



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

9/2019. (III. 22.) AB határozat	a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról	530
10/2019. (III. 22.) AB határozat	a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény 10. § (6) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról.....	552
11/2019. (III. 29.) AB határozat	a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 2018. január 1. és 2018. december 31. között hatályos 44. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és bármely folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról	563
8/2019. (III. 22.) AB határozat	Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete mellékletének 6. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	568
1/2019. (IV. 1.) elnöki utasítás	egyesbírók kijelöléséről	579

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2019. (III. 22.) AB HATÁROZATA

a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Stumpf István 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 a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényben, vagy más jogszabályban nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezményes szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, valamint a 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Dr. Szél Bernadett és Iktóty István országgyűlési képviselők, valamint további ötvenegy országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján – 2017. június 13-án utólagos normakontrollra irányuló indítványt nyújtottak be az Alkotmánybíróságra. Ebben a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 56. § (1) bekezdésének – az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 21. § 4. pontja által megállapított – „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, továbbá szoros tartalmi összefüggés okán – a Módtv. 19. §-a által megállapított – az Nkt. 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, miután a kifogásolt rendelkezéseket ellentétesnek vélték az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésével, a XVI. cikk (1) bekezdésével, a XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdéseivel, továbbá az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével. Az indítvány kérelmet tartalmazott továbbá arra nézve, hogy amennyiben a kifogásolt rendelkezések az elbíráláskor még nem léptek hatályba, úgy mondja ki az Alkotmánybíróság, hogy azok nem lépnek hatályba; amennyiben pedig már hatályba léptek, úgy azokat semmisítse meg.

- [2] Az indítvány kiemeli, hogy a támadott módosítás (a Módtv. 44. § (6) bekezdése alapján) 2018. szeptember 1-jei hatályba lépésével az eddig minden tanulóra kiterjedő mentesítési lehetőséget a sajátos nevelési igényű tanulókra szűkítette. Így a módosulás folytán a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók a továbbiakban is mentesíthetők maradnak az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés, illetve az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a mentesítés alól. Ezzel szemben minden más, egyébként egyéni adottsága, fejlettsége alapján – a mentesítésre a korábbi szabályok értelmében – amúgy rászoruló tanuló, köztük a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló a továbbiakban nem kaphat ilyen mentesítést. Az indítvány – idézve a törvényjavaslat indoklását – hangsúlyozza, hogy a bő tizennégy hónapos felkészülési idővel, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében a felmenő rendszerű bevezetéssel hatályba lépő módosítás indoka az, hogy az érintett tanulók motiváltabbá váljanak a saját nehézségeik leküzdésére, valamint az új szabályozás folytán fellépjen a felmentés indokolatlan alkalmazása ellen, ezzel a hangsúlyt a módosítás a felmentés helyett a fejlesztésre, a kompenzációra helyezve.
- [3] Az indítvány nem vitatja, hogy a módosított felmentési szabály generálklauzulával, érdemi, tartalmi megkötés nélkül – ugyanakkor eljárási garanciaként szakértői bizottsági vélemény beszerzésével alátámasztott – felmentési lehetőséget ír elő, továbbá azt sem tartja kizártnak, hogy a felmentettek heterogén csoportján belül ténylegesen vannak olyanok, akik eredményesebben lennének felkészíthetők mentesítések nélkül az általános számonkérési rendszerben. Ez a probléma – vélik az indítványozók – kellően körültekintő jogalkalmazással a korábbi törvényi keretek között is megoldható lenne, ugyanis a mentesítés feltétele, hogy azt a gyermek egyéni adottságai szükségessé tegyék. Ehhez képes a kifogásolt módosítás a heterogén mentesített körből csak a sajátos nevelési igényű tanulóknak engedi meg továbbra is a mentesítést, ugyanakkor minden más tanulót anélkül zár ki a rendelkezés alkalmazása alól, hogy azt normatív szinten bármivel is pótolná, vagy annak szakmai indokait megjelenítené. Ezért az indítvány álláspontja szerint az új rendelkezés szakmai alapja teljes mértékben hiányzik.
- [4] Az indítványozók nézete szerint a támadott rendelkezések közvetlenül érintik a tanulók Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében elismert művelődéshez való jogát, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe foglalt, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogának gyakorlását, ugyanis a mentesítés alkotmányos célja éppen az egyes gyermekek egyedi képességeinek és a személyes fejlesztési igényeinek meg nem felelő oktatási és értékelési módszerek alkalmazásának kizárása. Az indítványi érvelés szerint a mentesítés korlátozása e jogokkal összefüggésben kellő alkotmányos alap nélküli közvetett hátrányos megkülönböztetésként sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mivel a módosítással kedvezőtlenül érintett tanulók számára más tanulókkal összevetve olyan hátrányt okoz, amely alapvető joggal összefüggésben merül fel, így az csak akkor nem sértene az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, ha az a szükségesség-arányosság követelményeinek megfelelően. Az indítványozók szerint ugyanakkor a korlátozás nem arányos, mivel a módosítás által alkalmazott megoldás, azaz a mentesítésből való kizárás, nyilvánvalóan nem a cél eléréséhez szükséges legenyhébb megoldás. A módosítás továbbá azzal a következménnyel is járna, hogy a mentesítés lehetőségétől eleső tanulók nem kapnának kellően hatékony segítséget, egyéni adottságuknak megfelelő, illetve a hasonló nehézségekkel nem rendelkező társaikkal összemérhető értékelést, ez pedig előidézheti az iskolaválasztás beszűkülését, a felsőoktatáshoz való hozzáférés elnehezülését, esetleg a köznevelésből való kiesést.
- [5] Az indítvány utal arra, hogy a módosítás folytán a mentesítés lehetőségétől eleső tanulók a továbbiakban is mentesíthető sajátos nevelési igényű tanulókkal szemben részesülnek hátrányos megkülönböztetésben (lévén az elhatárolás nem mindig egyértelmű, és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek esetében is fennállhat az adott tárgyban való jó teljesítményt kizáró állapot). Másfelől a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók a tanulási nehézséggel nem rendelkező társaikkal szemben szenvednek el közvetett hátrányos megkülönböztetést, mivel sokuk esetében olyan feltételeknek kell megfelelniük, amelyre a – jogalkotó által fejleszteni kívánt – motivációjuk ellenére is képtelenek.
- [6] Az Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdései vonatkozásában az indítványozók kiemelték, hogy mind az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás elősegítése, mind a gyermekek külön intézkedéssel történő védelme mint államcélok érvényesülése kiemelt körültekintést követeltek volna meg a támadott rendelkezés előkészítése és elfogadása során. Ugyanakkor a mentesítés új feltételeinek való tömeges megfelelésre képtelenség a leszakadást eredményezheti, amellyel a társadalmi felzárkózás lehetősége is veszélybe kerülhet.
- [7] Az indítvány megemlíti továbbá, hogy az új szabályozás belső koherencia-problémát is keletkeztet, mivel az Nkt. 1. § (1) bekezdése szerint a törvény „kiemelt célja a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása és a tehetséggondozás”.

- [8] Az indítványozók a módosító rendelkezések folytán sérülni vélték az érintettek Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti jó hírnévhez való jogát. Utalva a 942/B/2001. AB határozatban foglaltakra kifejtették, hogy a módosított szabályozás szükségtelenül kényszeríti rá az érintett sajátos nevelési igényű gyermekeket arra, hogy a minősítésüket megalapozó, ám az iskolában jellegénél fogva leplezhető fogyatékoságukat, pszichés zavarukat nyíltan felvállalják azáltal, hogy a módosítást követően bármely tantárgy alóli felmentés egyben a sajátos nevelési igényű minősítést is feltételezi majd.
- [9] A köznevelés gyakorlatában a „sajátos nevelési igényű”, valamint a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanuló címke is rendelkezik stigmatizáló hatással, így enyhébb fogyatékoságok, zavarok vagy nehézségek esetén sokan kifejezetten kerülnek az ezekre való hivatkozást még abban az esetben is, ha annak az orvosi, pszichológiai vagy fejlesztőpedagógiai alapjai meglennének. Jelen módosítással számos tanuló lenne kénytelen az iskola közössége előtt vállalni ezeket a zavarokat, hiszen ellenkező esetben teljesíthetetlen vagy csak értelmetlen nehézségek árán teljesíthető feladatokkal szembesülne. Az indítványozók álláspontja szerint az ilyen kényszer intézményesítése sérti az érintetteknek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésén alapuló jó hírnévhez való jogát. Míg az indítványozók az Nkt. 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését arra tekintettel kérik, hogy az az elsődlegesen támadott módosítással szoros összefüggésben álló átmeneti rendelkezéseket állapít meg.
- [10] 2. Az Alkotmánybíróság felhívta az emberi erőforrások miniszterét az indítvánnyal kapcsolatos álláspontja kifejtésére.
- [11] A miniszteri vélemény hangsúlyozta, hogy a sajátos nevelési igény és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség elhatárolása és kezelése kiemelt kérdés. A sajátos nevelési igény a fogyatékoságok köznevelési megnevezése és csoportja, míg a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség a nemzetközi gyakorlatban nem ismert, magyar sajátosság. A nemzetközi fogyatékos – nem fogyatékos kategória nálunk tovább differenciálódik a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség (az előzőnél enyhébb, átmeneti, de problémát mutató) és problémamentes alkategóriákra. A miniszteri vélemény – bemutatva a sajátos nevelési igény és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategóriák közötti alapvető különbségeket – részletesen kifejtette, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség a sajátos nevelési igénnyel szemben érdemben fejleszthető, nem végleges állapot, illetve nem olyan károsodás, amely akadályozná a társadalmi szerepvállalást. Érvéle szerint az indítvánnyal kifogásolt szabályozás ténylegesen nem tett különbséget a fentiekben eltérő állapotok között, így a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók alapvető tudástartalmakat, készséget, kompenzációs technikákat nem sajátítottak el. Ezzel szemben az értékelés és minősítés alóli felmentés, illetve a szöveges értékelés kivezetése épp a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók fejlesztését, felzárkózását segíti elő. A szabályozásbeli változtatás a valódi, szükségletalapú fejlesztésre helyezi a hangsúlyt. Ugyanakkor a mentesítések rendszere nem kerül ki a jogszabályból, de a jövőben az csak a sajátos nevelési igényű problématerületre adható, valós indokoltság esetén. Kiemelte, a változás kizárólag az értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés kivezetését jelenti. A miniszteri vélemény az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi résszel összefüggésben kifejtette, hogy a jó hírnévhez való jog sérelme álláspontjuk szerint akkor valósulna meg, amennyiben a sajátos nevelési igényű, vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók tekintetében a személyüket sértő, s ennek folytán hátrányos megítélésre alkalmas szabályozás történt volna. Ez a kifogásolt rendelkezések tekintetében nem mondható el, mivel annak megítélése, hogy a tanuló sajátos nevelési igényű vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel, zavarral küzd, objektív vizsgálati módszerek alkalmazásával, képzett szakértői bizottság által kerül megállapításra.
- [12] 3. Az eljárás során a FIMOTA Központ *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

II.

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

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnévét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

„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, szülei vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

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

[14] 2. Az Nkt. indítvánnyal érintett, 2018. augusztus 31-ig hatályban volt rendelkezése szerint:

„56. § (1) A tanulót, ha egyéni adottsága, fejlettsége szükségessé teszi, a szakértői bizottság véleménye alapján az igazgató mentesíti

a) az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól, és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írja elő,

b) a gyakorlati képzés kivételével egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól.”

[15] 2.1. Az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„56. § (1) A sajátos nevelési igényű tanulót, ha egyéni adottsága, fejlettsége szükségessé teszi, a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az igazgató mentesíti

a) az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól, és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írja elő,

b) a gyakorlati képzés kivételével egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól.”

„97. § (1a) Az a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló, akit 2018. augusztus 31. napjáig a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól mentesítettek, a mentesítés időtartamának félbeszakadása nélkül, középfokú iskolai tanulmányainak befejezéséig egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól mentesülhet. Az e bekezdésben foglaltakra az 56. § (1) és (2) bekezdésben foglalt szabályok értelemszerűen alkalmazandóak.”

[16] 2.2. Az Nkt. 2017. június 17-től hatályban lévő 56/A. §-a értelmében:

„A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek.”

III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az arra jogosultaktól érkezett, azt ugyanis a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több mint egynegyede: ötvenhárom képviselő nyújtotta be. Az indítvány absztrakt normakontrollra irányul és

az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz, így az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta.

- [18] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálásához először röviden áttekintette az Nkt. – indítvánnyal összefüggő – sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulóokra vonatkozó korábbi, és a módosítással érintett, jelenleg hatályban lévő rendelkezéseit.
- [19] Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése valamennyi magyar állampolgár számára biztosítja a művelődéshez való jogot, melyet – annak (2) bekezdése alapján – az állam többek között a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja. Ezt ismétli meg az Nkt. 2. § (1) bekezdésében, amely hangsúlyozza, hogy a magyar állam (egyik) közszolgálati feladata az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú neveléshez, oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig (illetve a szakképzésről szóló törvényben meghatározott feltételek szerinti második szakképesítés megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig). Az Nkt. hatálybalépése óta szintén töretlenül kiemelten jelenik meg a köznevelés céljaként – többek között – [az 1. § (1) bekezdésében] a társadalmi leszakadás megakadályozása, melyet a jogalkotó a nevelés-oktatás eszközeivel kíván megvalósítani. A törvény alapelvei között (3. §) hangsúlyozza, hogy a köznevelés középpontjában a gyermek, a tanuló, a pedagógus és a szülő áll, akiknek a köteletségei és jogai egységet alkotnak. Az Nkt. [a 3. § (6) bekezdésében] szintén hatályba lépése óta változatlanul a köznevelés kiemelt feladataként jeleníti meg az iskolát megelőző kisgyermekkorú fejlesztést, továbbá a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók mellett önálló csoportként nevesíti a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók speciális igényeinek figyelembevételét, egyéni képességeikhez igazodó legeredményesebb fejlődésük elősegítését, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtését.
- [20] Az Nkt. az értelmező rendelkezései között (4. § 13. pont), hatálybalépése óta szintén változatlanul kiemelt figyelmet igénylő gyermekként, tanulóként, ezen csoporton belül mint különleges bánásmódot igénylő [4. § 13. pont a) alpont] gyermekként, illetve tanulóként említi a sajátos nevelési igényű gyermekek, illetve tanulók [4. § 13. pont aa) alpont] mellett a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, illetve tanulókat [4. § 13. pont ab) alpont] is. {Szintén különleges bánásmódot igénylő tanulóknak tekinti a törvény további alpontban [4. § 13. pont b) alpont] még a kiemelten tehetséges gyermekeket, tanulókat [4. § 13. pont ac) alpont], míg kiemelt figyelmet igénylő, de nem különleges bánásmódot igénylőként a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket, tanulókat.}
- [21] Az Nkt. értelmező rendelkezései között meghatározza mind a beilleszkedési, tanulási magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló (4. § 3. pont), mind a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló fogalmát (4. § 25. pont). Eszerint beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek. Sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulóknak az Nkt. (4. § 25. pontja) azt a különleges bánásmódot igénylő gyermeket minősíti, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, (látási, hallási), értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd.
- [22] Az Nkt. hatálybalépése óta önálló pontban, mégpedig a törvény 28. pontjában foglalkozik a sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók nevelésével, illetve oktatásával. Ennek keretében a sajátos nevelési igényű tanuló jogaként állapítja meg, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, valamint konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön az igényjogosultsága megállapításától kezdődően. Azt, hogy milyen különleges bánásmódnak megfelelő ellátást kell biztosítani személyre szabottan ezen gyermekek, tanulók számára, szakértői bizottság szakértői véleményben állapítja meg [Nkt. 47. § (1) bekezdés]. Erre vonatkozóan a törvény e fejezete [lásd: a 47. § (6) bekezdése] szabályozza – többek között – a szakértői vizsgálaton való részvétel részletes szabályait, illetve ezen gyermekek érdeke védelmében a szülő hatóság általi kötelezésének feltételeit. [Ennek lényege, hogy a gyermek megfelelő nevelési-oktatási intézménybe történő beíratása érdekében a köznevelési feladatot

ellátó hatóság kötelezheti a szülőt a gyermek szakértői vizsgálaton való részvételére, valamint arra, hogy ezen szülői vélemény alapján a gyermeket megfelelő oktatási-nevelési intézménybe írassa be. Ebben a kérdésben a hatóság döntése ellen az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 382. § (8) bekezdésében megállapított új rendelkezés alapján 2018. január 1-jétől már nincs helye fellebbezésnek. A rendelkezés részletesen szabályozza továbbá a szülő ismételt mulasztásának következményeit.]

- [23] A törvény meghatározza továbbá, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló számára a megfelelő ellátást nyújtó nevelési-oktatási intézményt az illetékes szakértői bizottság szakértői véleménye alapján a szülő választja ki (a szülő és a gyermek igényeinek figyelembevételével). Ezen gyermekek óvodai nevelése, iskolai nevelés-oktatása, továbbá kollégiumi nevelése (a szakértői véleményben foglaltaknak megfelelően) történhet az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban. Az Nkt. 47. § (4) bekezdése rendelkezik azokról a speciális feltételekről, amelyek fennállása szükséges e gyermekek neveléséhez és oktatásához a nevelési oktatási intézmények részéről (így pl. a teljesség igénye nélkül: a gyermek, tanuló külön nevelése és oktatása, a fejlesztő nevelő oktatása, a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatása, a neveléshez és oktatáshoz szükséges speciális tanterv, tankönyv, egyéb segédlet; egyéni előrehaladású neveléshez oktatáshoz ezeken túl speciális gyógyászati és technikai eszközök, stb.).
- [24] Az Nkt. meghatározza továbbá, hogy a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, illetve tanulók különböző fejlesztő foglalkozásaira mekkora időkeretet kell az oktatási intézményeknek biztosítaniuk. Az Nkt. 8. § (3) bekezdése második mondata előírja az óvodai nevelés során a fenntartó számára heti tizenegy órás időkeretben mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő, mind a sajátos nevelési igényű gyermekek egészségügyi, pedagógiai célú habilitációs, illetve rehabilitációs foglalkoztatását (lásd: Nkt. 6. számú melléklete).
- [25] Az Nkt. 27. § (5) bekezdése – hatálybalépése óta változatlan – rendelkezése értelmében az általános iskola, a középfokú iskola köteles megszervezni a tanuló heti kötelező óraszama és az osztályok engedélyezett heti időkeret különbözete terhére – többek között – a sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára a differenciált fejlesztést biztosító egy-három fős foglalkozásokat (ezen gyermekekre, valamint az általános iskolai évfolyamukra vonatkozó differenciált óraszámokat, lásd: az Nkt. 6. számú mellékletében). Az Nkt. 27. § (7) bekezdésének első mondata értelmében mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség, mind a sajátos nevelési igény miatt a szakértői vélemény alapján magántanulóként tanulmányokat folytató egyéni foglalkozás keretében történő felkészítésére az iskolának tanulónként az osztályok heti időkeretén felül átlag heti tíz óra áll rendelkezésre. Szintén e szabály értelmében 2017. szeptember 1-jétől a sajátos nevelési igény miatt magántanulóként tanulmányokat folytató tanulók esetében ezen időkereten belül kell biztosítani az egészségügyi és pedagógiai célú habilitációs, rehabilitációs foglalkozásokat (ugyanakkor az időkeret az egyes hetek és tanulók között átcsoportosítható). Az Nkt. 27. § (8) bekezdése hatálybalépése óta változatlanul írja elő a gyógypedagógiai nevelésben oktatásban részt vevő nevelési oktatási intézményeknek – a sajátos nevelési igényű tanulók részére a sajátos nevelési igényéből eredő hátránya csökkentéséhez szükséges mértékű – kötelező egészségügyi és pedagógiai célú habilitációs, rehabilitációs tanórai foglalkozások szervezését (részletesen erre nézve lásd: szintén az Nkt. 6. számú mellékletében foglaltakat).
- [26] Az Nkt. 47. § (8) bekezdése – a hatályba lépése óta szintén változatlanul – a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat kiemelten kezeli, külön jog(osultság)ként nevesítve számukra a fejlesztő foglalkoztatásokat. Ezek megvalósításának módjaul a nevelési tanácsadást, az óvodai nevelést, az iskolai nevelést és oktatást, a kollégiumi nevelést és oktatást jelöli meg a törvény. Meghatározza továbbá a gyógypedagógiai nevelésben [Nkt. 47. § (9) bekezdése], oktatásban részt vevő nevelési, oktatási intézményekre vonatkozó kötelező feltételeket, mégpedig a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók speciális nevelési igényének megfelelő részletességgel. Ennek lényege, hogy a speciális sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló nevelését, oktatását speciális szakképzettséggel rendelkező szakember számára teszi csak lehetővé. (Így pl. a teljesség igénye nélkül: a sajátos nevelési igény típusának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatását írja elő, amennyiben az óvodai foglalkozás vagy a tanórai foglalkozás elsődleges célja a sajátos nevelési igényből eredő hátrány csökkentése, illetve az egészségügyi és pedagógiai célú habilitáció, vagy rehabilitáció.) Az erre vonatkozó szabályozás annak hatályba lépése óta annyiban változott, hogy a Módtv. 10. §-ával megállapított [47. § (9) bekezdés c) és d) pontjaiban foglalt] rendelkezések értelmében 2017. június 17-től az enyhé

értelmi fogyatékos tanulók idegen nyelv oktatását elláthatja gyógypedagógus végzettséggel és szakképzettséggel, továbbá „komplex” típusú felsőfokú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkező pedagógus; valamint enyhe értelmi fogyatékos tanulók rajz, testnevelés, technika, ének-zene, etika, a középsúlyos értelmi fogyatékos tanulók rajz, technika, ének-zene, etika, valamint az egyes keret-tervek által tartalmilag ezekkel egyenértékű tantárgyak oktatását elláthatja a tantárgynak megfelelő szakos tanár is.

