

DR. LEHÓCZKI BALÁZS,
 DR. SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR,
 DR. BALOGH ZSOLT,
 DR. DARÁK PÉTER PHD,
 DR. SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER PHD



Felsőbírósági Jogesetek

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA, A KÚRIA ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KÖZIGAZGATÁSI TÁRGYÚ DÖNTÉSEI

I. a.)

Az Európai Unió Bíróságának folyamatban lévő ügyei:¹

BÍRÓSÁG

C-168/17 SH (az EU által elrendelt gazdasági szankciók)

A Líbiai Lakás- és Közműépítési Projektek Hivatala (HIB) 2009-ben építési szerződést kötött egy vállalkozóval a líbiai Zawya régióban megvalósítandó közmű infrastruktúra fejlesztések elvégzésére. A vállalkozó e projekt vonatkozásában bankgarancia-szerződést kötött egy líbiai bankkal, amely így a HIB javára pénzügyi kötelezettséget vállalt arra, hogy a vállalkozó a kérdéses munkákat megfelelően fogja elvégezni. A líbiai bank által vállalt bankgaranciával összefüggésben viszont- és ellengarancia megállapodások születtek, amelyek keretében két, az Európai Unió területén működő pénzügyi intézmény mellett és lényegében arra vállalt kötelezettséget, hogy a bankgarancia alapját képező kockázat realizálódása esetén garanciafizetést teljesítenek a líbiai bank részére, a HIB javára. E láncolatot garanciarendszer részeként az érintettek között a garanciák nyújtásának ellenértékét képező garanciadíjak megfizetésének kötelezettsége is megállapításra került.

Az Európai Unió az Arab Tavasz során Líbiában kitört polgárháborúra válaszul 2011-ben gazdasági korlátozó intézkedéseket fogadott el egyes líbiai magán- és jogi személyekkel szemben. Ez utóbbi személyek között szerepelt a HIB és egyes időszakokban a számára bankgaranciát nyújtó líbiai bank is.

E gazdasági korlátozó intézkedések elfogadása után kérdésessé vált, hogy az EU-ban letelepedett valamely bank fizethet-e garanciadíjat a jelen ügyben érintett líbiai banknak, illetve hogy az ügyben szereplő két EU-ban honos bank kö-

zött sor kerülhet-e a szóban forgó líbiai projekttel összefüggő garanciadíj megfizetésére, és amennyiben igen, úgy milyen mértékben.

Az ügyben eljáró Kúria e kérdésekkel összefüggésben fordult az Európai Bírósághoz.

C-691/17 PORR Építési Kft. (adózás)

A C-564/15. sz. Farkas ügyben 2017. április 26-án meghozott ítéletében az Európai Bíróság megállapította, hogy nem ellentétes a héairányelvvel (a 2006/112/EK irányelv) (a héa magyar jogi megfelelője az áfa) a magyar adóhatóság azon gyakorlata, amelynek alapján a fordított adózás hatálya alá tartozó ügylet beszerzője annak ellenére nem élhet az értékesítőnek tévesen megfizetett adó levonására vonatkozó jogával, hogy az értékesítő ténylegesen befizette ezen adót az államkincstárba. A Bíróság azonban kimondta, hogy amennyiben a tévesen megfizetett adónak az értékesítő által a beszerzőnek való visszatérítése lehetetlenné vagy rendkívül nehézé válik (például az értékesítő fizetési képtelensége miatt), úgy az uniós jog megköveteli, hogy a beszerző közvetlenül az adóhatóságtól kérhesse a visszatérítést.

A mostani, egyébként az M6 autópálya építéséhez kapcsolódó ügyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az adóhatóság a beszerző adólevonási jogát megtagadó határozatának meghozatalakor köteles-e megvizsgálni azt, hogy az értékesítő képes-e a beszerző javára a tévesen megfizetett áfa összeg visszatérítésére, és különösen azt, hogy az értékesítőnek a magyar jog szerint van-e lehetősége arra, hogy az általa tévesen befizetett adót visszafizettesse az adóhatósággal.

A magyar bíróság arra a kérdésre is szeretne választ kapni, hogy amennyiben az első kérdésben említett vizsgálat keretében megállapításra kerül, hogy nincs jogi lehetőség az adónak az adóhatóság általi, az értékesítő javára történő visszafizetésére, úgy a kérdéses határozatának meghozatalakor e hatóságnak rendelkeznie kell-e az adónak a beszerző részére való közvetlen visszatérítéséről.

¹ A folyamatban lévő ügyekről az összeállítást LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) készítette.

I. b.)

Az Európai Unió Bíróságának döntései:²

I.

Ügyszám: *A Bíróság 2018. március 6-i ítélete a C-52/16. sz. SEGRO és a C-113/16. sz. Horváth egyesített ügyekben*

Tárgy: A tőke szabad mozgása – Mezőgazdasági földterületekre létesített haszonélvezeti jogok – Olyan nemzeti szabályozás, amely a jövőre nézve az ilyen jogok megszerzésének lehetőségét a földterület tulajdonosának közeli hozzátartozói számára tartja fenn, és úgy írja elő a jogi személyek és az említett tulajdonossal közeli hozzátartozói viszonyt igazolni nem tudó magánszemélyek által korábban megszerzett jogok törlését, hogy nem rendelkezik a vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről

A döntés:

Ellentétes az uniós joggal azon személyek haszonélvezeti jogának megvonása, akik nem közeli hozzátartozói a magyarországi mezőgazdasági földterületek tulajdonosainak.

Ezen intézkedés a tőke szabad mozgása elvének nem igazolt, közvetetten hátrányosan megkülönböztető korlátozását képezi.

Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdései:

A „SEGRO” magyar társaság, amelynek tagjai németországi lakóhellyel rendelkező személyek, Günther Horváth pedig osztrák állampolgár. A SEGRO és G. Horváth haszonélvezeti joggal rendelkeznek Magyarországon található mezőgazdasági földterületek felett. 2014-ben és 2015-ben a magyar hatóságok kártalanítás nélkül megszüntették a SEGRO és G. Horváth haszonélvezeti jogát a nemzeti jogszabályok új rendelkezéseire hivatkozva. A magyar jog ugyanis előírja, hogy ilyen jog a továbbiakban csak az érintett mezőgazdasági földterület tulajdonosának közeli hozzátartozója javára létesíthető, illetve tartható fenn.

Mivel úgy vélték, hogy ezen új rendelkezések ellentétesek a tőke szabad mozgásának elvével, a SEGRO és G. Horváth keresettel fordultak a Szombathelyi Közigazgatási és Munkügyi Bírósághoz a magyar hatóságok határozatainak hatályon kívül helyezése iránt. E bíróság azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy a szóban forgó szabályozás valóban ellentétes-e az uniós joggal.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

2018. március 6-án meghozott ítéletében a Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a vitatott szabályozás a tőke sza-

bad mozgásának korlátozását képezi, függetlenül attól, hogy rendelkezik-e a haszonélvezeti joguktól megfosztott személyek kártalanításáról. Ugyanis a szóban forgó szabályozás megfosztja a Magyarországtól eltérő tagállamokból származó személyeket annak lehetőségétől, hogy továbbra is élvezzék haszonélvezeti jogukat, és azt más személyekre átruházzák.

Ezenfelül a Bíróság megállapította, hogy azon követelmény, hogy közeli hozzátartozói viszonynak kell fennállnia a haszonélvezet jogosultja és a földterület tulajdonosa között, állampolgárságon, illetve a tőke eredetén alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetésnek tűnik.

E tekintetben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a magyarországi mezőgazdasági földterületeken tulajdonjogot szerezni kívánó külföldi állampolgárokat több éven keresztül korlátozásoknak vetették alá, illetve meg is tiltották számukra az ilyen jogok szerzésének lehetőségét, aminek következtében a más tagállamok állampolgárai számára az egyetlen lehetőség arra, hogy ezen évek során Magyarországon mezőgazdasági földterületekbe befektessenek, abban állt, hogy haszonélvezeti jogot szereznek. Ekképpen a haszonélvezet jogosultjai között magasabb az ilyen állampolgárok aránya a magyar állampolgárokénál, és ennek következtében a vitatott szabályozás nagyobb mértékben sújtja az előbbieket.

Ami azt a kérdést illeti, hogy a szóban forgó korlátozás igazolható-e azáltal, hogy Magyarország arra törekszik, hogy a termőföldeket fenntartsa azon személyek számára, akik azokat megművelik, és hogy megakadályozza e földek spekulatív célú megszerzését, a Bíróság szerint a vitatott korlátozás nem mutat semmilyen kapcsolatot e célkitűzésekkel, és ennek megfelelően nem alkalmas azok elérésére. A megkövetelt hozzátartozói viszony ugyanis nem garantálja azt, hogy a haszonélvező maga fogja megművelni az érintett földet, és nem spekulatív szándékkal szerezte meg a haszonélvezeti jogot. Hasonlóképpen az ilyen hozzátartozónak nem minősülő személy maga is megművelheti a földet anélkül, hogy szándéka annak spekulatív célból való megszerzésére irányulna. Végül a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a vitatott korlátozás nem arányos a fent említett célokkal, mivel kevésbé szélsőséges intézkedéseket is el lehetett volna fogadni azok elérésére.

Ami a korlátozás azzal való igazolását illeti, hogy a magyar jogalkotó állítólagos szándéka a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályok – a haszonélvezeti jogok külföldi megszerzői által elkövetett – megsértésének szankcionálására irányul, a Bíróság megállapította, hogy nem tűnik úgy, hogy a szóban forgó korlátozás ezt a célt szolgálja, és az túlmegy azon, ami annak eléréséhez szükséges.

Végül, ami Magyarország azon érvét illeti, amely szerint a szóban forgó korlátozást igazolja az az ellen való küzdelemre irányuló szándék, hogy a mezőgazdasági földterületek tulajdonjoga külföldi állampolgárok és jogi személyek általi megszerzésének tilalmát leplezett szerződésekkel („zsebszerződésekkel”) megkerüljék, a Bíróság megállapította, hogy az érintett haszonélvezeti jogok létrehozása idején az ilyen jogok létesítését nem tiltották a magyar jogszabályok. Ezenfelül annak feltételezésével, hogy minden, a tulajdonossal nem közeli hozzátartozói viszonyban álló személy visszaélészerűen járt el a haszonélvezeti jog megszerzésekor, a magyar szabályozás a visszaélészerű gyakorlat általános vélelmét állítja fel.

² A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3.) SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

Márpedig az ilyen vélelem alkalmazása nem arányos az ilyen gyakorlatokkal szembeni küzdelemre irányuló célkitűzéssel.

Ilyen feltételek mellett a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a vitatott nemzeti jogszabályok nem egyeztethetők össze a tőke szabad mozgásának elvével.

2.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2017. március 7-ei ítélete a C-390/15. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Adózás – Hozzáadottérték-adó (héta) – 2006/112/EK irányelv – A III. melléklet 6. pontja – Érvényesség – Eljárás – Tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat Parlament által kiadott véleményt követő módosítása – Parlamenttel folytatandó új konzultáció hiánya – A 98. cikk (2) bekezdése – Érvényesség – Kedvezményes héamérték digitális könyvek elektronikus úton való értékesítésére történő alkalmazásának kizárása – Az egyenlő bánásmód elve – Két helyzet összehasonlíthatósága – Digitális könyvek elektronikus úton és bármilyen fizikai adathordozón való értékesítése.

