítványozó szerint – megsérti a jogbiztonság követelményét. Ezen kívül az indítvány a támadott szabályozást a gyermekek jogait érintő hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek is tartja, mert a Cst. kifogásolt rendelkezései a támogatás mértékének megállapításakor önkényesen különbséget tesznek a gyermekek között aszerint, hogy az őket nevelő szülők egymással házasságban vagy élettársi kapcsolatban élnek-e.

- [26] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a Cst. támadott rendelkezései sértik-e az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetve ezen keresztül a gyermek – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt – védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.
- [27] 3.1. A családi pótlék intézménye – mint arra az Alkotmánybíróság több korábbi határozata is rámutatott már [l. különösen: 559/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1458, 1467.; 1007/B/2006. AB határozat, ABH 2009, 2019, 2023–2024.] – a családtámogatási ellátási formák egyikeként az állam által nyújtott, hagyományosan a gyermekneveléshez, iskoláztatáshoz kapcsolódó pénzbeli támogatások rendszeréhez kapcsolódik, s ennek keretében a jelenleg hatályos szabályozás szerint az intézmény részletes szabályait, így a jogosultak körét, az ellátás jogosultsági feltételeit, annak mértékét a Cst. II. Fejezete tartalmazza.
- [28] A Cst. preambuluma szerint az Országgyűlés a törvényt „a családok és gyermekek jólétéért érzett felelősségtől vezérelve az Alaptörvényben, továbbá a nemzetközi egyezményekben rögzített szociális jogok érvényre juttatása érdekében” alkotta meg. A törvény célját a Cst. 1. §-a rögzíti, eszerint: „E törvény célja, hogy a családok szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése érdekében meghatározza az állam által nyújtandó családtámogatási ellátások rendszerét, formáit, az ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításával és folyósításával kapcsolatos legfontosabb hatásköri és eljárási szabályokat.” A családi pótlék célja a Cst. 6. § (1) bekezdése alapján: „A gyermek nevelésével, iskoláztatásával járó költségekhez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást (a továbbiakban együtt: családi pótlékot) nyújt.” A gyermek vállalásával a család mindig többletterhet vállal, amit az állam a maga eszközeivel csökkenteni igyekszik. Ez fejeződik ki az Alaptörvény L cikk (2) bekezdésében rögzített államcélban is, amely szerint Magyarország támogatja a gyermekvállalást.
- [29] A családi pótlék szociális juttatás, amely az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésein alapuló állami kötelezettségvállalásból származik. Az Alaptörvény ezen rendelkezései szerint:  
 „(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.  
 (2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”  
 Az Alaptörvény e cikkeit vizsgálva a 3230/2013. (XII. 21.) AB végzésben az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat tette: „A szociális intézményrendszer és az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés második mondatában foglalt támogatások kialakítása és szabályozása a jogalkotó feladata, melynek során – az Alaptörvény keretei között – széles körű mérlegelés illeti meg. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ide értve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó szabadon alakíthatja. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le az állam számára egy konkrét támogatási forma konkrét részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettség.” {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}
- [30] A szociális ellátórendszer egyes ellátásait – változó gazdasági környezetben, az állam mindenkor gazdasági teljesítőképességére, különösen „a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetre” {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [47]} tekintettel – a törvényhozó átalakíthatja vagy akár meg is szüntetheti, az ilyen intézkedések önmagukban nem alaptörvény-ellenesek. Alkotmányossági kérdést csak a jogalkotói beavatkozás mélysége, illetve az vethet fel, hogy a változtatás nem ütközik-e más, az Alaptörvény által védett jogokba vagy elvekbe, így különösen a jogbiztonság elvébe, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, vagy meghatározott feltételek fennállása esetén a tulajdonhoz való jogba.
- [31] 3.2. Az Alaptörvény XV. cikke kapcsán a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat már rámutatott, hogy az „egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés].” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22].} E határozat azt is kimondta, hogy: „A XV. cikk (2) bekezdésében foglalt tilalom kiterjeszhető a teljes jogrendszerre, mert az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetésnek nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban,

hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák. A tilalom ugyanis nem az alapvető jogok egyenlőségét szolgálja, amelyet az I. cikk és az Alaptörvény más rendelkezései különben is biztosítanak, hanem éppen az ott megjelölt (változatlan) tulajdonságok szerinti megkülönböztetést tiltja.” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]]

- [32] A megkülönböztetések alkotmányosságának megítélésére alkalmazott tesztet az Alkotmánybíróság már számos korábbi döntésében rögzítette. Összefoglalva: az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, s más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [l. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [37]; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [56]]. Az Alkotmánybíróság azt is több határozatában megerősítette, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [53]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [96]–[97]]. Kifejtette továbbá azt is, hogy nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne [l. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]].
- [33] 3.3. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy kifejezetten a jelen ügy összefüggésében az Alaptörvény ezen rendelkezését az L cikk (1) és (2) bekezdései, illetve a XV. cikk (5) bekezdése kontextusában lehetséges értelmezni. Az L cikk (1) bekezdése a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját részesíti alkotmányos védelemben, és a családi kapcsolat alapjaként külön nevesíti a szülő-gyermek viszonyt. A (2) bekezdés pedig a gyermekvállalás támogatását államcélként fogalmazza meg, amelyet a jelenlegi demográfiai állapot külön is indokol. A XV. cikk (5) bekezdése szintén államcélként, és a tényleges esélyegyenlőség elérése érdekében megteendő pozitív diszkriminációként mondja ki, hogy: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” E rendelkezések együttes értelmezéséből kitűnik, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam. Az L cikk (2) bekezdése és a XV. cikk (5) bekezdése alapján az államnak – ebben a szerepkörében – a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogát aktív, tevőleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartással kell érvényre juttatnia. Míg a család (a szülők) XVI. cikk (1) bekezdésből fakadó kötelezettsége elsősorban a magánszférában, a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges tartás, gondozás, nevelés, oktatás és az ezeket elősegítő családi légkör kialakításának kötelezettségeként értelmezhető; addig az állami kötelezettség a családokon keresztül a gyermekek támogatását, a fejlődésükre károsan ható kockázatvállalásuktól való megóvását, és az önálló, felelős és tájékozott döntéshozatalra történő felkészítés lehetővé tételét jelenti, akár a gyermekek jogainak az Alaptörvénnyel összhangban álló korlátozásának eszközével is.
- [34] 3.4. A családi pótlék – a Cst. preambuluma, 1. §-a és 6. § (1) bekezdése alapján – az állam által nyújtott szociális juttatásként olyan családtámogatási ellátást jelent, melynek célja a gyermekek nevelési és iskoláztatási költségeihez való, elsődlegesen pénzbeli hozzájárulás. A családi pótlékra való jogosultság – figyelemmel annak célhoz kötöttségére és arra, hogy a gyermekekre tekintettel jár – az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogának védelmi körébe tartozik, ezen belül azonban megőrzi szociális juttatás-jellegét, mivel törvényen (a Cst.-n), és nem közvetlenül az Alaptörvényen alapul.



- [35] A családi pótlék intézményének működtetésével tehát az állam az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdéseiben, valamint az L cikk (2) bekezdésén és a XV. cikk (5) bekezdésén alapuló kötelezettségvállalásainak tesz eleget. Ebből következően a családi pótlékra, mint a családtámogatási ellátórendszer egyik elemére is érvényes az a megállapítás, hogy részletszabályait az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja, mivel egy konkrét támogatási forma változatlan működtetésének kötelezettsége, illetve az erre való alanyi jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le. A jogalkotói beavatkozás, illetve a választott jogi megoldás alkotmányosságának megítélése szempontjából csak a változtatás mértékének, és az Alaptörvényben védett egyéb jogoknak és elveknek – mint korlátoknak – van jelentőségük.
- [36] Ilyen korlátnak minősül különösen az indítványban is vizsgálni kért, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ennek sérelme a jelen ügyben – figyelemmel arra, hogy a fent kifejtettek alapján a családi pótlékra való jogosultság nem alapvető jog, hanem az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartozó, de törvényi szinten garantált, szociális juttatásra való „egyéb jog” – az alapján vizsgálható, hogy a szabályozás szempontjából azonos (homogén, egymással összehasonlítható) csoportba tartozó jogalanyok között fennáll-e megkülönböztetés, és amennyiben igen, az nem önkényes-e, vagyis van-e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka.
- [37] 3.4.1. A családi pótlék a Cst. 6. § (1) bekezdése, valamint a 7. és 8. §-ai alapján a gyermekekre tekintettel, az ő nevelésük és iskoláztatásuk költségeihez való hozzájárulásként jár. Jelen esetben tehát a szabályozás szempontjából azonos csoportba azok az egy háztartásban nevelt gyermekek tartoznak, akiknek a Cst. 7. és 8. §-ai nevelési ellátást, illetve iskoláztatási támogatást biztosítanak.
- [38] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy e csoporton belül a jogalkotónak a támogatás mértékének megállapítása során jogában áll olyan szempontok szerint differenciálni, amelyek a valós esélyegyenlőséget, és ezen keresztül a gyermekek jogainak teljesebb érvényre juttatását szolgálják. Ilyen szempontból nem kifogásolhatók például a gyermekek számától, egészségi állapotától, rászorultsági helyzetétől függően különböző mértékkel megállapított támogatások.
- [39] 3.4.2. Az indítványban felvetett megkülönböztetést vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat teszi. A Cst. alkalmazásában az „egyedülálló” fogalmát a 4. § a) pontjában szereplő értelmező rendelkezés adja meg. Eszerint: „egyedülálló: az a személy, aki hajadon, nőtlen, özvegy, elvált, házastársától külön él és nincs élettársa”. A nevelési ellátásra jogosultak körét a Cst. 7. §-a tartalmazza. Ennek (1) bekezdés a) pontja szerint: „Nevelési ellátásra jogosult a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van (a továbbiakban együtt: szülő), a nevelőszülő, a gyám, továbbá az a személy, akihez a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 72. §-ának (1) bekezdése alapján a gyermeket ideiglenes hatállyal helyezték, a saját háztartásában nevelt, még nem tanköteles gyermekekre tekintettel, a gyermek tankötelessé válása évének október 31-éig.” A korábban ismertetettek szerint a Cst. 8. § (1) bekezdés a) pontja az iskoláztatási támogatásra jogosultak körét is hasonlóan szabályozza azáltal, hogy visszautal a Cst. 7. § (1) bekezdés a)–c) pontjaira. A szabályozásból kitűnik, hogy a szülővel együtt élő házastárs jogosult családi pótlékra a háztartásában nevelt gyermek után, a szülővel együtt élő élettárs azonban nem szerepel a felsorolásban, így ő nem tarthat igényt a támogatásra. A családi pótlék havi összegét a Cst. 11. § (1) bekezdése szabályozza, a fent bemutatottak szerint olyan módon, hogy magasabb mértékű támogatást juttat a több gyermeket nevelőknek, a gyermeküket (vagy gyermekeiket) egyedülállóan nevelőknek, a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelőknek, továbbá eltérő mértékű támogatást állapít meg a gyermekotthonban, javítóintézetben, büntetés-végrehajtási intézetben vagy szociális intézményben élő, nevelőszülőnél elhelyezett, ideiglenes hatállyal elhelyezett, és a szülői házat a gyámhatóság engedélyező határozatával elhagyó gyermek után.
- [40] A Cst. 4. § a) pontját és a 11. § (1) bekezdését értelmezve megállapítható, hogy az a szülő, aki élettársi kapcsolatot létesít, a Cst. alkalmazásában már nem minősül egyedülállónak; és nem a gyermeket egyedülállóként nevelőnek járó (magasabb), hanem a gyermeket családban nevelőknek járó (alacsonyabb) összegű családi pótlékra lesz jogosult. A Cst. 7. és 8. §-ai, valamint a 11. § (1) bekezdése és a 12. § (1) bekezdés a) pontja együttes értelmezéséből az is kitűnik, hogy az élettársi kapcsolatban élőknek, ha közös háztartásukba mindketten hoznak nem egymástól, hanem korábbi, külön kapcsolatukból származó gyermeket, nincs lehetőségük a családi pótlék összege szempontjából e gyermekek egybeszámítására, mert a szülővel együtt élő élettárs – a házastárssal szemben – nem jogosult a saját háztartásában nevelt, nem vér szerinti gyermekekre tekintettel családi pótlékra.