- [27] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése a hatálybalépése óta tartalmaz – a tanulókat főszabály szerint terhelő érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés, illetve az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli – mentesítésre vonatkozó szabályokat azokra az egyéni adottságú és fejlettségű tanulókra nézve, akiknek szakértői bizottság véleménye alapján az szükségesnek bizonyul.
- [28] Ez a szabályozás 2018. augusztus 31-ig az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli (és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását előíró), valamint az egyes tantárgyak vagy tantárgyrészek értékelése és minősítése alóli mentesítését valamennyi olyan tanuló számára lehetővé tette, akiknek a szakértői bizottság véleménye alapján annak szükségessége – a tanuló egyéni adottságára, fejlettségére tekintettel – megállapításra került. Mindezek alapján az oktatási nevelési intézmény igazgatója mentesítette az adott tanulót az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól, és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írta elő [Nkt. 56. § (1) bekezdés a) pontja], illetve az értékelés alól és a minősítés alól mentesítette a gyakorlati képzés kivételével egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből [56. § (1) bekezdés b) pontja]. Emellett a szabályozás lehetőséget adott arra, hogy az érettségi vizsgán az utóbbi tantárgyak helyett a mentesítéssel rendelkező tanuló másik tantárgyat választhasson (a vizsgaszabályzatban meghatározottak szerint) [Nkt. 56. § (2) bekezdés]. A fent bemutatott mentesítésre vonatkozó szabályozás változott az indítvány által támadott módosítás folytán akként, hogy 2018. szeptember 1-jétől annak személyi köre (a további feltételek változatlansága mellett) már csak a szakértői bizottság általi szakértői véleményre alapítottnan is csak a sajátos nevelési igényű tanulók lehetnek.
- [29] A Módtv. 2017. június 17-től beiktatta az Nkt. 56/A. §-át, amely megállapította, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az Nkt.-ben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek.
- [30] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése rendelkezéseikhez kapcsolódóan 2018. szeptember 1-jétől az Nkt. átmeneti és egyes rendelkezéseit tartalmazó részében, az indítványozók által szintén kifogásolt 97. § (1a) bekezdése immáron rögzíti, hogy az a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló, aki 2018. augusztus 31. napjáig a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól mentesült, és a mentesítése nem szakadt félbe, a középfokú iskolai tanulmányainak befejezéséig jogosult a korábban már megszerzett (az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli) mentesülésre.
- [31] A sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók felvételi vizsgájával összefüggésben állapít meg – az általános szabályokhoz képest – eltérő szabályokat az Nkt. 51. § (5) bekezdése, amely értelmében ezen tanulók részére a felvételi vizsgán indokolt esetben biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt; az írásbeli vagy szóbeli felmérésen pedig biztosítani kell az iskolai tanulmányaik során általuk használt, megszokott eszközöket. Valamint előírja, hogy a vizsga szervezésével alkalmazkodni kell a tanulók adottságaihoz.
- [32] Ezen törvényi rendelkezéssel összefüggésben további részletszabályokat állapít meg a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: R.1.). A középfokú felvételi eljárás általános szabályai mellett külön rendelkezéseket (a sajátos nevelési igényű tanulókkal azonos kedvezményeket, illetve mentesítést) biztosít a sajátos nevelési igényű tanulókra, és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulókra nézve. Ilyen kedvezményt tartalmaz az R.1. 33. § (3) bekezdése, amely a központi írásbeli vizsgára való jelentkezéssel összefüggésben megállapítja, hogy mind a sajátos nevelési igényű, mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeknek, amennyiben élni kívánnak az Nkt. 51. § (5) bekezdésben foglalt kedvezményekkel, a jelentkezési lapjukhoz csatolniuk kell az ezen kedvezményekre vonatkozó kérelmüket, valamint a szakértői bizottság véleményét. (A központi írásbeli vizsgát szervező gimnázium, szakgimnázium igazgatója a kérelemről döntését határozatban hozza meg, amely kizárólag a központi írásbeli vizsga letételének körülményeire vonatkozhat. Döntésében rendelkezik továbbá a tanuló által használt, megszokott eszközök biztosításáról, az írásbeli dolgozat elkészítéséhez a munkaidő meghosszabbításáról, a vizsga meghatározott részeinek értékelése alóli felmen-

téséről.) Az R.1. 68. §-ában a sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő vizsgázó számára az általános szabályokhoz képest az írásbeli feladatok megválaszolására rendelkezésre álló időt legfeljebb harminc perccel megnöveli („meg kell növelni”). Továbbá biztosítja számára az iskolai tanulmányok során alkalmazott segédeszköz használatát. Egyben lehetőséget nyújt ezen vizsgázó számára, hogy írásbeli vizsga helyett szóbeli vizsgát tehessen [R.1. 68. § (4) bekezdés a)–c) pontok]. Míg az R.1. 71. § (3) bekezdése a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő vizsgázók vonatkozásában a szóbeli vizsgák általános szabályaihoz képest állapít meg eltérő szabályokat, így pl. ezen tanulók számára – szakvéleménnyel alátámasztott kérésre, az igazgató engedélye alapján – az általános szabályok szerinti harminc perc gondolkodási időt legfeljebb tíz perccel meg kell növelni, továbbá ezek a vizsgázók a szóbeli vizsgát írásban tehetik le.

- [33] A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: R.2.) – többek között – a szakértői bizottság tevékenységével összefüggésben részletes szabályozást tartalmaz a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók vizsgálatára, véleménye meghozatalára stb. vonatkozóan (pl.: R.2. 7. §, 15–18. §.).
- [34] A fentiek mellett a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet a sajátos nevelési igényű gyermekekre nézve részletesen meghatározza a speciális fejlesztési elveket és feladatokat az óvodai nevelés, mind az iskolai nevelés vonatkozásában.

IV.

- [35] Az indítvány nem megalapozott.
- [36] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján érdemben először azt vizsgálta, hogy az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrésze azzal, hogy 2018. szeptember 1-jétől már nem teszi lehetővé a beilleszkedési, tanulási, vagy magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára – amennyiben egyéni adottságuk, fejlettségük szükségessé tenné (a szakértői bizottság véleménye alapján), egyrészt az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli felmentésüket (ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írva elő), továbbá az egyes tantárgyakból, illetve tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli mentesítést, így az azok alóli mentesítésre 2018. szeptember 1-jétől kizárólag a sajátos nevelési igényű tanulók válhatnak jogosulttá; észszerű indok nélkül, hátrányosan különbözteti-e meg a beilleszkedési, tanulási, vagy magatartási nehézséggel küzdő tanulókat a sajátos nevelési igényű tanulókhöz képest.
- [37] 1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között [lásd például: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]]. Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszhető a teljes jogrendszerre, mivel „az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések 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” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [38] Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azt is, hogy addig, amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszer (mérce) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség és arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes [erre vonatkozóan lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], összefoglalóan továbbá: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egy-

mással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vethető fel. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes (összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]. Erre nézve legutóbb lásd még: 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [41]–[44]).

- [39] 1.2. Tekintettel arra, hogy jelen ügyben az értékelés alóli mentesítés/felmentés tekintetében alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó megkülönböztetésről van szó, az Alkotmánybíróságnak – a fentiekben bemutatott gyakorlatára figyelemmel – azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott rendelkezés, azaz az értékelés alóli mentesítés szempontjából egymással összehasonlíthatóak-e a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő tanulók a sajátos nevelési igényű tanulókkal.
- [40] Mint azt jelen határozat indokolásának III.2. pontjában (Indokolás [18] és köv.) már ismertette, a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak az Nkt. 4. § 25. pontja alapján az a gyermek minősül (szakértői bizottság szakértői véleménye alapján), aki meghatározott fogyatékossgal küzd (amely lehet: mozgásszervi, érzékszervi, értelmi, vagy beszéd-fogyatékossgal, vagy akár halmozott fogyatékossgal, továbbá autizmus spektrum zavarral vagy pszichés fejlődési zavarral).
- [41] A fogyatékos személy fogalmát határozza meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, amely értelmében fogyatékos személy az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással, illetve ezek bármilyen halmozódásával él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza és gátolja [4. § a) pont].
- [42] A miniszteri vélemény/állásfoglalás azt is kiemelte, hogy a World Health Organization 1980-ban a fogyatékossgal összefüggésben az alábbi (egymást követő és egymásból következő) problémaszinteket határozta meg: sérülés (károsodás a szervezet szintjén), fogyatékossgal (funkciózavar a képességek szintjén), akadályozottság (hátrány társadalmi szinten). Míg 1997-ben mindezt annyiban módosította, hogy ezeket párhuzamos síkként és kölcsönhatásokként értelmezi, de annak központi magja változatlanul a társadalmi megítélés és hátrány.
- [43] A fentiekkel szemben az Nkt. (4. § 3. pontja) azokat a gyermekeket, tanulókat sorolja a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók közé, akik nem minősülnek sajátos nevelési igényű gyermeknek, illetve tanulónak, azaz nem szenvednek a fent felsoroltak szerinti fogyatékossgal, de az életkorukhoz viszonyítottan jelentősen alulteljesítenek, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzdenek, továbbá közösségbe való beilleszkedésük, valamint személyiségfejlődésük nehezített, vagy sajátos tendenciákat mutatnak, mely hiányosságok oka pedig igen széles spektrumú lehet.
- [44] A miniszteri vélemény/állásfoglalás is utalt arra, továbbá az Nkt. rendelkezéseiből szintén megállapítható, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategória a fogyatékossgal feltételeinek – többek között – azért nem felel meg, mert nem hordoz magában funkciózavart és társadalmi akadályozottságot, az ugyanis többségében nem végleges állapot, hanem fejleszthető, és annak segítségével elérhető, hogy ezek a tanulók a többségi követelményeknek megfelelően tudjanak teljesíteni. Azaz az előző állapot – a sajátos nevelési igénnyel szemben – nem egy társadalmi akadályozottságot okozó tartós vagy végleges állapotot jelent. Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a két tanulói csoport a fogyatékossgal alapján nem összehasonlítható.
- [45] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a két tanulói csoport abból a szempontból hasonlítható össze, hogy mind a sajátos nevelési igényű, mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók az egyéni sajátosságaik, képességeik okán, az ún. tanulási problémával nem küzdő tanulói csoporthoz képest, attól eltérő, kiemelt figyelmet, és az egyénnek megfelelő speciális foglalkoztatást, rehabilitációt, fejlesztést, felzárkóztatást igényelnek a társadalmi leszakadás megakadályozása, illetve ezen gyermekek, tanulók esélyegyenlőségének biztosítása érdekében. Azaz jelen esetben a csoportképző ismérv az általános szabályokhoz képest eltérő, ún. különleges bánásmód, kiemelt, egyénre szabott fejlesztő nevelés és oktatás, melyet a jogalkotó egyébként maga is megjelenített az Nkt. 4. § 13. pont a) alpontjában. A két tanulói csoport tehát abból a szempontból mutat homogenitást, hogy a tanulók mindkét csoportban különleges, az általánostól eltérő fejlesztő nevelést, illetve oktatást igényelnek. Azaz a két tanulói csoport a különleges oktatási igény szempontjából összehasonlítható.

- [46] 1.3. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy volt-e, és mi volt az észszerű alkotmányos indoka annak, hogy a jogalkotó a két tanulói csoport tekintetében oly módon tett különbséget a kifogásolt szabályozásban, hogy 2018. szeptember 1-jétől az értékelés, minősítés, illetve egyes tantárgyak vagy tantárgyrészek alóli mentesítési jogosultságot a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók nem, kizárólag a sajátos nevelési igényű tanulók szerezhettek.
- [47] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. javaslata nem tér ki arra, hogy a korábbi szabályozástól eltérő értékelés alóli mentesítés szabályait miért változtatta meg oly módon, hogy arra 2018. szeptember 1-jétől kezdődően már csak a sajátos nevelési igényű tanuló szerezhet jogosultságot.
- [48] Az Alkotmánybíróság az indokolás III.2. pontjában (Indokolás [18] és köv.) részletesen áttekintette egyrészt az Nkt.-t, továbbá a vonatkozó miniszteri rendeleteket, és azt állapította meg, hogy a jogalkotó a Módtv. indítvánnyal támadott rendelkezésein kívül számos rendelkezésében tartalmaz a sajátos nevelési igényű gyermekekre, tanulókra vonatkozó speciális szabályokon kívül a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, illetve tanulókra vonatkozóan differenciált, az ún. általános szabályokhoz képest eltérő, vagy akár épp a sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal azonos, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat megillető fejlesztési lehetőséget biztosító rendelkezést. Ezek a rendelkezések igen részletesen szabályozzák a vizsgált két kiemelt, nemcsak a fogyatékossgal rendelkező sajátos nevelési igényű, hanem a fogyatékossgal nem rendelkező, ám tanulási nehézségekkel küzdő tanulói csoportra vonatkozóan a speciális igények figyelembevételét a köznevelésre, közoktatásra nézve: ez egyrészt megnyilvánul mind a tanulók egyéni fejlődési problémáinak, és (nemcsak fogyatékossgaiknak) szakértői bizottság általi felmérésében, továbbá a szakértői bizottság által kiállított szakértői véleményben megfogalmazott, egyénre szabott állapotuknak megfelelő, pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban való részesülés feltételeinek megteremtésében (így pl. az általános iskolák, középfokú iskolák kötelezését mind a sajátos nevelési igényű, mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára meghatározott óraszámú, differenciált fejlesztést biztosító egy-három fős foglalkozások tartására vonatkozóan).
- [49] Bár a jogalkotó a szabályozás módosításának indokát nem jelölte meg, a miniszteri vélemény/állásfoglalás indokolása szerint az értékelés és a minősítés alóli felmentés kivezetése a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók hosszútávú érdekeit szolgálják. Ezt – többek között – arra alapította, hogy a felmentés következtében az adott tanuló tanulmányai során nem sajátít el alapvető tudástartalmakat, készségeket, kompenzációs technikákat, ezért alapvető hátrányba kerülhet a többi hallgatóval, később pedig a többi munkavállalóval szemben. Továbbá a felmentés következtében az adott tantárgyak esetében nincs számításba vehető tanulmányi eredmény, amely a tanuló továbbtanulási lehetőségeit szűkítheti, vagy akár ellehetetleníti.
- [50] Az Alkotmánybírósághoz benyújtott *amicus curiae* a miniszteri állásfoglalás szakmai álláspontjával ellentétes, szintén szakmai véleményt fogalmaz meg. Érvelése szerint ugyanis a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók tantárgyi felmentése lehetőségének kivezetése a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategória lényegi funkciójának elvesztését, szakmai kiüresedését jelenti.
- [51] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel – mind a miniszteri állásfoglalással, mind az *amicus curiae* indoklásával összefüggésben – hangsúlyozni kívánja, hogy a különböző szakmai módszertani álláspontok alkalmasságának, eredményességének megítélése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, az ugyanis nem alkotmányosági kérdés. (A különbségtétel önkényességét ugyanis csak egy esetben volna lehetőség az adott módszerek valamelyikére mégis megállapítani, nevezetesen: ha azok valamelyike nyilvánvalóan alkalmatlan lenne az adott cél eléréséhez.) Az Alkotmánybíróság a konkrét indítvány kapcsán jelen esetben kizárólag azt vizsgálhatja, hogy lehet-e találni – a Módtv. kifogásolt rendelkezéseire nézve – olyan észszerű alkotmányos indokot, amely a különbségtételt nem teszi önkényessé. Mint ahogy az indítvány és a miniszteri vélemény/állásfoglalás is utal rá, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategória nem egyetlen homogén csoportot jelent, hanem maga is igen differenciált, számos alkategóriát tartalmaz, akár pl.: az alulteljesítés okát, vagy az egyéni fejlesztési lehetőséget vesszük figyelembe. Utóbbi esetre nézve maga az indítvány sem tartja kizártnak, hogy a felmentettek csoportján belül lehetnek olyan tanulók, akik eredményesebben lennének fejleszthetők az általános számonkérési rendszerben. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint bár a két tanulói csoport a különleges nevelési igény szempontjából összehasonlítható, – az indítvánnyal támadott módosítással létrejött új szabályozásbeli különbségtétel – észszerű indoka lehet, hogy a két kiemelt tanulói csoport fejlesztése, az eltérő állapotuk, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók egyéni adottságainak különbözősége folytán – a különböző fajta és eltérő mértékű tanulási nehézségeik és ebből adódó eltérő tanulási hátrányaik

leküzdése (fogyatékos – nem fogyatékos, azonban fejlesztésre szorul; fejleszthető – nem fejleszthető) önmagában a tanulók értékelésére vonatkozó differenciált szabályozással is megvalósítható.

- [52] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében sem találta megalapozottnak, ezért azt elutasította.
- [53] 2. Az indítvány szerint az Nkt. 97. § (1a) szabálya alaptörvény-ellenes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben, amely – 2018. szeptember 1-jei hatállyal – a közép fokú iskola befejezéséig egyes tantárgyakból és tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli mentesülést csupán azoknak a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára biztosítja, akik 2018. augusztus 31. napjáig már rendelkeztek mentesítéssel, és annak időtartama nem szakadt félbe.
- [54] Erre vonatkozóan azonban önálló alkotmányossági érvelést az indítvány nem tartalmazott, az indítvány csupán szoros összefüggés okán kérte annak megsemmisítését. Mindezekre tekintettel az alkotmányossági vizsgálata – határozott kérelem hiányában – nem volt lehetőség.
- [55] 3. Az indítványozók álláspontja szerint az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, valamint 97. § (1a) bekezdése folytán a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdései szerinti jogai is sérültek.
- [56] Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételként fogalmazza meg, hogy „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” E rendelkezés értelmében – az Alaptörvény javaslatának indokolása szerint – az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. A XV. cikk (5) bekezdése pedig a gyermekek mellett különleges gondoskodásra szoruló és védelmet igénylő csoportként emeli ki a családokat, a gyermekeket, nőket, időseket és a fogyatékkal élőket [lásd pl.: 17/2014. (V. 30.) AB határozat].
- [57] Az Alkotmánybíróság az indítványt ezen alaptörvényi rendelkezésekre nézve összefüggés hiányában elutasította.
- [58] 4. Az indítvány az indokolás IV.1. pontjában (Indokolás [36]) már vizsgáltakon túl azt is kifogásolta, hogy a módosított rendelkezések következtében a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók a tanulási nehézséggel nem rendelkező társaikkal szemben közvetett hátrányos megkülönböztetést szenvednek el – a számonkérésre vonatkozó azonos szabályozás (érdemjegyekkel történő értékelés) miatt –, mivel sokuknak olyan követelményeknek kell megfelelniük, amelyekre – a jogalkotó által fejleszteni kívánt – motivációjuk ellenére képtelenek.
- [59] Az Alkotmánybíróság – fentiekben már bemutatott diszkrimináció-tilalmára vonatkozó gyakorlata mellett – az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt klauzula védelmet nyújt a rejtett, vagy közvetett diszkriminációval szemben is. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közvetett diszkrimináció tilalmát sérti, ha egy látszólag általános jellegű és semleges jogszabályi rendelkezés vagy szabály végső soron a társadalomban gyakorta hátrányos különbségtétellel sújtott, az Alaptörvényben tételesen felsorolt, illetve velük döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárását, kirekesztését, vagy valamely lehetőségtől való megfosztását eredményezi. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint {erre nézve lásd legutóbb az Alkotmánybíróság 30/2017. (XI. 14.) AB határozatát, indokolás [64]-[68]} az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalma kiterjed azokra a közhatalmi intézkedésekre is, amelyek ugyan látszólag általános, semleges és mindenkire egyformán érvényes rendelkezést tartalmaznak, de eredményüket vagy hatásukat tekintve valójában mégis az alaptörvényi szabályban felsorolt tulajdonságú társadalmi csoportot sújtják további hátrányokkal. Vagyis végső soron egy ilyen tulajdonság valamelyikének jegyét hordozó csoport tagjainak kirekesztését eredményezik. {Erre vonatkozóan lásd: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29], valamint 3079/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [18], [20]}.
- [60] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel azt is megvizsgálta, hogy az értékelésre vonatkozó, jelenleg hatályos Nkt. 56. § (1) bekezdése rejtett diszkriminációt valósít-e meg azzal, hogy a nem fogyatékkal élő tanulók értékelésére vonatkozóan nem teszi lehetővé az értékelés alóli mentesítés lehetőségét, azaz ezen tanulók értékelése az általános, a különleges bánásmódot nem igénylő társaikkal azonos szabályok szerint történik.
- [61] Mint azt az Alkotmánybíróság a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatában (Indokolás [64]) megerősítette, rejtett diszkrimináció akkor állapítható meg, ha jogalkotó jól körülhatárolt csoportot hoz kedvezőtlen helyzetbe. A felsoro-

lás azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) esetjoga szerint tetszés szerint nem bővíthető, hanem kizárólag a társadalom úgynevezett sérülékeny, személyben rejlő tulajdonság mentén elkülönülő csoportjait ölelheti át [vö. pl. a guberálással kapcsolatos 176/2011. (XII. 29.) AB határozatban foglaltakkal, amely a hajléktalanokkal szemben ítélt közvetett módon diszkriminatívna a szabályozást]. Ehhez hasonlóan az EJEB szerint is az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetést tiltó szabály az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan nyílt felsorolással határozza meg az egyes társadalmi helyzetekben élőket. Ez a felsorolás – az EJEB – esetjoga szerint tetszés szerint nem bővíthető, kizárólag a társadalom úgynevezett sérülékeny, személyben rejlő tulajdonság mentén elkülönülő csoportjait ölelheti át [vö. 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [64]].