Az ügy:

A héairányelvnek megfelelően³ a tagállamok kedvezményes héamértéket⁴ alkalmazhatnak az olyan nyomtatott kiadványokra, mint a könyvek, újságok és folyóiratok.⁵ Ezzel szemben a digitális kiadványokra, a fizikai adathordozón (például a CD-ROM-on) nyújtott digitális könyvek⁶ kivételével, az általános héamértéket kell alkalmazni.

A lengyel ombudsman⁷ által kezdeményezett eljárásban a lengyel alkotmánybíróságnak kétségei vannak ezen eltérő adóztatás érvényességét illetően. Azt kérdezi a Bíróságtól egyrészt, hogy ezen eltérő adóztatás összeegyeztethető-e az egyenlő bánásmód elvével, másrészt pedig hogy kellő mértékben bevonták-e az Európai Parlamentet a jogalkotási eljárásba.⁸

A döntés:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata semmilyen olyan körülményt nem tárt fel, amely a 2009.

³ A 2009. május 5-i 2009/47/EK tanácsi irányelvvel módosított, a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv

⁴ Sőt, két kedvezményes héamértéket alkalmazhatnak.

⁵ Kivéve a nagyrészt vagy teljes egészében reklámcélú nyomtatott anyagokat.

⁶ Ebben az esetben kedvezményes héamérték alkalmazható a digitális könyvekre is. Ezzel szemben, ha e digitális könyveket letöltés vagy streaming útján továbbítják, az általános héamértéket kell alkalmazni. A digitális újságokat és folyóiratokat illetően, azokra minden esetben az általános héamértéket kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy milyen formában nyújtják azokat.

⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich. Az ombudsman azzal a kérelemmel fordult a lengyel alkotmánybírósághoz, hogy az vizsgálja meg a kiadványokra alkalmazandó kedvezményes héamértékre vonatkozó lengyel rendelkezések alkotmányosságát.

⁸ A módosított 2006/112 irányelv III. melléklete 6. pontjának szövege ugyanis eltér az irányelvjavaslatban szereplő azon szövegtől, amely a Parlamenttel való konzultáció alapját képezte.

május 5-i 2009/47/EK tanácsi irányelvvel módosított, a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv III. mellékletének 6. pontja vagy az ezen irányelv 98. cikkének az ugyanezen irányelv III. melléklete 6. pontjával összefüggésben értelmezett (2) bekezdése érvényességét érintené.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében először is megállapítja, hogy mivel a héairányelv kizárja, hogy a digitális könyvek elektronikus úton való értékesítésére kedvezményes héamértéket alkalmazzanak, míg a digitális könyvek bármilyen fizikai adathordozón való értékesítése tekintetében megengedett ilyen héamérték alkalmazása, ezen irányelv rendelkezéseit úgy kell tekinteni, mint amelyek, figyelemmel az uniós jogalkotó által elérni kívánt, az olvasás támogatására irányul célra, két egyébként összehasonlítható helyzet között eltérő bánásmódot valósítanak meg, amennyiben az uniós jogalkotó egyes könyvtípusokra kedvezményes héamérték alkalmazását tette lehetővé.

Ezt követően a Bíróság megvizsgálja, hogy ez az eltérés indokolt-e. Emlékeztet arra, hogy az eltérő bánásmód indokolt, ha az összefüggésben áll az ilyen megkülönböztető bánásmódot megvalósító intézkedés által elérni kívánt jogszerűen megengedhető céllal, illetve ha e céllal arányos. Ily módon valamely adójogi jellegű intézkedés esetén annak elfogadása politikai, gazdasági és társadalmi döntéseket, és az eltérő érdekek fontossági sorrendjének meghatározását, vagyis összetett mérlegelést igényel az uniós jogalkotó részéről. Következésképpen ennek keretében széles mérlegelési jogkörrel kell számára elismerni oly módon, hogy az ilyen feltételek tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálatát a nyilvánvaló hibák felülvizsgálatára kell korlátozni. Ezzel összefüggésben a Bíróság megjegyzi, hogy a kedvezményes héamérték digitális könyvek elektronikus úton való értékesítésére való alkalmazásának a kizárása az elektronikus kereskedelemre vonatkozó különös héaszabályozás következménye. Ugyanis figyelemmel azon folytonos változásokra, amelyeknek az elektronikus szolgáltatások összességükben ki vannak téve, szükségesnek bizonyult ez utóbbiak egyértelmű, egyszerű és egységes szabályozása annak érdekében, hogy kétséget kizáróan megállapítható legyen az e szolgáltatásokra alkalmazandó héamérték, és hogy ily módon megkönnyítsék az adóalanyok és a nemzeti adóhatóságok számára ezen adó kezelését. Márpedig a kedvezményes héamérték elektronikus szolgáltatásokra való alkalmazásának a kizárásával az uniós jogalkotó megkíméli a jogalanyokat és a nemzeti adóhatóságokat attól, hogy minden egyes elektronikus úton nyújtott szolgáltatástípus esetén annak vizsgálatára kényszerüljenek, hogy az a héairányelv alapján valamely olyan szolgáltatási kategóriába tartozik-e, amelyre ilyen kedvezményes héamérték alkalmazható. Következésképpen az ilyen intézkedést úgy kell tekinteni, mint amely alkalmas az elektronikus kereskedelemre alkalmazandó különös héaszabályozás által elérni kívánt cél megvalósítására. Másrészt annak elismerése, hogy a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy kedvezményes héamértéket alkalmazzanak a digitális könyvek elektronikus

úton való értékesítésére, ahogyan az az ilyen könyvek bármilyen fizikai adathordozón való értékesítése tekintetében megengedett, azt eredményezné, hogy sérülne azon intézkedés uniós jogalkotó által elérti kívánt általános koherenciája, amely arra irányul, hogy az összes elektronikus szolgáltatást kizárja a kedvezményes héamérték alkalmazásának lehetőségéig alól.

A jogalkotási eljárás során a Parlamenttel folytatandó konzultáció kötelezettségét illetően a Bíróság kiemeli, hogy e kötelezettség magában foglalja, hogy a szöveg bármely módosítása minden olyan esetben a Parlamenttel való új konzultációt tesz szükségessé, amikor a végül elfogadott szöveg összességében lényegét tekintve eltér attól, amelyről a Parlamenttel korábban már konzultáltak, kivéve azon eseteket, amikor a módosítások alapvetően megfelelnek a Parlament kifejezett kívánságának. A Bíróság ezt követően megvizsgálja, hogy szükség volt-e új konzultációra az irányelv azon rendelkezése kapcsán, amely a kedvezményes héamérték alkalmazását kizárólag a könyvek fizikai adathordozón való értékesítésére korlátozza.⁹ A Bíróság e tekintetben úgy véli, hogy az érintett rendelkezés végleges szövege nem más, mint azon szöveg megfogalmazásbeli egyszerűsítése, amely az irányelvjavaslatban szerepelt, és amelyet érdemi részét tekintve teljes egészében változatlanul hagytak. A Tanács tehát nem volt köteles arra, hogy újból konzultáljon a Parlamenttel. A Bíróság ebből következően megállapította, hogy az irányelv e rendelkezése nem érvénytelen.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2017. április 26-ai ítélete a C-564/15. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Az uniós jog megsértésére alapított jogalap hivatalból történő figyelembevétele – Az egyenértékűség elve és a tényleges érvényesülés elve – Közös hozzáadottértékadó-rendszer – 2006/112/EK irányelv – Az előzetesen megfizetett adó levonásához való jog – Fordított adózás – A 199. cikk (1) bekezdésének g) pontja – Kizárólag ingatlanvagyon esetén való alkalmazás – Tévesen kiállított számla alapján az adónak a termék beszerzője által az értékesítő részére történő, jogalap nélküli megfizetése – A termék beszerzője terhére adóhiányt megállapító és az általa kért levonás kifizetését megtagadó, valamint vele szemben adóbírságot kiszabó adóhatósági határozat.

⁹ Ugyanis a módosított 2006/112 irányelv III. mellékletének 6. pontja ilyen héamérték alkalmazását írja elő a „könyvek (ideértve a brosúrákat, röplapokat és más nyomtatott anyagokat, gyermekeknek szóló képes-, rajzoló-, illetve kifestőkönyveket, nyomtatott vagy kézíratos kottákat, térképeket, vízrajzi vagy hasonló ábrákat) bármilyen fizikai adathordozón történő értékesítés[ére] – beleértve a könyvtári kölcsönzést is –, újságok és folyóiratok értékesítés[ére], kivéve a nagyrészt vagy teljes egészében reklámcélú anyagokat”. Ezzel szemben az irányelvjavaslat „könyvek, beleértve a könyvtári kölcsönzést is (ideértve a brosúrákat, röplapokat, és más nyomtatott anyagokat, gyermekeknek szóló képes-, rajzoló-, illetve kifestőkönyveket, nyomtatott vagy kézíratos kottákat, térképeket, vízrajzi vagy hasonló ábrákat, hangoskönyveket, CD-eket, CD-ROM-okat vagy bármely, túlnyomórészt a nyomtatott könyvvel egyező információs tartalommal rendelkező fizikai adathordozót), újságok és folyóiratok értékesítés[ére], kivéve a teljes mértékben vagy túlnyomóan reklámcélú anyagokat” utalt.

Az ügy:

Egy magánszemély végrehajtói kényszereladás keretében egy mobilhangárt vásárolt egy fizetésektelen cégtől, amely az egyenes adózás szabályai szerint állított ki az ügyletről számlát, azaz a vevő az áfával megnövelt vételárat fizette meg, az így beszedett áfát az eladó megfizette az adóhatóságnak, a vevő pedig ezután gyakorolta az áfa-levonási jogát.

A NAV később megállapította, hogy a megkötött ügylet olyan ingatlanügyletnek minősül, amelyre az uniós héairányelv 1 alapján (a hea magyar megfelelője az áfa) a fordított adózás szabályait kellett volna alkalmazni, azaz az áfát az adóhatóság részére közvetlenül a vevőnek kellett volna megfizetni. Noha a költségvetést a hiba miatt adóbevétel-kiesés nem érte, hiszen az eladó megfizette az adóhatóság számára az ügylet terhelő áfát, a szabálytalanság okán a vevőt megfosztották az adólevonás lehetőségétől, illetve a kérdéses áfa-összeg felének megfelelő nagyságú adóbírsággal sújtották.

Az ügy a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elé került, amely azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy a jelen helyzetben, amikor a költségvetést bevételkiesés nem érte, megtagadható-e a vevőtől az áfa-levonáshoz való jog gyakorlása, illetve arányos-e vele szemben az adókülönbözet felének megfelelő adóbírság alkalmazása.

A döntés:

- 1) A 2010. július 13-i 2010/45/EU tanácsi irányelvvel módosított, a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv 199. cikke (1) bekezdésének g) pontját úgy kell értelmezni, hogy az ingatlanvagyonnak a végrehajtó által kényszereladási eljárás keretében történő értékesítésére alkalmazandó.
- 2) A 2010/45 irányelvvel módosított 2006/112 irányelv rendelkezéseit, valamint az adósemlegesség, a tényleges érvényesülés és az arányosság elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben valamely termék beszerzője nem élhet az olyan számla alapján az értékesítőnek jogalap nélkül megfizetett hozzáadottérték-adó levonására vonatkozó jogával, amelyet az általános hozzáadottértékadó-rendszerre vonatkozó szabályok szerint állítottak ki, jóllehet a releváns ügylet a fordított adózás hatálya alá tartozott, akkor, ha az értékesítő befizette az említett adót az államkincstárba. Ezen elvek azonban megkövetelik, hogy – amennyiben a jogalap nélkül felszámított hozzáadottérték-adónak az értékesítő által a beszerzőnek való visszatérítése lehetetlenné vagy rendkívül nehézé válik többek között az értékesítő fizetésektelensége miatt – a beszerző közvetlenül az adóhatóságtól kérhesse a visszatérítést.
- 3) Az arányosság elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az, hogy olyan helyzetben, mint amely az alapeljárás tárgya, a nemzeti adóhatóság a fordított adózás hatálya alá tartozó értékesítés útján terméket beszerző adóalannal szemben az adóhatóságnak fizetendő hoz-

záadottérték-adó 50%-át kitevő adóbírságot szab ki, miközben nem esett el adóbevételről, és nem merül fel adócsalásra utaló körülmény, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében a mindenekelőtt megállapítja, hogy a végrehajtó által kényszereladási eljárás keretében történő értékesítésre akkor alkalmazhatóak a fordított adózás szabályai, ha az értékesítés tárgya ingatlanvagyon. Ezzel kapcsolatban a Bíróság kimondja, hogy a magyar áfatörvény azon rendelkezése, amely a jelen ügyhöz hasonló esetekben kiterjeszti a fordított adózás alkalmazási területét az ingóságok értékesítésére is, összeegyeztethetetlen az iránnyal.