- [41] Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a családi pótlék összegének szempontjából fennáll a megkülönböztetés az azonos szabályozási csoportba tartozó gyermekek között; mert ha a szülők közös háztartásukban együtt nevelnek több, nem egymástól, hanem korábbi, külön kapcsolatukból származó gyermeket, akikre tekintettel családi pótlékre jogosultak, akkor magasabb összegű támogatás jár azoknak a gyermekeknek, akiknek a szülei egymással házasságot kötöttek (mivel ebben az esetben lehetőség van a családi pótlék mértékének megállapítása szempontjából a gyermekek egybeszámítására), mint azoknak a gyermekeknek, akiknek a szülei, bár jogszabályi lehetőségük volna rá, nem léptek házasságra, hanem élettársi kapcsolatban élnek (mert esetükben hasonló egybeszámításra nincs lehetőség).
- [42] 3.4.3. Következésként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a megkülönböztetés összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, vagyis az nem önkényes-e, van-e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka.
- [43] A házasság – mint az Alaptörvény által is védett együttélési forma – és az élettársi kapcsolatok joghatásai számos tekintetben eltérnek egymástól. Amint arra már a 154/2008. (XII. 17.) AB határozat is rámutatott: „A törvényhozónak [...] lehetősége van egyfelől arra, hogy a rövidebb vagy hosszabb időtartamú, lazább vagy szorosabb de facto élettársi viszonyban élők, a bejegyzett élettársak, másfelől a házastársak jogait és kötelességeit differenciáltan, eltérő módon és mértékben határozza meg.” [154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203, 1214.] A közös háztartásban lévő gyermekek együttes nevelése tekintetében azonban nem áll fenn olyan különbség a házasság és az élettársi kapcsolatok között, amely magyarázná a gyermekek után járó támogatás mértékében az alapján fennálló különbséget, hogy a szülők melyik társkapcsolati formát választják. A konkrét ügyben nem tekinthető ilyennek a rokonsági kötelezettség megléte vagy hiánya sem, hiszen a jogalkotó is ettől eltérően alakította ki a családi pótlékre való jogosultság szabályait, amikor előírja az élettársi kapcsolat létesítése bejelentésének kötelezettségét, és ennek megtörténtét követően a támogatás mértékének megállapításakor már nem tekinti egyedülállóknak (hanem gyermeket családban nevelőnek) az élettársi kapcsolatban élő szülőket. A szülő által választott együttélési formának a vizsgált szempontból való közömbösségét mutatja továbbá, hogy a Cst. 11. § (1) bekezdése magasabb összegű családi pótlékot biztosít a gyermeket egyedül nevelő szülőnek, mint a gyermeket családban nevelőknek. Ez a szabályozási koncepció egyúttal azt a fent írt megállapítást is megerősíti, hogy – mivel a családi pótlék a gyermekekre tekintettel, az ő nevelésük és iskoláztatásuk költségeihez való hozzájárulásként jár – a szabályozás szempontjából a gyermekek tartoznak azonos csoportba, nem pedig a szülők által választott társkapcsolati formák.
- [44] Az államnak az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdéséből fakadó házasságvédelmi kötelezettségét az Alaptörvényben rögzített egyéb alapvető jogokkal és értékekkel összhangban kell ellátnia. Nem valósítható meg az állam házasságvédelmi kötelezettsége a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga ellenében, nem érvényesíthető a gyermekek alaptörvényben biztosított jogainak a kárára, mert ez ellentétben állna a gyermekek mindenképp felett álló érdekének elvével. A családi pótlék, mint a gyermekek nevelését és iskoláztatását támogató ellátás, nem szolgálhat eszközként annak, és alkalmatlan is arra, hogy ezzel az állam a feleket a házasságkötés felé orientálja, mert ez a támogatás a gyermekek jogainak minél teljesebb érvényre juttatását szolgálja (a gyermekekre tekintettel, nekik jár), arra a szülők nem saját jogon, és nem is az általuk választott együttélési forma miatt jogosultak. A szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok – a közös háztartásban nevelt gyermekek, akik egymásnak nem vér szerinti testvérei, és szüleiknek van absztrakt jogi lehetőségük a házasságkötésre – között, a nekik járó támogatás mértékében, nem lehet pusztán az alapján a körülmény alapján alaptörvénytől eltérő különbséget tenni, hogy a szülei jogviszonya, az általuk választott együttélési forma nem egyezik meg; és erre való hivatkozással hátrányosabb helyzetbe hozni azokat, akiknek a szülei az élettársi kapcsolatban élést választották, azokkal szemben, akiknek a szülei a házasságkötést választották. Ez a szempont, vagyis a szülők által választott társkapcsolati forma, a házasság megkötése vagy meg nem kötése, egyébként is a vizsgált támogatás tekintetében irreleváns, az érintett gyermekeken teljesen kívül álló, és általuk jellemzően nem befolyásolható körülménynek tekinthető. Megjegyzi az Alkotmánybíróság azt is, hogy már a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban is alkotmányos követelményként mondta ki: „[...] az Alaptörvényből fakadó követelmény az is, hogy a házasságot és a családot érintő intézményvédelmi kötelezettség nem eredményezheti a gyermekek bármely, közvetlen vagy közvetett jellegű hátrányos megkülönböztetését azon az alapon, hogy szülei házasságban, vagy más típusú életközösségben nevelik őket.” [43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [45]].
- [45] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Cst. támadott szabályai nem vették kellő módon figyelembe a gyermekek érdekeit, amikor a családi pótlék mértékét az azonos szabályozási csoportba tartozó gyermekek tekintetében eltérően állapították meg aszerint, hogy szülei házasságban, vagy élettársi kapcsolatban élnek-e, és ezzel alaptörvény-ellenes megkülönböztetést valósítottak meg; ezért az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe, és a XVI. cikk (1) bekezdésébe ütköznek.

- [46] 4. Mivel az Alkotmánybíróság a Cst. indítvány által támadott 7. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 12. § (1) bekezdés a) pontja által előidézett állapot alaptörvény-ellenességét megállapította az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése, és a XVI. cikk (1) bekezdése alapján, ezért az alaptörvény-ellenességet a B) cikk (1) bekezdése alapján állító indítványi elemet érdemben nem bírálta el.
- [47] 5. Az indítványozó a Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 12. § (1) bekezdés a) pontja megsemmisítését kérte. Ezek a szabályok tartalmazzák a nevelési ellátásra illetve – a Cst. 8. § (1) bekezdés a) pontjának utaló szabálya alapján – az iskoláztatási támogatásra jogosultak körét, valamint meghatározzák, hogy mely gyermekeket kell figyelembe venni a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány ebben a tekintetben nem megalapozott. A korábban kifejtettek szerint megállapított hátrányos megkülönböztetés azon érintettekre (a közös háztartásban nevelt gyermekekre, akik egymásnak nem vér szerinti testvérei, és szülei egymással nem kötöttek házasságot) nézve áll fenn, akik a szabályozási technikából következően a Cst. ezen rendelkezéseiből éppen kimaradnak. A támadott törvényi rendelkezések megsemmisítése ezért nem szolgálná a gyermekek mindenképp felett álló érdekét, nem vezetne a fennálló hátrányos megkülönböztetés megszüntetéséhez, és ezáltal az alkotmányjogi probléma megoldásához; hanem ezzel ellenkezőleg: a családi pótlékre jelenleg jogosult személyi kör jogosultságának alapját is megszüntetné, ellehetlenítve ezzel a jogintézmény működését. Ezért a Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 12. § (1) bekezdés a) pontja megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.
- [48] 6. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az indítványban felvetett, az élettársi kapcsolatban élők közös háztartásban együtt nevelt, de nem egymástól származó gyermekeinek a családi pótlék mértékének megállapításakor kimutatható hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatos aggályokat észlelte, és a szabályozás alkotmányossági vizsgálatát hivatalbóli eljárás keretében az alábbiak szerint folytatta le.
- [49] Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja szerint az Alkotmánybíróság – többek között – akkor állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. A már kifejtettek szerint a Cst.-t a törvényalkotó „a családok és gyermekek jólétéért érzett felelősségtől vezérelve” alkotta meg, annak célja „a családok szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése” (Cst. 1. §). A családi pótlék, mint a Cst.-ben megállapított egyik ellátási forma pedig olyan szociális juttatás, amely az állam Alaptörvényen alapuló kötelezettségvállalásából származik, és a gyermekek neveltetésével, iskoláztatásával járó költségekhez való, havi rendszerességgel járó állami hozzájárulást jelent. E szabályozási koncepciónak a jogalkotót megillető széles körű mérlegelési lehetőség mellett is az Alaptörvényből – annak XV. cikk (2) bekezdéséből, és XVI. cikk (1) bekezdéséből – levezethető lényeges tartalmi eleme, hogy a szabályozás szempontjából homogén, egymással összehasonlítható csoportba tartozó jogalanyokat (jelen esetben az egy háztartásban nevelt gyermekeket, akiknek a törvény nevelési ellátást, illetve iskoláztatási támogatást biztosít) a támogatások elosztásakor azonosan kezelje. A Cst. jelenlegi szabályozása a fent részletezett érvek alapján nem tesz eleget ennek a kritériumnak, mert indokolatlanul tesz különbséget a közös háztartásban nevelt gyermekek (akiknek a szülei nem közösek) között aszerint, hogy a szülei élettársi kapcsolatban, vagy házasságban élnek-e. Ennek a jelenleg fennálló, és az Alaptörvényt sértő hátrányos megkülönböztetésnek a megszüntetéséhez a törvényhozó aktív közreműködésére, és a Cst. megfelelő szabályainak megváltoztatására van szükség.
- [50] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint: „Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Cst.-nek a családi pótlékre jogosultakat, a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából figyelembe veendő gyermekek körét, illetőleg az értelmező rendelkezéseket meghatározó szabályaiban nem alakította ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének és XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően annak a lehetőségét, hogy azok után a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után, akik egymásnak nem vér szerinti testvérei, azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2014. december 31-ig tegyen eleget.

- [51] 7. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2014. május 5.

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

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

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3013/2012.

*Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [52] Egyetértek a határozat rendelkező részével abban, amit kimond, ezért szavaztam mellette. Ugyanakkor tovább mentem volna, és a rendelkező részben megállapítottam volna, hogy tilos a családi pótlék tekintetében a gyermekek között minden hátrányos megkülönböztetés; különösen tilos a szülő vagy a szülők együttelési formájára vagy a szülők státusára tekintettel különböztetni a gyermekek között. Ez a rendelkező rész állna teljes összhangban az Indokolás [43] bekezdésében helyesen kifejtett elvvel, amely szerint a „szabályozás szempontjából a gyermekek tartoznak azonos csoportba, nem pedig a szülők által választott társkapcsolati formák”.
- [53] Egyetértek a határozattal abban is, hogy az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdésének a család fogalmát tartalmazó rendelkezése nem lehet alapja semmilyen megkülönböztetésnek a gyermekek között. A családtámogatásban tett esetleges különbségek alkotmányosságának kérdését mellőzve, annyi megállapítható, hogy ezek (még ha csak elméletben is) képesek lehetnek a társkapcsolatot létesítők vagy ebben élők magatartását befolyásolni. Erre tekintettel is dönthetnek egyik vagy másik forma mellett vagy ellen. Ugyanez azonban a gyermekekre nem érvényes: ők nem képesek szüleik vagy szülőjük magatartását és döntését befolyásolni.
- [54] Minden szabályozási megkülönböztetés közül feltétlenül tilosak az ilyesfajta megkülönböztetések; olyanok, amelyek az egyén által nem befolyásolható tulajdonságokon vagy helyzeten nyugszanak. Ezt a határozatban idézett 42/2012. (XII. 20.) AB határozat is kimondja. Esetünkben erről van szó: a gyermek nem választja szüleit, és nem is tud rajtuk változtatni, sem viselkedésüket, legalábbis ilyen kérdésekben, meghatározóan befolyásolni. A gyermekek közötti származási megkülönböztetés – mert az ilyen megkülönböztetés ide vezetne – különösen elfogadhatatlan, hiszen olyanokat érint hátrányosan, akiknek a magatartása nem idézte elő a (törvényhozó szerint) kedvezőtlen állapotot.

Az ilyen megkülönböztetés csak a házasságon kívül született („törvénytelen”) gyermekkel szembeni évszázadokon át tartó, csak nehezen eltörölt megkülönböztetéshez hasonló, hasonlóan elfogadhatatlan, megkülönböztetéshez vezetne.

Budapest, 2014. május 5.

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

[55] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

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

*Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye*

[56] Nem értek egyet a határozattal.

[57] 1. Álláspontom szerint a többségi határozat akkor lenne következetes, ha az Alkotmánybíróság nem mulasztást állapít meg, hanem megsemmisíti a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) 7. § (1) bekezdés b) pontját és 12. § (1) bekezdés a) pontját.

[58] Függetlenül az Alkotmánybíróság által jelen ügyben alkalmazható jogkövetkezményektől, elhamarkodottnak és helytelennek vélem a határozat azon végkövetkeztetését, amely szerint a támadott szabályozás gyermekek közötti megkülönböztetést jelent, és ez a diszkrimináció a jogalkotói mulasztás megállapításával orvosolható. Álláspontom szerint a családtámogatási szabályok – többek között az alapfogalmak – tisztázatlansága okozta probléma nem orvosolható a családi pótlékra vonatkozó szabályok „kiegészítésével”. A családtámogatásokról szóló Cst. maga nem ismeri a család fogalmát, azt a tervezet is a törvény értelmező rendelkezéseinek „egyedülálló” fogalmából vezeti le. Ezen túlmenően a Cst. a családi pótlékra való jogosultságnál a szülőn kívül ide sorolja az egyéb hozzátartozót vagy más személyt (akinél a gyermek ideiglenes hatállyal elhelyezhető); továbbá a nevelőszülőt, a gyámot, a gyermekotthon és a szociális intézmény vezetőjét (intézményi elhelyezés esetén) is. A jogosultak köre tehát jóval szélesebb, mint akár a jogi, akár a szociológiai értelemben vett család.

[59] Úgy vélem, a jogalkotónak megfontolás tárgyává kellene tennie a családtámogatási szabályok részbeni vagy teljes újrakodifikálását, tekintettel többek között arra is, hogy a Cst. elfogadására több mint tíz évvel az Alaptörvény hatálybalépése előtt került sor. A jogalkotónak így lehetősége nyílna az Alaptörvénnyel való összhang megteremtésére is, amelynek során egyértelművé tehetné, hogy kit tekint a családtámogatási ellátások jogosultjának. Ehhez az Alkotmánybíróság legfeljebb az érintett rendelkezések pro futuro hatályú megsemmisítésével járulhatott volna hozzá.