- [62] A fentiek alapján [176/2011. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás IV.4 pontja] tehát akkor beszélhetnénk rejtett diszkriminációról, amennyiben a fogyatékkal nem élő tanulók csoportján belül a jogalkotó egy jól körülhatárolható társadalmi csoportot hozna a konkrét szabályozás folytán kedvezőtlen helyzetbe.
- [63] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése 2018. szeptember 1-jétől az értékelés alóli mentesülés lehetőségét csupán a sajátos nevelési igényű tanulók számára biztosítja; ezzel a szabályozás valamennyi, nem fogyatékkal (a korábban már ismertettek szerint a fogyatékoság kategóriája szakértői bizottság által, szakértői véleményben kerül megállapításra) élő tanulóra nézve egységesen teszi kötelezővé az értékelést. A konkrét szabályozás a fogyatékkal nem élő tanulók közül a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók csoportjára – a korábbi szabályozáshoz képest – egységesen hátrányosabb/kedvezőtlenebb szabályozást állapít meg. Ugyanakkor megvizsgálva, hogy van-e ennek bármiféle észszerű indoka, szükséges megjegyezni, hogy maga az indítványozó is megerősítette, ezen tanulói csoport nem minden tagja számára jelent egységesen hátrányt az értékelés alóli mentesítés megszüntetése. Arra vonatkozóan, hogy az értékelés újbóli bevezetése mint pedagógiai módszer a konkrét tanulóra nézve jelent-e bármiféle hátrányt, vagy épp a tanuló fejlődése, fejlesztése szempontjából eredményes lehet-e, csakis az egyéni szempontok megfelelő vizsgálatát követően állapítható meg. Azaz található észszerű indok arra nézve, hogy a fogyatékkal nem élő tanulók miért az általános szabályok szerint kerüljenek értékelésre. Ugyanakkor, mivel maga a nem fogyatékkal élő tanulók csoportja sem homogén, hanem többféleképpen is differenciált (beilleszkedési, tanulási magatartási nehézséggel küzdő tanulók, valamint tanulási problémával egyáltalán nem küzdő gyermekek, de számos más differenciálást is fel lehet sorolni). Önmagában a kifogásolt szabályozás folytán nem lehet olyan egységes, homogén csoportot nevesíteni, amelyet e szabályozás hatását tekintve egyértelműen hátrányosan érint. Ez legfeljebb a rendkívüli módon differenciált, nem fogyatékkal élőkre nézve egyéni adottságok alapján volna megállapítható, azaz egyes tanulókat érinthet az egyéni tanulásbeli különbségeik folytán, azonban ők jól elhatárolható, azonos tulajdonságokkal bíró társadalmi csoportnak nem tekinthetők. Ezért a kifogásolt szabályozást az Alkotmánybíróság nem találta a rejtett diszkrimináció tilalmába ütközőnek. Így az indítványt ebben a részében is elutasította.
- [64] 5. Az indítvány a kifogásolt rendelkezések folytán a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók művelődéshez való jogának sérelmét is állította.
- [65] A jelen határozat az indokolás III.2. pontjában (Indokolás [18] és köv.) már foglalkozott az Alaptörvény XI. cikk (1), és az annak tartalmát részletesen kibontó (2) bekezdésével. Eszerint az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése értelmében minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez; értve ez alatt a személyiség fejlődését szolgáló általános kultúra, műveltség elsajátításának a jogát, amelyet (legalábbis a művelődés alapjainak a megszerzését) az egyén többek között az oktatással sajátítja el. Ennek megfelelően állapítja meg az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése, rögzítve az állam intézményvédelmi kötelezettségét, hogy ezt az állam a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja.
- [66] Az Alkotmánybíróság – áttekintve az Nkt. vonatkozó szabályozásait – megállapította, hogy önmagában az a szabályozás, amely immár csak a sajátos nevelési igényű tanulók számára teszi lehetővé egyes tantárgyakból vagy tantárgyrészekből az értékelés alóli mentesítést, illetve az erre vonatkozó átmeneti rendelkezéseket kimenő rendszerben tartalmazza, a jelzett tanulói csoport művelődéshez való jogát nem akadályozza és nem is korlátozza; az Alaptörvény XI. cikkéből ugyanis nem vezethető le alanyi jogosultság valamely tantárgy alóli felmentésre. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

- [67] 6. Az indítvány az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, valamint az Nkt. 97. § (1a) bekezdése folytán azt is állította, hogy a „sajátos nevelési igényű” tanulókat ezen módosító rendelkezések mintegy megbélyegzik, stigmatizálják, mivel szükségtelenül rájuk kényszerítik, hogy „leplezhető fogyatékoságukat, pszichés zavarukat” ezek a tanulók nyíltan felvállalják, ezért a támadott rendelkezések az indítványozók szerint sértik az adott tanulók Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti jó hírnévhez való jogát.
- [68] 6.1. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 4. cikke 2018. június 29-i hatállyal megváltoztatta az indítvány által sérülni vélt Alaptörvény VI. cikkét. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában foglaltakra – megállapította, hogy az Alaptörvény adott rendelkezésének az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése okán, az Alkotmánybíróság a jó hírnév védelmével összefüggésben kialakított álláspontját jelen ügyben is irányadónak tekinti.
- [69] 6.2. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében védett magánszférához való jog tartalmát és az emberi méltósághoz való joggal fennálló kapcsolatát az Alkotmánybíróság már korábban is értelmezte. A 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban foglaltak szerint: „Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítás, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda nem hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [...]. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelemben részesíti egyén életéről alkotott képet is (jó hírnévhez való jog)” értve ez alatt az egyénnek a társadalom, közösség általi megítélését {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [82]–[84], 17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [70] Az Alkotmánybíróság a 3181/2018. (VI. 8.) AB határozatában (Indokolás [29]) szintén kifejtette, hogy a jó hírnév alapvetően korlátként érvényesül a szólásszabadság vonatkozásában, de kivételes esetben akár közvetlenül egy jogszabályi előírással összefüggésben is hivatkozni lehet annak megsértésére.
- [71] 6.3. Az Alkotmánybíróság az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze rendelkezéssel összefüggésben megállapította, hogy a szabályozás nem sérti a megnevezett tanulók jó hírnévhez való alapjogát, mivel az vonatkozásukban valótlan tény nem állít vagy híresztel, nem tüntet fel valós tény hamis színben, hanem szakértői bizottság által, szakértői vélemény alapján kerül objektív feltételek fennállása esetén megállapításra. Míg az Nkt. 97. § (1a) bekezdése az indítványozó által kifogásolt sajátos nevelési igényű tanulókra vonatkozó szabályozást egyáltalán nem, hanem a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében az értékelés alóli felmentés közoktatásból történő kivezetésének átmeneti rendelkezéseit tartalmazza. Ugyanakkor a beilleszkedési, tanulási magatartási nehézséggel küzdő tanulókkal összefüggésben is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az az adott tanuló vonatkozásában szakértői bizottság által objektív feltételek esetén kerül szakértői vélemény formájában megállapításra, tehát az annak valós, objektív tartalma folytán – jelen körülmények között – nem sért(het)i az adott tanulói csoportba tartozó tanuló jó hírnévhez való jogát. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében sem találta megalapozottnak.

V.

- [72] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése minden gyermek számára alanyi jogként biztosítja a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást. Míg az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósítását tűzi ki alkotmányos célként a jogalkotó számára.

- [73] 1. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben vizsgálata során megállapította, hogy az indítványban kifogásolt értékelés alóli mentesítésre vonatkozó szabályozás módosításával egyidejűleg, ugyanazon Módtv. egymást követő rendelkezésében a jogalkotó szükségesnek tartotta 56/A. §-ként az Nkt.-ba beiktatni a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók vonatkozásában, hogy ezen gyermekek, tanulók „a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek”.
- [74] A Módtv. 11. §-ához fűzött törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint „az Nkt. 56. § (1) bekezdés módosítása folytán indokolt pontosítás, amely egyértelműsíti, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek számára az Nkt.-ban biztosított fejlesztő foglalkozások továbbra is rendelkezésre állnak.”
- [75] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezés és a törvényjavaslat miniszteri indokolásának tartalma eltér. Amíg ugyanis a jogszabály nyelvtani értelme a fejlesztő foglalkoztatást „és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott”, tehát ezen túli kedvezményekben részesülést írja elő, addig a törvényjavaslat miniszteri indokolása csupán a fejlesztő foglalkozásokat tünteti fel kedvezményként a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára. Mint az nyilvánvaló, a törvényjavaslat indokolásának eltérő tartalma nem írhatja felül a jogszabályban szereplő normát. Így a jogi norma és a törvényjavaslat indokolásának ellentéte esetén egyértelműen a jogi norma tartalma az irányadó. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy ezen, a fejlesztő foglalkoztatáson túli, az Nkt. 65/A. §-ában megjelölt további kedvezmények szabályozására – az Nkt. 56/A. §-a hatályba lépése óta – sem törvényi, sem rendeleti szinten nem került sor.
- [76] 2. Továbbá az Alkotmánybíróság jelen szabályozással összefüggésben azt is megállapította, hogy nemcsak a nem fogyatékos, tanulási nehézséggel nem küzdő gyermekek esetében, de a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók esetében is az egyéni adottságok figyelembevételének teljes hiányában, az általános szabályok szerint kerül sor ezen tanulók számonkérésére. Azaz a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók általános szabályoktól eltérő számonkérését akkor sem teszi lehetővé a jogalkotó, amikor az egyéni szempontok, adottságok, képességek figyelembe vétele szakértői bizottság által, szakértői véleménnyel alátámasztható, indokolható lenne.
- [77] 3. Az Alkotmánybíróság – többek között – a 3018/2016. (II. 2.) AB határozatában megerősítette, hogy az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. E cikk (1) bekezdésének indokolása – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot is felhasználva – fogalmazza meg a XVI. cikknél, hogy a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket (Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság a dohánytermékek kiskereskedelmével összefüggő határozatában azt is leszögezte, hogy „az államnak a fent említett alapjogok illetve alaptörvényi kötelezettség érvényesülését/teljesítését biztosító objektív intézményvédelmi kötelezettsége teljesítése során biztosítani kell azt, hogy a gyermekek és fiatalkorúak testi és lelki egészségét minél kevesebb káros hatás érje” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [78] Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában utalt arra is, hogy „az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa” {3142/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [79] Jelen ügy kapcsán az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdését az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kontextusában lehet értelmezni. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, ahogy arra a jelen határozat indokolása már utalt, alkotmányos célként/értékként, az esélyegyenlőség elérése érdekében, pozitív diszkriminációként mondja ki, hogy „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket”.
- [80] Az Alaptörvény a gyermekeket mint a jövő generációk alapjait, számos további rendelkezésében is kitüntetett figyelemben és védelemben részesíti. Így – többek között – a Nemzeti hitvallás kiemeli, hogy „Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában. Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetség-

gükkel, kitartásukkal és lelkierejükkel ismét nagyra teszik Magyarországot”. Ennek elérése azonban a jelen generáció aktív magatartása folytán érhető el, azaz számukra kötelezettségekkel is jár. A Nemzeti hitvallás – többek között – erre nézve fogalmazza meg az utódokért viselt felelősség kötelezettségét („Felelősséget viselünk utódainkért”) is, de az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettsége („Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét”) is hozzájárulhat ezen cél eléréséhez.

- [81] Ahhoz, hogy ezek a gyermekek, tanulók a jövő generációinak aktív, alakító tagjaivá tudjanak válni, olyan hatékony, az érintett gyermekek tanulási nehézségeinek felszámolását érdemben segítő közoktatási nevelési szabályrendszer kialakítása és fenntartása szükséges, amely képes a közoktatásban az ő speciális igényeiknek megfelelő, egyénre szabott felzárkózásuk, fejlesztésük minél eredményesebb biztosítására.
- [82] Az Alkotmánybíróság a fenti határozataiban foglaltak alapján megállapította, hogy az Nkt. kedvezményeket biztosító rendelkezései azzal, hogy az értékelés szabályozása során a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók egyéni eltérő adottságait egyáltalán nem, még szakértői vélemény ellenére sem veszik figyelembe, illetve nem differenciálják; nem biztosítják megfelelően a tanulók egyéni képességeihez igazodó fejlődését. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem vezethető le valamely meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog, illetőleg állami kötelezettség. Ugyanakkor ezen alaptörvényi rendelkezésekből, különösen a XVI. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely, jelen esetben a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára a jogszabály szerint is minden esetben szakértői vélemény alapján biztosított, így szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről. Ez egyaránt történhet az Nkt. új 56/A. §-a szerinti további, szakmailag indokolt és hatékony kedvezmények kidolgozásával és bevezetésével, illetőleg a már meglévő kedvezményekhez történő hozzáférés feltételeinek jogszabályban rögzített javításával. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a jogalkotó anélkül döntött a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében az „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményének megvonásáról, hogy ezzel egyidejűleg nem gondoskodott a jogszabályban rögzített módon a már meglévő kedvezményekhez történő hatékony hozzáférés intézményi és anyagi feltételeinek javításáról, illetőleg nem gondoskodott további, az Nkt. 56/A. §-a szerinti szakmailag indokolt és hatékony kedvezmények kidolgozásáról. Mindezen hiányosságok együttesére figyelemmel az Alkotmánybíróság hivatalból megállapította: azzal, hogy a jogalkotó a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók tanulási nehézségei, hátrányai leküzdését elősegítő további – többek között az Nkt. 56/A. §-ában általa is szükségesnek tartott – kedvezményeket biztosító szabályozást nem alkotta meg maradéktalanul, megsértette a fentiekben bemutatott, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből folyó azon kötelezettségét – összhangban az Alaptörvény Nemzeti hitvallásban foglaltakkal –, hogy olyan szabályozást alakítson ki ezen gyermekek közoktatására, köznevelésére nézve, amely a gyermekek, tanulók egyéni képességeihez igazodva minél inkább próbálja elősegíteni fejlődésüket, és ezzel biztosítani társadalmi felzárkózásuk minél hatékonyabb megvalósulását. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozni kívánja: annak megállapítása, hogy ez az egyéni képességeket megfelelően figyelembe vevő fejlesztés milyen további kedvezmények nyújtásával, vagy más módon érhető el, a jogalkotó szakmai kompetenciájába tartozó kérdés.
- [83] Az értékelés alóli felmentés kivezetése nyomán a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók hátrányait az is kiküszöbölheti, ha a további, a hátrányok leküzdését és a felzárkózást elősegítő eszközök kidolgozásáig és megvalósításáig e tanulók a korábbi felmentésben részesülnek.
- [84] 4. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy amennyiben a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának a teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [85] Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára nem alkotott az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezménysszabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók felzárkóztatását és esélyegyenlőségük megvalósulását.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30. napjáig tegyen eleget.

VI.

- [86] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [87] Egyetértek a határozat rendelkező részével, azonban az indokolás kiegészítését szükségesnek tartom az alábbiakkal.
- [88] Az elfogadott határozatból következik, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó szakmai szempontok alapján a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára biztosított „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményének teljes kivezetését határozza el, akkor nem csupán az vezethető le az Alaptörvényből, hogy ezzel egyidejűleg a jogalkotó olyan további kedvezménysszabályokat is köteles alkotni, amelyek képesek maradéktalanul biztosítani ezen gyermekek, tanulók Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét.
- [89] Ilyen esetekben a jogalkotónak arról is gondoskodnia kell, hogy az érintett gyermekek, tanulók Alaptörvényben biztosított jogai a korábbi szabályozás kivezetése, és az új szabályozás bevezetése közötti átmeneti időszakban is folyamatosan és maradéktalanul érvényesüljenek. Ekként mindaddig, amíg az új kedvezménysszabály hatékony megvalósításának intézményi és anyagi feltételei nem állnak teljes egészében rendelkezésre, a jogalkotó nem szüntetheti meg a korábban biztosított, szakmailag indokolt kedvezménysszabályt, azaz az „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményét. Csak ebben az esetben tesz ugyanis az állam eleget a jelen esetben különösen az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettségének.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [90] Nem értek egyet az indítvány elutasításával, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak – az alábbiakban kifejtett indokok miatt – az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrészét meg kellett volna semmisítenie.
- [91] 1. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „[m]inden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”. Az alkotmányozó hatalom a rendelkezés normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban kiemelte, hogy „[e] védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket”.
- [92] A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosítása nem csak az Alaptörvény alapján, hanem a nemzetközi jogi szabályok alapján is kiemelt védelmet élvez. E körben elsősorban a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményt szükséges kiemelni, amelyet az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki Magyarországon. Az Egyezmény a preambulumban kiemeli, hogy a gyermekeket érintő védelem és gondoskodás körében alapvető szabályozási szempontként kell megjelennie annak, hogy „a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége”. Az Egyezmény 29. cikk (1) bekezdés a) pontja pedig kifejezetten rögzíti, hogy az Egyezményben részes államok megegyeznek abban: a gyermek oktatásának részben arra kell irányulnia, hogy elősegítse „a gyermek személyiségének kibontakozását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetősegek legtágabb határáig való kifejlesztését”.
- [93] A gyermekek jogainak védelme az Európai Unió Alapjogi Chartájában is megjelenik. A 24. cikk (1) bekezdés első mondata kimondja, hogy „[a] gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”. A 24. cikk (2) bekezdése pedig egyértelművé teszi, hogy „[a] hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie”. Az Alapjogi Charta Magyarázata kiemelte, hogy e rendelkezések „a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt, és valamennyi tagállam által megerősített egyezményen alapulnak” (HL C 303, 2007. 17. oldal).
- [94] 2. Az Alkotmánybíróság a gyermeki jogok védelmével összefüggő gyakorlatában – a fentiekben hivatkozott nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokra is figyelemmel – jellemzően azt hangsúlyozta, hogy „a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat, amely magában foglalja többek között a gyermekjóléti alapellátások biztosítását, a megfelelő oktatási és egészségügyi alrendszerek működtetését éppen úgy, mint a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítését.” (1091/B/1999. AB határozat, ABH 2002. 1081, 1085.) Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „[a]z állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak [...] normatív és intézményes összefüggéseire. A jogrendszer egészének működésében pedig tükröződnie kell a különböző állami feladatok teljesítéséből fakadó jogi és jogon kívüli érdekek kiegyensúlyozott összemérésének” {1091/B/1999. AB határozat, ABH 2002. 1081, 1086–1087.; megerősítette: 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}.
- [95] Az Alkotmánybíróság a 3018/2016. (II. 2.) AB határozatában is megerősítette, hogy „[a]z Alaptörvényhez fűzött indokolás [...] a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot is felhasználva fogalmazza meg a XVI. cikknél, hogy a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat” (Indokolás [31]).
- [96] A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában több esetben rámutatott: a gyermekekről való gondoskodás komplex állami feladat, amely jogi aktivizmust kíván meg. Ennek keretében a jogalkotónak a különböző állami feladatok teljesítéséből fakadó jogi és jogon kívüli érdekek kiegyensúlyozott összemérésére kell törekednie.
- [97] 3. Az adott esetben az indítványozók álláspontja szerint a támadott szabályozás azért ütközik az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe, mert az értékelés alóli mentesítés lehetőségétől eleső tanulók (a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók) a mentesítés elvesztésével elesnek a hatékony és egyéni adott

ságuknak megfelelő értékeléstől. Ennek következménye pedig „az iskolaválasztás beszűkülése, a felsőoktatás-hoz való hozzáférés elnehezülése, illetve szélső esetben a köznevelésből való kiesés lehet”.

- [98] A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulókra vonatkozó szabályozást a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXII. törvény iktatta a közoktatásról szóló szabályozás rendszerébe. Ennek miniszteri indokolása hangsúlyozta, hogy a törvényi szabályozás a Gyermekek jogairól szóló Egyezményben vállalt kötelezettségek alapján fogalmazta meg a különleges gondozáshoz való jogot. A szabályozás abból indult ki, hogy „nehéz elhatárolni mely esetben kell a részképesség zavarban szenvedő gyermeket, tanulót tanulási nehézséggel küzdő gyermeknek, tanulónak tekinteni, s mely esetben fogyatékos tanulónak”. Erre tekintettel a törvényi szabályozás nem foglalt állást ebben a kérdésben, hanem rábízta ezt a pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményekre, amelyek kellő szakértelemmel rendelkeznek ahhoz, hogy a gyermek, tanuló állapotának mérlegelésével döntsenek ebben a kérdésben. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ktm.) újra szabályozta azoknak a tanulóknak a körét, akik különleges gondozásra jogosultak. Az e körbe tartozó gyermekek, tanulók egy része a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdők közé, míg a másik része sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók közé tartozott. (A szabályozás szempontjaival összefüggésben lásd a Ktm. 3. §-ához fűzött indokolást.)
- [99] Az Nkt. hatályos rendelkezése a korábbi szabályozás rendszerét megtartva, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók körébe azt a gyermeket sorolja, „aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek” (Nkt. 4. § 3. pont).
- [100] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése eredetileg úgy rendelkezett, hogy „[a] tanulót, ha egyéni adottsága, fejlettsége szükségessé teszi, a szakértői bizottság véleménye alapján az igazgató mentesíti az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól, és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írja elő”. Ez a rendelkezés egészült ki az indítványozók által támadott új szövegrésszel, amelynek értelmében az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól csak a sajátos nevelési igényű tanulót lehet mentesíteni.
- [101] A konkrét ügyben rendelkezésre álló ún. *amicus curiae* beadványban megjelenő szakmai állásfoglalás az Nkt. – eredetileg hatályos – 56. § (1) bekezdésével összefüggésben kiemelte, hogy „fontos lépést jelentett az oktatási rendszer szükséges és esedékes paradigmaváltásához”. Kiemelte az állásfoglalás, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek jelentős része kognitívan fejlett, azonban sajátos nehézségei (pl. diszlexia, diszgráfia) miatt teljesítménye jelentős mértékben elmarad az értelmi képességétől. Az ilyen gyermekek esetében a szakmai tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a kisebb fejlesztések elmaradása a problémák súlyosbodását fogja okozni, és azokat a gyermekeket, akiket a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók körében nem diagnosztizálnak és kezelnek, azok a tanulmányaik során várhatóan fokozott hátrányos helyzetbe kerülnek, állapotukban további romlás várható. Az állásfoglalás felhívta a figyelmet arra is, hogy ezen gyermekek jelentős része, tényleges helyzete szerint átkerül majd a sajátos nevelési igényű gyermekek körébe, ahonnan a társadalmi felzárkózás sokkal nehezebb.
- [102] A hivatkozott szakmai állásfoglalás alapján fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróságnak az adott ügyben nem arról kellett állást foglalnia, hogy különböző szakmai módszertani álláspontok közül melyik alkalmasabb a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók társadalmi felzárkóztatására. Azt azonban minden szakmai állásfoglalás hangsúlyozza, hogy az egyéni képességekhez igazodó nevelési módszerek biztosítása elengedhetetlen, mert az egyéni szempontok figyelmen kívül hagyása az érintett gyermekek, tanulók felzárkóztatását elnehezíti, és súlyosabb esetben a fejlődésükben visszafordíthatatlan károsodást idézhet elő.
- [103] 4. A fentiek alapján megállapítható, hogy a gyermekek jogainak védelme a nemzetközi jogi és a hazai alkotmányos szabályozás körében is kiemelt védelem alatt áll. Az Alkotmánybíróság ezért több határozatában kiemelte, hogy a jogalkotót komplex jogalkotási kötelezettség terheli, amely magában foglalja a megfelelő oktatási rendszer kialakítását. Ennek keretében pedig, úgy gondolom, alapvető alkotmányos követelmény, hogy abban az esetben, ha a különleges bánásmód biztosítása szakértői vélemény alapján indokolt, a tanulási nehézséggel küzdő tanulók számára – bármely kategóriába is tartoznak – biztosított legyen az egyéni képességeikhez igazodó nevelési módszerek alkalmazása. Az a szabályozás, amely a különleges bánásmódot igénylő gyermekek

körében az egyéniesítés lehetőségét korlátozza, és ezzel a társadalmi felzárkózást nehezíti, nem felel meg az alkotmányos követelményeknek.