Ezt követően a Bíróság kimondja, hogy nem ellentétes az iránnyal a magyar adóhatóság azon gyakorlata, amelynek alapján a fordított adózás hatálya alá tartozó ügylet beszerzője annak ellenére nem élhet az értékesítőnek tévesen megfizetett adó levonására vonatkozó¹⁰ jogával, hogy az értékesítő ténylegesen befizette ezen adót az államkincstárba.

E tekintetben a Bíróság hangsúlyozza, hogy a levonási jog gyakorlása kizárólag az iránnyal alapján megfizetendő adóra korlátozódik. A jelen ügyben viszont az értékesítőnek nem kellett a beszerző által számára átutalt áfát az adóhatóság részére megfizetnie.

A Bíróság azonban megállapítja, hogy amennyiben a tévesen megfizetett adónak az értékesítő által a beszerzőnek való visszatérítése lehetetlenné vagy rendkívül nehezé válik (például az értékesítő fizetéképtelensége miatt), úgy az uniós jog megköveteli, hogy a beszerző közvetlenül az adóhatóságtól kérhesse a visszatérítést.

Hasonlóképpen, az uniós jog részét képező arányosság elvével ellentétes az, hogy a nemzeti adóhatóság a jelen ügy körülményei között a fizetendő adó 50%-át kitevő adóbírságot szab ki, miközben nem esett el adóbevételről, és nem merül fel adócsalásra utaló körülmény sem.

II.

A Kúria döntései:

II. a.)

A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:¹¹

Ügyszám: Köf.5034/2017/5. szám

Tárgy: Építményadó törvényessége.

Vizsgált jogszabály: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az építményadóról szóló 38/2012. (XII. 2.) számú önkormányzati rendelete 4. §-a utolsó mondata.

Törvényességi probléma:

A Szeged Megyei Jogú Város Címzetes Főjegyzője mint elsőfokú helyi adóhatóság (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) az alapügyben a felperessel szemben a 2011-2014. évekre, a tulajdonában lévő 38.111 m² hasznos alapterületű ingatlan után összesen 207.039.490,- Ft építményadót vetett ki, amelynek a felperes eleget tett.

A felperesi adózó az elsőfokú hatóságnál 2016. december 28. napján a 2011-2014. évi építményadó bevallását módosította arra hivatkozással, hogy a perbeli ingatlan 2014. december 31. napjáig nem lehetett az építményadó tárgya. A bevallásának helyesbítését azzal az indokkal nyújtotta be, hogy a 2014. december 31-ig hatályos szabályozás szerint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 11. § (1) bekezdésében megjelölt nem lakás céljára szolgáló épületek közül csak azok voltak építményadó kötelesek, melyek ingatlan-nyilvántartási megnevezése szerepelt a Htv. 52. § 47. pontjában található taxatív felsorolásban. Azok az ingatlanok, amelyek ingatlan-nyilvántartási megnevezése nem szerepelt ezen felsorolásban, építményadó szempontjából 2011-2014. évben nem minősültek adótárgynak. A felperes szerint, mivel a tulajdonában álló perbeli ingatlan is ezek közé tartozik, ezért szükségessé vált a bevallások helyesbítése. Álláspontja szerint a Htv. 11. § (1) bekezdésének és az 52. § 8. és 47. pontjának értelmezéséből arra a következtetésre lehet jutni, hogy mivel mind a lakás, mind az egyéb nem lakás céljára szolgáló épület meghatározása taxatív felsorolást tartalmaz, így az építmények közül kizárólag az minősül adótárgynak, melynek az ingatlan-nyilvántartási elnevezése a „lakás, illetve egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” definícióban szereplő felsorolásban megtalálható.

Az elsőfokú hatóság a 2017. január 26. napján kelt 11/1498-1/17. iktatószámú határozatával a felperes által benyújtott, 2011-2014. adóévekre előírt építményadó törlésére irányuló önellenőrzését elutasította.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2017. április 4. napján kelt határozatával az elsőfokú határozatot helyben hagyta a Htv. 11. § (1) bekezdése, a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 38/2012. (XII. 2.) számú, az építményadóról szóló önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1., 3., 6. §-ai, és az Ör. 4. §-ának 2013-2014. évben hatályban volt utolsó mondata alapján. Az alperes határozata indokolásában hivatkozott arra, hogy a Htv. 11. § (1) bekezdésében a törvény egyértelműen meghatározza: az önkormányzat illetékességi területén lévő lakások és nem lakáscélú épületek, épületrészek az építményadó tárgyát képezik. Attól, hogy a Htv. az 52. §-ban 2015. január 1. napjáig nem határozta meg a nem lakáscélú épületek fogalmát, nem jelenti azt, hogy a lakáson és az egyéb nem lakás céljára szolgáló épületeken kívüli épületek ne tartoztak volna a törvény hatálya alá; ezen álláspontot a Htv. az 52. § 11. pontjának 2015. január 1-jei módosításához fűzött törvényi indokolás is alátámasztja. Mindezek alapján az alperes arra a megállapításra jutott, hogy a felperes tulajdonában lévő ingatlan 2015. év előtt is építményadó köteles volt, mivel az mint nem lakáscélú épület tartozott a Htv. 11. § hatálya alá.

¹⁰ A 2006/112/EK irányelv.

¹¹ A döntést BALOGH ZSOLT (kúriai bíró) dolgozta fel.

A felperes az alperes határozatával szemben közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti keresetet terjesztett elő. A felperes a kereseti kérelme indoklásában lényegében az adóbevallása módosítása indoklásában foglaltakat tartotta fenn, amiből az következik álláspontja szerint, hogy a perbeli ingatlan csak 2015. január 1. napjától tárgya az építményadónak.

Az ügyben eljáró Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 7.K.27.517/2017/11. számú végzésében a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/C. § (1) bekezdése alapján indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. törvényességi vizsgálatára irányuló nemperes eljárást, egyben az előtte folyó per tárgyalását a nemperes eljárás befejezéséig felfüggesztette.

A bíróság álláspontja szerint az önkormányzat az Ör. 4. §-ának 2013-2014. évben hatályban volt utolsó mondatában a kereskedelmi üzletre, boltra, ABC-re, üzletházra nem állapítható meg rendelkezést, figyelemmel arra, hogy ezen megnevezések nem feleltethetők meg a Htv. 52. § 47. pontjában meghatározott egyéb nem lakás céljára szolgáló épület fogalomnak, e felsorolás a Htv. 52. § 45. pontjában felsorolt kereskedelmi egységnek felel meg. Az Ör. 4. §-ának 2013. január 01. napjától 2014. december 31. napjáig hatályban volt utolsó mondatja jogszabály-ellenes, sérti az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdését, valamint a Htv. 1. § (1) bekezdését, 2. §-át, 52. § 47. pontját.

A Htv. 11. § (1) bekezdése értelmében az építményadó adótárgyait képező épületek két csoportra oszthatók: lakás céljára szolgáló épület és nem lakás céljára szolgáló épület. E két fogalmat pedig a Htv. értelmező rendelkezései eltérő jogalkotási módszerrel határozzák meg. A lakás céljára szolgáló épületek esetében a jogalkotó a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) rendelkezéseit tekintette irányadónak a lakás fogalmának meghatározása során. Ettől eltérően a nem lakás céljára szolgáló épület fogalmának meghatározása során a jogalkotó saját fogalmat alkotott, méghozzá az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésben szereplő megnevezésekhez kötött taxatív felsorolás megadásával. A Htv. 11. § (1) bekezdés és 52. § 8. és 47. pontjai együttes olvasatából tehát az következik, hogy az építményadó hatálya alá csak a 8. pontban meghatározott lakásnak és 47. pontban definiált egyéb nem lakás céljára szolgáló épületnek minősülő épületek tartoznak.

A bíróság szerint a Htv. 52. § 47. pontjában definiált egyéb nem lakás céljára szolgáló épület és a 11.§ (1) bekezdésében említett nem lakás céljára szolgáló épület fogalmak azonosságát támasztja alá a Kúria Kfv.I.35.198/2015/4. számú ítélete is. Továbbá, a Htv. 2015. január 1-jével való újraszabályozására is éppen azért került sor, mert a jogalkotó elismerte, hogy a 2014. december 31-ig hatályos szabályozás alapján csak és kizárólag a Htv. 52. § 47. pontjában felsorolt elnevezésű ingatlanok minősültek nem lakás céljára szolgáló épületnek, így építményadó-köteles adótárgynak. Az adójogi jogszabályok alkalmazása során az adójogszabályban egyértelműen meg nem jelölt adótárgy adókötelezettsége analógia útján

jogszerűen nem vezethető le. Nincs arra lehetőség, hogy a jogalkalmazó a lefektetett fogalmak és tényállási elemek jelentését értelmezés útján kiszélesítse. Mindez ellentétes volna az Alaptörvény 25. cikkével, 28. cikk (1) bekezdésével és C) cikk (1) bekezdésével is.

A bíróság álláspontja szerint a perbeli ingatlanra az Ör. 2013-2014. évben hatályban volt 4. §-ának sem az első, sem az utolsó mondatát nem lehet alkalmazni. Az indítvány kifejti, hogy a bíróság az Ör. 4. §-ának első mondata vonatkozásában azért nem kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárást, mert önmagában az általános adómérték-meghatározás nem ütközik jogszabályba, azonban ettől függetlenül a bíróság hangsúlyozza, hogy a perbeli ingatlan nem lehetett az építményadó tárgya.

Az Ör. 4. § első mondatának törvényellenességén túl a bíróság hivatkozik arra is, hogy az Ör. 1. §-a –amely szövegszerűen tartalmazza a Htv. 11. § (1) bekezdésének szövegét – megsértette a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. § harmadik mondatában foglalt ismétlési tilalmat is. Eszerint a jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján felhívta az érintett önkormányzatot álláspontjának megismerése végett. Az önkormányzat állásfoglalásában kifejtette, hogy az indítványozó bíróság jogi értelmezése nem helytálló. A Htv. 11. § (1) bekezdése szerinti „nem lakás céljára szolgáló épület” fogalma nem azonos az értelmező rendelkezések, Htv. 52. § 47. pontjában rögzített „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” fogalmával, ugyanis az utóbbi szűkebb kategória. A Htv. 2009. január 1-től hatályos, 52. § 47. pontja szerinti fogalom-meghatározás nem azért került a törvénybe, hogy taxatív felsorolást adjon a 11. § (1) bekezdésében rögzített nem lakás célú épület fogalmának, hanem a telekadó számított értékének a meghatározása céljából.