[60] 2. Véleményem szerint téves a többségi határozat indokolásának egyik alaptétele, miszerint a családi pótlék szociális juttatás, amely az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésein alapuló állami kötelezettségvállalásból származik. Valójában a családi pótlék nem rászorultsági alapon, hanem alanyi jogon illeti meg a gyermeket nevelő családokat, azaz nem tekinthető szociális juttatásnak. A Cst. preambuluma valóban utal arra, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben, továbbá nemzetközi egyezményekben rögzített szociális jogok érvényre juttatása érdekében alkotta meg a törvényt. Ugyanakkor az Alaptörvény L cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország védi a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját, a (2) bekezdése szerint pedig támogatja a gyermekvállalást.

[61] A családi pótlék lényegi eleme a gyermekvállalás támogatása, a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulás, amely kétségkívül szociális színezettel látja el ezt az ellátási formát. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a jogintézmény vizsgálatakor, hogy a családi pótlék jövedelmi, vagyoni viszonyoktól függetlenül illeti meg a jogosultakat. Az emelt összegű családi pótlékra való jogosultságot sem a vagyoni, jövedelmi helyzet határozza meg, hanem a gyermekek száma, a gyermek tartós betegsége, súlyos fogyatékosága, illetve az a tény, hogy a gyermeket nevelő szülő egyedülálló, vagy a gyermek intézményi elhelyezése vált szükségessé (gyermekotthon, javítóintézet, büntetés-végrehajtási intézet).

- [62] A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a határozatban a szociális ellátásra való jogosultságra, másképp fogalmazva a szociális – mint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti egyéb – helyzetre alapozott különbségtételre való hivatkozás nem megalapozott.

Budapest, 2014. május 5.

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

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [63] 1. Nem tudom támogatni a határozatot, mert az Alaptörvény L) cikkének világos döntése a házasságon alapuló családot előnyben részesíti a pusztá élettársi kapcsolaton alapuló együttélési közösséggel, és a többségi határozat ezzel szemben hozta meg a döntést. A támadott törvényi szabályozás a családra vonatkozó L) cikket vette alapul, és ezért tett különbséget a családi pótlék vonatkozásában a pusztá élettársi kapcsolatban élők és a házasságon alapuló családban élők között. A többségi határozat ezzel szemben – miközben formálisan megemlíti az indokolásban az L) cikk házasságon alapuló családvédelmi alapdöntését – ténylegesen félretolja a rendelkező részi döntés megformálásánál ezt, és az Alaptörvény normahierarchia szempontjából alacsonyabb státusú szociális ellátási rendelkezését emeli a középpontba a XIX. cikk (1) bekezdéséből. Ennek alátámasztására másrészt nem az Alaptörvény XV. cikkének eredeti értelmét veszi alapul –, mely az alapvető jogok vonatkozásában és az ember alaptulajdonságai tekintetében ír elő diszkriminációtilalmat –, hanem ennek az alkotmánybírói többség által az egész jogrendszerre kiterjesztő korábbi döntéseit, és így jut el a támadott rendelkezés alaptörvényellenességének kimondásához.
- [64] 2. Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény tárgyköreinek sorrendjével – és ezek elkülönítésének még az eltérő jelölés és számozás szimbolikus erejével való megerősítésével is – egy világos normahierarchiát hozott létre az Alaptörvényben, hogy az alaptörvény-értelmezést orientálja. Az Alaptörvény élén álló Nemzeti Hitvallás értéknyilatkozásai és elvei az egész Alaptörvény szellemiségét fekteti le, melynek kiemelkedő státusára az R) cikk még azzal is utal, hogy ezt az Alaptörvény értelmezésének bázisává teszi. Az ezt követő Alapvetés az Alaptörvény egyes intézményeinek és az egész jogrend intézményi értékeit és jellemzőit fekteti le, melyek megadják a keretet a következőkben található alaptörvényi rendelkezések értelmezésére. Itt található a jelen döntésünkben központi szerepet játszó az L) cikk, mely a család és a házasság összekapcsoltságát és közös védelmét mondja ki. A sorrendben következő Szabadság és Felelősség című fejezet római számmal jelölt alapvető jogai és kötelezettségei, melyek az egyes emberek felé kerültek rögzítésre, mindig csak az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása és az Alapvetés intézményi keretei között értelmezhetők ugyanúgy, mint azt ezt követő államszervezeti fejezet arab számmal jelzett rendelkezései is. A többségi határozat félretolta ezt a normahierarchiát és ezen belül a házasságon alapuló család előnyben részesítésére vonatkozó alaptörvényi döntést, és csak így tudta saját döntését állítani ennek helyére – az élettársi közösség és a házasságon alapuló család egyenlőségének meghirdetését –, és ebből vonta le a rendelkező rész 1. pontjának alkotmányos mulasztását. Ezt a mulasztást csak a határozatot támogató alkotmánybírák többségi akarata hozná létre, de nem az Alaptörvényből ered, így az Alaptörvényhez ragaszkodva nem tudom támogatni.

Budapest, 2014. május 5.

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

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [65] Álláspontom szerint a határozat nem kellően megalapozott.
- [66] 1. A diszkrimináció tilalmának sérelme tekintetében általánosan elfogadott és irányadóan követett az a megközelítés, hogy a jogok és kötelezettségek eltérő biztosításában, illetve előírásában jelentkező



különbségtételek akkor sértik a jogegyenlőség alkotmányos tételét, ha a különbségtételnek nincs ésszerű, elfogadható indoka. Az ilyen indokolhatatlan, ésszerű okokkal alá nem támasztható különbségtételek minősülnek diszkriminatív jellegűeknek, melyek egyszersmind az emberi méltósághoz való jogot is sértik, mivel a jogegyenlőség követelménye, mint az emberi méltósághoz való alapjogra visszavezethető jogelv, ezzel az alapjoggal elválaszthatatlan összefüggésben van.

- [67] Ebből következően a jogegyenlőséget sértő megkülönböztetésre való hivatkozás esetén megkerülhetetlen annak tuzetes vizsgálata, hogy a különbségtételnek létezhet-e valamilyen ésszerű, elfogadható indoka. Ennek megítélésében olykor elegendő lehet a vitatott jogi szabályozás pusztá elemzése, de bonyolultabb szabályozásnál, adott életviszonyok összefüggésében szükséges lehet a jogi környezetten túlmenő, alapvetően a jogi szabályozás indokaira vonatkozó további ismeretek szerzése, adatok számbavétele és ezek értékelése.
- [68] A család- és gyermektámogatás összetett, különböző együttélési formákat (házasságon alapuló családi, élettársi – ezen belül bejegyzett élettársi – viszonyokat) érintő szabályozási rendszer, mely a családi pótlék mértékét illetően eltérő rendelkezéseket tartalmaz. Az Alkotmánybíróság e szabályozás és az Alaptörvény különböző rendelkezései egybevetésével és elemzésével törekedett határozatát mind teljesebb mértékben megalapozni, ugyanakkor a jogalkotói szándék kellően alapos vizsgálatával adós maradt. Az alaptörvény-ellenesség megnyugtató megállapításához álláspontom szerint szükség lett volna a jogalkotói akarat komplex vizsgálatára (mely megismerésének eszközéül szolgálhat a törvényjavaslat indokolása, parlamenti, bizottsági vitája, a jogalkotó, illetve a szociálpolitika ágazati feladatkörét ellátó kormánytag megkeresése, illetve meghallgatása). Csak az erre kiterjesztett vizsgálat után lehet megnyugtatóan kizárni a különbségtétel esetleges ésszerű indoka fennálltának lehetőségét.
- [69] Álláspontom szerint az sem teljesen egyértelmű, hogy a családi pótlék kizárólag a gyermek nevelésének – a gyermeknek quasi alanyi jogon járó – támogatását képezi-e, vagy – mint elnevezése tükrözné – a család fogalmához (is) kapcsolódna. A gyermek mindenek felett álló érdekének valóban kulcsfontosságú, minden mászt felülpreferáló szempontja – melyet a határozat többször is nyomatékosít – csak az előbbi esetben abszolutizálható. A Cst.-nek az Alkotmánybíróság határozatában is idézett egyes kitételei (a praeambulumban, illetve a törvény céljának meghatározásában) legalábbis különválasztva szólnak a családról, a családok szociális biztonságáról, illetve a gyermek jólétéről és a gyermeknevelés anyagi terheiről. Azt pedig – ha nem a kifejezetten gyermeknek quasi alanyi jogon járó juttatásról van szó – nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a család jogi értelemben vett fogalma nem fogja át hiánytalanul a jogi szabályozás által érintett valamennyi együttélési formát. A jogalkotói szándék vizsgálata, illetve az általam indokoltnak tartott megkeresés (meghallgatás) ennek a kérdésnek a megválaszolásához is hozzájárulhatott volna.
- [70] Mindebből nem következik a vitatott jogi szabályozás alkotmányossága, de álláspontom szerint az említett kérdések tisztázásának hiányában ennek ellenkezője sem állapítható meg megnyugtatóan.
- [71] 2. Ha és amennyiben a tárgyban szabályozás alkotmányellenes lenne, úgy nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellene megállapítani, hanem a szabályozást magát kellene megsemmisíteni. Mulasztásról a jelen esetben azért nem lehet beszélni, mert a jogalkotó kialakította a családi pótlékre vonatkozó szabályozást; az Alkotmánybíróság magával a szabályozással nem ért egyet, azt alaptörvény-ellenesnek ítélve. Annak a problémának a megoldására, hogy a családi pótlék intézménye az új jogi szabályozás kialakításáig se szűnjön meg, a megsemmisítés pro futuro történő kimondása szolgálhatna.

Budapest, 2014. május 5.

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

- [72] A különvéleményhez csatlakozom:

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

---

**Az Alkotmánybíróság 15/2014. (V. 13.) AB határozata  
a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról  
és megsemmisítéséről, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló  
1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – *dr. Balsai István, Dr. Salamon László, Dr. Balogh Elemér, Dr. Dienes-Oehm Egon és Dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete – az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközése miatt – alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (1) bekezdése alkalmazása során az ott szabályozott korlátozási kártalanítás a tulajdonosokkal azonos feltételekkel tulajdoni várományosként a pénzügyi lízingbe vevőt is megilleti.
3. Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.  
Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyben az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30. § (1) bekezdése, valamint a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2), valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel.
- [2] 2. Az indítványozó mint lízingbevevő 2001. szeptember 28-án pénzügyi lízingszerződést kötött egy, akkor rt., ma zrt. formájában működő lízingcéggel egy pilisvörösvári ingatlan lízingbevételéről. A lízing tárgya egy több mint tízezer m<sup>2</sup> alapterületű, udvar és üzemsarnok rendeltetésű ingatlan volt, melynek lízingdíját a lízingbevevő 84 havi futamidő alatt, havi díjfizetési gyakorisággal fizette. Ennek ideje alatt a lízingbevevő jogosult volt az ingatlant saját költségén és kockázatára birtokolni és használni, anélkül azonban, hogy azt megterhelte vagy harmadik személy birtokába vagy használatába adta volna, köteles volt fizetni az ingatlan birtoklásával, használatával és fenntartásával kapcsolatos valamennyi költséget, továbbá a lízingbeadónak mint az ingatlan tulajdonosának az ingatlanra vonatkozó tulajdonjogával összefüggésben felmerülő minden adót, illetéket, díjat, költséget vagy bármely egyéb fizetési kötelezettséget. A lízingbevevő volt köteles saját költségén gondoskodni az ingatlan folyamatos állagmegóvásáról, javításáról, karbantartásáról, rendes és rendkívüli felújításáról, illetve a szükséges vagyoni védelmi intézkedések megtételéről, valamint ő volt köteles az ezekkel összefüggő valamennyi számlát a saját nevére kiállítani. Az ingatlan használata során okozott minden kárért a lízingbevevő felelt, valamint vétkességére tekintet nélkül viselte a lízingtárggyal összefüggésben a kárveszélyt. Az ingatlant a lízingbevevő kellett, hogy a könyveiben nyilvántartsa, valamint az ingatlan amortizációját a lízingbevevő kellett, hogy elszámolja. A lízingszerződés teljes időtartama alatt a lízingtárgy tulajdonjoga a lízingbeadót illette meg, ugyanakkor a szerződés szerződésszerű teljesítéssel történő megszűnésekor a tulajdonjognak át kellett szállnia a lízingbevevőre; erre az esetre a lízingbeadó kötelezettséget vállalt arra, hogy külön írásbeli nyilatkozattal hozzájárul ahhoz, hogy az illetékes földhivatal a lízingbevevőnek az ingatlanra vonatkozó tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezze. Továbbá a szerződés szerint jogszerű felmondás esetén a lízingbevevő teljes tőketartozása lejárttá válik, és az addig ki nem fizetett, valamint a felmondással esedékessé vált lízingdíjakat a lízingbevevőnek egy összegben kell megfizetnie; ez esetben a tulajdonjogot szintén a lízingbevevő szerzi meg.
- [3] Pilisvörösvár Város Önkormányzatának képviselő-testülete a 95/2006. számú határozatával az érintett ingatlant belterületbe vonta, majd a 15/2004. (XII. 17.) Kt. számú rendelettel elfogadott Helyi Építési Szabályzatot