- [104] A kifejtettek alapján tehát megállapítható, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók esetén a jogalkotó az egyéni szempontokhoz igazodó nevelési módszerek megválasztását korlátozta. Ennek eredményeként a szabályozás még abban az esetben sem ad lehetőséget az egyéni nevelési szempontok – így különösen az értékelés és minősítés alóli felmentés – alkalmazására, ha ez egyébként az érintett vonatkozásában szakértői vélemény alapján szükséges volna. Véleményem szerint ezért az indítvánnyal támadott szabályozás az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe ütközik.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [105] Egyetértek azzal, hogy a határozat elutasítja az indítványt a rendelkező rész 2. pontjában. Nem tudom azonban támogatni a rendelkező rész 1. pontját, az alábbiak miatt.
- [106] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontja álláspontom szerint nincs tekintettel az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttségére, ugyanis e döntés a jogalkotót nem a támadott jogszabályi rendelkezések körében kötelezte jogalkotásra, hanem lényegében egy helyzetnek a megoldására hívta fel, amikor a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő tanulóakra vonatkozó kedvezményeknek e tanulók XVI. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét maradéktalanul biztosító további kedvezményes szabályok megalkotására kötelezte.
- [107] A rendelkező rész 1. pontját azért sem tudom támogatni, mert annak általános megfogalmazása a jogalkotót szinte megoldhatatlan feladat elé állítja, ezen okból pedig e döntéssel az érintett tanulókat megillető kedvezmények körének számukra kedvező változását nem segítjük elő.
- [108] Az indítványozók által kifogásolt szabályozás az érintett tanulók vonatkozásában a helyzetükre tekintettel korábban biztosított kedvezmények közül csak az értékelés, minősítés alóli mentesítést szüntette meg, a további kedvezmények változatlanul megilletik őket. Az általam is képviselt testületi álláspont szerint nem jogi (alkotmányossági), hanem (más) szakmai kérdés, hogy milyen kedvezmények biztosíthatják az érintett tanulók képességeinek fejlesztését, különleges, egyéni problémáik megoldását. A többségi határozat ugyanakkor azzal indokolja a jogalkotói mulasztás megállapítását, hogy az értékelés, minősítés alóli mentesítés kedvezményének megszüntetése az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének sérelmét okozta azzal, hogy az érintett személyi kört továbbra is megillető kedvezmények nem biztosítják maradéktalanul az érintettek XVI. cikk (1) bekezdés szerinti védelmét. Álláspontom szerint azzal, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapításával az érintett tanulóakra vonatkozó szabályozást, azaz a nekik biztosított kedvezmények körét hiányosnak minősítette, mégis csak szakmai kérdésben foglalt állást, függetlenül attól, hogy a szabályozandó kedvezményeket nem nevesítette („olyan” további kedvezményes szabályokat kell megalkotni, amelyek maradéktalanul biztosítják az Alaptörvényben biztosított jogot). A rendelkező rész 1. pontja szerinti megállapítás általános jellege feltehetően azt tükrözi, hogy (más) szakmai kérdésben az Alkotmánybíróság nem kíván határozott álláspontot elfoglalni, a megállapítás azonban álláspontom szerint ennek ellenére szakmai tartalmú, szakmai érvekkel, véleményekkel azonban megítélésem szerint kellően nem alátámasztott.
- [109] A határozat indokolásában szereplő érvek, főként azok ellentmondásossága folytán nem győztek meg sem a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességéről, főként pedig arról, hogy alaptörvény-ellenes szabályozást feltételezve, annak jogkövetkezményeként a rendelkező rész 1. pontja szerinti tartalommal kell a jogalkotót szabályozásra kötelezni a szükségesnek tartott változások elérése céljából. A mulasztás megállapítását, és a jogalkotónak a rendelkező rész 1. pontja szerinti tartalommal történő jogalkotásra kötelezését ezért támogatni nem tudom.

Budapest, 2019. március 12.

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

[110] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [111] Nem értek egyet az indítvány elutasításával, és hivatalból megállapított mulasztás mint jogkövetkezmény kimondásával.
- [112] A többségi határozat az indítvány alapján az Nkt. 56. § (1) bekezdésének az Alaptörvény XV. cikkébe ütközését vizsgálta. Az indítványozók sérelmezték, hogy az Nkt. 56. § (1) bekezdése szerinti kedvezménysszabályok 2018. szeptember 1-jétől csupán a „sajátos nevelési igényű” tanulókra vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság azért utasította el a diszkrimináció megállapítása iránt előterjesztett indítványt, mert 1. a két nehézséggel küzdő tanulói csoportra (vagyis a „sajátos nevelési igényű” és a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő”) vonatkozó eltérő szabályok megalkotásának létezik ésszerű indoka; 2. a kihívásokkal nem küzdő tanulók csoportjához képest nem „lehet olyan egységes csoportot nevesíteni, amelyet a szabályozás hatását tekintve egyértelműen hátrányosan érint”.
- [113] „A diszkrimináció megállapítása szükségképpen valamiféle összehasonlítást igényel, minthogy az bizonyos, meghatározott szempontból egyenlőnek tekintett személyek, dolgok vagy jelenségek megkülönböztetett kezelésében áll”, [45/2000. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2000, 344, 348.] akkor döntő jelentősége van a vizsgálat során az összehasonlítás alapját képező csoportok meghatározásának. Különösen lényeges ez a diszkrimináció két alaptípusába (közvetlen és közvetett) szorosan nem tartozó esetekben, amikor éppen a megkülönböztetés hiánya okozza az alaptörvény-ellenességet: „kivételes esetekben alkotmányellenes helyzet az eltérő ismervek ellenére történő csoportképzéssel is megvalósulhat: »[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes« [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 56.]” [20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]]. Az Alkotmánybíróság 12/2018. (VII. 18.) AB határozata szerint „[a] kezelésnek ez a módja is megkülönböztetéshez vezet abban a sajátos értelemben, hogy a korlátozást az okozza, hogy a szabályozás nem reflektál az elkülönülő csoport megkülönböztető jegyeire, jóllehet az Alaptörvényre visszavezethető, hogy figyelemmel kellene lennie azokra” (Indokolás [82]).
- [114] Jelen ügyben valójában erről van szó, ugyanis az Nkt. módosítása következtében a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulókra vonatkozó kedvezményeket szüntette meg a jogalkotó, egy körben kezeli ugyanis őket a kihívással nem küzdő tanulókkal. Diszkrimináció megállapításához szükséges a homogén csoport megjelölése, vagyis annak meghatározása, hogy megkülönböztetésre egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok vonatkozásában került-e sor. A XV. cikk értelmezése lehetőséget ad arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva legyen meghatározható, „melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. [...] Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja” [3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]].
- [115] Jelen ügyben a kérdés úgy tehető fel, hogy elhatárolható, külön kört képeznek-e a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanulók az oktatásban részt vevő, kihívással nem küzdő tanulókhöz képest. Ennek megválaszolása során jelen ügyben a hatályos szabályozás figyelembevételén túl a hatályon kívül helyezett jogszabály rendelkezéseire is tekintettel kell lenni, hiszen indítványozók éppen az ott szerepelt kedvezmények elvonását problematizálták, vagyis joggal merül fel kérdésként, mi lehetett a korábbi kedvezmények megállapításának indoka. A jelenleg hatályos Nkt. értelmező rendelkezéseit tartalmazó 4. § 13. pont tematizálása alapján a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók három csoportját különbözteti meg: 1. sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló; 2. beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló; valamint 3. kiemelten tehetséges gyermek, tanuló. Az Nkt. által bevezetett gyűjtőfogalom tehát a „különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók” köre, akiket megkülönböztetett figyelemmel kell illetni az oktatás

során. Jelen ügyben az első két csoport érintett, akikre vonatkozó eltérő rendelkezések (a tanulók kötelezettségei alóli kivételek formájában) a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt. tv.) rendelkezései alapján is léteztek. A Közokt. tv. 2003. szeptember 1-jén bekövetkezett módosítását megelőzően a fogyatékos kifejezést alkalmazta a jogalkotó a megkülönböztetett bánásmód és így a kedvezmények alapjaként, amelynek további alkategóriái lehettek. Mindebből adódóan a hátrányosan érintett homogén csoport a kihívással nem küzdő tanulókkal összevetve határozható meg, hiszen azonos tulajdonsággal bíró társadalmi csoportot képeznek a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók együttesen, tekintettel arra, hogy a kiváltó októl függetlenül (átmenetileg vagy tartósan) bekövetkezett állapotuk miatt adott időszakban segítségre, megkülönböztetett figyelemre szorulnak az oktatás során (is). Igaz, hogy az Nkt. (a korábbi Közokt. tv.-hez hasonlóan) nem határozza meg tételesen a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanulók csoportjának fogalmát, ennek indoka, hogy a minősítés a tudomány állásától is függ.

- [116] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése 2018. szeptember 1-jétől – az Nkt. 4. § 13. pontjával is ellentétesen – az oktatás során ugyanazon elbánásban részesülőnek tekinti a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanulókat a kihívással nem küzdő társaikkal. Az Nktv. keretei között, intézményenként megállapított pedagógia-programok szerint ugyanis a sajátos nevelési igényű tanulók kivételével, adott intézmény minden egyes tanuló-jára ugyanazon követelmények érvényesek. A jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző módon zárta el a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanulók csoportját a korábban meglévő kedvezményektől, hiszen figyelmen kívül hagyta a két tanulói kör közötti állapotbeli különbségeket, amely a segítségre szorulókat hátrányosan érinti. Ésszerűtlenül és indokolatlanul zárta ki a jogalkotó annak lehetőségét, hogy a kihívással küzdők a jogszabályban garantált segítség, kedvezmény igénybevételével a többiekhez hasonlóan tudjanak belépni és részt venni a közoktatás rendszerében. A többségi határozatban foglaltakkal ellentétben nem annak van jelentősége, hogy milyen okból (például testi rendellenesség, pszichés állapot) igényelnek e körbe tartozók megkülönböztetett figyelmet, hanem annak, hogy szakértői vélemények (pedagógiai szakszolgálat) alapján más (személyi) feltételekkel bírnak, és a kedvezmények biztosításával vehetnek részt a többiekhez hasonló hatékonysággal a közoktatás rendszerében.
- [117] Ezért az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze alaptörvény ellenes, ezért azt meg kellett volna semmisíteni az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján. Hozzá kell tennem, a szabályozás akkor is alaptörvény ellenes lenne, ha a különleges bánásmódot igénylő gyermekek másik körére, vagyis a sajátos nevelési igényű gyermekekre vonatkozó kedvezményeket is elvonná. A megsemmisítéssel elérhető lett volna, hogy a kedvezmények megállapítása az indokolt esetekre vonatkozó, szakértő kezekben maradjon és e segítség ne csupán integráció legyen, hanem valódi intézményi befogadás valósulhasson meg.
- [118] Az Abtv. 46. § (1) bekezdésében foglalt mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság vizsgálatának jogkövetkezménye. Megállapításának esetköreit az Abtv. 46. § (2) bekezdése tételesen meghatározza. E jogkövetkezmény megállapítását két okból nem támogattam. Egyrészt az indítvány alapján, az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 24. § (1) bekezdésében biztosított hatáskörben eljárva, az indítvánnyal támadott Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze alaptörvény-ellenességét kellett volna kimondania. Másrészt az indítvány éppen a kedvezmény szabályok hiánya miatt állítja az alaptörvény-ellenességet, amelyet így voltaképpen az Alkotmánybíróság megerősített, de annak pótlására nem mulasztás megállapítása, hanem az alaptörvény-ellenesség kimondása lett volna alkalmas. Hiszen ha az Alaptörvényből következik, hogy legyenek olyan kedvezményszabályok, amelyek a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanulók védelmét biztosítják a közoktatásban, akkor a már létező kedvezmények elvétele is alaptörvény-ellenes. Az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze megsemmisítésével tudta volna maga az Alkotmánybíróság orvosolni a sérelmet, megszüntetni a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozó megváltozott szabályozás alaptörvény-ellenességét.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [119] Egyetértek az indítvány elutasításával, azonban nem értek egyet a határozat mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító 1. rendelkező részi pontjával, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján a határozathoz az alábbi különvéleményt fűzöm.
- [120] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése 2018. szeptember 1-jétől kizárólag a sajátos nevelési igényű tanulók számára biztosítja az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés, valamint – a gyakorlati képzés kivételével – egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli mentesítés lehetőségét, míg a korábban e kedvezményre jogosult beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára ez a kedvezmény (mentesítési lehetőség) a továbbiakban nem biztosított.
- [121] A határozat az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből kiindulva a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozóan egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő kedvezmény szabályok „kialakítását” kéri számon a jogalkotón – megalapozatlanul.
- [122] Véleményem szerint nem következik az Alaptörvényből, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat a sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal azonos kedvezmények illessék meg. Magából az Nkt. 4. § 13. pontjából is csak az következik, hogy a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók (tágabb) csoportján belül – a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók mellett – a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók a kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók (nagyobb) csoportjába tartoznak, ebből azonban nem következik az azonos bánásmód, csakis a „különleges”. [Hiszen a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók csoportjába tartoznak a kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók is, akik az Nkt. alapján szintén a kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók (nagyobb) csoportjába tartoznak, az azonban értelemszerűen nem merül fel, hogy esetükben is azonos módon kellene a „kiemelt figyelmet” biztosítani.]
- [123] Az Nkt. 56/A. §-a előírja, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az Nkt.-ben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek. Véleményem szerint a „kiemelt figyelem” és a „különleges bánásmód” követelményének a jogalkotó eleget tesz; a határozat maga is felsorakoztatja indokolásában azokat a jogszabályi rendelkezéseket, melyek a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat megilletik – ezek ismételt felsorolásától most eltekintek. Néhány közülük csak példálózó jelleggel: az Nkt. 51. § (5) bekezdése értelmében a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló részére a felvételi vizsgán indokolt esetben biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli vagy szóbeli felmérésen biztosítani kell az iskolai tanulmányai során általa használt, megszokott eszközöket, a vizsga szervezésével alkalmazkodni kell az adottságaihoz. E rendelkezéshez kapcsolódóan pedig az R.1. 33. § (3) bekezdése további részletszabályokat állapít meg. Az R.1. 68. § (4) bekezdése a)–c) pontjai szerint pedig (a sajátos nevelési igényű tanulókhöz hasonlóan) a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók – szakértői bizottság szakvéleményével megalapozott kérésére, az igazgató engedélye alapján – az írásbeli feladatok megválaszolásához rendelkezésre álló időt legfeljebb harminc perccel meg kell növelni; lehetővé kell tenni, hogy az iskolai tanulmányok során alkalmazott segédeszközt használja; valamint lehetősége van írásbeli vizsga helyett szóbeli vizsgát tenni; stb.
- [124] A fentieknek megfelelően véleményem szerint nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, így a rendelkező rész vonatkozó 1. pontját támogatni nem tudtam.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1262/2017.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 48. számában



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 10/2019. (III. 22.) AB HATÁROZATA

a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény 10. § (6) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre* és *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Stumpf István* 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 kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény 10. § (6) bekezdése alapján, helyi önkormányzat általi felmondással megszüntetett jogviszonyokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a szerződő felek között a szerződés jogszerű megszüntetésére tekintettel alkalmazandó elszámolási szabályokat.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2019. június 30-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény 10. § (1) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény egészének megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó igazolt jogi képviselője (dr. Szecskay András, Szecskay Ügyvédi Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 16–17.) útján a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Kit.) egésze, illetve a 10. § (1) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál. Indítványát az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. (2) bekezdésében meghatározott hatáskör és indítványozói jogosultság alapján nyújtotta be.
- [2] 1.1. A Kit. 2016. július 1. napjával átalakította a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény által kialakított rendszert, a tevékenység biztosítását állami (katasztrófavédelmi) feladattá tette. Az indítványozó által támadott rendelkezések nagyobb része már 2015. december 27-én hatályba lépett. Ezen rendelkezések alkalmazásával az illetékes önkormányzat 2016. január 5-én úgy döntött, hogy 2016. július 1. napjától nem kívánja biztosítani a kéményseprő-ipari szolgáltatást, s ennek megfelelően az indítványozóval 2008. április 1-jétől 2017. december 31. napjáig terjedő határozott időtartamra kötött közszolgáltatási szerződést rendkívüli felmondással, 2016. június 30. napjával megszüntetette.
- [3] 1.2. A Kit. egészére vonatkozóan az indítványozó közjogi érvénytelenséget állított, amelyet azzal indokolt, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 2. pontjában foglalt kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása az Mötv. 145. §-a és az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatos kérdéskör, így a közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az indítványozó rámutatott, hogy az eredetileg benyújtott törvényjavaslat ennek megfelelően rendelkezett volna a Mötv.

13. § (1) bekezdés 2. pontja „kéményseprő-ipari tevékenység biztosítása” szövegrész hatályon kívül helyezéséről, de végül ezen sarkalatos rendelkezés nélkül fogadták el a törvényt. Az indítványozó szerint a támadott törvény esetében a jogalkotó megkerülte az Alaptörvényben előírt széleskörű konszenzus megteremtési kötelezettségét: megsértve a T) cikk (4) bekezdésében foglalt kétharmados szavazati arány követelményét kiüresíti az Möt. 13. § (1) bekezdés 2. pontjában rögzített közfeladatot. Ebből azt a következtetést vonta le az indítványozó, hogy az Országgyűlés alaptörvény-ellenesen fogadta el a Kit.-et, tehát az közjogilag érvénytelen.

- [4] 1.3. A Kit. 10. § (1) bekezdés b) pontja és (6) bekezdése rendelkezéseit érintően az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve, az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében és XII. cikkének (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadsága, továbbá az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tulajdonjog sérelmét állította.
- [5] A jogalkotó a tulajdonkorlátozást szerinte azáltal valósította meg, hogy lehetővé tette a közszolgáltatási szerződések határozott idő lejártá előtti felmondását az önkormányzatok részéről. Az indítványozó ezzel összefüggésben utalt egy képviselői módosító javaslatra, amely kompenzálta volna a szerződések lejárt előtti megszűnéséből eredő károk miatt a szolgáltatókat. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy bevételének és piacának szinte egészét az a joga biztosította, hogy a lakossági szektorban kéményseprő-ipari szolgáltatást végezhetett. Ezen jogától a magyar állam a Kit. elfogadásával megfosztotta, azaz beavatkozott tulajdonjogának békés élvezetébe. Az indítványozó szerint a tulajdonelvonás (kisajátítás) előfeltételei esetében nem érvényesültek, mert nem felelt meg a kivételesség követelményének, valamint kártalanításban sem részesült a tulajdonelvonás miatt. Ezt követően kimerítő részletezését adta annak, hogy a szerződés felmondása miatt milyen vagyoni hátrány érte, így többek között hosszú távú hitelek fedezete szűnt meg, bérletekből származó kötelezettségeket kellett kiegyenlíteni és az idő előtti felmondás következményeit vállalni, végkielégítéseket kellett fizetni a munkavállalóknak.
- [6] Az indítványozó a jogbiztonság sérelme körében utalt a szerzett jogok védelmére, továbbá a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára. Ez utóbbit indokolva kifejtette, hogy a Kit. 10. §-ában foglalt szabály az elfogadását megelőzően létrejött jogviszonyokat érinti. Álláspontja szerint azáltal valósul meg a visszamenőleges hatályú jogalkotás, hogy a rendelkezéseket a hatálybalépés előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.
- [7] A vállalkozás szabadsága az indítványozó szerint azért sérül, mert a törvényalkotó a Kit. elfogadásával az adott vállalkozáshoz való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.
- [8] 2. Az indítványozó a beadványát az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívása nyomán kiegészítette, illetve pótolta az ügyvédi meghatalmazást, küldött cégkivonatot és csatolt aláírási címpéldányt.
- [9] Az indítvány-kiegészítés egyértelműen rögzítette a támadott jogszabályi rendelkezéseket és megerősítette az alapindítvány indokolásának érvelését.
- [10] 3. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megke-reste az igazságügyi minisztert és a belügyminisztert.