Az önkormányzat álláspontja szerint 2015. január 1. előtt nem azért szerepelt a Htv.-ben az 52. § 47. pont, hogy taxatív felsorolást adjon a nem lakás céljára szolgáló épület fogalmának. Ennek alátámasztásaként több indokra hivatkozik, így a Htv. 52. § 5. pontja szerinti épületfogalomra, amely a Htv. nevesített adótárgyai kivételével adókötelesnek minősül; valamint a Htv. 2015. január 1-jétől hatályban lévő 52. § 11. pontjára, amely külön definíciót tartalmaz a „nem lakás-célú épület”-re, nem érintve ugyanakkor az 52. § 47. pontja szerinti fogalom-meghatározás hatályát. Emellett pedig, a Htv. 13. § h) pontjában felsorolt adómentes adótárgyak köre több olyan ingatlantípust tartalmaz, amelyek nem találhatók meg az 52. § 47. pontjában. A törvény azonban nem mentesíthet olyan ingatlanokat az építményadó alól, amelyek nem is tartoznak az építményadó hatálya alá.

Az alapügy felperese a Kúria Önkormányzati Tanácsához előkészítő iratot terjesztett be. Ebben előadta, hogy a Htv. 2014. december 31-ig hatályos rendelkezései alapján a nem lakás céljára szolgáló épületként adótárgynak minősülő ingatlanok körét a Htv. 52. § 47. pontjában lévő fogalom definiálta. Ugyanezt a jogértelmezést követte a Kúria a Kfv.I.35.198/2015/4., a Kfv.VI.35.788/2012/10. és a Kfv.VI.35.826/2012/10 számú ítéleteiben is. A Htv. 52. §

47. pontban szereplő felsorolás taxatív, ezért a lakásnak nem minősülő ingatlanok közül kizárólag a taxatív felsorolásban szereplő ingatlanok voltak adótárgyak 2015. január 1-je előtt. Az adótárgyak köre jogértelmezéssel nem tágítható. A Htv. egymást követő módosításai, valamint a 155/2008. (XII. 17.) AB határozat egyértelműen alátámasztják, hogy 2009. január 1. és 2014. december 31. között az építményadó adótárgyait a jogalkotó kizárólag az ingatlan-nyilvántartási megnevezés alapján határozta meg. Mindezekre tekintettel a felperes kéri a Kúria Önkormányzati Tanácsát, hogy az indítványában foglaltaknak megfelelően állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazási tilalmának elrendelését.

A döntés:

A Kúria a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az építményadóról szóló 38/2012. (XII. 2.) számú önkormányzati rendelete 4. §-a utolsó mondata jogszabály-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kezdeményezést elutasította.

A döntés indoka:

Az Ör. megsemmisíteni, illetve az egyedi ügyben alkalmazhatatlannak nyilvánítani kért rendelkezései az alábbiak:

„4. §. Az adó általános mértéke 1395 Ft/m²/év, a 20 m²-t meg nem haladó hasznos alapterületű építmény, valamint az ingatlan-nyilvántartásban strandfürdő megnevezéssel nyilvántartott építmény esetén az adó mértéke 0 Ft/m²/év.

[...]

Az adó mértéke 2000 m² hasznos alapterületet meghaladó kereskedelmi üzlet, bolt, ABC, üzletház céljára szolgáló építmény esetén 1722 Ft/m²/év.”

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése „a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között” hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. E rendelkezés szerint „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”.

Helyi adók bevezetésére a Htv. 1. §-a hatalmazza fel az önkormányzatokat, melyek a Htv. rendelkezéseinek keretei között élhetnek az adómegállapítás jogával.

Építményadó esetén az adókötelezettséget, illetve az adó kivetésének alapját, mértékét, törvényi szinten a Htv. 11–16. §-ai határozzák meg. A 11. § (1) bekezdés értelmében adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész (a továbbiakban együtt: építmény).

A Htv. 2014. december 31. napján hatályos 52. §-a „Értelmező rendelkezések” címszó alatt a „lakás” és az „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” kategóriákra ad fogalmi meghatározást. Az 52. § 8. pontja értelmében „lakás: a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 91/A. §-a 1-6. pontjában foglaltak alapján ilyennek minősülő és az ingat-

lan-nyilvántartásban lakóház, lakóépület, lakás, kastély, villa, udvarház megnevezéssel nyilvántartott, vagy ilyenként feltüntetésre váró ingatlan”. Az 52. § 47. pont szerint pedig „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület: az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapján garázsznak, gépjárműtárolónak, raktárnak, üvegháznak, műhelynek, szervíznek, üzemnek, üzemcsarnoknak, pincének, présháznak, hűtőháznak, gyárnak minősülő vagy ilyenként feltüntetésre váró épület, épületrész, továbbá a melléképület és a melléképületrész”.

Az indítványozó bíróság álláspontja szerint a Htv. 11. § (1) bekezdésében foglalt „nem lakás céljára szolgáló épület” és az 52. § 47. pont szerinti „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” azonos fogalmak; emiatt e Htv. rendelkezésekkel ellentétes az Ör. 4. § utolsó mondata, amely adófizetési kötelezettséget ír elő a Htv. 52. § 47. pontjában fel nem sorolt kereskedelmi üzlet, bolt, ABC, üzletház céljára szolgáló építmény vonatkozásában.

A Kúria nem találta megalapozottnak ezen álláspontot, a következők miatt:

A Htv. 11. § (1) bekezdése az „építmény” két alapvető kategóriáját különbözteti meg: a (1) lakást és a (2) nem lakás céljára szolgáló épületet, épületrészt. A Htv. egészének szabályozási logikájából az következik, hogy e két kategóriába a Htv. szabályozási tárgya alá tartozó, mindenfajta építmény besorolható. A „lakás” fogalmát az 52. § 8. pontja határozza meg – utaló szabállyal az Ltv. vonatkozó rendelkezéseire –, míg a „nem lakás céljára szolgáló épület” meghatározására külön-külön, az e fogalom alá eső alkategóriáknak – kereskedelmi egység, egyéb nem lakás céljára szolgáló épület stb. – ad meghatározást. A Htv. 2014. december 31-én hatályos fogalmi rendszerében tehát az „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” a „nem lakás céljára szolgáló épület” egyik alkategóriája; egy kisebb halmaz az utóbbi, összetettebb csoporton belül.

A két fogalom tehát nem tekinthető azonosnak. A fent leírt szabályozási logikát mutatja többek között az 52. § 6. pontja szerinti „épületrész” meghatározása is, amely szerint „épületrész: az épület önálló rendeltetésű, a szabadból vagy az épület közös közlekedőjéből nyíló önálló bejárattal ellátott helyisége vagy helyiség-csoportja, amely a 8., a 20., a 45. és 47. pontokban foglaltak szerint azzal felel meg lakásnak, üdülőnek, kereskedelmi egységnek, egyéb nem lakás céljára szolgáló épületnek, hogy az ingatlan-nyilvántartásban önálló ingatlanként nem szerepel”. E meghatározás tehát kifejezetten utal a Htv. más rendelkezéseiben – az 52. § más pontjaiban – használt fogalmakkal való azonosságra, épületrész esetén a kereskedelmi egységre. Ezzel szemben az 52. § 47. pontja az „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” meghatározásánál semmilyen módon nem hivatkozik arra, hogy a 11. § (1) bekezdése szerinti „nem lakás céljára szolgáló épület”-ről lenne szó. Az indítványozó logikája alapján a Htv. 11. § (1) bekezdése szerinti épületrész esetén a kereskedelmi egység adóköteles, míg az a kereskedelmi egység, amely épületnek minősül, nem. Ilyen jogalkotói cél a Htv.-ből nem vezethető le.

A Htv. fenti szabályozási logikáját magyarázza továbbá az önkormányzat által hivatkozott, 2015. január 1-jétől hatályba lépett törvénymódosítás is, amely az értelmző rendelkezések között új meghatározásként iktatta be a Htv. 52. § 11. pontja szerinti a „nem lakás céljára szolgáló épület” definícióját. E mó-

dosításról az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2014. évi LXXIV. törvény 146. §-a rendelkezik. E 146. §-hoz fűzött indokolás szerint az új 52. § 11. pont kifejezetten a Htv. 11. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéshez kapcsolódón –hiánypótló jelleggel– rögzíti, hogy e rendelkezés alkalmazásában mit kell a nem lakás célú épület, épületrész fogalma alatt érteni. Ezen indoklásból (különösen a „hiánypótló jelleg”-re való utalásból) is az következik, hogy a „nem lakás céljára szolgáló épület” nem volt korábban meghatározva a törvényben, azaz nem volt azonosnak tekinthető az 52. § 47. pont szerinti „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” fogalmával. E megállapítást támasztja alá, hogy az 52. § 47. pontja egyidejűleg – 2015. január 1-jétől – nem került ki a törvényből, illetve nem módosult. Mindemellett, az 52. § 11. pontja szerinti új fogalom-meghatározás („nem lakás célú épület: az az épület, épületrész, amely nem minősül a 8. pont szerinti lakásnak”) is azt mutatja, hogy rendszertanilag két fő kategória létezik: lakás és nem lakás célú épület; e rendszerben pedig az „egyéb nem lakás célú épület” csak a „nem lakás célú épület” egyik alcsoportja lehet.

A Kúria rögzíti továbbá, hogy a Htv. 11. § (3) bekezdése értelmében az építményadó fizetési adókötelezettség az építmény (bármelyik alapkategóriába tartozzon is a „lakás” és a „nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész” között) valamilyen helyiségére kiterjed, annak rendeltetésétől, illetőleg hasznosításától függetlenül. Megalapozott tehát az önkormányzat álláspontjából levezethető logikai következtetés, amely szerint a főszabály, hogy minden, a Htv. 11. § (1) bekezdésében említett „építmény” adóköteles. Ha nincs kifejezett rendelkezés e főszabály alóli kivételről – adómentességről –, akkor az adókötelezettség főszabálya alkalmazandó mindenfajta építményre.

A Kúria megítélése szerint az indítványozó bíróság, illetve a felperes által hivatkozott kúriai, illetve alkotmánybíró-sági döntések sem támasztják alá, hogy a 2014. december 31-én hatályos Htv. 11. § (1) bekezdése szerinti „nem lakás céljára szolgáló épület”, illetve a Htv. 52. § 47. pontja szerinti „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” azonos fogalmak lennének, ami megalapozná az Ör. 4. § utolsó mondata törvényellenességének megállapítását. A Kúria ezek közül a Kfv.I.35.198/2015/4. számú ítélet jogi következtetéseinek részletesebb vizsgálatát látta indokoltnak és relevánsnak jelen ügy jogi kérdése vonatkozásában. E döntésében a Kúriának a „múzeum” fogalomnak a Htv. építményadóra vonatkozó rendelkezései és kapcsolódó fogalmi rendszere szerinti besorolásáról kellett állást foglalnia. E döntés szerint: „A Htv. vonatkozó pontja kétséget kizáróan zártkörű felsorolással határozza meg az egyéb nem lakás céljára szolgáló épület fogalmát. E felsorolásban a múzeum nem található meg.” Rögzíti továbbá, hogy ellenkező megállapítás esetében „az adókötelezettség kiterjesztése valósulna meg a jogalkalmazó szervek által”. Ez a megállapítás, illetve a kiterjesztő jogértelmezés veszélye azonban nem áll fenn jelen esetben, tekintettel az adókötelezettség tárgyára. A fent, jelen ügy kapcsán kifejtettek összességéből ugyanis az következik, hogy „nem lakás céljára szolgáló épület”-nek több alkategóriája van; ezek közé

tartozik a Htv. 52. § 47. pontja szerinti „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület”, de ide tartoznak mások, így az 52. § 45. pontja szerinti „kereskedelmi egység” is. E meghatározás szerint „kereskedelmi egység: az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapján kereskedelmi üzletnek, boltnak, abc-nek, üzletháznak, játéktérnek, csárdának, bisztrónak, borozónak, sörözőnek, büfének, cukrászdának, kávézónak, kávéháznak, teaháznak, fagyaltozónak, étteremnek, vendéglőnek, presszónak, irodának, műteremnek, szállodának, hotelnek, panzióknak, fogadónak, motelnek, szállónak, vendégháznak, vadászháznak, rendelőnek, kórháznak, szanatóriumnak, gyógyszertárnak minősülő vagy ilyenként feltüntetésre váró épület, épületrész”. Megállapítható, hogy az Ör. 4. § utolsó mondata szerinti adótárgy egyértelműn belesik a „kereskedelmi egység” fogalmába. E kérdéstől tehát elválasztható a „múzeum” Htv. építményadó-rendelkezések szerinti meghatározásának problémája, amely esetben igencsak kétséges, hogy a múzeum az „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” kategórián kívül belesik-e a Htv. 52. § értelmező rendelkezéseiben meghatározott, valamely fogalmi körbe.