(a továbbiakban: régi HÉSZ) felváltó, a Pilisvörösvár Város Önkormányzatának 16/2007. (VII. 16.) számú rendeletével elfogadott Pilisvörösvár Szabadidő-központ Helyi Építési Szabályzata (a továbbiakban: új HÉSZ) Vt-3 övezetből Vt-8 övezetbe sorolta az ingatlant, mely utóbbi övezetben a telekmegosztási lehetőségek korlátozottak (immáron nem minimum 500, hanem csak minimum 2000 m<sup>2</sup>-es telkek alakíthatók ki), továbbá csak a közérdekű célú építés a megengedett, a régi HÉSZ szerinti lakóépületek, illetve kereskedelmi és szolgáltatási jellegű építmények építése már nem (ugyanakkor az építhető épületek maximális magassága 5,5 m helyett 7,5 m lett). Az indítványozó emiatt 2007. november 20-án kártalanítási igénnyel, illetve eladási ajánlattal fordult az önkormányzathoz, melynek polgármestere a levélre kitérő választ adott. Ezt követően az indítványozó 2008. február 20-án korlátozási kártalanítás megállapítása iránti kérelemmel fordult a Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatalhoz (a továbbiakban: Hivatal), és kérte, hogy az állapítson meg számára 112 024 500 Ft pénzbeli kártalanítást, valamint annak 2007. augusztus 1-jétől (az új HÉSZ hatályba lépésétől) a kifizetés napjáig járó késedelmi kamatait. A Hivatal 2010. január 11-én meghozott, 40-419/2/2010. számú határozatában az indítványozó, az államigazgatási eljárás kérelmezője kérelmét a jogalap tekintetében alaposnak találta, az összecszerűség tekintetében azonban – szakértői vélemény alapján – csak 62 680 375 Ft kártalanítást, valamint késedelmi kamatként további 13 280 940 Ft-ot, összesen 75 961 315 Ft-ot ítél meg a kérelmező lízingbevevőnek. A Hivatal megállapította, hogy az új HÉSZ a lízingszerződés tárgyául szolgáló ingatlan rendeltetését, illetőleg használati módját jelentősen korlátozta, amely miatt a lízingbe vevőt az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti korlátozási kártalanítás illeti meg. Mivel a kár Pilisvörösvár Város Önkormányzata által alkotott jogszabály (az új HÉSZ) hatályba lépésével következett be, ezért a kártalanítást az önkormányzatnak kell megfizetnie a lízingbevevő részére. A Hivatal hivatkozott a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 3. § (8) bekezdésének 13. pontjára, mely szerint pénzügyi lízing esetén „a lízingbeadó a lízingbevevő igényei szerint beszerzett és a lízingbeadó tulajdonát képező eszközt lízingdíj ellenében, a szerződésben rögzített időtartamra a lízingbevevő használatába, birtokába adja azzal, hogy a lízingbevevőt terheli a használatból következően minden költség és kockázat, a lízingbevevő jogosult a hasznok szedésére, a szerződés időtartamának végén a lízingelt eszköz tulajdonjogát a lízingbevevő vagy az általa megjelölt megszerzi (vagy megszerezheti) [...]”; ebből pedig azt a jogi következtetést vonta le, hogy az új HÉSZ hatályba lépésekor már a lízingbevevőt terhelték az ingatlannal kapcsolatos költségek és kockázatok, így az ingatlan övezeti átsorolásával az ingatlan értékcsökkenéseként felmerült kár a lízingbevevőnél jelentkezett, figyelembe véve azt a tényt is, hogy a lízingszerződésbe foglalt vételár kialakításánál az ingatlan későbbi, korlátozott rendeltetésére a szerződést kötő felek nem lehettek figyelemmel.

- [4] A Hivatal határozata ellen mind Pilisvörösvár Város Önkormányzata, mind az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel fordult a Pest Megyei Bírósághoz [a jelenlegi Budapest Környéki Törvényszékhez (a továbbiakban: Törvényszék)]. Pilisvörösvár Város Önkormányzata mint I. rendű felperes mind a határozat jogalapját, mind másodlagosan az összecszerűséget vitatta, míg az indítványozó mint II. rendű felperes a kártalanítás összegének a felemelését kérte a bíróságtól. A Törvényszék 2012. október 2-án meghozott, 9.K.26.840/2010/59. számú, első fokon jogerős ítéletében az indítványozó mint II. rendű felperes keresetét elutasította, míg az Önkormányzat mint I. rendű felperes keresetét a jogalap tekintetében szintén elutasította, az összecszerűség tekintetében azonban – új, a Törvényszék által kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye alapján – helyt adott annak, a Hivatal határozatát hatályon kívül helyezte, és azt új eljárás lefolytatására kötelezte. A jogalap tekintetében a Törvényszék lényegében a Hivatal jogi okfejtésével értett egyet, és ítéletében kimondta, hogy amennyiben a kárveszély a lízingbevevőt terheli, akkor a kár bekövetkeztekor az igényérvényesítés is őt illeti meg: a lízingbeadó ugyanis a lízingdíjat a lízingszerződés megkötésekor fennálló ingatlanforgalmi állapotnak, értéknek megfelelően számolta ki, ezért amennyiben az ingatlan jellemzőiben változás következik be, akkor a lízingbevevő jogosult érvényesíteni a változásból eredő károkat és hasznokat. Hivatkozott továbbá a Törvényszék a 40/1994. számú BH-ra is, melyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy mivel pénzügyi lízing esetén a tulajdonjog átruházására vonatkozó rendelkezés a szerződés megkötésének időpontjában történik, ezért nincs jelentősége annak, hogy a tulajdonjog ténylegesen csak később száll át a lízingbevevőre.
- [5] A jogerős ítélettel szemben Pilisvörösvár Város Önkormányzata mint I. rendű felperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, kérve a jogerős ítélet hatályon kívül helyezésével a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését, valamint az indítványozó mint a per II. rendű felperese keresetének elutasítását. Az indítványozó mint a per II. rendű felperese, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal (a Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal jogutódja) mint a per I. rendű alperese felülvizsgálati ellenkérelmükben kérték a jogerős ítélet hatályában fenntartását. A Kúria az önkormányzat felülvizsgálati kérelmének helyt adott, és a jogerős ítéletet, valamint a Hivatal határozatát hatályon kívül helyezte. A Kúria szerint ugyanis az Étv. 30. § (1) bekezdése azt mondja ki, hogy „ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat másként állapítja

meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt kártalanítás illeti meg”; eszerint pedig korlátozási kártalanításra csak az ingatlan tulajdonosa és hasznélvezője jogosult, más nem. Mivel az értékcsökkenést eredményező új HÉSZ hatályba lépése akkor történt meg, amikor a lízingbevevő még nem volt tulajdonos (azzá csak 2009. december 17-től vált), így őt az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján kártalanítás nem illeti meg. A Kúria szerint ugyan lehetséges, hogy a lízingbevevőnek az új HÉSZ hatályba lépése valóban kárt okozott, de ennek megállapítására egy közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti per (amelyben kifejezetten és kizárólagosan a felülvizgálni kért közigazgatási határozat jogszerűségéről lehet csak dönten) nem alkalmas. A Kúria szavaival: „Elképzelhető, de jelen perben meg nem állapítható, hogy a felperest a korlátozással valóban kár érte. Ha valóban ilyen kár érte volna, ezt nem az Étv. alapján és nem az I. rendű felperessel szemben érvényesítheti, hanem azzal, akivel a lízingszerződést kötötte. E személy is csak abban az esetben felel, hogy ha erre a megfelelő jogalap fennáll. Ennek eldöntése azonban nem e közigazgatási perre, hanem polgári eljárásra tartozik.”

- [6] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtott be az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz, amelyben az Étv. 30. § (1) bekezdése, valamint a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [7] A panaszos szerint az Étv. 30. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvénynek a tulajdonhoz való jogot deklaráló XIII. cikk (1) bekezdésével; a tulajdon kisajátítása esetére előírt feltételeket rögzítő, így a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítási kötelezettséget előíró XIII. cikkének (2) bekezdésével; továbbá a törvény előtti egyenlőséget deklaráló XV. cikkének (1), illetve az alapvető jogok tekintetében történő bármiféle megkülönböztetést tiltó XV. cikkének (2) bekezdésével. Az indítványozó érvelése szerint ugyanis a lízingbeadóval kötött lízingszerződés alapján ő az új HÉSZ hatályba lépésének időpontjában az ingatlanra vonatkozó vagyoni értékű joggal rendelkezett, amely, csakúgy, mint az Étv. 30. § (1) bekezdése által ténylegesen is védett hasznélvezeti jog, a tulajdonjoggal azonos védelem alá eső jog. A pénzügyi lízing szerinte egyrészt ugyanolyan jogokat biztosít a lízingbevevőnek, mint a hasznélvezeti jog a hasznélvezőnek (birtoklás, használat, hasznok szedése), másrészt viszont a lízingbevevőre a hasznélvező kötelezettségeinél súlyosabb kötelezettségeket telepít, így a dolog fenntartása terheinek és a dolog közterheinek viselésén túl a lízingbevevő viselni köteles a dologgal kapcsolatos minden költséget és kockázatot is. Ezzel az indítványozó szerint a pénzügyi lízingbevevő a hasznélvezőnél is közelebb áll a tulajdonoshoz jogosultságai és kötelezettségei tekintetében. A konkrét esetben ráadásul a lízingszerződés úgy rendelkezett, hogy az ingatlant a könyveiben a lízingbeadó tartja nyilván, valamint az ingatlan amortizációját is ő számolja el, vagyis a lízingtárgy értékcsökkenéséből eredő kockázatokat nem a lízingbeadó mint tulajdonos, hanem a lízingbevevő mint leendő tulajdonos, tulajdoni várományos viseli teljes egészében. Mivel tehát egyfajta „quasi tulajdonosként” a lízingbevevő az, aki az értékcsökkenés vagy átértékelés okán ténylegesen kárt szenved, ezért valójában ő lép a tulajdonos pozíciójába mint kártalanításra jogosult személy. Noha a tulajdonoshoz hasonló jogállású pozíciók közül az Étv. csak a hasznélvező vagyoni jogait védi, a valódi tulajdonos pozíciójához a hasznélvezőnél sokkal közelebb álló lízingbevevő vagyoni jogait (alkotmányjogi értelemben vett tulajdonhoz való, a tulajdoni várományhoz fűződő jogát) nem, ezért az Étv. 30. § (1) bekezdése alkotmányellenesen korlátozza a lízingbevevő jogait, mert sem a közérdek nem indokolja, hogy őt az Étv. kirekessze a korlátozási kártalanításra jogosultak köréből, sem más kényszerítő ok nem áll fenn arra, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása törvényileg ellenérték megfizetése nélkül történjék. A jelenlegi, alaptörvény-ellenes szabályozás olyan helyzetet teremt, amelyben a vagyoni hátrány tényleges elszenvedője, a lízingbevevő a neki okozott vagyoni hátrányért semmiféle ellentételezést nem kap, ez pedig sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot.
- [8] Úgyszintén sérti a panaszos szerint a támadott szabályozás a XIII. cikk (2) bekezdését, amely azt mondja ki, hogy „tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet”. Mivel a korlátozási kártalanítás jellegét és funkcióját tekintve a kisajátításhoz áll közel, ezért a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás alaptörvényi követelménye az Étv. szerinti korlátozási kártalanításra is vonatkozik. Erre utal maga az Étv. is, melynek 30. § (7) bekezdése kimondja, hogy „ha a szerződő felek között – a kérelem benyújtásától számított egy éven belül – nem jön létre megállapodás, akkor kártalanítási eljárást kell lefolytatni, amelyet a fővárosi és megyei kormányhivatal folytat le a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint, az e törvényben meghatározott eltérésekkel”. Bár a korlátozási kártalanítás nem a tulajdon teljes elvonása, hanem csak annak jelentős, a korlátozással érintett tulajdon vagyoni értékét csökkentő korlátozása, a tulajdon megterhelése, de lényegét tekintve a tulajdonhoz fűződő jogot korlátozó intézkedés, amelynek törvényi szabályozása lehetővé teszi a vagyoni hátrányt szenvedett lízingbevevő anyagi ellentételezésének kijátszását, a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellőzését, ezért ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkének (2) bekezdésével.

- [9] Továbbá az indítványozó azt is állítja, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdése diszkriminatív, sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését, mivel a tulajdonhoz való alapvető jog tekintetében ésszerű indok nélkül tesz különbséget egyrészt a korlátozás időpontjában polgári jogi értelemben vett, a vagyoni hátrányt elszenvedő tulajdonos, másrészt a korlátozás időpontjában tulajdoni várományos, de a korábban, a korlátozás előtt megkötött pénzügyi lízingszerződés alapján a vagyoni hátrányt ténylegesen elszenvedő pénzügyi lízingbevevő, valamint egyrészt a nem tulajdonos hasznélvező, másrészt a szintén nem tulajdonos lízingbevevő között.
- [10] A panaszos indítványában nemcsak az Étv. 30. § (1) bekezdése, hanem a felülvizsgálati eljárásban hozott, a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte. Érvelése szerint ezen ítélet szintén ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2), valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, lényegileg az Étv. 30. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességére vonatkozó érvek és indokok alapján.

## II.

- [11] Az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályi rendelkezések:
- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:  
„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.”  
„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.  
(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”
- [13] 2. Az Étv. indítványozó által támadott rendelkezése:  
„30. § (1) Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt kártalanítás illeti meg.”