II.

- [11] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.
- [12] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

[13] 2. A Kit. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„10. § (1) A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény alapján kötött, e törvény hatálybalépésekor hatályban lévő közszolgáltatási szerződés (a továbbiakban: közszolgáltatási szerződés) esetében a helyi önkormányzat e törvény hatálybalépésétől számított huszonegy napon belül dönt, hogy
a) a közszolgáltatási szerződés alapján annak lejártáig a közszolgáltatást biztosítja, vagy
b) a közszolgáltatást 2016. július 1-től nem biztosítja és a közszolgáltatási szerződést felmondja, a kéményseprő-ipari tevékenységet pedig a 2. § (1) bekezdés szerinti kéményseprő-ipari szerv, kéményseprő-ipari szolgáltató látja el.”

„(6) A közszolgáltatási szerződés megszüntethető
a) rendes felmondással, e törvény hatálybalépésétől számított legalább hat hónap felmondási idővel abban az esetben is, ha a közszolgáltatási szerződés ezt nem teszi lehetővé,
b) közös megegyezéssel, valamint
c) az (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben rendkívüli felmondással.”

III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság 2016. július 5-én az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján, tanácsban eljárva a panasz befogadásáról döntött, mivel az a közjogi érvénytelenség megállapíthatóságának alapjául megjelölt és Alaptörvényben biztosított jognak nem minősülő T) cikk (4) bekezdését leszámítva megfelel az Abtv. által támasztott formai és tartalmi követelményeknek.
- [15] A befogadási eljárás során az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül a szerződéses viszonyokba való olyan közvetlen beavatkozás vizsgálata, amely a Kit. hatálybalépése előtt létrejött kontraktusokat nem egyszerűen érinti, hanem azokat – a lejárát előtt – egyoldalúan bármilyen ellentételezés nélkül megszüntethetővé teszi. Az ügy súlyát – és az esetleges jogsérelem mértékét – fokozza az a körülmény, hogy a vizsgált szabályozás nem a civilisztika körébe tartozó klasszikus polgári jogi szerződéseket érinti, hanem olyan közszolgáltatási szerződésekbe avatkozik be, amelyek zavartalan és biztonságos teljesítése szoros összefüggésben áll az állam életvédelmi kötelezettségével.
- [16] 2. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak ebben a körben abban a kérdésben is állást kellett foglalnia, hogy jelen eljárás keretei között van-e lehetőség a Kit. közjogi érvénytelenségének vizsgálatára, mivel az indítványozó többek között a sarkalatos törvények elfogadására irányuló eljárási szabályok megsértéséből eredő közjogi érvénytelenség miatt kérte a teljes Kit. megsemmisítését.
- [17] 2.1. Ahogyan arra az indítványozó is utalt, az Alkotmánybíróság a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban megállapította, hogy „egy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét okozó norma alaptörvény-ellenességének vizsgálatát megelőzheti annak a vizsgálata, hogy egyáltalán érvényesen jött-e létre a vizsgált, alaptörvényi jogokat tartalmában esetlegesen sértő jogszabály, hiszen a norma érvényes létrejötte előfeltétele a további tartalmi vizsgálatnak” (Indokolás [19]). Az Alkotmánybíróság a fent idézett határozatában azonban azt is kifejtette, hogy az „alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz és nem pedig bárki által kezdeményezhető elvont utólagos normakontroll. Ebből következően immanens eleme, hogy az indítványozó elsősorban egyéni jogsérelmére alapozva kérheti a norma vizsgálatát, a jogalkotási eljárás vélt vagy valós hiányosságaira, közjogi érvénytelenségre hivatkozással – alaptörvényben biztosított jog egyéni jogsérelme nélkül – közvetlenül nem” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ebből az következik, hogy alkotmányjogi panasz esetén közjogi érvénytelenségre csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmének állítása mellett (azzal közvetlen összefüggésben), nem pedig ahelyett lehet hivatkozni, enélkül ugyanis nem lehet szó személyes, közvetlen és aktuális érintettségéről.

- [18] 2.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban két petitumot fogalmazott meg. A teljes Kit. megsemmisítését azon az alapon kérte, hogy a jogalkotó nem sarkalatos többséggel helyezte át kormányzati hatáskörbe a kéményseprő-ipari tevékenység ellátását, míg a másik petitum tekintetében az indítványozó által megjelölt sérelem abban áll, hogy „a jogalkotó megteremtette annak a lehetőségét, hogy a helyi önkormányzat a kéményseprő-ipari szolgáltatást végző társasággal kötött, határozott idejű közszolgáltatási szerződést – szerződésszegés hiányában – indokolás nélkül felmondja” (indítvány-kiegészítés 3. oldal). A két kérelem között azonban nincs olyan összefüggés, amely alapján az állított közjogi érvénytelenség szükségképpen együtt járna a másik petitumban megfogalmazott, Alaptörvényben biztosított jogok sérelmével. Attól ugyanis, hogy a közfeladat ellátása átkerült a Kormány hatáskörébe, még nem következne szükségszerűen a szerződések idő előtti felmondása. Ilyen összefüggést az indítványozó sem tárt fel, a közjogi érvénytelenségre önmagában, nem pedig valamelyik Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben hivatkozott.
- [19] Ennek a körülménynek azért van kiemelt jelentősége, mert az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jog, az ugyanis a jogrendszer felépítésével kapcsolatos rendelkezést tartalmaz, nem pedig az államhatalommal szemben teremt alkotmányos garanciákat az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. Ennélfogva alkotmányjogi panasz alapjául önmagában nem szolgálhat.
- [20] Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak a közjogi érvénytelenség vizsgálatára jelen ügy keretei között nincs lehetősége, ezért ezt az indítványi elemet az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság a fentiek fényében érdemben a Kit. 10. § (1) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése megsemmisítését célzó indítványi elemeket vizsgálta.
- [23] 2. Az indítványozó egyrészt az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadságához való jog sérelmét állította – felhívva az Alaptörvény M) cikkét is –, melynek oka, hogy a törvényalkotó a Kit. elfogadásával az adott vállalkozáshoz való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.
- [24] Tekintettel arra, hogy az indítványozó kifejezetten a Kit. 10. § (1) bekezdés *b*) pontjával és (6) bekezdésével kapcsolatban állította a vállalkozáshoz való jog sérelmét, az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvéből következően csak azt vizsgálhatja, hogy ezen támadott rendelkezések sértik-e az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát. Ennek során az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy ezek a jogszabályhelyek mindössze a konkrét, önkormányzatokkal kötött szerződések felmondhatóságáról rendelkeznek, a kéményseprő-ipari szolgáltatás további folytathatóságáról nem szólnak, azt nem tiltják meg. Ebbe az irányba esetlegesen mutató rendelkezést csak a Kit. 2. § (1) bekezdés *a*) pontja tartalmaz, de az sem határozza meg a feladat ellátására kijelölt szervezetet. A kijelölésről csak a kéményseprő-ipari szerv kijelöléséről szóló 401/2015. (XII. 15.) Korm. rendelet rendelkezik, amelyet azonban az indítványozó nem támadott. Mivel a Kit. 10. § (1) bekezdés *b*) pontjával és (6) bekezdésével kapcsolatban az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá az állítását, továbbá a másik petitumban megfogalmazott közjogi érvénytelenség állításával sem hozta összefüggésbe a vállalkozáshoz való jog sérelmét, az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ezen része érdemi elbírálásra nem alkalmas.
- [25] 3. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog sérelmét is állította.
- [26] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalta össze a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát. „Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alap-

jogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más {ABH 1993, 373, 380., legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}. Ugyanez az AB határozat kimondja: »Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás.« (ABH 1993, 381.)” (Indokolás [161]). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi {lásd például: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.

- [27] Az indítványozó azonos érvek alapján egyidejűleg hivatkozott az alapjog alaptörvény-ellenes korlátozására és annak elvonására, gyakorlatilag felváltva használva a két fogalmat. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy a támadott törvényi rendelkezések egyidejűleg nem valósíthatják meg a tulajdonhoz való alapjog alaptörvény-ellenes korlátozását és annak elvonását.
- [28] Az indítványozó szerint a közszolgáltatási szerződések határozott idő lejártá előtti felmondásának lehetősége okozza a tulajdonkorlátozást. Mivel a lakossági szektorban végzett kéményseprő-ipari szolgáltatástól megfosztotta a jogalkotó, ezzel beavatkozott tulajdonjogának békés élvezetébe. Szerinte azonban a kisajátítás előfeltételei nem érvényesültek, mert nem felelt meg a kivételesség követelményének, valamint kártalanításban sem részesült a tulajdonelvonás miatt.
- [29] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által kifejtett gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének az oltalma alatt. A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban foglaltakhoz hasonlóan (Indokolás [20]) megállapítható, hogy önmagában az, hogy az indítványozó hosszabb időn át, határozott időtartamra szóló szerződés alapján kéményseprő-ipari tevékenységet folytatott, amelyből rendszeres jövedelemre tett szert, nem jelenti azt, hogy az említett tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna.
- [30] Úgyszintén emlékeztet rá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások/vállalkozók által a vállalkozási tevékenység végzéséhez szükséges és annak megkezdésekor eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát. Ezen felül a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit sem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]}.
- [31] Ebből következően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben alkotmányjogi értelemben megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására sem került sor.
- [32] 4. Az indítványozó álláspontja szerint a Kit. támadott rendelkezései sértik a jogbiztonság követelményét is. Ebben a körben utalt a szerzett jogok védelmére, továbbá a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára.
- [33] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében az abban megfogalmazott jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében van helye {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]}. Ebből következően a szerzett jogok védelme körében nem, de a visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben helye van a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége vizsgálatának.
- [34] Az indítványozó kifejtette, hogy a Kit. 10. §-ában foglalt szabály az elfogadását megelőzően létrejött jogviszonyokat érinti, ugyanis a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezései a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.
- [35] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából fakad a jogbiztonság követelménye. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {38/2012. AB határozat, Indokolás [84]}. A jogi normák

előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye feloleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen, és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad maiorem partem*) jogalkotásra irányadó {3278/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [71]}. Nem terjed ki a tilalom a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. [...]« A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan” {lásd például 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [71]}.

- [36] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kit. támadott rendelkezései, melyek a múltban keletkezett, de jövőre vonatkozó jogviszonyok megszüntetését teszik lehetővé (mégpedig a törvény hatálybalépését követő, vagyis jövőbeni időponttól), nem nyilvánítanak valamely magatartást jogellenessé, és a hatálybalépést megelőző időre nem állapítanak meg vagy tesznek terheesebb kötelezettséget.
- [37] 5. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor jelentősége van annak, hogy a korábbi szabályozás alapján az önkormányzatok hosszú távú, határozott időre szóló közszolgáltatási szerződéseket kötöttek a kéményseprő-ipari szolgáltatókkal. Ezeket a közszolgáltatási szerződéseket az önkormányzatok a Kit. felhatalmazása alapján közös megegyezéssel, továbbá rendkívüli vagy rendes felmondással (akkor is, ha erre a szerződés nem biztosított lehetőséget) megszüntethették. A szerződések megszüntetése ugyan nem kötelező törvényi előírás, de mindenképpen a határozott idejű szerződéses viszonyokba való olyan közvetlen beavatkozásnak kell tekinteni, amely által a jogalkotó akár a szerződés rendelkezésével szemben is megteremti az egyoldalú felmondás lehetőségét.
- [38] A jogalkotó jelen esetben nem csak magánjogi jogviszonyokba avatkozott be, hanem arról döntött, hogy egy közszolgáltatást a továbbiakban más szervezeti keretek között kell ellátni. A törvényjavaslat előterjesztői indokolása szerint ennek egyik célja a kéményseprő-ipari tevékenység hosszú távú, zavartalan ellátásának biztosítása volt az emberi élet védelme és a vagyonsbiztonság érdekében. A kéményseprő-ipari közszolgáltatásban jelentkező zavarok ugyanis az ellátásban bizonytalanságot okoztak, és ezzel tűz-, illetve életveszély kockázatát eredményezték. Ezért az előterjesztő szerint a korábbi közszolgáltatási rendszer – elsősorban életvédelmi és kármegelőzési szempontokra figyelemmel – nem volt fenntartható (T/3784. számú törvényjavaslat indokolása).
- [39] A belügyminiszter – az igazságügyi miniszterrel közösen kialakított – álláspontja szerint a kéményseprő-ipari közszolgáltatásban 2014-től folyamatosan jelentkeztek ellátási zavarok, a közszolgáltatók egymást követően mondták fel a szerződéseket, illetve jelentették be a tevékenység végzésének ellehetetlenülését. Emiatt a rendszert korrigálni kellett, ugyanis 2015-ben már 309 településen kellett közérdekű szolgáltatókkal ellátni a közfeladatot. A Kit. által megteremtett felmondási lehetőség szerinte megfelelt az alkotmányjogi követelményeknek, ugyanis a szerződéskori körülmények lényegesen megváltoztak. A miniszter szerint biztosítva volt a hatékony jogorvoslat lehetősége is. Azt is megemlítette, hogy a szerződések nem a törvény erejénél fogva, hanem polgári jogi keretek között, a felek akaratából szűntek meg. Érvelése szerint az állami szerv csak azokon a településeken lép fel, ahol a szerződést a felek megszüntették, a korábbi közszolgáltatók 90%-a pedig más szolgáltatási területeken továbbra is jelen van a piacon.
- [40] A kivételes jogalkotói intervenció alkotmányossági feltételeit az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata fejlesztette ki a tartós jogviszonyok jogszabályi átalakíthatósága céljából. A 8/2014. (III. 20.) AB határozat rendelkező része értelmében az Alkotmánybíróság „megállapítja, hogy jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – megváltoztathatja. Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli.” Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozta azt is, hogy a szerződésekbe történő állami beavatkozás megítélésénél abból kell kiindulni, hogy „a jogbiztonság követelményei, a szerződéses szabadság, a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom akkor érvényesülnek, ha az egyedi szerződések bírói úton való módosítása feltételeitől a jogalkotó a szerződések tömegének módosításakor nem térhet el. A magánjogi tartós

jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. A bírói szerződésmódosítás a magánfelek eltérő érdekeinek új egyensúlyba hozására alkalmas eszköz az eset összes körülményeinek mérlegelésével. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett” {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [91]}. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy: „[a] jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, az nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [67]}.

- [41] A fentiek szerint azt önmagában nem lehet elvitatni a jogalkotótól, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége alapján és különösen az Alaptörvény XXII. cikkében foglalt közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében olyan jogszabályt alkosson, amely megfelelő felhatalmazás esetén akár egy közszolgáltatási rendszer gyökeres átalakításával is együtt járhat. Még az sem kizárt, hogy ez egyúttal a jövőre vonatkozóan hosszú távú, határozott időre kötött szerződéses viszonyokba történő beavatkozással jár együtt. Ennek során azonban a jogalkotónak számos más kötelezettsége mellett a fent rögzítettek szerint figyelemmel kell lennie minden fél méltányos érdekeire.
- [42] Természetesen a Kit. sérelmezett szabályai alapján nem kizárt a szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetése, ahogy az sem, hogy a felek egyoldalú felmondás esetén is kölcsönösen el tudnak számolni egymással. Azonban amennyiben ez az elszámolás nem jár eredménnyel, úgy a szolgáltató azáltal kerül terheesebb helyzetbe, hogy a felmondásból eredő vagyoni hátrányok kiegyenlítését kénytelen az arra vonatkozó elszámolási szabályok nélkül megkísérelni. Ezek olyan hátrányok, amelyek a törvényi beavatkozás nélkül be sem következtek volna. Az is fontos körülmény, hogy a beavatkozás jogszerűségére tekintettel a bíróság csak a jogszerű felmondás jogkövetkezményeit tudja alkalmazni. Így a szolgáltató nem tudja érvényesíteni a szerződés felmondásából eredő olyan kárait, melyek azért következtek be, mert bízott a szerződés további fennmaradásában. Ráadásul a felmondási ok független attól, hogy a szolgáltató szerződésszerűen teljesített-e.
- [43] Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozathoz hasonlóan (Indokolás [66]) jelen ügyben is azt állapította meg, hogy a fenti körülményekre tekintettel nem alkalmazhatók közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül, minden hátrányra teljeskörűen kiterjedő módon a jogkövetkezményeket illetően a kártérítésre, vagy kártalanításra vonatkozó, vagy a valamely szerződés felmondásánál vagy jogi lehetetlenülésénél irányadó általános elszámolási szabályok.
- [44] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint éppen ezért a Kit. hiányosságánál fogva nem teremti meg a felmondással érintett kéményseprő-ipari szolgáltatók számára a felmondásból eredő, a szerződő felek között a szerződés jogszerű megszüntetésére tekintettel alkalmazandó elszámolási szabályokat.
- [45] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, 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 Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, egyebek mellett az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az említett szabályozási hiány a vizsgált esetben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézi elő.
- [46] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a fent rögzítettek szerint ugyanis a jogbiztonság követelménye azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak. A törvényi úton történő szerződésmódosítás esetén pedig amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell venni és a jogalkotói beavatkozás nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat.
- [47] A Kit. szabályozása alapján a közszolgáltatási szerződések közös megegyezéssel, rendkívüli felmondással, vagy a rendes felmondási idő leteltével, azaz a közös megegyezést leszámítva a kéményseprő-ipari szolgáltatók akaratán kívül, a törvényi felhatalmazás folytán közölt felmondások miatt megszűntek. A Kit. 10. § (6) bekezdés a) pontja alapján az sem kizárt, hogy a jövőben esetleg ez idáig még fel nem mondott szerződéseket is felmondhatnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó kötelessége azoknak a szabályoknak a megalkotása, amelyek biztosítják, hogy a szerződő felek közötti elszámolás bizonytalanságára tekintettel a felmondással érintett szolgáltatók ne kerülhessenek hátrányosabb helyzetbe, mint amivel a szerződések saját rendjében történő megszűnése esetén kellett számolniuk. Ez ugyanis olyan vagyoni hátrányt jelenthet a felmondással érintett szolgáltatók oldalán, amelyet a Kit. törvényi szabályozása megfelelően nem ellentételez, nem kompenzál.

- [48] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása nem jelenti azt, hogy az Országgyűlésnek olyan törvényt kellene alkotnia, amely a kéményseprő-ipari szolgáltatók elmaradt hasznának megtérítéséről is rendelkezik. Csak a szerződésekkel közvetlenül összefüggő, az érvényes szerződések jogszerű felmondása folytán közvetlenül és igazolhatóan bekövetkezett, a szerződő felek közötti elszámolás során másképp nem érvényesíthető és egyéb úton nem kompenzálható vagyoni hátrányok kiegyenlítését biztosító szabályokat érinti a mulasztás megállapítása.
- [49] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes helyzet felszámolása érdekében a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, amely átmeneti időre hatályos törvény megalkotása útján orvosolható. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény és a Kit. rendelkezései között. Egyúttal az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a Kit. 10. § (1) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt a fentiekben foglaltak szerint elutasította.

V.

- [50] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendelte határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [51] Egyetértek a többségi határozat rendelkező részével. Ugyanakkor az a szakmai meggyőződésem, hogy az indokolásban figyelemmel kellett volna lenni a helyi önkormányzatok törvényen alapuló kötelező feladatainak teljesítése érdekében megkötött közszolgáltatási szerződések sajátosságaira.
- [52] 1. Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése és a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja értelmében a kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat helyben biztosítható közfeladatai körében ellátandó, törvényben előírt kötelező feladata volt a Kit. – alkotmánybírósági eljárásban elbírált, 2015. december 27-én hatályba lépett – módosításáig.

- [53] Akkor, amikor a helyi önkormányzatok a fentiek szerinti közfeladataikat teljesítik, főszabály szerint szerződéses kapcsolatba lépnek más jogalanyokkal. Ezek a szerződések azonban nem a Ptk. szerinti vállalkozási szerződések, de nem is értelmezhetőek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:256. § (1)–(3) bekezdései szerinti kötelmi jogviszonyban.
- [54] A helyi önkormányzat ebben az esetben a közszolgáltatási kötelezettség törvényi címzettje, aki annak teljesítése érdekében szerződéses viszonyra lép a közszolgáltatást teljesítő szolgáltatóval. A szerződéses viszony tartalma értelemszerűen közjogi jellegű, mivel a törvényi környezet határozza meg magát a közszolgáltatási kötelezettség mibenlétét, a teljesítés lehetséges módját, a szerződés alanyait (például a szolgáltatóvá válás feltételeit, a szolgáltatást nyújtó gazdálkodó szervezet kiválasztásának szabályait, stb.), és tárgyát (például a szolgáltató kötelezettségeit és jogosultságait, a szerződés felmondásának, megszűnésének körülményeit, stb.).
- [55] Ettől eltérő kérdés, de szintén törvényi rendezésre vár annak a szerződéses viszonynak a szabályozása, amely a szolgáltató és a fogyasztó között jön létre akkor, amikor a fogyasztó a szolgáltatást igénybe veszi (például ilyen kérdés lehet a szolgáltatót terhelő szolgáltatási kötelezettség mértéke, időbelisége, avagy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának elvére figyelemmel a díj- és pótdíj-megállapítás kérdése, a szerződésszegés – esetlegesen a Ptk.-hoz képest speciális – jogkövetkezményei, stb.).
- [56] A helyi önkormányzatok kötelező feladatához tartozó közszolgáltatások tehát hárompólusú viszonyrendszerben teljesülnek: a helyi önkormányzat a törvényi kötelezettség címzettje, amelynek az közjogi karakterű – mert speciális törvényi keretek között érvényesülő – kötelelem révén tesz eleget akkor, amikor szerződést köt a szolgáltatóval. Emellett azonban a közszolgáltatást a fogyasztó felé a szolgáltató nyújtja, amelynek feltételrendszere szintén törvényi keretek között – a Ptk. 6:256. §-a szerinti, emellett egyéb, speciális törvényi feltételek mellett – valósul meg.
- [57] Ezt a hárompólusú viszonyrendszert tisztázta az Alkotmánybíróság a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában (ABH 2009, 941, 970.), a „nyugvó közlekedés”, azaz a közterületi parkolással kapcsolatos korabeli szabályozás alkotmányossági vizsgálata kapcsán. [Megjegyzendő, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja értelmében a kéményseprő-ipari szolgáltatás a gépjárművek parkolásának biztosításával egyezően a helyi önkormányzatok településüzemeltetési közfeladatai közé tartozik ma is.]
- [58] 2. A jelen esetben a helyi önkormányzat és a szolgáltató közötti szerződéses viszony keretei tekintetében a Kit. hozott létre változást. Ugyanakkor nem teremtett egyensúlyt a helyi önkormányzatnak biztosított rendkívüli felmondási ok mint előny és az annak révén a szolgáltató oldalán keletkező esetleges hátrányok felszámolása között. Ez a szabályozásbeli hiányosság pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére visszavezethető alaptörvény-ellenességet eredményezett.
- [59] A Ptk. 6:256. §-ában szabályozott „közszolgáltatási szerződéssel” kapcsolatos szabályok ezt a hiányosságot nem orvosolhatják, mivel azok nem a helyi önkormányzat és a szolgáltató közötti viszonyt rendezik.