Az Ör. 1. §-ával összefüggésben a Kúria megállapítja, hogy az Ör. 1. §-ának az indítvány által támadott szövege – „Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész (továbbiakban együtt: építmény)” – időközben módosult, a 2018. január 1-jétől hatályos 1. § értelmében „Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése Szeged Megyei Jogú Város illetékességi területén bevezeti az építményadót”. Az Ör. 2014. december 31-én hatályos 1. §-a az alapügy felperesének adófizetési kötelezettségét – tekintettel a fent kifejtett indokokra – nem befolyásolta érdemben, továbbá az Ör. 1. §-a megsemmisítésére az indítvány határozott kérelmet nem tartalmaz, ezért a Kúria nem látta indokoltnak, hogy vizsgálja a hivatkozott rendelkezés törvényességének, alapügyben való alkalmazhatóságának kérdését.

Mindezek alapján a Kúria megállapítja, hogy az Ör. 4. § utolsó mondata nem ellentétes a Htv. 11. § (1) bekezdésével, 52. § 47. pontjával, valamint a Jat. 3. § (2) mondatával.

II. b.)

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése:¹²

Az ügy száma: Kfv.III.37.292/2017/6.

A per tárgya: Az Étv. 48/A. § (5) bekezdése alapján a hatósági ellenőrzés időpontja alapozhatja meg a hatóság tudomszerzését a jogsértésről, és nem a hatósághoz érkező jogsértésről szóló bejelentés.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás:

A külterületi x hrsz.-ú ingatlanon lakóépület megépítésére kapott építési engedélyt a tulajdonos, az épületre a használat-

¹² A döntést DARÁK PÉTER (a Kúria elnöke) szerkesztette

bavételi engedélyt 2012. március 20. napján kelt határozattal adta meg az elsőfokú hatóság. A használatbavételi engedélyezési eljárás során 2012. február 29-én az ingatlanon helyszíni szemlét tartott az építési hatóság, ekkor az ingatlanon már fellelhető volt a cserépfedésű kerti tároló, a faszkeretű nádfedésű kertépítmény, a háromszög alaprajzú cserépfedésű falazott szerkezetű kerti építmény és kemence, az OSB-lap borítású polikarbonát fedésű tároló, a pilléreken álló polikarbonát fedésű nyitott szín, a falazott szerkezetű hullámlemez fedésű tároló, és az 1 x 1 méter befoglaló méretű árnyékszék.

I. rendű felperes feljelentést tett II. rendű felperes ellen magánlaksértés vétsége és más bűncselekmények miatt a rendőrkapitányságon, amely engedély nélküli építési tevékenység végzésére figyelemmel a 2013. december 3-án érkezett megkeresésében kérte a hatóság intézkedését az ügyben. A polgármesteri hivatal 2013. december 7-én továbbította a bejelentést a polgármesteri hivatal műszaki osztályára, amely átiratával azt megküldte a megyei kormányhivatal járási hivatala, mint elsőfokú építésfelügyeleti hatóság részére.

Az elsőfokú építésfelügyeleti hatóság 2014. április 8-án tartott helyszíni szemlét, majd 2016. április 18. napján kelt határozatával a fentebb felsorolt felül-építmények bontását rendelte el.

A határozattal szemben a felperesek fellebbezéssel éltek, amelyben arra hivatkoztak, hogy a végleges fennmaradási engedély kiadásakor a bontással érintett felül-építmények a jelenlegi formájukban már álltak, így az építési hatóság 2012 márciusában tudomással bírt a felülépítmények létezéséről, ezért az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 48. § (8) bekezdése szerinti intézkedési határidő lejárt.

Az alperes határozatával az elsőfokú határozatot helyes indokainál fogva helybenhagyta. A felperesek elévülésére utaló felvetésére megállapította, hogy az Étv. 48/A. § (5) bekezdés szabálytalan építési tevékenységre vonatkozó előírásai alapján az eljárás indítására irányadó 90 nap nem jogvesztő határidő, az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől számított 10 éven belül van helye.

A rendőrkapitányság 2013. december 2. napján kelt megkeresése időpontját figyelembe véve az épületek építésének időpontjaira tett nyilatkozatok alapján a használatbavételtől számított 10 év még nem telt el, így helye volt építészrendszeti eljárás lefolytatásának.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése:

A felperesek keresetükben a változatlanul hivatkoztak arra, hogy az építésfelügyeleti hatóság rendelkezésre álló intézkedési határidő a használatbavételi eljárás lefolytatásának időpontját figyelembe véve már eltelt, ezért a bontás elrendelése jogszerűtlen. Vitatták azt is, hogy az általuk végzett építési tevékenység közérdeket sértene, illetve állították, hogy a perbeli ingatlan 3 %-os beépítését nem haladták meg. Ennek igazolására szakértői véleményt csatoltak.

Az alperes ellenkérelmében határozati indokait fenntartva a kereset elutasítását indítványozta.

Az elsőfokú ítélet:

Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét megalapozottnak találta.

Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az alperes tévesen értelmezte az Étv. 48/A. § (5) bekezdésében rögzített 90 napos szubjektív határidőt, és nyomatékkal utalt arra, hogy az Étv. 48/A. § (5) bekezdésének jelenlegi szövege 2013. január 1-jétől hatályos. Miután a módosítást hatályba léptető rendelkezés eltérő előírást nem tartalmaz, ezért a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kellett. Rámutatott arra, hogy az intézkedésre jogosult hatóság már 2013. december 11-én tudomást szerzett az engedély nélküli építkezésről, mégsem indította meg 90 napon belül az eljárást, a helyszíni szemlén csupán 2014. március 19-én kelt végzésével 2014. április 8. napjára tűzte ki. Kifejtette, hogy a jogszabály egy szubjektív és egy objektív elévülési időt állapít meg, a szubjektív elévülési határidőre vonatkozó jogi szabályozás lényege, hogy a jogalkotó meghatározott időtartamot engedélyez csupán a hatóságnak arra az esetkörre, ha a szabálytalanságról tudomást szerzett. A szubjektív határidő alatt a hatóság nem intézkedett, a határidő eredménytelenül telt el, ennél fogva az intézkedés megtételére a továbbiakban nincs lehetősége.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem:

A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése és az eljárás új eljárásra és új határozat hozatalára történő utasítása érdekében.

Az alperes nézete szerint a bíróság ítéletének mind a rendelkező része, mind pedig indokolása törvénysértő.

A bíróság a hatóság tudomásszerzésének időpontját nem az irányadó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban állapította meg, ezért ítélete sérti az Étv. 46. § (4), 48/A. § (5) bekezdését, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 67. § (2) bekezdését, valamint a Pp. 206. § (1), és 221. § (1) bekezdését.

Az alperes álláspontja szerint a tudomásszerzés időpontja az Étv. 46. § (4), 48/A. § (5) bekezdésével és az R. 67. § (2) bekezdésével összhangban az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységnek a hatáskörrel rendelkező hatóság általi objektív észlelésének időpontjára tehető. Tudomásszerzést az ügyfél vagy hatáskörrel nem rendelkező más szerv, hatóság bejelentése nem alapozza meg, az csak a bejelentés kivizsgálására irányuló építésfelügyeleti eljárást indukálhat. Hangsúlyozta, hogy az építésfelügyeleti hatóság 2013. december 19-én kelt végzésével intézkedett a perbeli ingatlanra vonatkozó építési engedélyek iratainak beszerzése iránt, és a szabálytalan építési tevékenységről ezen iratok birtokában 2014. április 8-án az általa megtartott helyszíni szemle alkalmával szerzett tudomást, majd ezt követően haladéktalanul április 10-én indította meg az eljárást, így a szubjektív intézkedési határidő nem telt el.

Nézete szerint az ítélet akkor is jogszabálysértő, ha a tudomásszerzés időpontjának a beadvány elsőfokú építésfelügyeleti hatósághoz érkezésének 2013. december 11-i időpontját tekintenénk. Ugyanis a R. 67. § (1) bekezdése alapján folytatandó építésrendészeti eljárás hivatalból indul. A hivatalból induló eljárás az első eljárás cselekmény elvégzésével kezdődik, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 33. § (5) bekezdése alapján. A hatóság a tájékoztató levél hozzá történő érkezését követő 90 napon belül – 2014. március 19-én – intézkedett a helyszíni szemle kitűzéséről.

Mindezek figyelembevételével a szubjektív határidőben intézkedett a hatóság, így jogszerűtlen a bontást elrendelő határozatot hatályon kívül helyező ítélet.

A felperesek ellenkérelmükben a jogerős ítélet hatályban való fenntartását indítványozták.

A Kúria döntése és jogi indokai:

Az alperes felülvizsgálati kérelme az alábbiak szerint alapos.

Az elsőfokú bíróság az ügy releváns körülményeit jól állapította meg, azonban a jogerős ítéletben a szubjektív határidő kezdődő időpontjának meghatározása és annak számítása tekintetében tévedett.

A 2013. január 1-jével hatályba lépett Étv. 48/A. § (5) bekezdése akként rendelkezik, hogy az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott esetekben és módon az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységről való tudomásszerzéstől számított 90 napon belül indítja meg az (1)-(4) bekezdés szerinti intézkedések megtételére irányuló eljárást. Az Étv. 2013. január 1-je előtti [48. § (9) bekezdés] és utáni [48/A. § (5) bekezdés] szabályozása a szubjektív és objektív határidők kapcsán eltérő annyiban, hogy a jelenleg hatályos szabály tartalmazza azt a fordulatot, hogy „*az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységről való tudomásszerzés*”. A jelenlegi szabályozásból egyértelműen az következik, hogy a határidő számításnál az ellenőrzés során feltártak az irányadók, vagyis az intézkedések megtételére irányuló 90 napot az ellenőrzés napjától kell számolni. Tévedett tehát az elsőfokú bíróság mikor az áttételt elrendelő döntés tudomásszerzésétől számolta a 90 napos tartamot. Ha csak és kizárólag ez az ellenőrzés lett volna a felperesek ingatlanán, akkor az engedély nélküli építkezés jogkövetkezményeit megállapító határozat hatályon kívül helyezésére a határidő eltelte okán nem kerülhetett volna sor.

Ugyanakkor észlelte a Kúria, hogy az elsőfokú bíróság nem döntött és nem foglalkozott a felperesek keresetében megjelenő a használatbavételi eljárás során tartott helyszíni szemle időpontját irányadónak tartó érvelésével.