## III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. A befogadhatósági kritériumok vizsgálatának eredményeképpen az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [15] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett kúriai döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül nyújtották be írásban az Alkotmánybírósághoz, az tehát határidőn belül érkezett be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog indítványozó szerinti sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést, illetve bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény – indítványozó szerint – megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [16] 3. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pont, illetve Abtv. 27. § b) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]; az indítványozó érintettnek tekinthető [Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pont]. Az indítvány alapján nem zárható ki érdemi vizsgálat nélkül annak



a lehetősége, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről volna szó. [Abtv. 29. §].

- [17] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind az Abtv. 26. § (1) bekezdése, mind az Abtv. 27. §-a szerinti panasz befogadható és érdemben elbírázható.

#### IV.

- [18] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.

- [19] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálata során először az indítvány mikénti elbírálásának előfeltételét jelentő, a panasz alapjául szolgáló jogintézmény, a pénzügyi lízing alkotmányjogi szempontból jelentős, lényegi vonatkozásait határozta meg.

- [20] 2. A korábban atipikus, a polgári törvénykönyvön kívüli szerződéstípusok körébe tartozó, de 2014. március 15-étől a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) által már kifejezetten nevesített és szabályozott lízingszerződéseknek két nagy fajtája van: a pénzügyi lízing és az operatív lízing. Bármelyik lízing esetén, így a jelen ügy szempontjából fontos pénzügyi lízing esetén is a lízingbeadó köteles a lízingtárgyat, vagyis a lízingbevevő által kiválasztott dolgot a lízingszerződésben meghatározott időtartamra (azaz mindig határozott időre) a lízingbevevő használatába adni, a lízingbevevő pedig köteles a dolgot átvenni és az időszakokra meghatározott lízingdíjakat megfizetni. A dolog vagy A) eredetileg is a lízingbeadó tulajdonában van; vagy B) azt a lízingbeadó kötelessége beszerezni a lízingbevevő által meghatározott feltételek szerint (ez a meghatározás történhet leírással, ha a dolog fajta és minőség szerint is meghatározható, pl. gépek, berendezések), vagy történhet egyedileg (pl. egy meghatározott ingatlan kijelölése) – ez esetben a lízingbevevő egy előzetes megállapodást köt az eredeti tulajdonossal, aki vállalja, hogy a lízingbevevővel kialakított feltételekkel (különösen a kialakított vételáron) az ingatlant eladja a lízingbeadónak, aki azt a lízingszerződés szerint lízingbeadja a lízingbevevőnek; vagy C) a dolog még nem létezik, azt a lízingbeadó kötelessége a lízingszerződésben meghatározott paraméterekkel előállítani. A lízingszerződés meghatározott idejének, az ún. futamidőnek a lejártáig a lízingtárgy minden esetben a lízingbeadó tulajdonában marad; polgári jogi értelemben tehát a lízingbeadó mindkét féle lízing esetén, így pénzügyi lízing esetén is mindaddig tulajdonos, amíg a szerződésszerű teljesítés meg nem történt, azaz amíg a lízingbevevő az utolsó lízingdíjrészletet is meg nem fizette.

- [21] A pénzügyi lízingszerződés alapján a lízingbeadó által lízingbeadott dolog tulajdonjogát a lízingbevevő (vagy az általa kijelölt, és azt vállaló harmadik személy /ez utóbbi az ún. „nyíltvégű lízing”/) a lízingszerződés szerződésszerű teljesítésekor (lejártakor), azaz a lízingdíj utolsó részletének a megfizetésekor, illetve, ha a szerződés így rendelkezik, egy további összeg, az ún. maradványérték megfizetésekor megszerzi vagy megszerezheti. Ez esetben tehát a tulajdonjogszerzés nem szükségszerű, csak lehetséges, ez azonban már – a pénzügyi lízing jogi konstrukciója alapján – nem a lízingbeadó akaratán, hanem kizárólag a lízingbevevő (vagy az általa kijelölt harmadik személy) akaratán múlik. Ugyanakkor ingatlan esetében a lízingtárgy tulajdonjogának átszállása nem közvetlenül a lízingbevevő (vagy az általa kijelölt harmadik személy) akaratnyilatkozatán, hanem az ezt követő bejegyzésen alapul, ugyanis a tulajdonjogot az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyeztetni. A bejegyzéshez a lízingbeadó mint (volt) tulajdonos bejegyzési engedélye, azaz egy külön jogi aktus szükséges.

- [22] 3. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a doktrinális fogalom meghatározás ellenére a Ptk. pénzügyi lízingnek nevezi nemcsak azt az esetet, amikor a lízingbeadott dolog tulajdonjogát a lízingbevevő vagy az általa kijelölt harmadik személy megszerzi vagy megszerezheti, hanem azt is, ha egyrészt a lízing futamideje eléri vagy meghaladja a lízingtárgy hasznos élettartamát, másrészt ha a lízingtárgy gazdasági élettartamánál rövidebb ideig tartó használat esetében a szerződés szerint a lízingbevevő által fizetendő lízingdíjak összege eléri vagy meghaladja a lízingtárgy szerződéskötés kori piaci értékét, de a lízingbevevő (vagy az általa kijelölt harmadik személy) a lízingtárgy tulajdonjogát nem szerezheti meg (a polgári jogi dogmatika szerinti operatív lízing). Mivel azonban a Ptk.-beli szabályozás diszpozitív, az eltérő, tehát a dogmatikai fogalomhasználat szerinti szerződéskötésnek sincs akadálya.

- [23] 4. A lízing fogalmi sajátossága, hogy „a lízingbevevő a szerződés megkötésétől, dolog esetén a birtokátruházástól szedi a lízingtárgy hasznait, viseli a lízingtárggyal járó terheket, költségeket és azt a kárt, amelynek megtérítésére



senkit nem lehet kötelezni” (Ptk. 6:412. §), vagyis a kár nem a tulajdonost éri, hanem a lízingbevevőt (azaz itt nem érvényesül a casus nocet domino elve). A lízingdíj alapját a lízingtárgy szerződéskötés kori piaci értéke határozza meg, illetőleg a futamidőre számított finanszírozási ellenérték (a lízingdíj kamatrésze). A kárveszély tehát átszáll a lízingbevevőre, de az általa fizetendő lízingdíj mértéke akkor sem csökken, ha a lízingtárgy értéke csökken, és emiatt a lízingbevevő még felmondásra sem jogosult. Összességében a pénzügyi lízingben más, tipikus szerződések szabályai keverednek, így a lízingben jelen vannak a hitel- (áruhitel-) és kölcsönszerződések (finanszírozási jelleg), a vételi bizomány (megbízási jelleg), a bérlet (használati jelleg), valamint a tulajdonjog-fenntartással kötött adásvétel (részletvétel) (tulajdonjog-átruházási jelleg) elemei is. A lízingszerződés alanyai a lízingbeadó és a lízingbevevő, tárgya a Ptk. szerint lehet bármely forgalomképes ingatlan és ingó dolog, valamint bármely átruházható jog (de követelés nem).

## V.

- [24] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 27. §-a szerinti panaszemet vizsgálta. A Kúria az indítványozó-felperes kereseti követeléséről úgy foglalt állást, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdése egyértelmű: annak nyelvtani értelme alapján a felperest, a későbbi indítványozót mint pénzügyi lízingbe vevőt a korlátozási kártalanítás nem illeti meg, tekintve hogy az bekövetkezett kár esetén is csak a tulajdonosnak és a hasznélvezőnek jár, másnak nem.
- [25] A jelen ügyben eldöntendő, alkotmányjogilag releváns kérdés az, hogy a polgári jogilag nem tulajdonos, de tulajdoni várományos lízingbevevőt megilleti-e ebben a körben az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése alapján ugyanaz a jogvédelem, mint a hasonló gazdasági helyzetben levő, más jogviszonybeli valódi tulajdonost, illetve a hasznélvezőt.
- [26] 2. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések közül először a tulajdonhoz való jog esetleges sérelmét vizsgálta. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapítja: bár a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján szigorú értelemben csak a tulajdon sérelmével szembeni fellépésre terjed ki, ám a pénzügyi lízingbevevő tulajdonosi várományos státusza igazolja, hogy ennek védelmét az Alkotmánybíróság a XIII. cikk védelme alá vonja. A pénzügyi lízing esetében az Alkotmánybíróság a kúriai döntéssel szembeni panasz vizsgálata során abból indult ki, hogy a lízingbevevő nem más, mint tulajdoni várományos. Formálisan nem tulajdonos: tulajdonosként az ingatlan-nyilvántartásba vagy más közhiteles nyilvántartásba nincs bejegyezve, illetve ezekbe a lízingbeadó mint tulajdonos van bejegyezve; jogait tekintve azonban a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványai közül a tulajdonost elvileg megillető összes jogosítvány megilleti őt, kivéve a rendelkezési jogot, valamint a dolgot csak rendeltetésszerűen használhatja, abban kárt nem okozhat. Ugyanakkor a polgári jogi értelemben vett tulajdonost más esetekben sem illeti meg a rendelkezési jog (pl. elidegenítési és terhelési tilalom, végrehajtási jog esetében), valamint a tulajdonos egyéb jogai (birtoklás, használat – így akár a dolog megrongálása) más esetekben is korlátozhatók (pl. hasznélvezet, földhasználati jog, bérleti típusú jogviszonyok esetén, továbbá ha a tulajdonos birtokos is, akkor a telki szolgalmat korlátozza őt stb.). A polgári jogi értelemben vett tulajdonost tehát – a lízingbevevőhöz hasonlóan – szintén nem minden esetben illeti meg a birtoklás, a használat és hasznok szedése (hasznosítás), illetve a rendelkezés joga (ilyen akár az elidegenítés, akár a megterhelés, akár ingatlanok esetében a tulajdonjoggal való felhagyás tilalma). Továbbá a lízingbevevő „szedi a lízingtárgy hasznait, viseli a lízingtárggyal járó terheket, költségeket és azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit nem lehet kötelezni” [Ptk. 6:412. § (1) bekezdés]), vagyis a kárveszélyt is a lízingbevevő viseli, így az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti tulajdoni (használati) korlátozás is az ő vagyoni értékű jogainak értékét csökkenti, vagyis a vagyoni hátrány nála jelentkezik.
- [27] A jelen ügyben vizsgált kúriai döntés alapjául szolgáló helyzet, és minden, jövőben esetlegesen bekövetkező hasonló helyzet sajátossága az, hogy a vagyoni hátrány okozásáért semmilyen esetben nem kellene fizetnie annak (jelen esetben az önkormányzatnak), akinek az érdekében a korlátozás történt. A még tulajdonos lízingbeadó számára azért nem jár kártalanítás, mert a pénzügyi lízing alapján a kárveszély már a lízingbevevőre szállt át, és az értékcsökkenést a lízingbevevő viseli, tehát a pénzügyi lízing alapján a lízingbevevő viselkedik kvázi tulajdonosként, és a pénzügyi lízingszerződés szerződésszerű teljesítése esetén a még az ingatlan-nyilvántartás szerint tulajdonos lízingbeadó a tulajdonával már nem rendelkezhet; ugyanakkor a lízingbevevőnek pedig az Étv. szövege alapján azért nem jár kártalanítás, mert az csak az ingatlan-nyilvántartás szerinti, bár kárveszélyt már nem viselő, így vagyoni hátrányt el nem szenvedő tulajdonost, valamint a korlátozással ténylegesen kárt elszenvedő nem tulajdonosok közül csak a hasznélvezőt illeti meg, más, ténylegesen kárt elszenvedőt nem.