Budapest, 2019. március 12.

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [60] A határozat rendelkező részével és a döntés érdemét alátámasztó indokolással nagyrészt egyetértek. Nem osztom azonban az indokolás egyes megállapításait az alábbiak szerint:
- [61] 1. A határozat a vállalkozáshoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérelmének vizsgálatát az indítványhoz kötöttség elve alapján azért nem látta érdemben lefolytathatónak, mert az indítványozó csak a Kit. 10. § (1) bekezdés *b)* pontját és annak (6) bekezdését támadta, a Kit. 2. § (1) bekezdés *a)* pontját [és a 401/2015. (XII. 15.) Korm. rendeletet] mint az „ebbe az irányba esetlegesen mutató rendelkezést” nem. Ezzel a megállapítással szemben álláspontom az, hogy mivel a Kit., indítványozó által sérelmezett 10. § (1) bekezdésének *b)* pontja, utaló szabályt tartalmazva kifejezetten felhívja a tevékenység végzésével kapcsolatos rendelkezést tartalmazó 2. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának – figyelembe véve az indítványban

kifejtett érvelést is –, semmi akadálya nem lett volna, e vizsgálat elvégzéséhez még az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdés szerinti felhatalmazást sem kellett volna igénybe venni.

[62] Fentiek alapján tehát az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére alapított indítványi hivatkozás álláspontom szerint nem lett volna visszautasítható.

[63] 2. A határozat a jogalkotó mulasztását az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményére hivatkozva mondta ki. Véleményem szerint – egyetértve természetesen azzal, hogy egy szabályozás megalkotásának elmulasztása nyilvánvalóan minden esetben felvetheti a jobbiztonság sérelmét –, jelen ügyben a mulasztás nem a B) cikk (1) bekezdésébe foglalt általános követelménnyel, hanem közvetlenül az Alaptörvény XIII. cikkének tulajdonvédelmi rendelkezéseivel lett volna indokolható. Ez esetben mind a határozat rendelkező részének megfogalmazása, mind annak indokolása egyértelművé tette volna a jogalkotó számára, hogy nem általában valamely „elszámolási” szabályokat, hanem a törvényi úton megteremtett szerződés-megszüntetési jogcímhez illeszkedő – a szolgáltatás sajátosságait figyelembe vevő – kártalanítási rendelkezéseket kell (kellett volna) megalkotnia.

Budapest, 2018. március 12.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

[64] A többségi határozat szerint az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy a kéményseprő ipari tevékenységre vonatkozó közszolgáltatási szerződések jogszerű felmondása esetére nem alkotta meg a felek elszámolásához szükséges jogszabályt.

[65] Ezzel a megállapítással a következők miatt nem értek egyet.

[66] A magyar közjogban, közigazgatási jogban egyre inkább jellemző az úgynevezett közjogi, pontosabban közigazgatási szerződések (közszerződések) elterjedése. Ennek keretében állami vagy önkormányzati igazgatást végző szervek, szervezetek vagy személyek közigazgatási feladat ellátására, joghatás kiváltására alkalmas szerződést kötnek, közhatalmuk átruházása nélkül. A tételes jogban azonban – kivételt képez ez alól a médiaszolgáltatásról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 191. § (1) bekezdése – nem találkozhatunk a „közigazgatási szerződés” fogalmával, habár jócskán léteznek a közjogi és a magánjogi elemek keveredéséből létrejött szerződések például a hatósági szerződés; a településrendezési szerződés; koncessziós szerződés; vagy éppen a jelen ügyben is érintett közszolgáltatás átruházására irányuló szerződés.

[67] Az egyes szakigazgatási ágazatok hatályos jogszabályai számtalan területen lehetőséget biztosítanak arra, hogy a közszolgáltatás ellátására feljogosított közigazgatási szerv, szervezet vagy személy egy tőle elkülönülő (kívül álló) jogalanyra ruhazza át szerződéssel e feladat ellátásának jogát. Így történik például a közoktatás igazgatása, a szociális igazgatás, egészségügyi igazgatás területén és így történt ez a kéményseprő-ipari szolgáltatás ellátása során is. Jelen ügy alapkérdése, hogy az így megkötött közszolgáltatási szerződések mint a kibocsátó közigazgatási szervek (egyben az egyik szerződő fél) aktusai mely jogágba tartozóként minősíthetőek. Elveszítik-e véglegesen magánjogi jellegüket; és annak köszönhetően, hogy a szakági jogszabályok tételesen meghatározzák mit kell tartalmazniuk, csupán a közjog, közelebbről a közigazgatási jog hatóterületén maradnak. Álláspontom szerint e kérdést az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben vizsgálnia kellett volna, hiszen csak ennek megválaszolásával igazolható vagy cáfolható a többség szerinti alaptörvény-ellenes hiány.

[68] A szerződések joga a polgári jog szabályozási tárgyainak része, mégpedig a kötelmi jogon belül. A szerződések jogának általános szabályai ebből adódóan a Ptk.-ban szerepelnek. A Ptk. tárgyi hatályának meghatározása során (1:1 §) úgy fogalmaz, hogy „[e] törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait”, a szerződés fogalmát pedig a 6:58. §-ában a következőképpen rögzíti: [a] szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére”. A mulasztás megállapításából arra következtethetünk a *contrario*, hogy az úgynevezett közszolgáltatási szerződések nem tartoznak a Ptk. hatálya alá, ezért mondhatta a többség, hogy a közigazgatási jogban nincs a közszolgáltatási szerződés felmondása esetén az elszámolásra vonatkozó szabály. Ezzel nem értek egyet. Igaz, hogy a Ptk. a szerződés fogalmának meghatá-

rozása során kifejezetten a „polgári jogi” kontraktus meghatározására törekedett, ám az is igaz, hogy a Ptk. védőernyője alá vonja a „személyek vagyoni és személyi viszonyainak” egészét. Azért, mert a közszolgáltatási szerződések alapja közjogi jellegű igazgatási kapcsolat (közszolgáltatási feladat telepítése), nem zárhatóak ki e szerződésekre vonatkozó szabályok köréből a Ptk. rendelkezései. Külön törvényi rendelkezés állított hiányában is érvényesíthetőek tehát a szerződésből eredő követelések (a Ptk. 6:121. §-ában meghatározottak kivételével) bírósági eljárásban.

- [69] Az Alkotmánybíróság gyakorlata során már több alkalommal vizsgálta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből egyes esetekben milyen követelmények erednek általánosságban a jogi szabályozással, illetve jogalanyok jogi helyzetének újraszabályozásával kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság a 3310/2018. (X. 16.) AB határozatban meg is fogalmazta, hogy „[h]a a jogalkotó egy jogterületet újraszabályoz, akkor ennek során – az új szabályozás céljának megfelelően – szükséges lehet jogalanyok egyes jogviszonyainak, sőt akár jogállásuknak átfogó felülvizsgálata is, ami függő jogi helyzeteket teremthet. [...] Ha tehát a jogalkotói beavatkozás az addig világos jogszabályi környezetben, rendezett körülmények között működő jogalanyok jogállását ellentmondásossá, jogviszonyainak meglétét (illetve tartalmát) indokolatlanul bizonytalanná teszi, az nincs összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság követelményével” (Indokolás [45]).
- [70] Ezek a feltételek jelen ügyben nem teljesülnek. Az indítványozó által alaptörvényesnek tartott Kit. ugyanis közszolgáltatási szerződések felmondására a jogszerű felmondás lehetőségét teremtette meg az önkormányzatoknak; ezenkívül nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kizárná a szerződés felmondáshoz tartozó jogkövetkezmények (bírósághoz fordulás) alkalmazását.
- [71] Mindezek alapján az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le, hogy a közigazgatási jog különös részébe tartozó jognak tartalmaznia kellene elszámolási szabályokat a kéményseprő-ipari tevékenységre vonatkozó közszolgáltatási szerződések jogszerű felmondása esetére.
- [72] Az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztást akkor állapítja meg az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján, ha „a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos”. Tekintettel arra, hogy a Ptk. szabályai a fentiek alapján előre látható, világos szabályozást tartalmaznak, az Abtv.-ben foglalt feltétel nem teljesült, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértő mulasztást indokolatlanul állapította meg az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

- [73] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. március 12.

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

- [74] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/461/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 48. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 11/2019. (III. 29.) AB HATÁROZATA

a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 2018. január 1. és 2018. december 31. között hatályos 44. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és bármely folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indoklásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 2018. január 1. és 2018. december 31. között hatályos 44. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenes volt.

2. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 2018. január 1. és 2018. december 31. között hatályos 44. § (3) bekezdése a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 6.K.31.737/2018. és 6.K.31.700/2018. szám alatt, valamint a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója a 2019. február 5-én meghozott 6.K.31.737/2018/8. számú végzésével az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve egyrészt a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 2018. január 1. és 2018. december 31. között hatályos 44. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, másrészt e rendelkezés alkalmazásának folyamatban lévő ügyekben való kizárását. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés elmentés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal.
- [2] Ugyanezen bíró az azonos napon meghozott 6.K.31.700/2018/11. számú végzésével az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztve az Abtv. 25. §-a alapján szintén az Alkotmánybírósághoz fordult, ugyanezen jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében. Az Alkotmánybíróság a két indítvány tartalmi egyezősége miatt az ügyeket egyesítette.
- [3] 1.1. Az indítványozó bíró előtt folyamatban lévő mindkét ügyben a hatóság a felperest a jogalap nélkül felvett nevelési ellátás és iskoláztatási támogatás visszafizetésére kötelezte. Mindkét felperes a határozattal szemben méltányossági kérelmet terjesztett elő arra való hivatkozással, hogy a támogatást az arra jogosult számára átadták. A hatóság az egyik esetben a kérelmet elutasította, míg a másik esetben annak részben helyt adott és részben elutasította, mindkét esetben a felperes által csatolt, a jogszabály által előírt közös nyilatkozat formai hiányosságai miatt. A felperesek ezt követően bírósághoz fordultak, kérve a határozat bírósági felülvizsgálatát. A támadott jogszabályi rendelkezés értelmében ugyanakkor a méltányossági jogkörben hozott döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehet hivatkozni.
- [4] Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott rendelkezés formális jogorvoslattá degradálja a bírói utat, így nem felel meg a hatékony jogvédelem követelményének. A bírónak nincs lehetősége arra, hogy érdemben megvizsgálja a közigazgatási határozat jogszerűségét, így a közigazgatási per nem jelent valódi és tényleges jogvédelmet. A hatóság számára biztosított mérlegelési és méltányossági jogkörnek ugyanúgy bírói kontroll alatt kell állnia, mint az egyéb jogkörben hozott döntésnek, ugyanakkor a sérelmezett rendelkezés semmilyen teret nem hagy arra, hogy a bíróság érdemben elbírálja a méltányossági jogkörben hozott döntést, a perorvoslat kizárólag formális. A támadott rendelkezés ezért a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog sérelméhez vezet.

II.

[5] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„XXVIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[6] 2. A Cst. érintett rendelkezése:

„44. §

[...]

(3) A méltányossági jogkörben hozott döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehet hivatkozni.”

III.

[7] A bírói kezdeményezések megalapozottak.

[8] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. Az eljárásban alkalmazni kell a támadott normát, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, pontosan és egyértelműen megjelöli ugyanis az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezést, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítvány egyszersmind megindokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.

[9] 2. Az Alkotmánybíróság a közelmúltban két ügyben is vizsgálta, hogy mennyire felel meg a jogorvoslathoz való jog követelményeinek az a jogalkotói megoldás, mely szerint méltányossági jogkörben hozott döntéssel szemben csak semmisségi okra hivatkozással lehet a határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezni.

[10] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) az árvaellátás, illetve kivételes nyugellátás vonatkozásában vizsgálta a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 95/A. § (2) bekezdésében foglaltakat, mely szerint a kivételes nyugellátás megállapítása, a kivételes nyugellátás-emelés engedélyezése, az egyszeri segély engedélyezése, a tartozás méltányosságból történő mérséklése, elengedése, valamint a fizetési kedvezmény engedélyezése ügyében hozott döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehet hivatkozni. A 25/2018. (XII. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) pedig a társadalombiztosítási támogatással nem rendelhető gyógyszer árához kért méltányossági támogatást az ügy felperese. Ebben az ügyben a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése mondta ki, hogy a méltányossági jogkörben hozott döntést kizárólag semmisségre hivatkozva lehet megtámadni. Az Alkotmánybíróság mindkét ügyben megsemmisítette a támadott szabályozást,

az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, illetve a (7) bekezdésben foglalt jogorvoslathoz való jog sérelme miatt.

- [11] 2.2. A felmerülő tárgyazonosság miatt az Alkotmánybíróság jelen ügyben is fenntartja az idézett két döntésben foglaltakat. Mindkét döntés a jogorvoslat ténylegessége, illetve a hatékony bírói jogvédelem követelményeit alapul véve állapította meg az alaptörvény-ellenességet. Eszerint minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslat ténylegességének követelménye, vagyis az, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, két elemet foglal magában: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága. A hatékony bírói jogvédelem követelménye része a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak. A jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.
- [12] A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkör meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. Alaptörvény-ellenes az a jogszabály, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk (Abh1., Indokolás [16]–[19], Abh2., Indokolás [16]–[17]).
- [13] A méltányossági jogkör vonatkozásában a két döntés kiemelte, hogy a közigazgatás joghoz kötöttségének elvén tekintettel, a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, vagyis kell egy normatív rendelkezés, ami megteremti e jogkört a közigazgatási szerv számára (jogalkotói méltányosság). Felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E felhatalmazás megléte a joghoz kötöttségből fakadóan egyszersmind azt is jelenti, hogy az alkalmazhatóság jogi feltételei, vagyis az, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés jogszabályban rögzítettek kell, hogy legyenek. A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása pedig bírósági kontroll alatt áll [a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (5) bekezdés]. A jogszabályban meghatározott méltányossági szempontok téves értékelése megalapozhatja a jogszabálysértés megállapítását. Hasonlóképpen, ha a mérlegelési szempontok nem derülnek ki a határozatból, akkor a döntés megalapozottsága sem vizsgálható, ami szintén jogszabálysértő. Ha a jogalkotó hatósági jogalkalmazást rendelt el az adott tárgykörben, a jogalkalmazó nem dönthet szabadon, mindennemű kötöttség nélkül (Abh1., Indokolás [33], Abh2., Indokolás [21]).
- [14] 3. Jelen ügyben a Cst. 7. § (1) bekezdése meghatározza a nevelési támogatásra, a 8. § (1) bekezdése pedig az iskoláztatási támogatásra jogosultság feltételeit, a 41–43. § pedig azokat a körülményeket, amelyek alapján megállapítható, hogy valaki jogalap nélkül vett igénybe ilyen támogatást, illetve az ezzel kapcsolatos eljárási kérdéseket. A 43. § (5) bekezdése rögzíti a jogalap nélkül felvett támogatás kivételes méltányosságból való elengedésének, illetve mérséklésének feltételeit (ha annak megfizetése az adós és a vele együtt élő közeli hozzátartozó megélhetését súlyosan veszélyezteti és a behajtási eljárás eredménytelen volt), míg a (6) bekezdés a méltányosságból való elengedés lehetőségét, amennyiben a visszafizetésre kötelezett személy az ellátás teljes összegét az arra jogosult személynek átadta, a felvett ellátás összege nem haladja meg a jogosultat megillető összeget és a jogosult nem részesült egyidejűleg az ellátásban. Az eljárási részletszabályokat az ügyben érintett időszakban a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmazza, mely a Cst. 43. § (6) bekezdése szerinti méltányossági kérelem vonatkozásában meghatározza az ahhoz csatolni szükséges, a jogalap nélkül felvett támogatás átadásáról és átvételéről szóló nyilatkozat formai (magánokirat, ellátva az átadó és az átvevő aláírásával) és tartalmi követelményeit (a jogosultnak átadott összeg és az átadás időpontjának megjelölése).

- [15] A hatóság által e körben hozott döntés a Kp. 4. § (3) bekezdése szerint közigazgatási cselekménynek minősül, ezért közigazgatási per tárgya lehet. A méltányosság ugyan széleskörű mérlegelést tesz lehetővé a hatóság számára, de ez nem jelentheti azt, hogy annak vizsgálata, hogy a jogszabályi keretek között maradt-e ez a mérlegelés, vagy sem, bírósági kontroll nélkül maradhat. A közigazgatási per során a bíróság vizsgálja a megállapított tényállást, a bizonyítékok mérlegelését, a bizonyítékokat maga is mérlegelheti, vizsgálja az alapvető eljárási szabályok betartását, illetve az anyagi jogértelmezés helyességét. Jelen esetben vizsgálható lenne például az, hogy valóban hiányos-e a csatolt közös nyilatkozat és sor került-e hiánypótlásra. E kérdések vizsgálatát ugyanakkor a támadott szabályozás nem teszi lehetővé, a vizsgálható hibák körét ugyanis a semmisségi okokra szűkíti. Hasonlóképpen, az alkalmazható jogkövetkezmények közül is csak a megsemmisítésre van lehetőség, semmisségi ok miatt, más hiba értékelését és más jogkövetkezmény alkalmazását a törvény nem teszi lehetővé. A bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Hasonlóképpen nincs következménye az anyagi jogi rendelkezések téves értelmezésének, félretételének sem (Abh1., Indokolás [25]–[30], Abh2., Indokolás [20]).
- [16] Tekintettel arra, hogy a támadott szabályozás szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, így az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti, az alapjog-korlátozás követelményei közül az arányosság vizsgálhatósága fel sem merült. Mindezeket együttesen figyelembe véve az Alkotmánybíróság a Cst. 2018. január 1. és december 31. között hatályban volt 44. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett kimondta, hogy a rendelkezés a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazható.
- [17] 4. A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2019. március 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [18] A határozat rendelkező részét támogatom, de az indokolás kiegészítését tartanám szükségesnek.
- [19] Az indokolás jelzi, hogy az Alkotmánybíróság már két ügyben megsemmisített olyan törvényi rendelkezéseket, melyek a hatóság méltányossági jogkörben való döntését lehetővé téve azt írták elő, hogy ilyen esetben csak semmisségi ok alapján lehet bírósági felülvizsgálatot kérni. A jelen esetben ugyanerről van szó, és a határozat a bírói indítványnak engedve ezt a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részének tekintett hatékony jogvédelem követelményébe ütközésnek, illetve a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmének minősíti. Ám számomra úgy tűnik, hogy e jogsérelmek mögött az alapvető *ratio decidendi*, a tényleges döntési alap – most már harmadik ügyben – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog egy sajátos konkretizálását jelenti. Ez benne van

az indokolásban (III. rész 2. pont, Indokolás [9]), de nem ez kerül alaptörvényi konkretizálásként feltüntetésre. Némileg átformálva ez így hangzik.