Ugyan a tényállásban az elsőfokú bíróság rögzítette – és ezt az alperes felülvizsgálati kérelmében nem támadta –, hogy a helyszíni szemle időpontjában már álltak a hatóság által kifogásolt építmények, azonban nem vizsgálta, hogy ez mennyiben befolyásolja az ügy érdemi eldöntését. Nem válaszolt a felperesnek az ingatlan beépítési százalékat vitató és a közérdek sérelem hiányát állító érveire sem.

A Kúria hangsúlyozza, hogy a közigazgatási perekben is érvényesülnie kell a kereseti kérelemhez kötöttség szabályának, a bíróságnak a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak az egybevetése alapján kell megállapítania. A bizonyítékokat a bíróságnak a maguk összességében kell értékelnie és meggyőződése szerint kell elbírálnia, és az ítéletbe foglalt döntésnek ki kell terjednie a perben érvényesített valamennyi kereseti kérelemre [Pp. 213. § (1) bekezdése, 215. §, 206. §]. A jogerős ítélet fenti hiányosságok okán olyan súlyos eljárásjogi hibában szenvedett, mely a per érdemi elbírálását nem tette lehetővé, ezért a Kúria a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján eljárva a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozathozatalára utasította.

A megismételt eljárásban dönteni kell arról, hogy az építésügyi eljárásban lefolytatott helyszíni szemle alkalmas-e a tudomásszerzés megalapozására vagy sem. Ennek a kérdésnek nemleges eldöntése esetén foglalkozni kell a felpereseknek a keresetben megjelenő, az alperesi határozatot támadó egyéb érvrendszerével is, és ha szükséges a felperesek indítványa esetén bizonyítást kell lefolytatni az ingatlan beépítési százalék számítása körében is.

III.

Az Alkotmánybíróság döntései:¹³

I.

Ügyszám: 2/2018. (IV. 6.) AB határozat (belső ügyszám: III/2146/2016.)

Tárgy: a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdés 3. pontja második fordulata alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

Alkotmányossági probléma:

Az alapügy lényege:

Az alapügyben érintett személy megváltozott munkaképességű, akinek a Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Főosztálya 2016. szeptember 26. napján kelt határozatával 51 975 Ft rokkantsági ellátást állapított meg 2016. augusztus 1. napjától kezdődően. Fellebbezése alapján a Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Főosztálya 2017. január 4. napján kelt határozatával a korábbi határozatot megváltoztatta, a havi összeget 52 810 Ft-ban határozta meg. A határozatok indokolása szerint a felperes 2016. január 4. napjától 2016. július 8. napjáig végzett keresőtevékenységet, kérelmét pedig 2016. július 28. napján nyújtotta be. Tekintettel arra, hogy a felperes

¹³ A döntéseket SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

sem a referencia időszakban (2015. év), sem pedig a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 napban nem rendelkezett 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulék alapján képező jövedelemmel, ezért a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. 12. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározottan kell megállapítani. Ezt követően fordult az érintett bírósághoz, amely pert az eljáró bíró felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult, mert álláspontja szerint alaptörvény ellenes az alkalmazni rendelt jogszabály.

Az indítvány lényege:

Az eljáró bíróság a következő problémával találta szemben magát: az ellátási összeg meghatározása csak akkor történhet a havi átlagjövedelem alapján, ha az ügyfél kérelmét közvetlenül a munkaviszony megszűnését követő napon az érintett a hatósághoz benyújtja, mert az Mmtv. támadott rendelkezése szerint csak a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző 180 naptári nap jövedelem vehető figyelembe az átlagjövedelemmel rendelkezés szempontjából.

A bíróság szerint tehát ha a jogosult rendelkezik is a kérelem benyújtásának évében 180 napi jövedelemmel, az csak akkor vehető figyelembe, ha átlag jövedelemként, ha a kérelmét a jogosult közvetlenül a keresőtevékenysége megszűnését követő napon nyújtja be. Ha csak egy nap is a kettő közé esik, már nem élhet a kedvezőbb számítási szabályokkal. A bíró szerint ez a szabályozás diszkriminatív, ugyanis indokolatlanul tesz különbséget a rokkantsági ellátásra jogosultak között aszerint, hogy a megváltozott munkaképességű személyek a jogviszonyuk megszűnését közvetlenül követő naptári napon, vagy csak egy későbbi időpontban nyújtják be ellátás iránti igényüket.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatában egyrészt az Mmtv. 1. § (2) bekezdése 3. pontja második fordulata alkalmazása során az Alaptörvény *XV. cikk* (2) bekezdéséből és *XIX. cikk* (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményt állapított meg, miszerint: a havi átlagjövedelem számításának szabályát valamennyi olyan ellátásra jogosultra alkalmazni kell, aki a referencia-időszak kezdetét követően rendelkezik legalább 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapján képező jövedelemmel.

Az Alkotmánybíróság határozatával másrészt az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja második fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 22.M.817/2017. számon folyamatban levő ügyben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványt elutasította.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény *XIX. cikkével* összefüggésben a következőket emelte ki. Az Alaptörvény *XIX. cikk*

(1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Az élethelyzetek felsorolásának alkotmányjogi jelentőségét mutatja, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása a *XIX. cikk* (1) bekezdésében a „*rokkantság*” szövegrész helyébe a „*rokkantság, fogyatékoság*” szöveget léptette {4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Alaptörvény *XIX. cikke* két esetben jogosultságról szól: a *XIX. cikk* (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a *XIX. cikk* (1) bekezdésének idézett második mondata pedig egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvényben alanyi joron járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből következik, hogy bár a *XIX. cikk* jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttér ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}.

Mindez azt jelenti, hogy az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ideértve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ennek megfelelően, miközben az Alaptörvény egyértelműen úgy rendelkezik, hogy meghatározott élethelyzetek esetén a magyar állampolgárok jogosultak törvény szerinti állami segítséget igénybe venni, ezen állami segítség részletszabályait nem az Alaptörvény, hanem a hatályos törvények rögzítik.

Az indítvány diszkrimináció tilalmára vonatkozó hivatkozó részét illetően az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a bíró által támadott jogszabályhely valóban indokolatlanul tesz-e különbséget a rokkantsági ellátásra jogosultak között aszerint, hogy a megváltozott munkaképességű személyek a jogviszonyuk megszűnését közvetlenül követő naptári napon, vagy csak egy későbbi időpontban nyújtják be ellátás iránti igényüket. Az alkotmánybírósági vizsgálat ezt követően a csoportképzéssel folytatódott, amelynek keretében a testület arra a következtetésre jutott, hogy az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezése szempontjából homogén csoportnak azok a rokkantsági ellátásra jogosultak tekinthetők, akik a referencia-időszak (a kérelem benyújtását megelőző naptári év) kezdete óta rendelkeznek 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapján képező jövedelemmel. Egy, a jogalkotó által megválasztott kezdő időpontot követően, a jogalkotó által meghatározott időtartamra vonatkozó egészségbiztosítási járulék megfizetése teszi ugyanis jogosulttá a rokkantsági ellátást igénylőket arra, hogy a havi átlagjövedelem fogalmának alkalmazásával magasabb összegű ellátásra váljanak jogosulttá. Az ellátásra

való jogosultság előfeltételeként legalább 180 naptári napi jövedelem megszerzésének előírása a kérelem benyújtását megelőző, meghatározott időszakban egyébiránt alkotmányosan igazolható, tekintettel arra, hogy a rokkantsági ellátás nem rászorultságon, hanem biztosításon alapul [Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont, (2) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint továbbá önmagában az, hogy az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezésének tulajdonítható olyan, az indítványozó bíró által állított és az eljáró hatóságok és bíróságok által rendszeresen alkalmazott értelmezés is, amely nem teszi lehetővé a rokkantsági ellátás mértékének a havi átlagjövedelmen alapuló meghatározását azon személyi kör vonatkozásában, akik a referencia-időszak kezdetét követően, de nem közvetlenül az ellátásra vonatkozó igényük benyújtását megelőzően rendelkeznek 180 napi jövedelemmel, még nem teszi szükségessé annak megállapítását, hogy a rendelkezés sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

Ugyanakkor a Testület az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből, valamint XIX. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményt állapított meg a támadott jogszabályhely vonatkozásában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 46. § (3) bekezdése alapján. Az Mmtv. rendelkezései alapján járó rokkantsági ellátás összege ugyanis függ a biztosítottak az ellátás fedezetére befizetett járulékalapjából szolgáló jövedelmétől, amennyiben a biztosított a referencia-időszak (a kérelem benyújtását megelőző naptári év) kezdetét követően rendelkezik 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelemmel. A járulékalap megfizetése és ekként a havi átlagjövedelem alkalmazásával meghatározott rokkantsági ellátás szempontjából nincs annak jelentősége, hogy az ellátás kérelmezője a társadalombiztosítási ellátás alapját képező járulékot a referencia-időszakban, vagy pedig az ezt követő időszakban (de még a kérelem benyújtását megelőzően) fizette meg, hanem annak van jelentősége, hogy ez a járulékfizetés a jogalkotó által meghatározott kezdő időpontot (nevezetesen a kérelem benyújtását megelőző naptári év kezdetét) követően megtörtént. Ebből következően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdése 3. pontja második fordulója szerinti, havi átlagjövedelem számításának szabályát valamennyi olyan ellátásra jogosult alkalmazni kell, aki ugyan nem felel meg az első forduló szerinti követelménynek, de a referencia-időszak kezdetét követően rendelkezik legalább 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelemmel.

Eltérő vélemények:

Dr. Dienes-Oehm Egon és *Dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolása szerint mivel a többségi határozatban szereplő alkotmányos követelmény célja az Alaptörvény XV. cikkbe ütköző jogértelmezési lehetőség alkalmazásának a kizárása, „*alkotmányos jogértelmezés azonban önmagában az Alaptörvény kizárólag államcél meghatározó XIX. cikk (1) bekezdéséből, valamint ennek kapcsán a XV. cikk (2) bekezdéséből*

séből nem vezethető le, hanem csak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből”.

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában az alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének többségi értelmezésével nem értett egyet. Álláspontja szerint „*ez a bekezdés két elkülönülő mondatában eltérő rendelkezéseket tartalmaz, az első mondatában alkotmányos értéként rögzíti azt, hogy az állam a minden állampolgára vonatkozásában a szociális biztonság megteremtésére törekszik, mintegy annak maradékként, hogy a korábbi Alkotmány még elismerte a szociális biztonsághoz való jogot. A bekezdés második mondata azonban kiemeli hét személyi kört, és e kör tagjai számára a szociális támogatáshoz való jogot rögzíti*”. „*Ha a szemünk elé kapjuk az alaptörvényi Szabadság és Felelősség rész alapvető jogi katalógusa elé illesztett I. cikk (3) bekezdését, mely minden alapvető jogra vonatkoztatva rögzíti, hogy az itteni alapvető jogi deklarációk alapján a részletes szabályokat a törvények állapítják meg, akkor a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatában ennek megismételt szerepeltetését nem lehet az alapvető jogi jelleg megvonásaként és pusztán csak alaptörvényi háttérként degradálásként értelmezni. Ha pedig a rokkantsági támogatásra jogosultságra alapvető jogot adott ez a rendelkezés, akkor bár a rokkantság mértéke és más különbségei alapján differenciálhat a törvényalkotó, de valamilyen mértékű támogatást mindenképpen biztosítani kell a körhöz tartozóknak ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálata ezt Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítse*.”