- [28] A tulajdonhoz való alkotmányos alapjog a korábban kifejtettek értelmében kiterjed nemcsak a polgári jogi értelemben vett tulajdonosok, hanem a polgári jogi értelemben vett egyes birtokosok védelmére is. Az, hogy mely birtokos kaphat az Alaptörvény alapján ilyen védelmet, esetről esetre, a konkrét ügy egyedi jellegzetességei fényében állapítható meg.
- [29] Az Étv. 30. § (1) bekezdése esetében a tulajdonosnak és a hasznélvezőnek járó korlátozási kártalanítás fizetése kötelezővé tételének indoka az volt, hogy a korlátozással, jelesül az övezeti előírások önkormányzat általi megváltoztatásával a tulajdonost és a hasznélvezőt pénzben kifejezhető hátrány, kár éri, amelyért kártalanítás jár. A tulajdonhoz való jog tehát kártalanítást alapoz meg; ez azt jelenti, hogy a tulajdon korlátozása miatt bekövetkező kár esetén az, akinek az érdekében a károkozás megtörtént, vagy aki a kárt okozta, a károsult tulajdonosnak a korlátozás pénzbeli ellenértékét köteles kifizetni. Kárt azonban nemcsak a tulajdonos szenvedhet el. Attól, hogy a kárt elszenvedő polgári jogi értelemben nem tulajdonos, számára nem okozható vagyoni hátrány anélkül, hogy ennek pénzbeli ellenértékét a károkozónak ne kelljen neki megfizetnie. A pénzügyi lízingbe vevő ráadásul nem egyszerűen – kárt elszenvedő – birtokos, hanem tulajdoni várományos. Várománya függő jogi helyzetet eredményez, amelyet a még polgári jogi értelemben vett tulajdonos, a lízingbeadó befolyásolni már nem tud; szerződésszerű teljesítés esetén csak a lízingbevevő akaratán múlik, hogy polgári jogi értelemben is tulajdonossá válik-e. Ugyan a tulajdonjog átszállása sem a konkrét esetben, sem általában ingatlanok vagy jogok lízingbeadása esetében nem automatikus abban az értelemben, hogy ahhoz a lízingszerződés szerződésszerű megszűnése (teljesítése) esetén is a lízingbeadó kifejezett erre irányuló jognyilatkozata (bejegyzési engedély) szükséges. Ugyanakkor ezt a bejegyzési engedélyt a lízingbeadó jogszerűen nem tagadhatja meg, azt végső soron a bíróság ítélete pótolhatja; ennek fényében a tulajdonjognak a lízingbevevő általi megszerzése mindenképpen bekövetkezik, azt a lízingbeadó meg nem akadályozhatja. A konkrét esetben és általában is a lízingbevevőt már ilyen minőségében terhelik az ingatlannal kapcsolatos költségek és kockázatok. A kárveszély, így az övezeti átsorolásból származó, az ingatlan értékcsökkenéseként felmerült kár is a lízingbevevőnél jelentkezik, amelynek megtérítését a lízingszerződés alapján a lízingbevevő a lízingbeadótól nem követelheti.
- [30] Mindezek alapján a lízingbevevő olyan tulajdoni várományos, aki a kárveszélyt egyedül viseli, és az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti tulajdoni korlátozás az ő – később, a függő jogi helyzet megszűnésekor, azaz a tulajdonossá válásakor realizálódó – kárának elkerülhetetlen bekövetkezésével jár, vagyis a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog alapján mint tényleges – bár csak jövőbeni – károsultat ugyanúgy megilleti a korlátozási kártalanítás (jövőben realizálódó, de már a jelenben kimutatható kárának tényleges megtérítése), mint a tulajdonost vagy a pénzügyi lízingbe vevőnél kevésbé jelentős kárt elszenvedő (mert rendelkezési joggal sem most, sem a jövőben nem rendelkező) hasznélvezőt.
- [31] A pénzügyi lízingbe vevő tehát – bizonyítható kárának bekövetkezése esetén – az Étv. 30. § (1) bekezdésében írott feltételek megvalósulásakor az Alaptörvény XIII. cikke alapján épp úgy jogosult a korlátozási kártalanításra, mint a hasznélvező. Jelen esetben ezért az Alkotmánybíróság megállapítja: a pénzügyi lízingbevevőnek az Étv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott korlátozási kártalanításhoz való joga az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény.
- [32] 3. Az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete ezt a követelményt azért sérti-e, mert maga az Étv. 30. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, vagy azért, mert a Kúria jogértelmezése, és ennek folytán (a jogi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása nélkül) maga a kúriai döntés az. Az Alkotmánybíróság töretlen, és az Alaptörvény alapján is alkalmazható gyakorlata szerint a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményekkel azon értelmezések körét határozza meg általában, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.
- [33] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben keletkezett alapjogsérelem a bírói döntés és az annak alapjául szolgáló jogértelmezés alaptörvény-ellenességének megállapításával kielégítő módon orvosolható, így – a hatályos jog kímélete érdekében – az Étv. 30. § (1) bekezdésének megsemmisítésére, vagy akár jogalkotói mulasztás megállapítására nincs szükség. A bíróság jelen ügyben az Étv. 30. § (1) bekezdésének értelmét kizárólag nyelvtani (szó szerinti, strikt textualista, exegetikus) értelmezéssel állapította meg. A jogszabályszövegeknek azonban nemcsak nyelvtani, hanem más módszerek alapján történő értelmezése is lehetséges. Minden értelmezés számára a jogszabály által használt szavak, kifejezések, illetve nyelvi formulák, mondatszerkezeti elemek hétköznapi (illetve, ha ilyen létezik, jogi szakmai) nyelvtani értelme a kiindulópont. A szemantikai és a szintaktikai értelmezés azonban

nem az egyedüli, kizárólagos módszer. Elemi formállogikai követelmény, hogy ha a nyelvtani értelem abszurd eredményre vezetne, azt el kell vetni, és más módszerek alapján más, a szó szerinti (exegetikus) értelemtől eltérő, adott esetben azzal szembenálló értelmet kell a jogszabályszövegnek tulajdonítani. Jelen esetben a törvény kontextuális, valamint teleologikus, a releváns jogszabályok célján alapuló értelmezése arra az eredményre vezet, hogy az ingatlan használati lehetőségének korlátozásáért kártalanítás jár. Nemcsak a polgári jogra, de az egész jogrendszerre irányadó alapelv, hogy saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat. Ha az Étv. 30. § (1) bekezdését a bíróság szó szerint értelmezi, az ellentmond mind ennek az elvnek, mind annak az egész magyar jogrendszerben érvényesülő, a polgári jogi normák tényleges célját jelentő gyakorlatnak, hogy a tulajdonjog egyes részjogosítványainak közérdekből, akár jogszabállyal, akár közigazgatási határozattal történő korlátozásáért kártalanítás jár; az elszenvedett kárt a károsult számára ellentételezni kell. A jogalkotó valódi szándéka is az volt, mert az előbbiektől értelmében csak az lehetett, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott esetekben a korlátozás ellentételezéseként fizetendő kártalanítás ne csak a polgári jogi értelemben vett tulajdonosnak járjon, hanem azoknak is, akiknek a birtoklási vagy használati-hasznosítási, illetve esetleges jövőbeli rendelkezési jogát a jogszabály vagy határozat korlátozza, vagyis akik számára az ténylegesen kárt okoz. Ennek a tételes jog által ismert nyilvánvaló esete a haszonélvező, akinek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy külső, állami-önkormányzati behatástól mentesen élvezhesse birtoklási-használati jogait, és ha ebben korlátozzák, akkor a sérelem mértékével megegyező kártalanításra tarthasson igényt. Ugyanakkor nem a haszonélvezet az egyetlen jogcím arra, hogy a korlátozás által ténylegesen kárt szenvedettek ezért vagyoni ellentételezést kapjanak, legfeljebb a jogalkotó mint a nem az akkori tételes jog által intézményesített, hanem a polgári jogi szerződési szabadság (és ezen belül a formakényszertől való mentesség) alapján létrejött szerződéses formákat *expressis verbis* nem nevesítette.

- [34] A kúriai döntés által keletkezett alaptörvény-ellenesség, nevezetesen a tulajdonhoz való jog sérelmét okozó alapjogsértő helyzet tehát a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével, valamint – az adott rendelkezést alkalmazó későbbi bírói gyakorlatot is befolyásoló – alkotmányos követelmény meghatározásával kielégítő módon megszüntethető, és alkalmas mind az indítványozó, mind más, a jövőben hasonló helyzetbe kerülő természetes személyek, illetve a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára az Étv. 30. § (1) bekezdéséből származó alapjogsérelem elkerülésére. Ezért az Alkotmánybíróság eltekintett mind az Étv. 30. § (1) bekezdésének megsemmisítésétől, mind alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításától.
- [35] 4. tekintve, hogy az Alkotmánybíróság a konkrét ügy egyedi indítványozóját sértő alaptörvény-ellenességet a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítéletének az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésébe ütközése miatt történő alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével, a hasonló helyzetben levő más jogalanyok tekintetében pedig alkotmányos követelmény megállapításával kiküszöbölte, ezért az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének vizsgálatát, továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszkezelés vizsgálatát mellőzte.
- [36] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt pedig elutasította. Az alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján állapította meg. A határozat Magyar Közlönyben történő közzétételének elrendelése az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. május 5.

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

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

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1452/2013.

*Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye*

- [37] Az Alkotmánybíróság többségi döntésével az alábbiak szerint nem értek egyet, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján ahhoz az alábbi különvéleményt csatolom.
- [38] Álláspontom szerint a Kúria helyesen foglalt állást a tekintetben, hogy a lízingbe vevő nem rendelkezik ugyanazon jogosultsággal, mint a tulajdonos, valamint szerintem az is helytálló, hogy amennyiben a lízingszerződés fennállása alatt a lízingbe vevőt a jelen ügybelihez hasonló természetű kár éri, azt nem az Étv. alapján közvetlenül követelheti megtéríteni, hanem a tulajdonossal (lízingbeadóval) szemben kell fellépnie. (Hiszen a tulajdonos van abban a pozícióban, hogy a kárigényt érvényesítse, és adott esetben akár a szerződés módosításával a változott jogi környezethez igazítsa a megállapodást.)
- [39] A lízing alapvető jellegét tekintve is veszélyes a tulajdonosi jogkör összemosása, hiszen komoly problémákat vethet fel a nem szerződésszerű megszűnés esetén, a tulajdonjog átszállását megelőzően gyakorolt quasi tulajdonosi kárigény-érvényesítések, különösen azok utólagos, az eredeti tulajdonost (lízingbeadót) már nem védő tulajdoni garanciák nélküli elszámolásának kérdése. A többségi döntés gyakorlatilag a lízingbeadót fosztja meg a polgári jogi tulajdonvédelem garanciális kereteitől.
- [40] Végezetül, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a polgári jogi tulajdonjog, illetve annak részjogosítványai nem azonosak az alkotmányjogi tulajdon védelemmel. A többségi határozat sajnos elbagatellizálja ezt a jelentős különbséget. A rendelkező részben szereplő alkotmányos követelménnyel pedig alkotmányjogi aspektust nem tartalmazó kérdésben foglalt úgy állást az Alkotmánybíróság, hogy azzal súlyos jogbizonytalanságot előidéző elvárást fogalmazott meg a joggyakorlat felé.
- [41] A fentiekre tekintettel sem a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenessé minősítésével és megsemmisítésével, sem az alkotmányos követelménnyel nem értek egyet.

Budapest, 2014. május 5.

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

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [42] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával.  
Álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt el kellett volna utasítani, mert a Kúria ítélete nem alaptörvény-ellenes, és megfelel az elbíráláskor hatályos jogszabályoknak. Az Éptv.-ben szabályozott korlátozási kártalanítás iránti igényre – a tulajdonosokkal azonos feltételekkel megillető joggal – nem lehet alkotmányos követelmény útján feljogosítani a pénzügyi lízingbe vevőt, mert ezzel az Alkotmánybíróság valójában hatáskörén túlterjeszkedve jogalkotást végez.

- [43] A lízingszerződést a régi Ptk. (a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény) nem nevesítette önálló szerződés-típusként. Az egyéb törvényekben rögzített fogalom-meghatározások pedig egyes, de fontos részletekben eltérnek egymástól. Ezért a pénzügyi lízing fogalmának egységes értelmezése visszamenőlegesen kizárt.
- [44] A Ptk. a 6. könyv Hitel- és számlaszerződések LIX. fejezetben szabályozza a pénzügyi lízingszerződést. A 6:409. § [Pénzügyi lízingszerződés] rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy nem mindegyik pénzügyi lízingszerződés vezet tulajdonszerzéshez.
- [45] A törvény szerint a lízingszerződés fiduciárius konstrukciónak minősül; a felek célja az, hogy a lízingbevevő megszerezze a lízingtárgyat. Ahelyett azonban, hogy a lízingbeadó tulajdonjogot ruházna át és a vételár-követelését zálogjoggal biztosítaná, a zálogjogosultnál kedvezőbb hitelezői pozícióban marad. A törvény kötelezően előírja: ha a lízingtárgy ingatlan, a lízingbeadó köteles a lízingbeadás tényét és a lízingbevevő személyét az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni. A nyilvántartásba vétel célja a publicitás biztosítása, hogy harmadik személyek, tipikusan a lízingbevevővel szerződő vevők és a lízingbevevőnek hitelt nyújtók tisztában lehessenek azzal, hogy a tartósan a lízingbevevő használatában lévő vagyontárgyak a látszat ellenére nem a lízingbevevő tulajdonában vannak. A pénzügyi lízing valójában finanszírozási jogviszony, ezért a lízingbeadót a bérlettől eltérő feltételek szerint kell, hogy szavatosság terhelje. Kellékszavatosság ezért a lízingbeadót akkor terheli csak, ha közreműködött a lízingtárgy kiválasztásában, vagy a harmadik személy eladóval szembeni jogairól a lízingbevevő hozzájárulása nélkül lemondott. Mivel a lízingbevevő a lízingtárgy forgalmazásával, javításával nem foglalkozik, ezért a törvény kimondja, hogy a kellékszavatossági jogok közül a lízingbevevő kicserélést nem követelhet. Mivel a finanszírozási elem a jogszatosság körében nem bír relevanciával, a törvény e körben a lízing specialitásaira is tekintettel ismétli meg az általános jogszatossági szabályt. A törvény – mivel a lízinget a finanszírozási jellegű szerződések között helyezi el – a bérlet és a kölcsön szabályaival összhangban szabályozza a szerződés azonnali hatállyal történő felmondásának eseteit. A törvény úgy rendelkezik, hogy a lízingbeadó felmondása esetén a felek a zálogjog szabályai szerint kötelesek elszámolni, azaz a lízingbeadó köteles a zálogtárgyat értékesíteni, és a befolyt vételárral elszámolni. A lízingbevevő a szerződés megkötésétől, dolog esetén a birtokátruházástól szedi a lízingtárgy hasznait, viseli a lízingtárggyal járó terheket, költségeket és azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit nem lehet kötelezni.
- [46] Ezekből a törvényi rendelkezésekből is látható, hogy a jogalkotó alaposan és körültekintően szabályozta a lízingszerződésben résztvevők jogait és kötelezettségeit. A lízingszerződés megkötése kapcsán is érvényesül az az alapelv, hogy a törvény keretei között a felek szabadon rendelkezhetnek bármilyen kérdésben. A jogalkotót a polgári jogviszonyok szabályozása során a jogok és a kötelezettségek elosztása során nagyfokú szabadság illeti meg. A jogalkotó a magánjogi rendelkezések kapcsán elő kívánja segíteni a gazdasági élet kibontakozását, biztosítani kívánja a forgalom biztonságát, ezért – a felek mellérendeltségét is szem előtt tartva – szabályozza a szerződésben résztvevők jogosítványait. Alkotmányjogi szempontból megfelelő a szabályozás, ha az nincs ellentétben az Alaptörvény rendelkezéseivel.
- [47] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjoggal (tulajdonjoghoz való jog) kapcsolatban a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatban (Indokolás [50]–[51]) az Alkotmánybíróság az alábbiakat rögzítette: „»A tulajdonhoz való jog [...] alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. [...] A tulajdon »elvonása« alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése [...]. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.« (ABH 1993, 373, 379–380.) A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegét vizsgálva a 481/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az »[...] nem a tényleges tulajdonszerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképessé teszi.« (ABH 2002, 998, 1002.) »A kifejtettek szerint a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól.«”
- [48] Fenti megállapításokból – álláspontom szerint – az a következtetés vonható le a jelen eset eldöntése szemszögéből, hogy az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia: a közjogi és magánjogi korlátok biztosítják-e azt a jogi környezetet



és azt az intézményi garanciát, amelyek az Étv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott esetekben működőképessé teszik a tulajdonhoz való jog védelmét.