- [20] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból következik a közigazgatás joghoz kötöttségének elvére tekintettel, hogy a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, és a felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E követelményből következik, hogy a méltányosság alkalmazhatóságát illető feltételeket jogszabályban rögzítetteknek kell lenni, és ezek mérlegelésének felülvizsgálatára mindig lehetővé kell tenni a bírósági eljárást.
- [21] Megítélésem szerint, amikor most az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek minősíti a vizsgált törvényi rendelkezést, akkor a fenti normatív alap (*ratio decidendi*) alapján teszi, ahogy az előbbi két ügyen is ez volt normatív alap. Ám ezt a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból eredő normatív alapot nem látom tisztán kiemeltnek, és e helyett ez csak a tisztességes bírósági eljáráshoz való joghoz, illetve a jogorvoslati joghoz illesztve került kiemelésre. Párhuzamos indokolásomban ennek korrigálását tartottam fontosnak.
- [22] A *ratio decidendi*-nek (a döntési rációnak) a döntéshozatal középpontjába emelése felveti, hogy kitérjek ennek indokoltságára. Álláspontom szerint egy-egy döntés precedensereje úgy biztosítható a legteljesebben, ha az Alkotmánybíróság elkerüli a szinte minden ügybe bevonható általános jellegű alapelvek és alaptörvényi deklarációk állandó ismételtetését, nem is beszélve arról, hogy sokszor még ezekhez aztán számtalan alkotmánybírósági határozatot is odavon, és így a tényleges ügy eldöntésének indokolási anyaga kétszerese-háromszorosa lesz, melyben elvész az a hozadék – az ügy normatív alapja, a *ratio decidendi* – melyet az adott ügyben létrehozott. Így a jelen esetben is a jogállamság elvéből levezetett jogbiztonságot kihagyhatónak tartom a *ratio decidendi* megfogalmazásából.
- [23] Emellett felmerül még, hogy az így lokalizált döntési ráció kiemelését milyen fokban biztosítsuk a határozatok indokolásában. Elég, ha a testületi vitában erre erősebb figyelem irányul a jövőben, és a mindenkori tervezett határozattá érlelésének folyamata a döntési ráció mind pontosabb megfogalmazását szolgálja majd, de máskülönben formailag nincs szükség *ratio decidendi* kiemelésére? Vagy ezzel szemben, ha már a jövőbeli precedenserő legalább olyan fontos sokszor az alkotmánybírósági döntéseknél, mint a konkrét ügy eldöntése, akkor a jövőbeli döntések felé normatív erővel rendelkező döntési rációt érdemesnek tűnik külön is kiemelni? Megítélésem szerint ehhez a legcélszerűbbnek az indokolás lezárása tűnik, ahol kurzívval és vastagon szedve elkülönítve kerülne ez feltüntetésre.
- [24] Én tehát az utóbbi megoldást támogatom, mert ezzel mind a szélesebb közvélemény és a jogászság, mind a későbbi alkotmánybírósági döntéshozatal számára tisztábban kiemelkedne az alkotmánybírósági esetjog tartalma és terjedelme. Emellett ezzel lehetővé válna, hogy a döntési gyakorlatban az utóbbi években keletkezett torzulás – az egyedi határozatok általános jellegű normatív határozatok felé eltolódását és ezzel ezekkel összekeveredése – megszűnjön. Ugyanis míg az Alaptörvény és az erre alapozott új alkotmánybírósági törvény (Abtv.) hatálybalépését követően még engedelmeskedtünk az Abtv. 70. § (2) bekezdésben [Ügyrend 69. § (2) bekezdés] foglalt követelménynek az egyedi határozatokat meghaladó normatívák elkülönített általános határozatokba foglalása terén (belső szóhasználatban: teljes ülési állásfoglalás), addig az utóbbi években már elvetettük ezt az elkülönítést. Fokozatosan az a helyzet jött létre, hogy egyedi ügyektől teljesen elszakadó normatív megállapításokat is aggály nélkül bele tesszük az egyedi döntéseink indokolásába, és ez néha eléri az alaptörvény-kiegészítő általánosságú normatív megállapítások lefektetését is. A most felvetett, döntési rációra koncentrááló döntéshozatali folyamat felé eltolódás sürgetése ezt a torzulást is meg tudná szüntetni a jövőben, és ehhez alkalmasabb lenne a fent jelzett alternatívák közül a döntési rációnak az indokolás lezárásaként való elkülönített kiemelése.

Budapest, 2019. március 19.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/293/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019- évi 54. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2019. (III. 22.) AB HATÁROZATA

Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete mellékletének 6. pontja alaptörvényellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete mellékletének 6. pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete mellékletének 6. pontja a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság előtt folyamatban lévő 10.Pf.20.713/2018. számú ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
A bírói kezdeményezésre okot adó ügy tényállását az Alkotmánybíróság a beszerzett polgári peres iratok alapján a következők szerint állapította meg.
- [2] 1.1. Makád Község Önkormányzata kérelmére közterület-használati díj megfizetése iránt fizetési meghagyásos eljárás indult egy országos hálózattal rendelkező, mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet ellen. Az ellentmondás miatt perré alakult eljárásban a jogvitát a keresettel érintett évek (2012–2017) tekintetében a közterület-használati díjfizetési kötelezettség jogalapja és összecszerúsége képezte.
- [3] 1.2. A közterületek használatáról és rendjéről Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) szól. A képviselő-testület rendeletmódosítással az Ör. melléklete 6. pontjaként 2015. július 9-től a mozgóbolti árusításra 5 000 Ft/jármű/nap díjtételt vezetett be.
- [4] A gazdálkodó szervezet közterület-használati engedély kibocsátása iránti kérelmet 2017-re nyújtott be, jóllehet tevékenységét 2012–2017 között folyamatosan gyakorolta az önkormányzat illetékességi területén. A polgármester engedélyező határozata a kérelemnek megfelelően azt tartalmazta, hogy a gazdálkodó szervezet heti egy alkalommal, a 2017-es évben 50 héten át Makád község teljes közúthálózatát használhatja 250 000 Ft közterület-használati díj számla ellenében való megfizetésével.
- [5] A közterület-használat tényleges adatai alapján az önkormányzat azt követelte a gazdálkodó szervezettől, hogy 2015. július 9-től 5 000 Ft/jármű/nap tétellel számolva, ezt megelőzően 1 000 Ft/3,5 nm/nap tétellel számolva

fizesse meg a díjat és annak kamatait. Mindvégig hatályos volt ugyanis – egyebek mellett – az alkalmi- és mozgóárúsítás díja (1 000 Ft/nm/nap) az alábbi melléklet 5. pontjában.

- [6] A gazdálkodó szervezet azt nem vitatta, hogy az általa használt jármű hasznos területét 3,5 nm-nek tekintette az önkormányzat akkor, amikor a számlakibocsátás során ezzel kalkulálva határozta meg a napi egységárat 2015. július 8-ig. A gazdálkodó szervezet beszámítási kérelmében a 2012-re kiszámlázott és megfizetett díj figyelembevételére hivatkozott. Ezt a számlát ugyanis érvénytelenítette az önkormányzat, de nem utalta vissza az ellenértéket. A gazdálkodó szervezet álláspontja szerint a mozgóárúsításra nem vonatkozott díj 2015. július 8-ig, ezt követően pedig a díj összege magasabb szintű jogszabályba és az Alaptörvénybe ütközik, ezért nem alkalmazható. Jogi érvelését alkotmánybírószági és bírósági határozatokkal támasztotta alá.
- [7] 1.3. A Ráckevei Járásbíróság a felperesként eljáró önkormányzat keresetét abban a részben találta alaposnak, amely a 2015. július 9-től hatályos mozgóbolti árusításra vonatkozó díj megfizetésének a kötelezettségén alapult, jóllehet e körben helyt adott a gazdálkodó szervezet beszámítási kérelmének. A megelőző időszakra szóló igényt az elsőfokú bíróság megalapozatlannak tekintette, mert jogszabály-értelmezése szerint a gazdálkodó szervezet tevékenységére a mozgóbolti árusítás vonatkozott, nem pedig a mozgóárúsítás. Előbbihez az Ör. nem kapcsolt díjfizetési kötelezettséget 2015. július 9-ig az elsőfokú bíróság értelmezése szerint. (Ráckevei Járásbíróság 1.P.20.987/2017/13. számú ítélete).
- [8] 1.4. A gazdálkodó szervezet fellebbezést terjesztett elő, amelyben előadta, hogy az elsőfokú ítélet azért jogellenes, mert a mozgóbolti árusítás díja túlzott aránytalanságot eredményez az Ör. melléklete 2., illetve 5. pontjában meghatározott közterület-használati díjhoz képest. A díjak összehasonlítására irányuló számításai során azt a megoldást alkalmazta, amivel a felperes önkormányzat számolt 2015. július 8-ig: a jármű területét 3,5 nm-nek feleltette meg. Az önkormányzat csatlakozó fellebbezésében azzal érvelt, hogy a mozgóbolti árusítás és a mozgóárúsítás lényegében azonos fogalmak, ezért 2015. július 9. előtt is fennállt alperes díjfizetési kötelezettsége. A másodfokú bíróság az Alkotmánybírószághoz fordult.
- [9] 2. A bírói indítvány értelmében a mozgóbolti árusításra vonatkozó díjtétel a diszkrimináció tilalmába ütközik, amelyről az Alaptörvény XV. cikke rendelkezik. A csoportképzésre és az észszerűségi tesztre vonatkozó általános alkotmánybírószági gyakorlat rövid bemutatását követően a következőkre tért ki.
- [10] 2.1. Az Alkotmánybírószághoz már korábban megállapította, hogy a közterületen értékesítést végzők a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 2. § 14. pontja tekintetében alkotnak homogén csoportot. Az előbbi jogszabályhely szerint a közterületi értékesítés a közterületen, illetve közforgalom számára nyitva álló helyen végzett kiskereskedelmi tevékenység. Azt is kidolgozta már az Alkotmánybírószághoz, hogy a közterület használatáért fizetendő díj a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a használat díját a használat értékét befolyásoló tényezőkhöz (pl.: területnagyság, településen belüli elhelyezkedés, a használat módja és időtartama) kell igazítani. Az e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybírószághoz korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy a közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes. Ezeket a megállapításokat az indítvány az alábbi határozatokkal támasztotta alá [38/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 454. (a továbbiakban: Abh1.), 21/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 784. (a továbbiakban: Abh2.); 120/2009. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2009, 1275. (a továbbiakban: Abh3.); 1110/B/2010. AB határozat, ABH 2011, 2579. (a továbbiakban: Abh4.)].
- [11] 2.2. Az indítványban előadottak szerint az Ör. sérelmezett díjtétele azért diszkriminatív, mert a „hasonló kereskedelmi tevékenységgel összehasonlítva aránytalanul magas. A napi 5 000,- Ft-os díjtétellel szemben a hasonló alapterületű alkalmi- és mozgóárúsítás díja az elfoglalt m²-től függően 1 000,- Ft-ról indul, míg az árusító- és egyéb fülke elhelyezése hasonló típusú kereskedelmi tevékenység esetén éves alapon került meghatározásra, amelyre figyelemmel a napi díjtétel még nagyméretű kereskedelmi egység esetén is nagyságrenddel kisebb napi összeget jelent, azaz a hasonló kereskedelmi tevékenységekkel összehasonlítva diszkriminatív jellege állapítható meg.”

- [12] 3. Az Alkotmánybíróság megkereste Makád Község polgármesterét. A benyújtott állásfoglalás tartalmát a testület a IV.5.3. pontban (Indokolás [56]) írtak szerint figyelembe vette döntéshozatala során.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. [...]”

„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.”

„32. cikk (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

[...]

(6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”

- [14] 2. Az Ör. érintett szabályai:

„5. § (1) A közterület-használati díjat a polgármester állapítja meg a közterület-használati engedélyről szóló határozatban.

(2) A közterület-használatáért a közterület-használati engedély jogosultja közterület-használati díjat köteles fizetni. A díjat a jogosult a közterület tényleges használatára, illetve a közterületen elhelyezett létesítmény tényleges üzemeltetésére tekintet nélkül a közterület-használati engedélyben rögzített időtartamra és módon köteles megfizetni, kivéve, ha a tevékenységét hatósági intézkedés miatt kénytelen szüneteltetni, vagy ha a meghatározott ideig tartó szüneteltetést a közterület-használati engedély jogosultja nyolc nappal a szüneteltetés előtt írásban bejelenti.

(3) A közterület-használati díjakat tevékenységenként, a közterületen folytatni kívánt tevékenység jellegének figyelembevételével e rendelet melléklete tartalmazza. A mellékletben szereplő díjakat általános forgalmi adó nélkül kell érteni.”

„Melléklet a 11/2003. (X. 7.) számú rendelethez:

Sorszám	Közterület foglалás célja	Mértékegység	Ár
1.	Közterületbe 10 cm-en túl benyúló üzlethomlokzat, üzleti védőtető, ernyőszerkezet, hirdetőberendezés, továbbá cég- és címtábla elhelyezése	Ft/m ² /év	2000
2.	Árusító- és egyéb fülke elhelyezése	Ft/m ² /év	2500
3.	Az építési – szerelési munkálatokkal kapcsolatos, egyéni elbírálás alapján közterület-használati díj fizetési kötelezettség alá eső állvány, építőanyag és törmelék, valamint tüzelőanyag	Ft/m ² /év	1000
4.	Idényjellegű árusítás (kivéve kistermelők)	Ft/m ² /hó	250
5.	Alkalmi- és mozgóárusítás	Ft/m ² /nap	1000
6.	Mozgóbolti árusítás	Ft/jármű/nap	5000
7.	Vendéglátó ipari előkert, terasz	Ft/m ² /hó	250

Sorszám	Közterület foglalás célja	Mértékegység	Ár
8.	Szórakoztató tevékenységek (mutatványos, cirkusz, légvár)	Ft/m ² /nap	megegyezés szerint
9.	Kulturális és sportesemények, tömegmegmozdulásokra ideiglenes jelleggel kiépített színpad és egyéb elkerített terület	Ft/m ² /nap	megegyezés szerint"

III.

- [15] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv. 25. §-ában lefektetett kritériumoknak.
- [16] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a másodfokú bíróság az eljárás felfüggesztése mellett a 10. Pf.20.713/2018/6. számú végzésével fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányult {vö.: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13], 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [22]}. A bíróság az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés (díjtétel) Alaptörvénybe ütközését állította oly módon, hogy a jelen határozat I.2.1. pontjában (Indokolás [10]) hivatkozott alkotmánybírói döntéseket szövegszerűen hivatkozva, azokra támaszkodva fogalmazta meg saját alkotmányossági aggályait. Ezért nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le annak érdekében, hogy eldöntse: az Ör. mozgóbolti árusításra vonatkozó díja diszkriminatív minősül-e az alkalmi- és mozgóárusításra, valamint az árusító- és egyéb fülke elhelyezésére megállapított közterület-használati díjhoz képest.

IV.

- [17] A bírói kezdeményezés megalapozott.
- [18] 1. Az Alkotmánybíróság először röviden áttekintette a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó gyakorlatát abból a szempontból, hogy a korábbi és az Alaptörvény hatálya alatt hozott döntések között mennyiben vannak kapcsolódási pontok, és hogy melyek a már kidolgozott tesztek alkalmazási feltételei.
- [19] 1.1. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában állást foglalt az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott döntései további alkalmazhatóságáról. „Az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges” {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság Alaptörvényen alapuló állandó gyakorlata részévé emelte az alábbi megállapításokat.
- [20] „Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]. Az általános egyenlőségi szabály az Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt; az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért ezt az alkotmányos demokráciában elengedhetetlen szabályt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése együttes értelmezéséből vezette le. [...] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével tartalmilag azonos rendelkezés; az Alaptörvény továbbá tartalmazza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével az emberi méltóságot tekintve egyező II. cikket. E kettő összekapcsolása továbbra is elfogadható, amennyiben az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik; erre azonban nincs minden esetben szükség, mert az Alaptörvény külön szabályban rögzíti a törvény előtti egyenlőséget. [...] Az általános egyenlőségi szabály így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó” {lásd először összefoglaló jelleggel: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22]–[26]; lásd legutóbb a csoportképzés fenntartásának megerősítését: 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]}.

- [21] Az Alaptörvény negyedik módosítására (2013. március 25.) tekintettel az Alkotmánybíróság kidolgozta azt a tesztet, amelynek alkalmazásával eldönthető, hogy felhasználhatók-e a korábbi alkotmánybírósági határozatokban lefektetett érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alkotmánybíróság a diszkriminációs vizsgálatok lefolytatása során rendszerint támaszkodik az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokra is az előbbi tesztnek megfelelően [lásd legutóbb: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]].
- [22] 1.2. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát képezi az, hogy „diszkrimináció összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körön belül állapítható meg. A hátrányos megkülönböztetésnek tehát homogén csoporton belül kell fennállnia fogalmilag. Nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket [lásd az Alaptörvény hatálya alatt először: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb: 3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]]” {12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [76]}. Diszkrimináció akkor is megállapítható, ha eltérő csoportba tartozó személyeket kezelnek azonos módon {12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]}.
- [23] 1.3. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapvető jogok körében, védett tulajdonság tekintetében tett megkülönböztetéseket tiltja. Ennek igazolására – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően – a szükségesség-arányosság kritériumrendszerében kerülhet sor, hiszen alapvető jog sajátos (diszkriminatív) korlátozásáról van szó. A védett tulajdonságok körét az Alaptörvény nem határozza meg zártkörűen. Az „egyéb helyzet” azonban nem feleltethető meg a „bármely helyzetnek”, hanem – az *eiusdem generis* értelmezési szabállyal összhangban – az csak arra vonatkozik, amelyben az ember önazonosságát kifejező alaptulajdonsága(i), avagy a személyiség valamely tartós eleme(i) érintett(ek). E garanciális fordulat alkotmányjogi jelentősége az, hogy rugalmasságot biztosít az Alkotmánybíróság számára az értelmezés során: az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket sem érheti hátrányos különbségtétel [először: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27], legutóbb: 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [24] 1.4. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése az általános egyenlőségi szabályt juttatja kifejezésre, ahogyan arra az Alkotmánybíróság a fentiekben már emlékeztetett. Ebben az esetben a „személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] [l. legutóbb összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]]” {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [25] 1.5. Az eddigiekből az következik, hogy a mozgóbolti árusítás díjával kapcsolatos diszkriminációs vizsgálatból sem rekeszthetők ki a korábbi alkotmánybírósági határozatok és végzések csupán azon az alapon, hogy azok nem az Alaptörvény hatálya alatt születtek. Döntés azonban azokra nem alapítható. Az Alaptörvény XV. cikkével szükséges összevetni a támadott normát. E cikk első két bekezdése a hátrányos megkülönböztetés két eltérő minőségét tilalmazza. Az egyik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében található, amely a diszkrimináció súlyosabb esetét fogalmazza meg. Erre a szükségesség-arányosság alapjogi tesztje vonatkozik. A másik változatról az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése rendelkezik, amely az ésszerűséggel igazolható. Mindkét esetben az azonos csoportba tartozó személyek eltérő kezelése vagy a különböző csoportba tartozó személyek azonos kezelése relációjában merülhet fel megalapozottan a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alaptörvényi parancs sérelme.
- [26] 2. Az Alkotmánybíróság áttekintette a mozgóbolti árusításra vonatkozó, a diszkrimináció tilalmához kapcsolódó korábbi döntéseit [Abh1., Abh2., 93/2007. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2007, 1016., 102/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1432., 105/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1444., 49/2009. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2009, 1142, 50/2009. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2009, 1147., Abh3., 106/2010. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2010, 1074., 139/2010. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 1106., 141/2010. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 1115., Abh4., 24/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011, 669., 26/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011,

673., 27/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011, 677. (a továbbiakban: Abh5.]). Ezek lényegi megállapításai az alábbiak.

- [27] 2.1. A közterület-használati díj „a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhöz (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek. A közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonosságát esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes” (lásd először: Abh1., ABH 1998, 454, 456–457.; Abh5., ABH 2011, 677, 680.).
- [28] Ehhez a megállapításhoz azt tette még hozzá az Alkotmánybíróság, hogy „[a] közterület-használati tevékenységből eredő egyéb hatások (zaj, környezetszennyezés stb.) kezelése és a közterület-használati tevékenységből származó jövedelem egy résznek közcélokra történő visszajuttatása (adó- és járulékfizetési kötelezettségek) nem a közterület-használat ellenértékének, a közterület-használati díj mértékének megállapításával megoldandó feladat, azt a hatályos magyar jogrendszer más – közigazgatási hatósági – eszközökkel rendezi. [...] alkotmányosan nem indokolható az a szabályozás, amikor a közterület-használati díjat olyan szempontokra alapítják, amelyek a közterület használatával nincsenek összefüggésben, s ezzel a díj mértéke tekintetében nem releváns szempont alapján, önkényesen, ésszerű indok nélkül tesznek megkülönböztetést a közterületet azonos feltételek mellett használó kereskedelmi, vendéglátó-ipari közterület-használók között” [Abh2., ABH 2003, 784, 789.].
- [29] 2.2. Az Alkotmánybíróság a csoportképzés tekintetében több ügyben *expressis verbis* azt rögzítette, hogy a közterületi engedély alapján kiskereskedelmi tevékenységet végzők alkotnak az adott szabályozás tekintetében homogén csoportot [lásd először: 102/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1432, 1435.; legutóbb: Abh5., ABH 2011, 677, 680.].
- [30] 2.3. Az Alkotmánybíróság a mozgóboltokra vonatkozó, a ténylegesen használt közterület nagyságától függetlenül napi összegben megállapított díjat úgy mérte össze a közterület nagyságától függő díjakkal, hogy az indítványok alapján a mozgóboltok méretét meghatározott méretűnek (például 6 négyzetméteresnek) tekintette. Az Alkotmánybíróság a mozgóboltot egyaránt hasonlította a mozgóboltokhoz nem minősülő mobil árusító helyekhez [például: 49/2009. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2009, 1142, 1145–1146.; 50/2009. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2009, 1147, 1150–1151.] és a fizikailag rögzített árusító helyekhez is, mint amilyen például az üzlet, a pavilon és a fülke [lásd: Abh3. ABH 2009, 1275, 1278–1279.; 141/2010. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 1115, 1117–1118.]. A döntés mindkét esetben attól függött, hogy a mozgóboltokra vonatkozó (kirívóan magas) díjfizetési kötelezettség ésszerűen igazolt-e olyan szempontokkal, amelyek a közterület-használat ellenértékéhez igazodnak. Az Alkotmánybíróság arra alapította egyetlen elutasító határozatát ebben az ügycsoportban, hogy a közterület-használati díjak közötti lényeges különbség az indítvány elbírálásakor már nem állt fenn (Abh4., ABH 2011, 2579, 2582–2583.). A többi esetben a mozgóbolti árusítás díját kiemelkedően magasnak ítélte a terület, amelyet önkényesnek, következképpen diszkriminatívnek minősített a konkrét ügyekben lefolytatott vizsgálat alapján.
- [31] 2.4. Végül arra szükséges emlékeztetni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiből sem következik, hogy „a helyi önkormányzat a közterület-használati díj megállapítása során ne érvényesíthetne helyi gazdaságpolitikai, városképi, városfejlesztési érdekeket is. Amint azt az Alkotmánybíróság a 20/1998. (V. 22.) AB határozatában (ABK 1998. május, 24.) kifejtette, nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely a helyi érdekek érvényesítése érdekében díjkedvezményt, mentességet nyújt meghatározott vállalkozói csoportok számára” (Abh1., ABH 1998, 454, 457.)