Párhuzamos indokolásában nem értett egyet a diszkrimináció tilalmat illető értelmezéssel sem. „*Ez az értelmezés tartalmilag az »általános egyenlőségi jog« bővíti ki a törvény előtti egyenlőségi jogot, amely számomra elfogadhatatlan. Ennek módja, hogy az indokolás állítja, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése a hátrányos megkülönböztetés tilalmát »elsősorban« vonatkoztatja az alapvető jogokra, miközben a szöveg egyszerű elolvasása mutatja az Alaptörvény ténylegesen csak az alapvető jogokra vonatkoztatja ezt. Ezzel a határozati indokolás által is alkalmazott érvelési formulával aztán megindul az Alkotmánybíróság törvény-felülvizsgálatának kiterjesztése az egész jogrendszerre. De ugyanígy, miközben a XV. cikk (2) bekezdése még az alapvető jogokat illetően is csak a felsorolt tartós, személyben rejlő tulajdonság és személyiségvonás esetén tiltja meg a megkülönböztetést, addig a határozat folytatva a korábbi alkotmánybírói határozatok hibás gyakorlatát, a »homogén csoport« fikciója alapján próbálja megvizsgálni, hogy a demokratikus törvényhozó különböző szempontú különbségtevései »homogén csoporton« belülinek minősülnek-e. Itt kell utalni arra, hogy majd mindig akad még a testületünkön belül is, aki a többséggel szemben meggyőződéssel állítja egy-egy esetben, hogy nagyon is volt a vitatott törvényhozói megkülönböztetés mögött reális különbség, és így tagadja, hogy a »homogén csoport«-minősítés az adott esetben elfogadható. Ténylegesen azonban az a helyzet álláspontom szerint, hogy »homogén csoport« a realitásban soha nincs – két azonos helyzetben levő ember sincs –, hanem csak a megítélő testületünk tagjainak többsége tekinti konszenzussal úgy, hogy a sok-sok reális különbség nem lényeges, és ezért ez a konszenzus konstruálja meg homogén csoport-minősítést, és mondja ki a törvényhozás által szem előtt tartott különbségtevéssel szemben, hogy az önkényes volt. Mivel pedig az alkotmánybírói többség*

felett már nincs felettes instancia, mely az ő homogén csoport konstrukcióját söpörhetné felre, így megszilárdul, hogy homogén csoportok pedig kétséget kizáróan vannak, és azt mindenkinek tiszteltben kell tartani.”

Dr. Czine Ágnes különvéleményében foglaltak szerint a bírói indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezést meg kellett volna semmisíteni, mivel alaptörvény-ellenes. Álláspontja szerint „az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt, hogy egy konkrét ügyben alkalmazott anyagi jogi norma értelmezési mozgásteret lehetővé teszi-e, hogy az eljáró bíróság az ügy alapjogi relevanciájából fakadó alkotmányos követelményeket érvényesíteni tudja. Ha pedig a normának nincs olyan értelmezési lehetősége, amely az alkotmányos követelményeknek megfelelő döntés meghozatalát lehetővé tenné, az Alkotmánybíróságnak a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját kell vizsgálnia, vagy az Abtv. 46. § (1) bekezdésében meghatározott jogkövetkezmény alkalmazásáról kell rendelkeznie.

A jelen eljárás során az Alkotmánybíróság által megkeresett szervek/személyek (Emberi Erőforrások Minisztériuma, alapvető jogok biztosa) állásfoglalásaiban nem merült fel, hogy a bírói kezdeményezésben megjelenő alkotmányossági probléma jogértelmezési hibára volna visszavezethető. Sőt, a szabályozási területért felelős miniszter válaszából éppen az olvasható ki, hogy az eljáró bíró jogértelmezése az egyértelmű normatartalmat tükrözi vissza. Mind az Alkotmánybíróságot, mind a korábban lefolytatott biztosi vizsgálat keretében az alapvető jogok biztosa arról tájékoztatta, hogy az érintett fogalom felülvizsgálata folyamatban van, jelenleg is szakértői szintű egyeztetések folynak, amelyek a szabályozás szakmai és jogpolitikai lehetőségeit vizsgálják. Hangsúlyozta, hogy a probléma megoldása összetett szempontok mérlegelését teszi szükségessé. Ennek keretében pedig nélkülözhetetlen, hogy a havi átlagjövedelem számítási módjai együttesen az érintett körre való alkalmazhatóság tekintetében is felülvizsgálatra kerüljenek. Ebben az esetben pedig elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy jelenleg a havi átlagjövedelem egyes számítási módjai milyen hatással vannak az ügyfelekre, fennáll-e olyan helyzet, amelyre szükséges megoldást találni, továbbá, hogy a célcsoport milyen időtartamon belül szerzi meg a jogosultsághoz szükséges biztosítási időket és az eljárás alapjául szolgáló jövedelmeket.”

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet az alkotmányos követelmény megállapításával. Álláspontja szerint „az alapjogilag releváns kérdés a jelen ügyben véleményem szerint az lett volna, hogy a törvény hatályos szövegéből valóban kizárólag az alapügyben támadott hatósági döntésben (és a bírói indítványban) megjelenő azon jogértelmezés olvasható-e ki, hogy a második fordulat szerinti számítás elvégezhetősége, és az ellátásnak ez alapján a törvényi minimumnál magasabb összegben történő megállapítása érdekében a kérelmezők tekintetében folyamatosan fent kell állni 180 nap biztosított jogviszonynak a kérelem benyújtását megelőzően. Álláspontom szerint ez a jogszabály szövegéből nem következik kényszerítően. A támadott rendelkezés második fordulatának ugyanis olyan értelmezés is adható, hogy az nem követeli meg a kérelem benyújtását megelőző 180 naptári napra eső, figyelembe vehető átlagjövedelem megállapítása tekintetében, hogy mind a 180 naptári napnak egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel »lefedettnek« kell lennie. Az Mmtv. 1. §

(2) bekezdése 3. pontja a 180 napos feltételt annak érdekében tartalmazza, hogy referencia időszakként a kérelem benyújtását megelőző naptári év, az ellátás összegének meghatározása tekintetében pedig az ezen időszak alatt megszerzett teljes (tehát legalább 180, de legfeljebb 365 napi) jövedelem figyelembe vehető legyen. Amennyiben a referencia időszak tekintetében a 180 napos feltétel nem teljesül, úgy az ellátás összegének alapja a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 naptári napi jövedelem napi átlagának 30-szorosa. (Ez a 180 naptári napos időszak adott esetben természetesen a tárgyévét megelőző év bizonyos részére is kiterjedhet, amennyiben a tárgyévől 180 naptári nap még nem telt el; ezt az értelmezést a minisztériumi állásfoglalás 5. oldalán a jogalkotó is megerősítette.) A törvény nem tartalmaz olyan kitétel, hogy mind a 180 napnak járulékalapot képező jövedelemmel »lefedettnek« kell lennie; mint ahogyan a 365 nap tekintetében az első fordulat sem teszi ezt. Napi átlag pedig akkor is számítható, ha a figyelembe vehető jövedelemre a kérelmező a 180 napos időszaknak csak adott része alatt tesz szert. (Természetesen ebben az esetben is előállhat, hogy a figyelembe vehető összeg napi átlagának 30-szorosa olyan alacsony lesz, hogy az ellátás mértékét a törvényi minimum szerint kell meghatározni; az Mmtv. vonatkozó rendelkezéseinek »de legalább az alapösszeg [...] százaléka« fordulata ezt lehetővé is teszi [lásd: 9. § (1) bekezdés, 12. § (1) bekezdés]. Ez esetben az ellátás mértéke ugyanúgy az alapösszeg meghatározott mértékéhez igazodik, mint ha a kérelmezőnek a vizsgált időszakban egyáltalán nem volt járulékalapot képező jövedelme [lásd: Mmtv. 9. § (2) bekezdés, 12. § (2) bekezdés]. A kifejtettekre tekintettel a támadott rendelkezés második fordulatában foglalt, a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző 180 napos időtartam a jövedelemmel »lefedett« napok számától független, pusztán az átlagszámítás elvégezhetősége okán meghatározott »második referencia időszakként« is értelmezhető lenne. Amennyiben ez az értelmezés ellentétes az ugyanilyen tárgyú (a második fordulat alkalmazásával összefüggő) ügyekben követett joggyakorlattal, úgy egy, a kifejtetteknek megfelelő tartalmú alkotmányos követelményt – az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapítva – magam is elfogadhatónak tartottam volna.”

2.

Ügyszám: 1/2018. (IV. 6.) AB határozat (belső ügyszám: III/8/2018.)

Tárgy: a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet [a továbbiakban: R.] 1. § (5) bekezdés. c) pontja alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

Alkotmányossági probléma:

Az alapügy lényege:

Az alapügyben érintett személy fogyatékosági támogatás iránti kérelmét mind az első mind pedig a másodfokú hatóság elutasította arra hivatkozással, hogy a szakvélemény szerint az ügyfél nem minősül súlyosan fogyatékosnak, mivel

mozgásszervi károsodása miatt a jogszabályokban nevesített segédeszköz állandó használatára nem szorul.

Az indítvány lényege:

Az alapügy miatt indult közigazgatási perben eljáró bíróság szerint a fogyatékos megállapítására vonatkozó szabályok indokolatlanul tesznek különbséget a fogyatékosági támogatást igénylő személyek között a tekintetben, hogy a támogatást igénylő személy fennálló, mozgáskorlátozottsággal járó állapota mozgásszervi eredetű betegségből ered-e vagy sem. A szabályozás indokolatlanul diszkriminatív azokkal a támogatást igénylő személyekkel szemben, akiknek mozgáskorlátozott állapota nem mozgásszervi, hanem más egészségügyi problémából fakad.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatában egyrészt, hivatalból eljárva, megállapította, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény *XIX. cikk* (1) bekezdésével összhangban álló jogalkotás megvalósítása során a *XV. cikk* (5) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatását. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság határozatában másrészt az R. 1. § (5) bekezdés *c*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

A döntés indokolása:

Az Alaptörvény *XIX. cikk* (1) bekezdése sérelmének vizsgálata körében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az alapüggyel összefüggő, az Alkotmánybíróság által megválaszolandó kérdés az, hogy következik-e az Alaptörvény *XIX. cikk* (1) bekezdéséből kényszerítően az, hogy önmagában a helyváltoztatás súlyos elnehezedéséhez kössön a jogalkotó az ilyen személyek támogatására szánt valamilyen rendszeres juttatást.

A mozgásszervi betegségből eredő fogyatékos személyek támogatásának az Alaptörvény *XIX. cikkén* alapuló oka az, hogy a társadalmi tapasztalat szerint az ilyen személyek mozgása, közlekedése, helyváltoztatása, a társadalom életében részvétele ténylegesen súlyosan elnehezedett. A mozgásszervi betegségből eredő fogyatékosokban szenvedő – az R. értelmében helyváltoztatásra jellemzően a felsorolt segédeszközöket állandóan és szükségszerűen használó vagy ágyhoz kötött vagy az R. 1. számú melléklet 6. pontjában említett – személyek objektív, tárgy szerinti ismérvek alapján nem feltétlenül tekinthetők összehasonlítható vagy azonos helyzetben lévőknek a nem fogyatékos, de mozgásukban, helyváltoztatásukban, közlekedőképességükben más okok-

ból korlátozott személyekkel. Az R. hatályos tartalma tehát nem ellentétes a *XIX. cikk* (1) bekezdésével, mivel éppen azt hajtja végre.