- [49] Minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy törvényi szinten az intézményi garancia biztosított, ugyanis az Étv. rögzíti a kártalanítási kötelezettséget, egyben rendelkezik arról is, hogy ki köteles megfizetni a kártalanítást, ki jogosult a kártalanításra, valamint a jogalap és azösszecszerűség tekintetében a végső döntést a bíróságra bízza.
- [50] Az Étv. szerint a tulajdonos, hasznélvező jogosult a kártalanításra. Bár a jelen eset eldöntése szempontjából nem releváns, de megállapítható, hogy a jogalkotó nagyvonalúan szabályozta ezt a kérdést, ugyanis nem rendezte, hogy a tulajdonos, hasznélvező – együttes perlés esetén – milyen arányban jogosult a kártalanításra; ugyancsak nem részletezi, hogy egyikük perindítása kizárja-e a másik perindítását; továbbá ha az Étv. 30. § (2) bekezdése alapján a régi és az új forgalmi érték különbözete a kártalanítás, akkor jogosult-e a hasznélvező a kártalanításra, ha egyébként a használatát nem érinti a korlátozás. Jelen esetben azonban nem a tulajdonos és a hasznélvező közötti jogvita a panasz tárgya, ezért a következőkben a hasznélvező kártalanításával nem foglalkozom. De arra mindenképpen utalnom kell: az alkotmányos követelmény megállapításával az Alkotmánybíróság csak növelte a jogszabály alkalmazhatóságával kapcsolatos nehézségeket.
- [51] A kár a tulajdonost éri, s ingatlan esetében az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett személy a tulajdonos. Azonban mind a régi, mind az új Ptk. alapján több olyan tipikus szerződés van, és természetesen atipikus szerződések is lehetnek, amelyek esetén a tulajdonjog átszállása fenntartással történik. Mivel a jogvita elbírálásakor még a régi Ptk. volt hatályban, melyet – vita esetén – a 2014. március 15-e előtt kötött szerződések esetében továbbra is alkalmazni kell, ezért a továbbiakban csak a régi Ptk. szabályaira hivatkozom. Azonban hangsúlyozom, hogy a Ptk. is ismeri ugyanezen jogintézményeket, illetve jogi megoldásokat.
- [52] A régi Ptk. 368. § (1) bekezdése alapján – adásvételi szerződés esetében – az eladó a tulajdonjogot csak a szerződés megkötésekor, írásban és legfeljebb a vételár teljes kiegyenlítéséig tarthatja fenn. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy amennyiben az ingatlan vevője – ha a tulajdonjognak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése előtt birtokba lép – ennek napjától kezdve szedi a dolog hasznait, viseli terheit és azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit nem lehet kötelezni.
- [53] A régi Ptk. 655. § (1) bekezdése alapján az örökhagyó arra kötelezi magát, hogy a vele szerződő felet tartás, vagy életjáradék fejében örökösévé teszi. A tulajdonjog a halál bekövetkeztével száll át az örököse.
- [54] A régi Ptk. 228. § (1) alapján, ha a felek a szerződés hatályának beálltát bizonytalan jövőbeni eseménytől tették függővé (felfüggesztő feltétel), a szerződés hatálya e feltétel bekövetkeztével áll be. Ez alapján sor kerülhet pl. olyan ajándékozási szerződés megkötésére, amely alapján a megajándékozott akkor válik az ingatlan tulajdonosává, ha házasságot köt, vagy ha gyermeke születik.
- [55] Nincs jogi akadály annak, hogy akár az öröklési, akár a felfüggesztő feltétel esetén a felek a szerződéskötéskor lehetővé tegyék a birtokbavételt, valamint rendelkezzenek a dolog hasznainak szedéséről, a terhek viseléséről, valamint a kárveszély átszállásáról.
- [56] A fentiek csak példák arra, hogy a pénzügyi lízing egyik esetéhez képest még hány olyan lehetőség van, amikor a szerződő fél úgy nevezett tulajdoni várományos. Ezekből egy esetet ragadott ki az Alkotmánybíróság, és továbbra is bizonytalanságban hagyta a jogalkotót és a jogalkalmazókat, hogy a többi tulajdoni várományos esetén mi az Alkotmánybíróság álláspontja.
- [57] Nem értek egyet azzal a határozatban elfoglalt állásponttal, miszerint: „A tulajdonhoz való alkotmányos alapjog [...] kiterjed nemcsak a polgári jogi értelemben vett tulajdonosok, hanem a polgári jogi értelemben vett egyes birtokosok védelmére is. Az, hogy mely birtokos kaphat az Alaptörvény alapján ilyen védelmet, esetről esetre, a konkrét ügy egyedi jellegzetességei fényében állapítható meg.”
- [58] A jogállam és a jogbiztonság követelményével nem egyeztethető össze, ha ilyen fontos kérdésben nem a jogszabályok rendezik a kérdést, hanem az Alkotmánybíróság esetről-esetre kívánja rögzíteni, hogy kinek jár alapjogi védelem, és kinek nem. Ez a bizonytalanság komoly kihatással van a gazdasági életre, a forgalom biztonsága került veszélybe azzal, hogy az Alkotmánybíróság majd esetről-esetre fogja eldönteni, hogy a birtokost mikor illeti meg a tulajdonos jogosítványa. A hatóságok, a bíróságok is nehéz helyzetbe kerülnek, mert jogalkalmazó tevékenységük során a jogszabályokat kell alkalmazniuk; de döntéseik jogszerűségét az Alkotmánybíróságnak az eltérő értelmezése bármikor kétségbe vonhatja. Csak fokozza a jogalkalmazás során a nehézségeket, hogy az alkotmányos követelmény nem ad iránymutatást arra az esetre, ha mind a tulajdonos, mind a lízingbevevő is él az igényével.
- [59] A tulajdonos és a várományos tulajdonosi helyzete megítélésénél arról sem lehet megfeledkezni, hogy a feleket a szerződés teljes időtartama alatt megilleti a szerződés felmondásának lehetősége. Ezen felül alkalmazható a szerződés módosítása akár közös megegyezéssel, akár bírósági úton is.



- [60] Ezekből a rendelkezésekből látható, hogy a tulajdonjog átszállása (az öröklést kivéve) nem automatikus, s mindaddig, amíg a tulajdonszerzés nem következik be, alkotmányjogi értelemben sem tekinthető tulajdonosnak a birtokos – éppen eltérő jogosítványai miatt sem. Egyáltalán nem biztos tehát, hogy a várományos végül tulajdonos lesz-e, ennek következtében a várományos felruházása a tulajdonost megillető jogosítvánnyal a kártalanítás tekintetében alkotmányos értelmezés útján ténylegesen jogalkotást jelent. Lényeges továbbá, hogy mivel a pénzügyi lízing valójában hitelbiztosítéki szerződés, ezért éppen a lízingbeadó – a tulajdonos – számára jelent kockázatot, ha a biztosíték forgalmi értéke csökken, ezáltal a lízingbevevő szerződésszegése esetén a tényleges kár a tulajdonosnál jelentkezik. A jogalkotó szándéka – véleményem szerint – egyértelmű és világos volt: a hitelbiztosítéki szerepe miatt a lízingbeadó érdekeit tartotta szem előtt a szabályozásnál, nem kívánta a lízingbevevőt – a törvény erejénél fogva – felruházni a tulajdonost megillető kártalanítás iránti igény érvényesítésére.
- [61] Tovább elemezve a lízing jogintézményét szembevetve, hogy a lízingbe vevő a lízingbe adó hozzájárulása nélkül nem adhatja másnak használatába a lízingtárgyat; nem építközhet az ingatlanon; azt nem terhelheti meg, stb. Ezek súlyos korlátozások, egyértelműsítik a két fél eltérő jogi helyzetét.
- [62] Véleményem szerint nem ok nélkül döntött a Ptk. megalkotásakor az Országgyűlés arról, hogy a tulajdonost megillető jogosítványok közül melyek illetik meg a lízingbevevőt és melyek nem. Az alkotmányos követelmény megfogalmazásával az Alkotmánybíróság a jogalkotói akaratot bírálta felül, kellő alkotmányos indok nélkül.
- [63] Álláspontom szerint téves a többségi határozat azon következtetése, hogy pénzügyi lízing esetén „semmilyen esetben nem kellene fizetnie annak (jelen esetben az önkormányzatnak), akinek érdekében a korlátozás történt.” Az Étv. 30. § (6) bekezdése alapján megállapítható, hogy az értékcsökkenéssel bekövetkezett kárért ki a felelős, valamint az is, hogy ki jogosult a kártalanításra. Ha a tulajdonos nem kívánja a kártalanítás iránti igényét érvényesíteni, ez nem zárja ki, hogy a lízingbevevő – a szerződéses jogviszony alapján – az ingatlan értékcsökkenése miatt a tulajdonossal szemben fellépjen. Ez ugyanis nem az a kár, amelynek megtérítésére senkit nem lehet kötelezni, hanem egyértelműen olyan kár, amelynek bekövetkezése esetén törvény írja elő a helytállási kötelezettséget és az azért felelős személyt is. A törvényi szabályozás tehát zárt és hézagmentes.
- [64] A régi Ptk. 4. § (1) bekezdése előírta, hogy a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. A Ptk.-nak a szerződések teljesítésére és a szavatosságra vonatkozó szabályai, valamint a konkrét szerződés rendelkezéseinek jogvita esetén történő alkalmazása a bíróságok feladata.
- [65] A Kúria értelmezte az Étv. 30. § (1) bekezdését, s megállapította, hogy a tulajdonos jogosult a kártalanításra. Megállapította azt is, hogy a lízingbevevő és a lízingbeadó közötti jogvita nem dönthető el a közigazgatási perben. A Budapest Környéki Törvényszék a lízingbeadót értesítette a beavatkozás lehetőségéről, de az nem kívánt beavatkozni a perbe. Holott akár a beavatkozással, akár egy engedményezési nyilatkozattal perjogi értelemben megoldotta volna a kérdést.
- [66] Összegezve: mivel a jogszabályok lehetőséget adtak az érintett feleknek jogvitájuk eldöntésére, ezért indokolatlan volt a Kúria ítéletének megsemmisítése és olyan alkotmányos követelmény megfogalmazása, amely tartalmilag jogalkotásnak minősül.

Budapest, 2014. május 5.

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

- [67] A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

## VII. A Kúria határozatai

### A Kúria Knk.IV.37.178/2014/3. számú határozata

A Kúria a dr. T. Cs. által képviselt Együtt – a Korszakváltók Pártja és a Párbeszéd Magyarországért Párt kérelmezőknek a Nemzeti Választási Bizottság országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív hitelesítése tárgyában meghozott 91/2014. határozata elleni felülvizsgálati kérelem alapján – nemperes eljárásban – meghozta az alábbi

végzést:

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 91/2014. számú határozatát helybenhagyja.

Kötelezi a kérelmezőket, hogy együttesen fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 10 000 (tízezer) forint eljárási illetéket.