- [32] 3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt a következőket állapította meg.
- [33] 3.1. Nincs olyan eltérés az Alkotmány és az Alaptörvény diszkriminációra vonatkozó rendelkezései és az azokhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat, valamint az alapul fekvő, közterületi értékesítésre vonatkozó korábban és jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések között, amely a fentiekben áttekintett 15 döntés elvi tartalmát alkalmazhatatlanná tenné a jelen ügyben. Az eldöntendő alkotmányossági kérdés sem változott. Következésképpen az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a IV.2. pontban (Indokolás [26]) ismertetett megállapításokra is, jöllehet határozatát az Alaptörvény tartalmára alapította az alábbiak szerint.
- [34] 3.2. A Kertv. értelmében a mozgóbolt „a kiskereskedelmi tevékenység folytatására kialakított jármű, illetve járműre szerelt vagy általa vontatott eszköz” (Kertv. 2. § 17. pont). A kiskereskedelmi tevékenység fogalma pedig az, hogy „üzletszerű gazdasági tevékenység keretében termékek forgalmazása, vagyoni értékű jog értékesítése és az ezzel közvetlenül összefüggő szolgáltatások nyújtása a végső felhasználó részére, ideértve a vendéglátást is” (Kertv. 2. § 13. pont).
- [35] A közterület-használat szempontjából a közterületen kiskereskedelmi tevékenységet végzők azonos csoportba tartoznak azokhoz képest, akik más tevékenységet végeznek az adott önkormányzat illetékességi területén belül található közterületen, vagy az adott önkormányzat illetékességi területén elhelyezkedő magánterületen folytatnak kiskereskedelmi tevékenységet. E homogén csoport tagjait ugyanis összehasonlíthatóvá teszi az, hogy két releváns szempont közös metszetében helyezkednek el. Egyfelől az igénybe vett terület sajátos jellemzőiről, másfelől az ott kifejtett magatartásról van szó.
- [36] Ezek a csoportképző tulajdonságok egyrészt azt fejezik ki, hogy az önkormányzati tulajdonban álló közterület elsősorban közhasználatra szolgáló földterület, amely véges közjóság és rendeltetésszerűen bárki használhatja ellenérték nélkül főszabály szerint. Erre a törzsvagyoni elemre is vonatkozik az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése. Eszerint a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A helyi önkormányzatok tulajdona a nemzeti vagyonba tartozik, amely kezelésének és védelmének célja többek között a közérdek szolgálata és a közös szükségletek kielégítése [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése].
- [37] Másrészt a közterület magáncélú igénybevétele túlzott mértékű használathoz (túlhasználathoz) vezethet, ami úgy kezelhető, hogy a területhez való hozzáférést megfelelően szabályozzák, allokálják. Ezt a funkciót az engedélyezési és díjfizetési kötelezettség intézményesítése tölti be, amihez a közterület egyéni, magáncélú kiskereskedelmi hasznosítása is kötött. A közterület rendeltetéstől eltérő használatának a lehetőségét tereli szabályozott mederbe az engedély és ellentételezi az igénybe vett szolgáltatást a díjfizetési kötelezettség. Ezek a megállapítások összhangban állnak a közterület-használat jellegére vonatkozó önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata során hozott döntésekkel is [lásd például: Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5033/2017/4. számú határozata, Indokolás [18]–[38]; Kúria Kfv.IV.37.470/2013/8., Kúria Kfv.IV.37.940/2015/3.].
- [38] 3.3. Az itt tárgyalt összefüggésben a közterület-használati díj annak az engedélynek az ára, amelynek birtokában a kereskedő a közterületet vállalkozási tevékenységére használhatja, azaz a vásárlókhöz közterületen is hozzáférhet. A vállalkozási tevékenység egyik költségként jelentkező feltételét testesíti meg a díjköteles engedély beszerzése. Az engedélyes nem közhatalmi, hanem gazdasági természetű ellenszolgáltatást vásárol az önkormányzattól. Ez a közterület magáncélú hasznosítására való jogosultság megszerzése.
- [39] Szükséges rámutatni arra, hogy a közterület-használati díjra nem irányadó a közteherviselés arányosságát biztosító alaptörvényi rendelkezés, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „[a]z Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltják fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]}. Tehát a teherbíró képességet klasszikusan kifejező jövedelmi és vagyoni helyzet, valamint a gazdaságban való részvétel nem képezi részét azoknak a szempontoknak, amelyekre figyelemmel az egyes díjtételek meghatározhatók.
- [40] Erre a díjra nem vonatkozik továbbá az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében lefektetett hatásköri korlátozás, mert az önkormányzati rendeletek nem szerepelnek a zártkörű felsorolásban. A kivételes rezsim alatt álló jogszabályoknak ugyanis mindegyike törvény, nevezetesen a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók

központi feltételeiről szóló törvény. Az alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő szabály alkalmazási hatálya alá kizárólag a felsorolt normák tartoznak. Ez a megközelítés áll összhangban a hatáskörkivétel megszorító értelmezésével, ami az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következik [a megszorító értelmezés elvét lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; legutóbb: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [29]].

- [41] A közterület-használati díjat – annak funkciója miatt – a vásárolt szolgáltatás, azaz a közterület-használat értékéhez kell igazítani az önkormányzatnak. Az értéket befolyásoló tényezők között – egyebek mellett – szerepel a használat módja, időtartama, az elfoglalt terület nagysága és elhelyezkedése. A homogén csoporton belüli közterület-használati díjak annyiban különböző tételekben határozhatók meg, amennyiben az eltérés mértéke észszerűen igazolható, különösen az előbb példálózva felsorolt négy tényezővel. Tehát az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése nem zárja ki, hogy az önkormányzat a közterület-használati díjak – akár összetett, akár egyszerű – rendszerét alkalmazza.
- [42] 3.4. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése úgy szól, hogy „[f]eladat körében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Tekintettel arra, hogy az önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörébe tartozik az Alaptörvény előbb idézett szabálya első tagmondatára visszavezethető módon, valamint arra, hogy a közterület-használat értéke értelemszerűen önkormányzatonként eltérő lehet, az önkormányzat a díjtételek kialakítása során leképezheti a helyi sajátosságokat, kifejezheti a helyi preferenciákat. Ezek érvényesítése során sem szakadhat el azonban attól, hogy a közterület-használati díj a közterület-használat értékét hivatott kifejezni.
- [43] A közterület-használat értéke, ennek következtében az alkalmazandó díj(táblázat) önkormányzat-specifikus kategória, ami azt jelenti, hogy nincs központi jogszabályban lefektetett speciális keretrendszer a díjak alsó és felső határáról. A partikuláris szabályozás jellemzője, hogy akár önkormányzatonként eltérő megoldásokhoz vezethet, hiszen az önkormányzati autonómia lényegéhez az is hozzátartozik, hogy a helyi közösség önmagának alkot jogot. Ez tehát az eredeti jogalkotói hatáskör megnyilvánulása. Ebben az esetben az önkormányzat nem törvényi felhatalmazásból származtatja rendeletalkotási hatalmát, hanem saját autonómiájából, amit az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése ismer el. Ennek gyakorlása során azonban tiszteletben kell tartania az Alaptörvény szabályait, amik a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között jogosítják az önkormányzatokat hatásköreik gyakorlására [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése]. Ahogyan az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdésében szereplő védett hatáskörcsoportok is az általános törvények keretei között értendők [lásd: 3038/2016. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [24]], úgy a közterület-használati díjra vonatkozó szabályozásnak is igazodnia kell Magyarország alkotmányos jogrendjébe. Az önkormányzati rendelet ugyanis más jogszabállyal nem lehet ellentétes [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése]. Következésképpen a helyi önkormányzat autonómiája relatív önállóságot és önigazgatást jelent a törvényhozó hatalom által kialakított jogrenden belül.
- [44] 4. Az Alkotmánybíróság fentebb megállapította, hogy az eldöntendő alkotmányossági kérdés a jelen ügyben az: diszkriminatív-e a mozgóbolti árusításra vonatkozó díj egyfelől az alkalmi- és mozgóárusításra, másfelől az árusító- és egyéb fülke elhelyezésére megállapított díjhoz képest.
- [45] Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése ismeri el a vállalkozás szabadságát, alapjogi védelem alá helyezve a vállalkozás megkezdését és folytatását is {vö. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [114]}.
- [46] Az Alaptörvény nem ismeri a mozgóbolti árusításhoz való alapjogot, ennek ellenkezőjét a bírói kezdeményezés sem állította. Az indítványban felvetett alkotmányossági kérdés alapvető jog körében, védett tulajdonság tekintetében tett megkülönböztetés hiányában nem tartozik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének az alkalmazási hatálya alá.
- [47] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése viszont szoros kapcsolatba hozható a bírói kezdeményezésben előadott különbségtétellel, hiszen a közterületen végzett kiskereskedelmi tevékenység összefüggésben áll a vállalkozáshoz való alapjoggal. Az általános egyenlőségi szabály [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése] védelmi hálója tehát kiterjed a közterület-használati díj önkormányzat általi megállapítására vö.: a jelen határozat IV.1.4. pontjában (Indokolás [24]) összefoglaltakkal}. Emiatt az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy fennáll-e az indítványban előadottak szerinti megkülönböztetés a mozgóbolti árusítást végző személyek hátrányára, és ha igen, az önké-

nyes-e vagy éppen ellenkezőleg: az önkormányzat észszerű indokkal szabályozott eltérően a közterületén kiskereskedelmi tevékenységet végzők homogén csoportján belül.

- [48] A törvényességi felülvizsgálat nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, hiszen még a diszkrimináció tilalma sem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen [lásd először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; legutóbb: 3014/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [14]]. Ennek megfelelően a testület abban a kérdésben sem foglalhat állást hivatalból a diszkrimináció sérelmét indítványozó bírói kezdeményezéshez kötött eljárásában, hogy a közterület-használati díj megfizetésével kapcsolatos jogvita mennyiben magánjogi vagy közjogi jellegű jogviszonyon alapul és ez miként befolyásolja az igénybe vehető bírói utat.
- [49] 5. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a mozgóbolti árusításra (Ör. melléklet 6. pontja) vonatkozó díjat az önkormányzat hátrányosan állapította-e meg az árusító- és egyéb fülke elhelyezésére (Ör. melléklet 2. pontja) vonatkozó díjhoz képest.
- [50] 5.1. Az Ör. melléklet 2. pontja szerinti díj tétele – a mozgóbolti árusítással ellentétben – attól is függ, hogy mekkora közterületen végzik a kiskereskedelmi tevékenységet. Ilyen szabályozási környezetben a két díj összehasonlításának a feltétele egy váltószám alkalmazása. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben irányadónak tekintette azt, hogy a mozgóárusításra használt jármű mérete 3,5 nm, hiszen ezt az alapper felei sem vitatták egymás között és a bírói indítvány sem vonta azt kétségbe.
- [51] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a mozgóbolti árusítás díja egyértelműen hátrányosabb, mint az előbbi váltószám alkalmazásával egy napra kalkulált árusító- és egyéb fülke elhelyezése díja ($2\,500\text{ Ft} \cdot 3,5 / 365 \approx 24\text{ Ft}$). Ehhez képest a mozgóbolti árusítás napi díja 5 000 Ft. Több mint kétszázszoros tehát az eltérés a napokra kalkulált fizetési kötelezettségek összege között. A jelentős különbség úgy is érzékelhető, hogy a mozgóbolti árusítás két napra vonatkozó díja több, mint egy 3,5 négyzetméteres árusítófülke elhelyezésének egész éves díja.
- [52] 5.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a hátrányos megkülönböztetést lehetséges-e igazolni.
- [53] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: nem zárható ki, hogy az önkormányzat a két díjtétel között az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelme nélkül különbséget tegyen. Ehhez az szükséges, hogy tárgyilagos mérlegelésen alapuló észszerű indoko(ko)n nyugodjon a díjak közti eltérés.
- [54] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az árusító- és egyéb fülke elhelyezésére vonatkozó engedély fogalmilag arra jogosít, hogy az engedélyes egy rögzített, meghatározott nagyságú közterület-részt kiskereskedelmi tevékenység céljából állandóan igénybe vegyen. Ebben az esetben a vevő megy a kereskedőhöz. Ugyanazon személyi és tárgyi eszközállománnyal nem érhető el azok a fogyasztók, akik máshol tartózkodnak. Ezzel szemben a mozgóbolti árusítás díjának a megfizetésével az engedélyes arra szerez lehetőséget, hogy az önkormányzat illetékességi területén járművesítve folyamatosan mozogva, rendszeresen megállva, nagy távolságokat megtéve különböző közterületrészeket időszakosan igénybe vegyen. Ebben az esetben a kereskedő megy a vevőhöz. Ugyanazon személyi és tárgyi eszközállománnyal az illetékességi területen lévő fogyasztók közül azok is elérhetőek, akik nem keresik fel az árusítás rögzített helyét. Pontosan ezt a különbséget képezi le az Ör. támadott díjtétele, ami nem köti a ténylegesen igénybe vett közterület méretéhez a díjat, hanem egyfajta napi átalányként tételezi azt.
- [55] A fentiekből az következik, hogy tárgyilagos mérlegelésen alapuló észszerű indokkal igazolható lehet az eltérés a mozgóbolti árusítás díja és az árusító- és egyéb fülke elhelyezésének díja között. A mozgóbolt időszakosan, a közterület pontosan meg nem határozott részét jármű által használja. Az árusító- és egyéb fülke állandóan, a közterület pontosan meghatározott pontját, rögzített méretben veszi igénybe. A közterület-használat időtartamában, nagyságában és módjában – és ennek következtében a közterület-használat értékében – tehát eltérő jegyeket mutat a mozgóbolti árusítás és az önkormányzat illetékességi területén a letelepedéssel szükségképpen együtt járó kiskereskedelmi tevékenység, nevezetesen az árusító- és egyéb fülke elhelyezése. Ezek az eltérések figyelembe vehetőek a díjak tételeinek különböző meghatározása során. Az általános szempontokon túl a díjak szabályozása során az önkormányzat leképezheti a helyi sajátosságokat, kifejezheti a helyi preferenciákat is, amelyek megítélése az egyedi ügyekre tartozik.

- [56] 5.3. Az Alkotmánybíróság áttekintette azokat az indokokat, amelyeket a polgármester az állásfoglalásban ismertetett (lásd: az állásfoglalás 1. oldalát). Ezek közé az alábbi négy tartozott:
- 1) A közterület-használati díjak megállapításának általános szempontja között szerepelt, hogy hasonló vállalkozói környezetet alakítsanak ki a környező településeken alkalmazott díjakhoz képest.
 - 2) A mozgóbolti árusításra vonatkozó díj 2015. július 9-től hatályos bevezetésének az volt az indoka, hogy „[a] 2015-ös évben már annyira megemelkedett a mozgóbolti árusítást végző, de a tevékenységet közterület-használati engedély, valamint közterület-használati díj megfizetése nélkül végző vállalkozások [...] száma a településen, hogy a Képviselő-testület úgy döntött, hogy a mozgóbolti árusítás díjtételét – a helyi vállalkozásokkal azonos, ill. hasonló körülmények biztosítása érdekében és a helyi vállalkozások védelmében – megemeli.”
 - 3) A mozgóbolti árusítás önálló csoportba sorolása az előbbieken túl azon a megfontoláson nyugszik, hogy „az alkalmi- és mozgóárusok az árusítást megelőzően megfizették a közterület-használati díjat, ellentétben a járművel végzett kereskedőtől, akik heti gyakorisággal jártak/járnak a településre. Az alkalmi- és mozgóárusoknak a székhelye (telephelye) a községben van, ami a helyi adó bevételt képezhet, ezzel szemben a mozgóbolti árusítás a társaság székhelyén fizet(het) helyi adót.”
 - 4) A mozgóbolti árusítás díjtételének észszerű magyarázata az volt, hogy „hasonló, ill. azonos gazdasági környezetet alakítsunk ki a vállalkozások számára és ezzel ösztönözzük és fejlesszük a helyi vállalkozások, üzletek tevékenységét.”
- [57] 5.4. Az Alkotmánybíróság összevetette az állásfoglalásban előadott négy indokot azokkal a szempontokkal, amelyek a fentiek szerint alkalmasak arra, hogy kifejezzék a közterület-használat értékét.
- [58] Az első indokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a mozgóbolti árusításra vonatkozó közterület-használati díjról való döntéshozatalban nem tartozik a meghatározó szempontok közé az, hogy mekkora a környező településeken a díj összege. Az érvényben lévő szabályozási koncepció ugyanis az önkormányzati autonómiára épül. Országosan, törvényben rögzített standard hiányában önkormányzatonként eltérő díj(rendszer) vezethető be. Ez ugyan nem zárja ki, hogy a különböző önkormányzatok közterület-használati díjszabása egyező legyen, de az azonos szabályozásra való önkéntes törekvés nem igazolhatja az önkormányzat részéről a kiemelkedően magas eltérést az egyes díjtételek között. Ez ugyanis az önkormányzat mint eredeti hatáskörében eljáró jogalkotó szempontjából vizsgálva nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban a közterület-használat értékével. A hátrányos megkülönböztetést az önkormányzat tehát nem igazolhatja azzal, hogy (több) másik önkormányzat is azonos vagy hasonló összegű díjat vezetett be.
- [59] A többi indokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket rögzíti. Ezek tartalmilag olyan helyi költségvetési, kereskedelmi és gazdaságpolitikai törekvéseket írtak körbe, amelyek kétségkívül részeivé tehetők az önkormányzati autonómia keretében kijelölt céloknak. A díjfizetéssel kapcsolatos jogkövető magatartás kikényszerítése, a helyi vállalkozások támogatása, az önkormányzat forrásszerkezetének javítása azonban nem áll összefüggésben a közterület-használat értékével, következésképpen ezek a szempontok nem megfelelőek ahhoz, hogy ezek mentén haladva, bizonyos személy(ek)nek hátrányt okozva határozzák meg a közterület-használati engedély árát. Az előbbi célkitűzéseket az önkormányzat más, megfelelő módon kifejezésre juttathatja. A közterület-használati díj fentiekben meghatározott funkciója miatt nem arra való, hogy hátrányt okozó eszközként használják olyan helyi jogalkotói törekvésekhez, mint amelyeket az önkormányzat állásfoglalásában előadott. A közterület-használati díjnak a gazdasági szolgáltatás értékét kell leképeznie.
- [60] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. mellékletének támadott pontja sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, mert az árusító- és egyéb fülke elhelyezése díjához képest önkényesen határozta meg a mozgóbolti árusításra vonatkozó közterület-használati díjat. Emiatt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező rész 1. pontja szerint döntött.
- [61] Az Alkotmánybíróság mindezeket túlmenően emlékeztet arra, hogy a jelen ügyben a két díj egy naptári napra számított összege között a különbség kirívóan magas volt, de ezt az előbbi megállapítás miatt már nem kellett értékelnie az Alkotmánybíróságnak.
- [62] A bírói indítvány értelmében a támadott közterület-használati díj az Ör. melléklet 5. pontjában szereplő díjhoz viszonyítva is sérti-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróságnak azonban nem kellett lefolytatnia ezzel összefüggésben az alkotmányossági felülvizsgálatot, mert más okból már megállapította az Alaptörvény sérelmét. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint tartózkodik az indokok halmozásától {lásd például: 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [38]; 18/2016. (X. 20.) AB hatá-

rozat, Indokolás [21]; 7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]; 21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [24]].

- [63] Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perben nem alkalmazható. Ebből az következik, hogy a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság a sérelmezett díjtételt nem alkalmazhatja az előtte folyamatban lévő ügyben. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – elrendelte továbbá a jogbiztonság védelme érdekében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát a rendelkező rész 2. pontjában foglaltak szerint.

V.

- [64] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [65] Az önkormányzati rendelet kifogásolt szabályozása alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével egyetérték.
- [66] Ugyanakkor az Indokolás IV. rész 1.3. pontjában (Indokolás [23]) az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott „egyéb helyzet” mint védett tulajdonsághoz kapcsolódóan megfogalmazottakkal összefüggésben utalnék a – részletesen a – 3073/2015. (IV. 23.) AB határozathoz, majd a 3023/2013. (II. 23.) AB határozathoz írt különvéleményeimben kifejtett álláspontomra.
- [67] Egyrészt továbbra sem értek egyet a határozat által is hivatkozott 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat indokolásának [27] bekezdésében foglalt klauzula abszolutizálásával, hiszen a határozat maga is azt fogalmazza meg, hogy „a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.” Az alkotmányos klauzula „elsődleges” iránya nézetem szerint nem zárja ki a diszkrimináció tilalmának tágabb (ha úgy tetszik „másodlagos” irányultságot is magában foglaló) értelmezését. Másrészt ismételen utalnék arra is, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében nevesített tulajdonságok legtöbbje korántsem tekinthető olyannak, amely ne lenne az egyén által tetszés szerint megváltoztatható (lásd pl. politikai vagy más vélemény, vallás).

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1822/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 48. számában.



EGYÉB DOKUMENTUMOK, KÖZLEMÉNYEK



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK 1/2019. (IV. 1.) ELNÖKI UTASÍTÁSA

egyesbírók kijelöléséről

Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 11. §-a alapján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 55. § (5) bekezdésben meghatározott eljárásban eljáró egyesbíróként 2019. április 1-től 2019. június 30-ig terjedő időtartamra *dr. Szalay Péter* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírókat jelölöm ki.

Budapest, 2019. április 1.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Alkotmánybírósági ügyszám: XXV/596/2019.



Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtktára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető
HU ISSN 2062–9273