Az Alaptörvény *XV. cikk* (2) bekezdés alapján – az alkotmánybírósági érvelés szerint – nem minősíthető önkényesnek az indítványban felhívott érvek alapján az, hogy az R.-ben a jogalkotó a súlyos fogyatékosokhoz, a nagy fokú fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodáshoz köti a fogyatékos fogalmát. Ez ugyanis olyan orvosi szakkérdés, amelynek értékelése nem tartozik az Alkotmánybíróság – és az általános hatáskörű bíróságok – hatáskörébe. Az R. hatályos tartalma tehát nem ellentétes a *XV. cikk* (2) bekezdésével, mivel nem állapítható meg, hogy a támogatásra jogosított személyek között indokolatlanul tenne különbséget. Mivel az R. nem meghatározott jogosultságot biztosít, hanem az abban megjelölt személyi kört kedvezményben részesítő jogszabály megalkotását írja elő, az Alaptörvény *XV. cikk* (5) bekezdésével sem ellentétes.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy az indítvánnyal támadott R. hiányossága okozza az Alaptörvénnyel való összhang hiányát. A nem mozgásszervi fogyatékos, de mozgásában, helyváltoztatásában, közlekedőképességében és ennek folytán a társadalom életében való részvételben más okokból súlyosan korlátozott személyek ugyanis a *XIX. cikk* (1) bekezdésében írt élethelyzetek szerinti védendő körbe tartoznak. Ez nem azt jelenti, hogy az államnak a mozgásszervi és nem mozgásszervi betegségből eredő mozgási fogyatékos személyek számára mindenben azonos támogatást kell nyújtania, de azt igen, hogy a jogi szabályozásnak a fogyatékos nyitott és befogadó meghatározását kell tartalmaznia. Nem lehet teljesen kizárni a mozgásban fogyatékosnak minősülő személyek közül azokat, akiknél ez az állapot nem mozgásszervi, hanem más betegségből ered, és ugyanígy a mozgáshoz használt segédeszközök köre sem szűkíthető le tételes felsorolásra. A különféle szakpolitikai területek (a diszkriminációellenes törvények, a foglalkoztatási intézkedések és a juttatási rendszerek) különböző fogyatékoságdefiníciókat alkalmazhatnak. A juttatási rendszerek jelenleg is általában jövedelempótló támogatásra és segélyekre, másrészt a mindennapos életvitelhez szükséges tevékenységet támogató ellátásokra épülnek; ez a közlekedési költségek megtérítésétől az intézményi gondoskodásig terjed. Az Alaptörvény „fogyatékoság” esetére támogatásra jogosultságot ír elő. Ebbe, amint azt az R. is tartalmazza, beletartozik a mozgás- és közlekedőképesség olyan csökkent volta, amely a mindennapi életvitelt súlyos mértékben nehezíti vagy akadályozza. Nincs olyan ok, amely a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatásra jogosultságát kizárja. Ezeknek a személyeknek a támogatására nincs jelenleg támogatási forma. Ez nem egyeztethető össze az Alaptörvény *XIX. cikk* (1) bekezdésével. Az Alaptörvény *XV. cikk* (5) bekezdése az állam köteletségévé teszi, hogy a fogyatékosokat külön intézkedésekkel védje. A közlekedőképességükben súlyosan korlátozott, ezzel a fogyatékos élő személyek védelmére vonatkozó támogatási forma hiánya az Alaptörvény *XV. cikk* (5) bekezdésével sem egyeztethető össze. Ezért az Alkotmánybíróság hivatalból

mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását alapította meg.

Eltérő vélemények:

Dr. Dienes-Oehm Egon és Dr. Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolásukban két pontra hívták fel a figyelmet: egyrészt a „rendelkezés megfogalmazása egyértelművé teszi, hogy a XIX. cikk (1) bekezdésében – a határozat indokolásából is kitűnően – nem alapvető jogokról, hanem kizárólag államcélról van szó. Ugyanakkor ez a rendelkezés alaptörvényi háttérrel ad az ott felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. Közvetlenül tehát az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése önmagában nem lehet alaptörvény-ellenesség okozója, az államcél megvalósítását célzó törvény, illetőleg az azt végrehajtó jogszabály azonban már lehet alaptörvény-ellenes, amennyiben alapjogot sért”. Az Alaptörvény XV. cikkét érintően pedig kiemelték, hogy elfogadható, hogy „a XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt államcél részleges megvalósítása során a XV. cikket sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség keletkezett az R. 1. § (5) bekezdésének megalkotásával, miután a szóban forgó jogszabály a támogatás folyósítását nem a mozgásszervi korlátozottság állapotához, hanem annak eredetéhez köti”. Emellett azonban vitatták a diszkrimináció az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésére történő alapítását, mivel az államcél határozza meg. Álláspontjuk szerint „alaptörvényi háttérrel rendelkező jogosultságot érintő alaptörvény-ellenes megkülönböztetés ebben az esetben csak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján vezethető le”.

Dr. Pokol Béla párhuzamos indokolásában a XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben kiemelte, hogy „ha pedig a rokkantsági támogatásra jogosultságra alapvető jogot adott ez a rendelkezés, akkor bár a rokkantság mértéke és más különbségei alapján differenciálhat a törvényalkotó, de valamilyen mértékű támogatást mindenképpen biztosítani kell a körhöz tartozóknak ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálata ezt Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítse”. Párhuzamos indokolásában a diszkrimináció tilalmat elbíráló indokolással sem értett egyet. Az alkotmányellenes mulasztást – álláspontja szerint – az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére kellett volna alapítani. „hisz a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatának előbb tárgyalt értelme bár megengedi a különbségtételt az említett hét személyi körön belül, de a szociális támogatásból kizárásig nem mehet el ez a különbségtétel egyetlen körön belüli taggal szemben sem. Így már ez megalapozza a jelen esetben az alkotmányos mulasztás megállapítását”. Elfogadhatatlannak tartja továbbá a diszkriminációtilalom általános egyenlőségi joggá bővítését, amely „elfogadhatatlan érvelést erősít meg a jövő alkotmánybírósági döntései számára, melyek a hazai alkotmánybírósági gyakorlatban sajnálatos módon nagy mértékben átveszik az alaptörvényi szabályozásra támaszkodó elemzés hivatkozási szerepét, és maguk lépnek az alaptörvényi felülvizsgálat bázisának szerepébe. Ezért kell kifogásolni, hogy az indokolás e helyen a hátrányos megkülönböztetés tilalmát »elsősorban« vonatkoztatja az alapvető jogokra, miközben az Alaptörvény ténylegesen csak az alapvető jogokra vonatkoztatja ezt, és ezzel a határozati indokolás által is alkalmazott érvelési formula megindítja az Alkotmánybíróság törvényfelülviz-

gálatának kiterjesztését az egész jogrendszerre. De ugyanígy, miközben a XV. cikk (2) bekezdése még az alapvető jogokat illetően is csak a felsorolt tartós, személyben rejlő tulajdonság és személyiségvonás esetén tiltja meg a megkülönböztetést, addig a határozat, folytatva a korábbi alkotmánybírói határozatok hibás gyakorlatát, a »homogén csoport« fikciója alapján próbálja megvizsgálni, hogy a demokratikus törvényhozó különböző szempontú különbségtevési »homogén csoporton« belülinek minősülnek-e. Majd mindig akad még a testületen belül is, aki a többséggel szemben meggyőződéssel állítja egy-egy esetben, hogy nagyon is volt a vitatott törvényhozói megkülönböztetés mögött reális különbség, és így tagadja, hogy a »homogén csoport« minősítés az adott esetben elfogadható. Ténylegesen azonban az a helyzet álláspontom szerint, hogy »homogén csoport« a realitásban soha nincs – két azonos helyzetben levő ember sincs –, hanem csak a megítélő testületünk tagjainak többsége tekinti konszenzussal úgy, hogy a sok-sok reális különbség nem lényeges, és ezért ez a konszenzus konstruálja meg homogéncsoport-minősítést, és mondja ki a törvényhozás által szem előtt tartott különbségtevéssel szemben, hogy az önkényes volt. Mivel pedig az alkotmánybírói többség felett már nincs felettes instancia, mely az ő homogéncsoport-konstrukcióját söpörhetné félre, így megszilárdul, hogy homogén csoportok pedig kétséget kizáróan vannak, és azt mindenkinek tiszteletben kell tartani.”

Dr. Czine Ágnes különvéleményében nem értett egyet a XV. cikk (2) bekezdése alapján lefolytatott alkotmányossági vizsgálattal, hiszen „az adott ügyben a megkülönböztetés nem alapvető jogok vonatkozásában történt, ezért a megkülönböztetés alkotmányosságát az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján kellett volna vizsgálni”.

Különvéleményében kitért arra is, hogy „a határozat nem tártá fel megfelelően a konkrét esetben irányadó csoportképző ismérveket. Az indítványozó kifogásaiból kiindulva – amely szerint a szabályozás indokolatlanul tesz különbséget a mozgásszervi fogyatékos fogalmának a meghatározásakor a mozgásszervi korlátozással élő személyek körén belül azon az alapon, hogy állapotuk meghatározott mozgásszervi eredetű betegségből vagy más körülményből fakad – ugyanis véleménye szerint meghatározható olyan csoportképző ismérv, amely a szabályozás szempontjából relevanciával bír, és amely alapján egyúttal az érintett két csoport tagjait azonos helyzetűnek kell tekinteni: mindkét csoport tagjai mozgáskorlátozottsággal élnek. Az Alkotmánybírósnak a homogén csoport meghatározását követően kellett volna vizsgálnia a különbségtétel észszerűségét vagy önkényes voltát”. Álláspontja szerint a határozatban ki kellett volna térnie az Alkotmánybírósnak a szabályozási környezet vizsgálatára, valamint arra is, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés milyen értelmezési tartalommal érvényesül a bírói gyakorlatban.

Dr. Salamon László különvéleményében kifejtette, hogy a XIX. cikk (1) bekezdése sérelmének vizsgálata a jogalkotó megkeresése után lett volna következetes: az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy „a fogyatékos ténye az, amely a törvényben meghatározott támogatásra jogosítja a fogyatékossgal élőket. A jogalkotó szabadsága széles körű abban a kérdésben, hogy milyen mértékű, időtartamú fogyatékossg esetén nyújt támogatást, ugyanakkor a szabályozás értelemszerűen nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel; a jogalkotó mozgásteret tehát nem korlátlan. Ilyen korlátot képező alap-

törvényi rendelkezésnek tekinthető a bírói kezdeményezésben megjelölt Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének rendelkezése is, vagyis észszerű indok nélkül nem tehet a jogalkotó különbséget a mozgásukban ugyanolyan fokban korlátozottak között egyéb szempontok (így pl. a mozgáskorlátozottságot okozó betegség eredete) alapján. Nem zárható ki azonban a problémának az indítványozótól eltérő, más megközelítése sem. A Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontja és a végrehajtására kiadott R. 1. § (5) bekezdése [ideértve annak az indítvány által nem támadott a) és b) pontját] a »mozgásszervi fogyatékos« fogalmát ugyanis nem kizáróla-

gosan a fogyatékos mozgásszervi betegség eredetéhez köti, hanem ideérti pl. azt is, ha a mozgásában korlátozott meghatározott eszközök állandó és szükségszerű használatára szorul. Azt, hogy a Fot., illetve az R. által meghatározott személyi kör teljes mértékben lefedi-e azoknak a jogosultaknak a körét, akik mozgásukban ugyanolyan (meghatározott) mértékben korlátozottak (ám ez a korlátozottságuk nem ugyanarra az okra vezethető vissza), nézetem szerint az indítvány elbírálása előtt vizsgálni kellett volna, egyben ennek eldöntéséhez a jogalkotó megkeresése is adalékkal szolgálhatott volna.”