A Kúria elrendeli végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

#### Indokolás

- I. 1. A szervezők aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be a Nemzeti Választási Bizottsághoz az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepelt:  
*„Egyetért-e Ön azzal, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomeróművi blokkok Magyarországon?”*  
A Nemzeti Választási Bizottság a 91/2014. számú határozatában a hitelesítést megtagadta. A Nemzeti Választási Bizottság megállapította, hogy a kérdés az Országgyűlés által 2014. február 6. napján elfogadott a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvényben (a továbbiakban: Tv.) beiktatott nemzetközi szerződésben foglalt egyes kötelezettségeket érinti. A Nemzeti Választási Bizottság megállapította, hogy az Egyezmény érvényes és hatályos nemzetközi szerződésnek minősül.  
Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. A Nemzeti Választási Bizottság irányadónak tekintette az Alkotmánybíróság 35/2007. (VI. 6.) AB határozatában kifejtett álláspontját, s ezzel összhangban megállapította, hogy az Alaptörvény fent idézett rendelkezésének célja annak megelőzése, hogy népszavazásra kerüljön olyan kérdés, amelynek következményeként lehetetlenné válna valamely vállalt nemzetközi kötelezettség végrehajtása. A nemzetközi szerződések jelentős részében egy állam kötelezettségvállalása a másik államra tekintettel történik. A vállalt kötelezettségek betartása, illetve az, hogy csak a nemzetközi jogi szabályoknak megfelelően mentesüljön egy állam nemzetközi kötelezettségei alól, alapvető fontosságú egy jogállamban és a jogállamok együttműködésében.  
A Nemzeti Választási Bizottság 91/2014. számú határozata idézte az Egyezmény 1. cikk 1. pontját, 9. cikkét. Mindezek alapján a Nemzeti Választási Bizottság a szervezők által hitelesítésre benyújtott kérdésről megállapította, hogy az az alapján megtartott, érvényes és eredményes népszavazás az Egyezmény egészét érintve, az abban foglalt, ismertett kötelezettségek (új atomerómű blokkok építése, a Paksi Atomerómű teljesítménye fenntartásának és fejlesztésének finanszírozásához nyújtott kölcsönszerződés megkötése) teljesítését akadályozná meg. A Nemzeti Választási Bizottság szerint a kérdésben megtartott érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés a népszavazás eredményének csak az Egyezmény felmondásával tehetne eleget.  
A fentiek szerint a Nemzeti Választási Bizottság az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja és az Nsztv. 11. §-a alapján megállapította, hogy a szervezők által benyújtott kérdés tiltott tárgykört érint, ezért a Nemzeti Választási Bizottság a kérdés hitelesítését megtagadta.
2. A kérelmezők a Kúriánál az Nsztv. 29. § (1) bekezdésben foglalt határidőn belül a Nemzeti Választási Bizottság 91/2014. számú határozata ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be. Ebben kifejtették, hogy az Egyezmény

1. cikk 1. pontja csupán a felek együttműködési kötelezettségét rögzíti, nem tartalmaz valamely konkrét beruházás megvalósítására vonatkozó olyan kötelezettséget, mint pl. a Gabcikovo–Nagymarosi Vízlépcsőrendszer megvalósításáról szóló 1978. évi 17. tvr. 1. Cikk (1) bekezdése, vagy más hasonló nemzetközi egyezmények [itt a 2010. évi XXXIII. törvénnyel kihirdetett Megállapodás 9. cikk (1) bekezdésére, a 2010. évi XCI. törvénnyel kihirdetett Megállapodás 9. cikk (1) bekezdésére, a 2010. évi LIV. törvénnyel kihirdetett Megállapodás 2. cikk (2) bekezdésére és a 2011. évi CXIX. törvénnyel kihirdetett Megállapodás 8. cikk (1) bekezdésére utalt]. A kérelmezők szerint a Tv.-vel kihirdetett Egyezményben új atomerőművi blokkok tervezésére, megépítésére és üzembe helyezésére a magyar állam nem vállalt kötelezettséget, amelyet az Egyezmény 1. cikk 3. pontjában foglalt „esetleg szükségessé váló” fordulat is alátámaszt. Ebből következően – figyelemmel az Alkotmánybíróság 72/2002. (XII. 19.) AB határozatára is – a feltett kérdésben lehet országos népszavazást tartani. Mivel a magyar állam kötelezettséget nem vállalt a beruházás megvalósítására, ezért a 9. cikkbe foglalt finanszírozás sem jelent olyan nemzetközi jogi kötelezettséget, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközne. A kérelmezők utalnak arra is, hogy az Egyezmény 9. cikke egyébiránt is csak az orosz fél vonatkozásában szolgál kötelezettség alapjául, illetve álláspontjuk szerint nem jelenti az Egyezmény 9. cikkének megsértését, ha egy esetleges atomerőművi blokképítést a magyar állam nem az orosz állam által nyújtott hitelből kíván finanszírozni.

A kérelmezők álláspontja szerint tehát a népszavazásra javasolt kérdés nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába, ezért a Nemzeti Választási Bizottságnak az Nsztv. 11. §-a szerint hitelesíteni kellett volna.

## II. A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

1. Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése értelmében országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az országos népszavazásból kizárt tárgyköröket az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése sorolja fel. A 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. Ez a tilalom korábban az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja alapján 2012. január 1-jét megelőzően is fennállt. Ezt értelmezve az Alkotmánybíróság korábban több döntésében is rámutatott, hogy olyan kérdés alkotmányosan nem bocsátható népszavazásra, amely hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre, illetve az e kötelezettséget is tartalmazó törvények tartalmára vonatkozna. Ennek folytán nem is állhat elő az a helyzet, hogy a népszavazás döntése értelmében nemzetközi szerződéseket kellene felmondani vagy tartamukat megváltoztatni [lásd: a 62/1997. (XII. 5.) AB határozatot vagy pl. a 72/2002. (XII. 19.) AB határozatot].
2. Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya a nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről nemzetközi egyezményt kötött, ezt a Tv.-ben a belső jogba iktatta. A kérelmezők sem vitatták, hogy nemzetközi egyezményről van szó. A népszavazásra feltett kérdés arra vonatkozik, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon, amely kérdés nyilvánvalóan összefüggésbe áll az Egyezménnyel; egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás nem vitás, hogy érintené a Tv.-ben beiktatott nemzetközi szerződésben foglaltakat.
3. A kérelmezők szerint a feltett kérdés és az Egyezmény közötti kapcsolat távoli és közvetett, ezért a kérdésben országos népszavazás tartható, az Egyezményben – pontosabban annak 1. cikk 1. bekezdésben és 9. cikkében – nincs olyan nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség, mint amelyet az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja tiltott tárgykörként megfogalmaz.

Az Egyezmény 1. cikk 1. pontja szerint:

„1. A Felek együttműködnek a Magyarország területén lévő Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásában és fejlesztésében, beleértve két új 5–6. blokk tervezését, megépítését, üzembe helyezését és üzemen kívül helyezését, VVER (vízhűtéses vízmoderátoros) típusú reaktorral, mindkét blokkra vonatkozóan legalább 1000 MW beépített kapacitással, amint arról jelen Egyezmény a későbbiekben rendelkezik, a jövőben leállításra kerülő 1–4. blokk teljesítményének kiváltására.”

A Kúria megítélése szerint az Egyezmény 1. cikk 1. bekezdésnek fenti szövege közvetlen kapcsolatban van azon népszavazásra feltett kérdéssel, hogy épüljenek, vagy ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon, ezen a ponton semmiképpen nem távoli és közvetett az összefüggés. A Kúria megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja nem szűkíti le a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek körét. Így a nemzetközi szerződésbe foglalt együttműködési kötelezettség is az Alaptörvény e rendelkezésének hatálya alá tartozik. A népszavazásra feltett kérdés érvényes és eredményes népszavazás esetén az Egyezményben

foglalt együttműködési kötelezettség lényegét hiúsítaná meg, amely nyilvánvalóan felveti a nemzetközi szerződés felmondását vagy tartalmának megváltoztatását. Ez pedig az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközik; országos népszavazásra nem bocsátható (tiltott) tárgykört érint.

4. A Kúria a felülvizsgálati kérelem alapján megvizsgálta a feltenni kívánt kérdést az Egyezmény 9. cikke szempontjából is.

A 9. cikk szerint: „A jelen Egyezmény 1. cikkének 1. és 3. pontjában rögzített együttműködés megvalósítása érdekében az Orosz Fél a Felek külön megállapodásában meghatározott összegben és feltételekkel állami hitelt biztosít a Magyar Fél számára a Paksi Atomerőmű teljesítménye fenntartásának és fejlesztésének finanszírozásához. Amely állami kölcsönszerződés megkötése a jelen szerződés implementálásának feltétele.”

A Kúria megítélése szerint a 9. cikk tovább erősíti, hogy a Tv.-ben beiktatott Egyezmény nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget tartalmaz. Maga a felülvizsgálati kérelem is úgy fogalmaz, hogy a 9. cikk „az orosz fél vonatkozásában szolgál kötelezettség alapjául”, azaz a kötelezettség-jelleget a kérelmezők is elismerték. Márpedig az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja a nemzetközi szerződésben részes valamelyik fél vonatkozásában fennálló kötelezettségként értelmezhető; nemzetközi szerződés pedig aligha képzelhető el akként, hogy csak az egyik félre ró kötelezettséget. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Egyezmény 9. cikkéhez közvetlenül kapcsolódik, amikor akként fogalmaz, hogy egyetért-e Ön azzal, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon?

A Kúria végezetül rámutat: az Egyezmény – a Nemzeti Választási Bizottság döntésében és a felülvizsgálati kérelemben felvetett cikkeken túl – az Egyezményből fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szól több ízben is, külön foglalkozik a felek kötelezettségeivel, amelyek vonatkozásában sem lehet azt állítani, hogy azok nem minősülnek nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeknek.

5. A fentiekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott, ezért a Nemzeti Választási Bizottság 91/2014. számú határozatát az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

Az illetékről a Kúria az illetékekről szóló – módosított – 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése megfelelő alkalmazásával határozott.

A Kúria határozatának a Magyar Közlönyben történő közzététele az Nsztv. 30. § (3) bekezdésén alapul, amely a határozat meghozatalától számított követő nyolc napon belül való közzétételt ír elő.

A jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2014. május 6.

*Dr. Kalas Tibor s. k.,*  
a tanács elnöke

*Dr. Balogh Zsolt s. k.,*  
előadó bíró

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

## IX. Határozatok Tára

### **A köztársasági elnök 182/2014. (V. 13.) KE határozata a Magyar Tudományos Akadémia elnökének tisztségében való megerősítéséről**

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés I) pontja, valamint a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 13. § (1) bekezdése alapján – a Magyar Tudományos Akadémia Közgyűlésének 20/2014. (V. 6.) számú határozatára tekintettel – *Lovász Lászlót*, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagját a Magyar Tudományos Akadémia elnöki tisztségében megerősítem.

Budapest, 2014. május 12.

*Áder János* s. k.,  
köztársasági elnök

KEH ügyszám: IV-7/02507-1/2014.

---

### **A köztársasági elnök 183/2014. (V. 13.) KE határozata Magyarországi rendkívüli és meghatalmazott nagykövet kinevezéséhez való hozzájárulásról**

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés b) pontja alapján – a külügyminiszter előterjesztésére – hozzájárulok *Merle Pajula* rendkívüli és meghatalmazott nagykövetnek az Északi Köztársaság magyarországi rendkívüli és meghatalmazott nagykövetévé történő kinevezéséhez, budapesti székhellyel.

Budapest, 2014. április 9.

*Áder János* s. k.,  
köztársasági elnök

Ellenjegyzem:

Budapest, 2014. április 22.

*Martonyi János* s. k.,  
külügyminiszter

KEH ügyszám: IV-5/01962-1/2014.

---



**A Kormány 1307/2014. (V. 13.) Korm. határozata  
a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról**

A Kormány az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 21. § (6) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva 3166,0 millió forint egyszeri átcsoportosítását rendeli el elszámolási, a fel nem használt rész tekintetében visszatérítési kötelezettséggel a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 1. melléklet XI. Miniszterelnökség fejezet, 1. Miniszterelnökség cím javára, a Kvtv. 1. melléklet XI. Miniszterelnökség fejezet, 17. Rendkívüli kormányzati intézkedések cím terhére az 1. melléklet szerint.

Az átcsoportosítás tekintetében

*Felelős:* nemzetgazdasági miniszter

*Határidő:* azonnal

Az elszámolás és a visszatérítési kötelezettség tekintetében

*Felelős:* Miniszterelnökséget vezető államtitkár

*Határidő:* 2014. december 31.

*Orbán Viktor s. k.,*  
miniszterelnök



**A miniszterelnök 42/2014. (V. 13.) ME határozata  
a Magyarország Kormánya és Katar Állam Kormánya között a diplomata, szolgálati és különleges útlevéllel  
rendelkező állampolgáraik vízummentességéről szóló Megállapodás szövegének végleges megállapítására  
adott felhatalmazásról**

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a külügyminiszter, a belügyminiszter, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszter előterjesztése alapján

1. felhatalmazom a külügyminisztert vagy az általa kijelölt személyt a Magyarország Kormánya és Katar Állam Kormánya között a diplomata, szolgálati és különleges útlevéllel rendelkező állampolgáraik vízummentességéről szóló megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) bemutatott szövegének – a megerősítés fenntartásával történő – végleges megállapítására;
2. felhívom a külügyminisztert, hogy a Megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki;
3. felhívom a külügyminisztert, a belügyminisztert, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a Megállapodás kihirdetéséről szóló törvény tervezetét a Megállapodás szövegének végleges megállapítását követően haladéktalanul terjessze a Kormány elé.

*Orbán Viktor s. k.,*  
miniszterelnök

---

**A miniszterelnök 43/2014. (V. 13.) ME határozata  
helyettes államtitkár megbízatása megszűnésének megállapításáról**

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 222. § (2) bekezdésében és a 223. § (3) bekezdésében foglalt jogkörömben, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár előterjesztésére megállapítom, hogy

*dr. Mikecz Péternek*, a Miniszterelnökség helyettes államtitkárának e megbízatása a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 222. § (1) bekezdése alapján történt lemondására tekintettel

– 2014. április 15-ei hatállyal – megszűnt.

*Orbán Viktor s. k.,*  
miniszterelnök

---

---

A Magyar Közlönyt a Szerkesztőbizottság közreműködésével a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Biró Marcell,

a szerkesztésért felelős: dr. Borókainé dr. Vajdovits Éva.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 2–4.

A Határozatok Tára hivatalos lap tartalma a Magyar Közlöny IX. részében jelenik meg.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyarokozlony.hu> honlapon érhető el.

A Magyar Közlöny oldalhű másolatát papíron kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Felélős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető.