

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/2019. (VII. 23.) AB HATÁROZATA

a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény 22. § (1) bekezdése, 24/A. §-a és 29. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – dr. Czine Ágnes és dr. Pokol Béla alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény 22. § (1) bekezdése, 24/A. §-a és 29. §-a 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. Ötvenegy országgyűlési képviselő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Ltp. törvény) 22. § (1) bekezdése, 24/A. §-a és 29. §-a alaptörvény-ellenességét, és azokat a hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg.
- [2] 1.1. Bánki Erik, a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség képviselőcsoportjának országgyűlési képviselője 2018. október 15. napján 10 óra 55 perckor nyújtotta be a T/2600. számú, a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról címet viselő törvényjavaslatot. A törvényjavaslat benyújtója ezzel egyidejűleg kezdeményezte a törvényjavaslat kivételes eljárásban történő tárgyalását is.
- [3] Az indítványozók érvelése szerint a kivételes eljárás kezdeményezése és alkalmazása formálisan jogszerű volt, azonban valójában mégsem felelt meg az eljárás céljának. A kivételes eljárás ugyanis a különösen sürgős megoldást igénylő társadalmi célok eléréséhez szükséges gyors döntéshozatal lehetőségét teremti meg, ugyanakkor életszerűtlen, hogy egy olyan törvényt, amely már több mint egy évtizede a jogrendszer részét képezi, ilyen módon kellene megváltoztatni. Az indítványozók szerint az előre nem látható, gyors változtatás ráadásul veszélyt is hordoz magában, mivel nem mérték fel, hogy milyen hatással lehet a gazdaságra, ezzel pont egy olyan helyzetet teremthet, amely sürgős megoldást igényel majd az Országgyűléstől. Az indítványozók azt is kiemelik, hogy a kivételes eljárásra vonatkozóan a 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: Határozati Házszabály) rendelkezései, nevezetesen az alkalmazás lehetőségének maximális száma és a kevés kizárt témakör, nem nyújtanak megfelelő védelmet a jogintézmény visszaélészerű használata ellen. Az indítványozók megítélése szerint a kivételes eljárás intézménye jelen esetben nem a céljának megfelelően került alkalmazásra, hiszen semmi nem indokolta a rendkívüli, sürgős törvénymódosítást, ekként pedig a kivételes eljárás szabályainak alkalmazása valójában joggal való visszaélést eredményezett. Ez már önmagában is megalapozza az elfogadásra került 2018. évi LXIII. törvény közjogi érvénytelenségét, és ezáltal alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, illetőleg R) cikk (2) bekezdésének sérelme miatt. Ezzel összefüggésben rámutatnak: a Törvényalkotási Bizottság elnöke láthatóan nem volt tisztában sem az előterjesztés indokolásával, sem pedig a kivételes eljárás egyes szabályaival.
- [4] 1.2. Az indítványozók ugyancsak joggal való visszaélésként értékelik, hogy a nyíltan kormányzati célt tartalmazó törvényjavaslat önálló képviselői indítványként lett benyújtva, hiszen ezáltal a törvényjavaslatra nem vonatkozott a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerinti előzetes hatásvizsgálat, illetőleg a jogszabálytervezet véleményezésére vonatkozó szabályozás sem. A javaslat a benyújtását megelőzően egyáltalán nem kapott nyilvánosságot, a társadalmi egyeztetés teljes hiánya miatt véleményezésre sem került

sor, ami miatt ugyancsak megállapítható az eljárás szabálytalansága. Az indítványozók arra is rámutatnak, hogy a törvényjavaslat indokolása csupán egy-két felületesen kidolgozott kormányzati célt tartalmaz, mellőzve a szükségességet alátámasztó körülményeket, illetve a lehetséges gazdasági vagy társadalmi hatásokat. Ezen szabálytalanságok pedig külön-külön és együttesen is alkalmasak a jogbiztonság aláadására, és ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezik az elfogadott törvényjavaslat tekintetében.

- [5] 1.3. A törvényjavaslat összevont vitájára és zárószavazására 2018. október 16. napján, a benyújtást követő napon került sor, a törvényjavaslatot pedig az Országgyűlés 125 igen szavazattal, 49 nem szavazat ellenében elfogadta. A törvényjavaslat elfogadását követően az Országgyűlés elnöke azt azonnal aláírta és megküldte a köztársasági elnöknek, aki még aznap ugyancsak aláírta és elrendelte a kihirdetését. A 2018. évi LXIII. törvény még 2018. október 16. napján, 19 óra 10 perckor megjelent a Magyar Közlöny 2018. évi 161. számában, majd a következő napon, 2018. október 17. napján hatályba is lépett. A törvény hatálybalépésének ilyen módja az indítványozók álláspontja szerint nem tesz eleget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság szerves részének tekinthető kellő felkészülési idő követelményének.
- [6] A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő azt a reális időtartamot jelöli, amely szükséges és elegendő ahhoz, hogy mindenki megismerhesse a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki által hozzáférhető jogszabályok tartalmát, magatartását, döntéseit mindenki az új rendelkezésekhez igazíthassa. A rendkívül gyors eljárás miatt sem az érintett piaci szereplőknek, sem pedig az ezen megtakarítási forma iránt érdeklődést mutató természetes személyeknek nem volt lehetőségük a megváltozott jogszabályi környezethez alkalmazkodni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, és a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. Az indítványozók érvelése szerint ezen három feltétel egyike sem teljesült, mert a törvényjavaslat benyújtása és hatályba lépése között eltelt példátlanul kevés idő nem volt elegendő sem a jogszabály szövegének megismerésére, sem a jogalkalmazó szervek és a piaci szereplők megfelelő felkészülésére, sem pedig a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. A szabályozással sérelmet szenvedtek azok a személyek, akik a módosításról való tudomásszerzés után még szerettek volna állami támogatási feltételek mellett szerződést kötni, de a rövid idő miatt és a szolgáltatók túlterheltsége miatt már nem tudtak. Sérelmet szenvedtek azok a szolgáltatók, akik a törvényjavaslat benyújtásával szereztek tudomást a változásokról, és mindössze két nap múlva már az esetleg fő profiljukat kitevő szolgáltatást nem tudták azonos formában nyújtani.
- [7] 1.4. Az indítványozók szerint sérelmet szenvedtek továbbá azok a személyek is, akik a törvényjavaslat elfogadását megelőzően kötöttek 10 évnél rövidebb futamidejű szerződést olyan feltételek mellett, hogy azt esetleg később lehetőségük lesz magasabb futamidejű szerződésre módosítani, és ezzel több állami támogatáshoz jutni, hiszen az új szabályozás alapján az ilyen, a törvény hatálybalépését követően utólag módosított futamidőre sem jár immáron az állami támogatás. Ezzel az indítványozók érvelése szerint az Ltp. törvény szerzett jogot is sért, ami ugyancsak ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [8] 1.5. Az indítványozók érvelése szerint a támadott szabályozás ellentétes az Alaptörvény XV. cikkének (1) és (2) bekezdésével is, a XXII. cikk (1) bekezdésével, illetőleg az M) cikk (2) bekezdésével összefüggésben.
- [9] Miközben az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése kimondja az otthon védelmét és az emberhez méltó lakáshoz való jogot, melyek minden magyar állampolgár alapvető jogai, addig a támadott szabályozás a lakosság nagy részét kizárja a kedvezményes lakáshoz jutás lehetőségéből. Amíg a korábbi szabályozás sok fiatalnak lehetőséget teremtett arra, hogy megteremtse az önrészt a lakáshoz, illetőleg az ingatlan már rendelkezőknek a felújításhoz, a szabályozás elfogadását követően ezekhez a támogatásokhoz már csak az juthat hozzá, aki a Családi Otthontermelési Kedvezmény igénybevételére jogosult. Tekintettel arra, hogy a Családi Otthontermelési Kedvezmény csak a gyermekvállalók számára elérhető, és megszabja a vásárolható ingatlan típusát és jellemzőit, ezért az a szabályozás, amely megszünteti a mindenki által igénybe vehető lakástakarékpénztári konstrukciók állami támogatását, hátrányosan megkülönbözteti a magyar állampolgárokat családi állapotuk,

illetőleg gyermekeik száma alapján, ekként olyan védett tulajdonságok alapján tesz különbséget az állampolgárok között, amelyek az Alaptörvény alapján tiltottak.

- [10] Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait. Ezen rendelkezések a piacgazdaság működésének alapértékei, melyek érvényesülése megköveteli, hogy a törvények pontosan meghatározzák annak kereteit. Az indítványozók megítélése szerint az állam önhatalmú beavatkozása a gazdasági folyamatokba azt eredményezi, hogy a hasonló gazdasági szereplők eltérő feltételek mellett folytathatják a működésüket. Egyes piaci szereplőknek ugyanis a fő profilját kifejezetten a jogalkotó által megszüntetett konstrukció jelentette, mégsem kaptak előzetes tájékoztatást és felkészülési időt, hogy üzleti terveiket a megváltozott jogi környezethez igazítsák. Az ilyen szolgáltatókat lényegesen hátrányosabban érintette a szabályozás módosulása, mint azokat, amelyeknek a megszüntetett konstrukció csak a szolgáltatásai egy kis részét tette ki. Az indítványozók arra is rámutatnak, hogy a lakástakarékpénztárak hátrányos megkülönböztetésével egyidejűleg a nemzeti otthoneremtési közösségek, mint lakáscélú megtakarítási forma kedvező helyzetbe hozatala is megvalósult, ugyanis a nemzeti otthoneremtési közösségek esetében járó, a lakástakarékpénztárakkal megegyező mértékű állami támogatást az állam nem szüntette meg. Az indítványozók megítélése szerint ezért az egyes piaci szereplők közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmát is sérti a támadott szabályozás.
- [11] 1.6. Az indítványozók szerint a szabályozás sérti a tulajdonhoz való jogot, az emberhez méltó lakhatáshoz való jogot, illetve az otthon védelmét, megvalósítva ezáltal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XIX. cikk (1)–(2) és (4) bekezdései, XXII. cikk (1) bekezdése, és Q) cikk (2) és (3) bekezdései sérelmét.
- [12] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdonhoz való alapjogot az állammal szemben védi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében tulajdonvédelem alatt állnak olyan jogosultságok is – mint például egyes közjogi várományok –, amelyek polgári jogi értelemben nem tekinthetők tulajdonnak. A támadott szabályozás elvonta a lakástakarékpénztári megtakarítások állami támogatását, amellyel a lakáshoz való hozzájutást nehezítette meg, vagy tette elérhetetlenné számos magyar állampolgár számára, megvalósítva ezzel a tulajdonhoz való jog sérelmét. Az indítványozók megítélése szerint sem a szabályozás szükségessége, sem pedig arányossága nem indokolható, tekintettel arra, hogy személyenként évi maximum 72 ezer forintos állami támogatásról van szó.
- [13] Az Alaptörvény XIX. cikkében foglaltak alapján az államnak a szociális biztonság megteremtésére is törekednie kell, melyhez szorosan kapcsolódik az emberhez méltó lakhatás biztosítása az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Az indítványozók érvelése szerint a támadott szabályozás ellentétes ezzel az alaptörvényi céllal.
- [14] A szabályozás ellentétes továbbá az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéseiből fakadó nemzetközi kötelezettségekkel is, így különösen az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, melynek 9. cikke értelmében mindenkinek joga van a szociális biztonságra, míg a 11. cikk 1. pontja külön hangsúlyt helyez az életkörülmények javítása érdekében az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos, tevőleges állami cselekvésre. Az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdései egyértelművé teszik, hogy a belső jogi szabályozást a nemzetközi kötelezettségeknek megfelelően kell kialakítani, a támadott szabályozás ugyanakkor szembe megy az Egyezségokmányban szereplő követelményekkel.
- [15] 1.7. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Az indítványozók érvelése szerint ugyanakkor a támadott szabályozás több alaptörvényi rendelkezést is megsért, anélkül azonban, hogy megfelelné az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti azon követelménynek, miszerint alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Jelen esetben ugyanis a jogalkotónak nem volt olyan alkotmányos szempontból kiemelkedő fontosságú célja a módosítással, amely szükségessé tette volna az állami támogatás megszüntetését.
- [16] 1.8. Az indítványozók szerint a támadott szabályozás ellentétes az M) cikk (1) és (2) bekezdéseivel és az R) cikk (1) bekezdésével is. Az indítvány ugyanakkor az M) cikk (2) bekezdésének sérelmét nem önállóan, hanem kizárólag a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel összefüggésben állítja, az M) cikk (1) bekezdése, illetőleg az R) cikk (1) bekezdése sérelmére vonatkozóan pedig külön indokolást nem tartalmaz.

- [17] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján szakmai álláspontjának kifejtése céljából megkereste az igazságügyi minisztert és a pénzügyminisztert.

## II.

- [18] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi, nemzetközi szerződési, illetőleg jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

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

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

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.  
(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

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

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

„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.”

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

[...]

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

„XXII. cikk (1) Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”



- [20] 2. Az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya indítványal érintett rendelkezései:

„9. cikk Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is.”

„11. cikk 1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.”

- [21] 3. Az Ltp. törvény az indítvány elbírálásakor hatályos, az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„22. § (1) Az állami támogatás éves mértéke a lakás-előtakarékoskodó által az adott megtakarítási évben a lakástakarékpénztárnál az adott szerződés alapján betétként elhelyezett összeg harminc százaléka, legfeljebb azonban megtakarítási évenként hetvenkétezer forint. A támogatás mértékének és felső határának módosítása a már megkötött szerződéseket – a lakás-előtakarékossági szerződés megtakarítási idejének 29. § szerinti meghosszabbítását kivéve – nem érinti.”

„24/A. § A lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXIII. törvény hatálybalépését követően kötött lakás-előtakarékossági szerződés esetében a lakás-előtakarékoskodót a 21. § szerinti állami támogatás nem illeti meg.”

„29. § A lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXIII. törvény hatálybalépését megelőzően kötött lakás-előtakarékossági szerződés megtakarítási idejének meghosszabbítása esetén a 21. § szerinti állami támogatás a meghosszabbított megtakarítási időre nem illeti meg a lakás-előtakarékoskodót, az állami támogatás ezen meghosszabbított megtakarítási időre nem igényelhető.”

### III.

- [22] Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.

- [23] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményezés az arra jogosulttól érkezett, azt a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több, mint egynegyede, ötvenegy képviselő nyújtotta be.

- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak részben tesz eleget. A kérelem tartalmazza annak az alaptörvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, illetve megjelöli azt a rendelkezést is, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [az Ltp. törvény indítványban megjelölt egyes rendelkezéseit]; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, M) cikk (1) és (2) bekezdés, Q) cikk (2) és (3) bekezdés, R) cikk (1) és (2) bekezdés, T) cikk (3) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) és (2) bekezdés, XIX. cikk (1), (2) és (4) bekezdés, XXII. cikk (1) bekezdés]; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg. Az indítvány indokolása azonban arra nézve, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, nem teljes körű, az alábbiak szerint.

- [25] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az Ltp. törvény támadott rendelkezései miért ellentétesek az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével, illetőleg

- R) cikk (1) bekezdésével. Az indítvány nem tartalmaz továbbá alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy az Ltp. törvény támadott rendelkezései miért ellentétesek az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésével. Az indítvány azon eleme vonatkozásában, amelyben az Ltp. törvény támadott rendelkezései T) cikk (3) bekezdésébe ütközését állítja, ugyancsak nem tartalmaz önálló, alkotmányjogilag értékelhető indokolást. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése nem önálló jogosultságot teremt, hanem az alapvető jogok korlátozásának mércéjét határozza meg. Ennek megfelelően amennyiben egy szabályozás valamely Alaptörvényben meghatározott alapvető joggal összefüggésben nem teljesíti az I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági teszt követelményét, az Alkotmánybíróság nem az I. cikk (3) bekezdése, hanem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog sérelmét állapíthatja meg. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány azon elemei, amelyek szerint az Ltp. törvény támadott rendelkezései az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével, R) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (3) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, illetőleg XIX. cikk (4) bekezdésével ellentétesek, nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek.
- [26] Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint tehát az Ltp. törvény támadott rendelkezéseinek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, Q) cikk (2) és (3) bekezdésébe, R) cikk (2) bekezdésébe, XIII. cikk (1) bekezdésébe, az M) cikk (2) bekezdésére és a XXII. cikk (1) bekezdésére tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdésébe, a XIX. cikk (1) és (2) bekezdésébe, valamint a XXII. cikk (1) bekezdésébe ütközését vizsgálhatta meg érdemben.
- [27] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozók Ltp. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény közjogi érvénytelenségét állító érveit vizsgálta meg.
- [28] 2.1. Az indítványozók érvelése szerint a Határozati Házzsabály kivételes eljárásra vonatkozó szabályai mögött meghúzódó cél megsértése, és az ezáltal megvalósított joggal való visszaélés miatt az elfogadott jogszabály közjogilag érvénytelen, és ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint az R) cikk (2) bekezdésével.
- [29] A T/2600. számú, a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat benyújtója a benyújtással egyidejűleg kezdeményezte a törvényjavaslat kivételes eljárásban történő tárgyalását. A Határozati Házzsabály 61. § (2) bekezdése értelmében a képviselő által benyújtott kivételességi javaslatához a képviselők legalább egyötödének támogató aláírása szükséges. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kivételességi javaslatot 45 képviselő látta el támogató aláírásával, ekként a Határozati Házzsabály 61. § (2) bekezdésében meghatározott, a képviselők legalább egyötödének támogatását előíró feltétel teljesült. A törvényjavaslat nem tartozott a Határozati Házzsabály 61. § (4) bekezdése szerinti kizáró okok körébe, és teljesült a Határozati Házzsabály 61. § (5) bekezdése szerinti azon követelmény is, hogy kivételes eljárás elrendelésére félévente legfeljebb négy alkalommal kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy maga az indítvány is azt rögzíti, hogy a kivételes eljárás alkalmazása formálisan jogszerű volt, mely tényre az indítványozók állításával azonos módon az igazságügyi miniszter is kitért az Alkotmánybíróságnak megküldött állásfoglalásában.
- [30] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában foglalkozott a Határozati Házzsabály megsértésének alkotmányjogi következményeivel, és megállapította, hogy a Határozati Házzsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan a törvény közjogi érvénytelenségét. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme akkor állapítható meg, ha a törvényhozási eljárás a Határozati Házzsabály lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sérti {Indokolás [32]}. Tekintettel arra, hogy jelen esetben maguk az indítványozók is azt állítják, hogy a törvényjavaslat kivételes eljárásban történő tárgyalása a Határozati Házzsabály rendelkezéseivel összhangban történt, és az Alkotmánybíróság sem állapította meg a Határozati Házzsabály vonatkozó rendelkezéseinek sérelmét, ezért eljárási szabálysértés hiányában fel sem merülhet a támadott rendelkezések közjogi érvénytelensége a 2018. évi LXIII. törvény elfogadási körülményeire tekintettel.
- [31] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat: annak megítélése, hogy a Határozati Házzsabály 61. § (4) bekezdésének megfelelően mely kérdésekben kérhető, illetőleg mely kérdésekben nem kérhető a kivételes eljárás, illetőleg hogy a 61. § (5) bekezdésének megfelelően félévente hány alkalommal lehetséges a kivételes eljárásra vonatkozó szabályok alkalmazása, legfeljebb annyiban tekinthető az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó alkotmányjogi kérdésnek, amennyiben ezen rendelkezések valamely, az Országgyűlés működésére, illetőleg a jogalkotási eljárásra vonatkozóan közvetlenül az Alaptörvényből fakadó követelménnyel kerülnek ellentétbe. Még abban az esetben is azonban, ha az indítvány alkotmányjogilag értékelhető indokolással állítaná

a kivételes eljárás szabályainak alaptörvény-ellenességét, nem az Ltp. törvény, illetőleg az azt módosító 2018. évi LXIII. törvény, hanem az indítvánnyal nem támadott Határozati Hárszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatát kellene az Alkotmánybíróságnak elvégeznie, melyre az Alkotmánybíróságnak az indítványhoz köztöttség elvéből következően jelen eljárás keretei között egyébként sem lenne hatásköre.

- [32] Annak az indítványban megjelölt kérdésnek a vizsgálatá pedig, hogy az adott kivételes eljárás indítványozói milyen célszerűségi, illetőleg politikai szempontok alapján döntenek a kivételes eljárás lefolytatásának kezdeményezése mellett olyan esetekben, amikor a kivételes eljárás egyébként a Határozati Hárszabály rendelkezéseiből következően és annak megfelelően, az Alaptörvénnyel összhangban álló módon alkalmazható, az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső, politikai kérdésnek tekinthető. Jelen esetben az országgyűlési képviselők több, mint fele indokoltan látta a kivételes eljárás elrendelését, és azt a Határozati Hárszabálynak megfelelően támogatta.
- [33] 2.2. Az indítványozók ugyancsak joggal való visszaélésként és ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, illetőleg R) cikk (2) bekezdése sérelmeként értékelik, hogy a nyíltan kormányzati célt tartalmazó törvényjavaslat önálló képviselői indítványként került benyújtásra, hiszen ezáltal a törvényjavaslatra sem a Jat. szerinti előzetes hatásvizsgálat, sem pedig a jogszabálytervezet véleményezésére vonatkozó, a 2011. évi CXXXI. törvény szerinti szabályozás nem vonatkozott, és annak társadalmi véleményezésére sem kerülhetett sor. Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére hangsúlyozta: az indítványozók által támadott rendelkezések módosítását jelen esetben nem a Kormány, hanem egy országgyűlési képviselő kezdeményezte, és a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény vonatkozó szabályait jelen esetben erre a tényre figyelemmel kellett alkalmazni.
- [34] Az Alkotmánybíróság kiemeli: a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény szabályai nem alaptörvényi szintű szabályok, ekként önmagában azok megsértése sem eredményezheti valamely jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását, ahhoz annak igazolása szükséges, hogy a jogszabály a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sértette meg {hasonlóan a Jat. vonatkozásában: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [99]}. Az Alkotmánybíróság korábban már abban a kérdésben is állást foglalt, hogy önmagában a (korábban hatályos) Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség be nem tartása sem eredményez alaptörvény-ellenességet, ahhoz az szükséges, hogy az általános egyeztetési kötelezettség figyelmen kívül hagyása egyben konkrét alaptörvényi rendelkezések sérelmét is eredményezze {44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]}. Tekintettel arra, hogy jelen esetben maguk az indítványozók is azt állítják, hogy a törvényjavaslat benyújtójának személyére tekintettel az előzetes hatásvizsgálat, illetőleg a társadalmi véleményezés elmaradása még csak a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény szabályainak megsértését sem eredményezte, ezért az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően eljárási szabálysértés hiányában e vonatkozásban sem merülhet fel az Ltp. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény közjogi érvénytelensége. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemeli: az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése értelmében a törvény kezdeményezésének joga az országgyűlési képviselőket is megilleti. Ennek megfelelően nem tekinthető joggal való visszaélésnek, ha egy országgyűlési képviselő él a számára az Alaptörvényben kifejezetten nevesített, az országgyűlési képviselői jogállásból közvetlenül fakadó legfontosabb jogosultságok egyikével, a törvények kezdeményezésének jogával. Ez már csak azért is igaz, mert valamennyi országgyűlési képviselő (alkotmány)jogi helyzete azonos, az Országgyűlésnek felelős Kormány pedig az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdéséből következően a végrehajtó hatalom általános szerve. A hatalmi ágak elválasztásának közvetlenül az Alaptörvényből fakadó elvével lenne ezért ellentétes az a jogi szabályozás, amely a politikai hovatartozástól függetlenül azonos jogállású országgyűlési képviselők törvénykezdeményezési jogát a Kormány javára, vagy a Kormány kötelező közbeiktatásával korlátozná.
- [35] 2.3. Az indítványozók a 2018. évi LXIII. törvény közjogi érvénytelenségével összefüggésben végezetül arra is hivatkoznak, hogy a törvényjavaslat indokolása csupán egy-két felületesen kidolgozott kormányzati célt tartalmaz, mellőzve a szükségességet alátámasztó körülményeket, illetve a lehetséges gazdasági vagy társadalmi hatásokat.
- [36] A Jat. 18. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály tervezetéhez indokolást kell csatolni, melyben bemutatásra kerülnek azok a társadalmi, gazdasági, szakmai okok és célok, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismertetésre kerülnek a jogi szabályozás várható hatásai. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a T/2620. számon benyújtásra került törvényjavaslat mind általános, mind pedig részletes indokolást

tartalmaz, melyben az előterjesztő egyértelműen megjelölte a javasolt szabályozás indokait. A jogszabályok indokolása terjedelmének, illetőleg az indokolás mélységének vizsgálata ugyanakkor nem tekinthető alkotmányjogi kérdésnek és ekként nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ennek megfelelően az Ltp. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény közjogi érvénytelensége e vonatkozásban sem állapítható meg.

- [37] 2.4. Mindezen érvekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ltp. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény közjogi érvénytelenségére, és erre tekintettel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, illetőleg R) cikk (2) bekezdésébe ütközésére vonatkozó indítványi elemet nem találta megalapozottnak.
- [38] 3. Az indítványozók az Ltp. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését a kellő felkészülési idő követelményének sérelme miatt két különböző okból is állították.
- [39] 3.1. A törvényjavaslat összevont vitájára és zárószavazására 2018. október 16. napján, a benyújtást követő napon került sor, a törvényjavaslat elfogadását követően pedig azt az Országgyűlés elnöke azonnal aláírta és megküldte a köztársasági elnöknek, aki még aznap ugyancsak aláírta és elrendelte a kihirdetését, a törvény pedig 2018. október 16. napján, 19 óra 10 perckor megjelent a Magyar Közlöny 2018. évi 161. számában. Az indítványozók érvelése szerint ez a rendkívüli, gyors eljárás sérti a kellő felkészülési idő követelményét.
- [40] Az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdése értelmében az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül írja alá, és küldi meg a köztársasági elnöknek, aki a megküldött törvényt [amennyiben nem él az Alaptörvény 6. cikk (4) és (5) bekezdése szerinti jogkörével] ugyancsak öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatának indokolása szerint „[a] Javaslat az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök aláírása tekintetében is garanciális jellegű rövid határidőt állapít meg annak érdekében, hogy a kihirdetés mielőbbi megtörténtével – melyet a köztársasági elnök rendel el a kihirdetésre való megküldéssel – megkezdődhessen a törvény alkalmazására való felkészülés.” Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései kifejezetten azt a célt szolgálják, hogy az elfogadott törvény Országgyűlés elnöke, illetőleg a köztársasági elnök általi aláírása rövid határidőn belül megtörténjen. Nem vetheti fel ezért az alaptörvény-ellenesség kételyét sem általában, és különösen nem a kivételes eljárásban, ha az Országgyűlés elnöke, illetőleg a köztársasági elnök a számukra az Alaptörvényben biztosított határidőn belül írják alá az elfogadott törvényt, és kerül sor annak a Magyar Közlönyben történő kihirdetésére, hiszen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelményét a Magyar Közlönyben történő kihirdetés időpontjától kezdődően kell vizsgálni.
- [41] 3.2. Az indítványozók a kellő felkészülési idő követelményének sérelmét arra hivatkozással is állították, hogy a 2018. évi LXIII. törvény a Magyar Közlönyben 2018. október 16. napján jelent meg, és a kihirdetését követő napon, 2018. október 17. napján lépett hatályba, márpedig sem az érintett piaci szereplőknek, sem pedig az ezen megtakarítási forma iránt érdeklődést mutató természetes személyeknek nem volt lehetőségük a megváltozott jogszabályi környezethez igazodni.
- [42] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, vagy amennyiben a hatályba lépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság között eltelt időtartam. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése, illetőleg alkalmazhatósága időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.
- [43] A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el köteleességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll



- egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]}. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. Miközben annak elbírálása, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, nem alkotmányjogi kérdés, a felkészülési idő elmaradása, vagy kirívó hiánya már alaptörvény-ellenességet eredményez. A jogbiztonságot súlyosan sérti ugyanis, ha az új, illetve többletkötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy annyira rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {Indokolás [52]}.
- [44] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az Ltp. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény mikor lépett hatályba, rendelkezései mikortól voltak alkalmazandók, pontosan milyen tartalmat hordoznak, és ezek kapcsán az indítványban szereplő indokolásra figyelemmel a jogszabály megismerésére, alkalmazására rendelkezésre álló felkészülési idő kirívóan rövidnek tekinthető-e.
- [45] Az indítványozók érvelése szerint a törvényjavaslat benyújtása és hatályba lépése között eltelt példátlanul kevés idő nem volt elegendő sem a jogszabály szövegének megismerésére, sem a jogalkalmazó szervek és a piaci szereplők megfelelő felkészülésére, sem pedig a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. A szabályozással sérelmet szenvedtek azok a személyek, akik a módosításról való tudomásszerzés után még szerettek volna állami támogatási feltételek mellett szerződést kötni, de a rövid idő miatt és a szolgáltatók túlterheltsége miatt már nem tudtak. Sérelmet szenvedtek továbbá azok a szolgáltatók is, akik a törvényjavaslat benyújtását követő második napon már nem tudták az esetleg fő profiljukat kitevő szolgáltatást a korábbival azonos formában nyújtani.
- [46] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megjegyzi: következetes gyakorlatának megfelelően a felkészülési idő nem a törvényjavaslat benyújtása és hatályba lépése közötti időtartam, hanem a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése, vagy amennyiben a hatályba lépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság közötti időtartam tekintetében vizsgálendő. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak a felkészülési idő követelményének sérelmét a támadott jogszabály Magyar Közlöny 2018. évi 161. számában történő megjelenése (2018. október 16. napja, 19 óra 10 perc) és a jogszabály hatálybalépése és egyben alkalmazhatósága (2018. október 17. napja) közötti időszak vonatkozásában kell jelen eljárásban értékelnie.
- [47] Az Ltp. törvény 21. § (1) bekezdése értelmében a lakás-előtakarékoskodót, illetve a kedvezményezettet az adott megtakarítási évben befizetett betét összegéhez igazodó mértékben állami támogatás illeti meg, amelyet a lakáselőtakarékoskodónak a lakástakarékpénztárnál a szerződéskötéskor vagy később benyújtott kérelme alapján a központi költségvetés évente nyújt. A lakáselőtakarékoskossági állami támogatásáról szóló 215/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a lakáselőtakarékoskodó a lakáselőtakarékoskossági szerződés megkötésekor az állami támogatásra kérelmet nyújthat be a lakástakarékpénztárhoz. A szerződéskötést megelőzően, az állami támogatás iránti igény esetén a lakástakarékpénztár a saját és a kincstár elektronikus nyilvántartási rendszerében ellenőrzi az állami támogatásra való jogosultságot.
- [48] Az Ltp. törvény támadott rendelkezései a szerződésekhez kapcsolódó állami támogatásokat (nem pedig a szerződések megkötésének lehetőségét) érintették. Mindez azt jelenti, hogy a módosítás a potenciális szerződő felek részéről mindössze annak eldöntését igényli, hogy a megváltozott jogszabályi feltételekre (a korábbi állami támogatás megszűnésére) tekintettel kívánják-e a jövőben lakáselőtakarékoskossági szerződést kötni, mely vonatkozásban az Ltp. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény szerinti felkészülési idő nem tekinthető kirívóan rövidnek. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelménye nyilvánvalóan nem értelmezhető akként, hogy az államnak egyes állami támogatások megszüntetésekor lehetőséget kellene arra biztosítania, hogy mindazok, akik az adott állami támogatás fennállásának kellően hosszú (jelen esetben több, mint két évtizedes) ideje alatt nem éltek a támogatás igénybevételenek lehetőségével, az adott állami támogatási forma megszüntetését megelőzően, de már a megszüntetés jogalkotó általi elhatározását követően még további időt kapjanak a támogatás igénylésére. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi: miként arra a pénzügyminiszter rámutatott az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, a törvényjavaslat benyújtása és hatályba lépése között mintegy 140 ezer új szerződés került megkötésre, amely egyértelműen arra utal, hogy az új szerződések megkötése mögött már nem egy átgondolt jövőbeni lakáscél, hanem a termék

általános megtakarítási jellege és állami támogatással elérhető hozama húzódtott meg, ugyanakkor pedig még ez a törvényjavaslat benyújtása és a törvény hatálybalépése közötti relatíve rövid időtartam is jelentős költségvetési többlet lehet eredményezett.

- [49] Az Ltp. törvény támadott rendelkezései a lakástakarékpénztárak részéről azt követelik meg, hogy a potenciális szerződő feleket tájékoztassák az állami támogatás megszűnéséről, melyre tekintettel a szerződéskötés folyamatában pedig immáron nem szükséges elvégezniük a 215/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerinti előzetes ellenőrzést. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ltp. törvény által meghatározott felkészülési idő e vonatkozásban sem tekinthető kirívóan rövidnek, hiszen sem az állami támogatás megszűnéséről szóló eseti tájékoztatás, sem pedig a szerződéskötési folyamatban egy korábban végzett ellenőrzés (az állami támogatásra való jogosultság vizsgálata) megszüntetése nem igényel olyan felkészülést a lakástakarékpénztárak részéről, amelyekre a 2018. évi LXIII. törvény kihirdetése és hatályba lépése közötti idő ne lett volna alkotmányjogi értelemben véve elegendő.
- [50] 3.3. Mindezen érvekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő kellő felkészülési idő követelményébe ütközését állító indítványi elemet sem találta megalapozottnak.
- [51] 4. Az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét arra tekintettel is állították, hogy az Ltp. törvény módosításának hatálybalépését megelőzően 10 évnél rövidebb futamidejű szerződést kötők a szerződésük megkötésekor még számíthattak arra, hogy esetleg később lehetőségük lesz a futamidő módosítására és ezáltal az állami támogatás növelésére, azonban az új szabályozás alapján a futamidő módosítása esetén sem jár az állami támogatás. Az indítványozók érvelése szerint a szabályozás ezért szerzett jogot is sért.
- [52] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő jogbiztonság elve megköveteli a szerzett jogok védelmét. A hatályos jogi szabályozás megváltoztatása önmagában nem alkotmányossági kérdés, azonban a jogalkotó a már fennálló jogviszonyokba nem avatkozhat be korlátlanul. A szerzett jogok alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni {legutóbb például: 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [93]}, azonban esetről esetre kell mérlegelni, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}.
- [53] Az Ltp. törvény módosítása a már megkötött szerződések után járó állami támogatásokat nem érinti abban az esetben, ha a szerződés módosítására nem kerül sor. Azokban az esetekben, amikor a már megkötött szerződések esetében a szerződés megkötésekor hatályos szabályozás elvi lehetőséget biztosított a futamidő, és ezáltal végső soron az állami támogatás módosítására, az Ltp. törvény módosítását megelőzően megkötött szerződésekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alábbiakat emeli ki.
- [54] A szerzett jogok védelme nem jelenti azt, hogy a jogalkotó megfelelő súlyú alkotmányos indokkal (és különösen a jövőre nézve) ne változtathatná meg a szabályozási környezetet {lásd például: 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [38]}. Jelen esetben az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó (egyebek között a T/2600. számú törvényjavaslat indokolásában is) egyértelmű és megfelelő súlyú, alkotmányosan is értékelhető indokát adta a lakástakarékpénztárakra vonatkozó szabályozás megváltoztatásának: a lakástakarékpénztári szerződések állami támogatására 2018-ban közel 70 milliárd forintot fordított a központi költségvetés, miközben több új otthonteremtési támogatási forma került bevezetésre, ráadásul a magyar lakástakarékpénztári állami támogatási rendszer kiemelkedően nagyvonalú, ugyanakkor megkérdőjelezhető hatékonyságú rendszerként működött, mely rendszer további fenntartását (ideértve a már megkötött szerződések futamidejének meghosszabbítását is) az állam nem kívánta a továbbiakban támogatni.
- [55] Az Ltp. törvény módosítása a már megkötött szerződések után a szerződésnek megfelelően járó állami támogatásokat nem érinti, hanem csupán a jövőre nézve zárja ki a szerződések oly módon történő módosítását, hogy a módosítást követően a megváltozott futamidőre vonatkozzon az állami támogatás lehetősége. Ennek megfelelően a szerződést kötő fél szabadon mérlegelheti, hogy az állami támogatásra vonatkozó szabályok megváltozására tekintettel kezdeményezi-e a szerződés módosítását, melyre tekintettel a jövőre nézve már nem lesz jogosult állami támogatásra, vagy pedig változatlan feltételekkel a szerződés futamidejének végéig igénybe veszi-e a számára a törvény, illetőleg a szerződés szerint járó, a megkötött szerződésben foglaltaknak megfelelő mértékű állami támogatást. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy az Ltp. törvény módosítá-

- sának elfogadását megelőzően megkötött lakástakarékpénztári szerződések futamidejének módosítása esetére az állami támogatás lehetőségének elvesztése nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [56] Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő szerzett jogok alkotmányos védelmére vonatkozó kötelezettség sérelmét állító indítványi elemet sem találta megalapozottnak.
- [57] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére vonatkozó indítványi elemet vizsgálta meg. Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint tulajdonhoz való alapjog védelme alatt állnak olyan jogosultságok is, amelyek polgári jogi értelemben nem tekinthetők tulajdonnak. Az indítvány szerint a támadott szabályozás elvonta a lakástakarékpénztári megtakarítások állami támogatását, ezáltal valósítva meg a XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét, ugyanis sem a szabályozás szükségessége, sem pedig annak arányossága nem indokolható, tekintettel arra, hogy az elvonással érintett állami támogatás összege személyenként évi maximum 72 ezer forint lehet.
- [58] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaiával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként 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 tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi {legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [59] Az Alkotmánybíróságnak a XIII. cikk (1) bekezdése állított sérelmével összefüggésben mindenekelőtt azt kellett értékelnie, hogy az állami támogatás lehetőségének megvonása alkotmányjogi értelemben vett tulajdonnak, illetve tulajdoni várománynak tekinthető-e, hiszen csak ebben az esetben vetheti fel a támadott szabályozás a XIII. cikk (1) bekezdése sérelmét.
- [60] Az Ltp. törvény 22. § (1) bekezdése értelmében az állami támogatás mértékének és felső határának módosítása a már megkötött szerződéseket nem érinti, az állami támogatás megszüntetése a 24/A. § értelmében kizárólag a 2018. évi LXIII. törvény hatálybalépését követően kötött lakáselőtakarékosági szerződésekre vonatkozik. Tekintettel arra, hogy az Ltp. törvény támadott módosítása a korábban megkötött szerződéseket nem érinti, ezért ezek vonatkozásában az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme sem vethető fel. Megkötött szerződés és ezáltal az állam által a megkötés időpontjában hatályos jogszabályban kifejezetten vállalt állami támogatás hiányában ugyanakkor az Ltp. törvény támadott módosítása az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonhoz való jog sérelmét a jövőben megkötésre kerülő szerződések vonatkozásában pedig azért nem vetheti fel, mert még megkötésre nem került szerződés alapján a jövőben szerződő félnek a szerződés megkötését megelőzően sem alkotmányjogi értelemben vett tulajdonjoga, sem pedig tulajdoni várománya nem lehetett az állami támogatásra. Önmagában az a tény, hogy valamely jogszabály egy adott időben lehetőséget biztosít egy meghatározott állami támogatás igénybevételére, ezen lehetőség jogalkotó általi, jövőre nézve történő megszüntetése a támogatást bármely okból igénybe nem vett személyek számára alkotmányjogi értelemben nem értelmezhető a XIII. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó tulajdoni várományként. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet a fentiek szerinti érdemi alkotmányossági összefüggés hiányában nem találta megalapozottnak.
- [61] 6. Az Alkotmánybíróság az indítvány további elemeinek vizsgálatát megelőzően a lakástakarékpénztár-konstrukciókhoz kapcsolódó állami támogatás intézményét helyezte el az Alaptörvény rendszerében. Az Ltp. törvény preambuluma szerint a törvény egyik célja, hogy „ösztönözze a lakáscélok saját erőből történő megvalósítását elősegítő előtakarékoságot”, a törvény 21-24/A. §-ai is egyértelműen a lakáselőtakarékoskodók állami támogatását jelölik meg az intézkedés céljaként. Ezzel összhangban, az Ltp. törvény indokolása szerint a lakástakarékpénztár-konstrukciókhoz kapcsolódóan „[a] törvényjavaslat más országokhoz hasonlóan támogatást nyújt a lakáscélú megtakarítónak. A hiteloldal támogatása az alacsony és fix kölcsönkamatok miatt szükséges. A betéti oldal támogatása azonban fontos, egyrészt a megtakarítások ösztönzése érdekében, másrészt a betétek alacsony kamatának ellensúlyozására.” (Általános indokolás az Ltp. törvényhez, 4. pont). Mindez azt jelenti, hogy az Ltp. törvénnyel megteremtett állami támogatás sem közvetlen, sem közvetett formában nem a lakástakarékpénztárak működésének támogatását célozta, hanem a lakáselőtakarékoskodó magánszemélyek



lakáscéljainak megvalósítását kívánta meghatározott feltételek teljesülése esetén, meghatározott összeghatárig állami támogatással ösztönözni.

- [62] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIX. cikke eredendően államcélokat határoz meg {például: 32/2017. (XII. 6.) AB határozat, különösen Indokolás [22]}, és csupán két esetben nevesít jogosultságokat: a XIX. cikk (4) bekezdése az állami nyugdíjra való jogosultságot rögzíti, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata azt rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a bekezdésben tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult {2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [12]}. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése ugyancsak szociális jellegű államcél, és nem pedig jogosultságot fogalmaz meg, amikor azt rögzíti, hogy Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.
- [63] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lakástakarékpénztár-konstrukciókhoz kapcsolódó állami támogatás sem a XIX. cikk (1) bekezdése, sem pedig a XIX. cikk (4) bekezdése szerinti jogosultságnak nem tekinthető.
- [64] 7. Az indítványozók érvelése szerint a támadott szabályozás ellentétes az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdésében, illetőleg a XXII. cikk (1) bekezdésében megjelölt alaptörvényi célokkal. Az Alaptörvény XIX. cikkében foglaltak alapján az államnak ugyanis a szociális biztonság megteremtésére is törekednie kell, melyhez szorosan kapcsolódik az emberhez méltó lakhatás biztosítása az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésének megfelelően.
- [65] Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Alaptörvényben megfogalmazott államcélok, így például a XIX. cikk (1) és (2) bekezdése, illetőleg a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti szociális jellegű államcélok a jogalkotót csak annyiban kötelezik, amennyiben nem alkothatnak az adott államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást. Az államcélokból azonban (szemben az Alaptörvényben nevesített jogosultságokkal) csak annyiban következik az adott államcél jogalkotással történő kifejezett biztosításának kötelezettsége, amennyiben ezt a jogalkotási kötelezettséget maga az Alaptörvény rögzíti. A jogalkotó ugyanakkor még ilyen kifejezett jogalkotási kötelezettség hiányában sem alkothat az adott államcéljal ellentétes tartalmú, az államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó valamely, az Alaptörvényben nevesített államcél megvalósítása érdekében korábban intézkedéseket fogadott el, ezen intézkedések visszavonása esetén az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell vizsgálnia az intézkedés visszavonásának indokoltságát, illetőleg azt, hogy az intézkedés visszavonása az államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el. Ezen szempontok vizsgálata során pedig az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kell lennie, hogy az adott államcél megvalósulását a jogalkotó milyen további intézkedésekkel segítette elő adott esetben.
- [66] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint lakástakarékpénztári szerződések állami támogatása nem hozható közvetlen összefüggésbe az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdésével, és nem tekinthető az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti államcél megvalósulása közvetlen eszközének sem. A lakástakarékpénztári szerződések olyan betét- és hitelszerződések, amelyek alapján a lakáselőtakarékoskodó a szerződésében meghatározott befizetések teljesítését követően a szerződésben meghatározott módon kiszámított összegű lakáscélú kölcsönt kaphat az Ltp. törvényben meghatározott lakáscélú felhasználás céljából. Ahogyan arra az Ltp. törvényt módosító 2018. évi LXIII. törvény indokolása is utal, „a jellemzően kis összegű konstrukció miatt ráadásul alig épültek a megtakarításokból új lakások. Számos esetben pedig nem is a közvetlen lakáscél valósult meg, hiszen a megtakarítást a futamidő végén akár medence vagy szauna építésére is fel lehet használni.” Mindez azt jelenti, hogy a lakástakarékpénztári szerződésekhez kapcsolódó állami támogatások (az adott lakástakarékpénztári szerződéses konstrukcióból egyenesen következő módon) csak közvetett módon járultak hozzá az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti államcél előmozdításához.
- [67] Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően arra is rámutat, hogy számos más, a lakhatáshoz való jog közvetlen vagy közvetett formában történő előmozdítását célzó intézmények is léteznek a magyar jogban, melyek némelyikére (így például a Családi Otthontermelési Kedvezményre, illetőleg a nemzeti otthontermelési közösségekre) maga az indítvány is kifejezetten utal.
- [68] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy az indítványban is megjelölt támogatási formákon túlmenően számos további, az indítványban nem nevesített lakáscélú támogatás is létezik Magyarországon, például a 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a)–i) pontjai szerinti támogatások. Ennek megfelelően a lakástakarékpénztári szerződések állami támogatásának megszüntetése, mint a lakhatáshoz való jog előmozdítását legfeljebb közvetett formában elősegítő állami támogatási forma megszüntetése részben



- az államcél közvetett módon történő elősegítésére, részben pedig a lakhatáshoz való jog előmozdítását biztosító további állami intézkedésekre és támogatásokra tekintettel nyilvánvalóan nem veszélyezteti az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti cél megvalósulását.
- [69] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése, illetőleg XXII. cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványi elemet sem találta megalapozottnak.
- [70] 8. Az indítványozók érvelése szerint a támadott szabályozás ellentétes az Alaptörvény XV. cikkének (1) és (2) bekezdésével is, a XXII. cikk (1) bekezdésével, illetőleg az M) cikk (2) bekezdésével összefüggésben.
- [71] 8.1. Az indítvány szerint a támadott szabályozás a lakosság nagy részét kizárja a kedvezményes lakáshoz jutás lehetőségéből azáltal, hogy amíg a korábban hatályos szabályozás lényegében mindenki számára elérhető volt, addig az Ltp. törvény módosítását követően ezekhez a támogatásokhoz már csak az juthat hozzá, aki a Családi Otthontermelési Kedvezmény igényvételére jogosult. A támadott szabályozás ekként a XXII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben hátrányosan megkülönbözteti a magyar állampolgárokat családi állapotuk, illetőleg gyermekeik száma alapján, mely tulajdonságok az Alaptörvény alapján védett tulajdonságnak tekinthetők.
- [72] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a lakástakarékpénztári szerződésekhez kapcsolódó állami támogatások csak közvetett módon hozhatóak összefüggésbe az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti államcélal, és nem tekinthetők az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti jogosultságoknak sem. Mindez azt jelenti, hogy ez az állami támogatási forma kifejezett alaptörvényi jogosultság, illetőleg az Alaptörvényben foglalt valamely államcélal való közvetlen összefüggés hiányában *ex gratia* juttatásnak tekinthető.
- [73] Az Alkotmánybíróság az *ex gratia* jellegű juttatásokkal kapcsolatosan korábban már leszögezte, hogy azok jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon [32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32], illetőleg 3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [39]].
- [74] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig 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. A megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jogoknak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie” [3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]]. Az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét (figyelemmel a lakástakarékpénztári szerződések állami támogatásának jogi jellegére) az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének keretei között bírálta el. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes [23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [99]].
- [75] Az Ltp. törvény indítvánnyal támadott rendelkezéseivel összefüggésben mindez azt jelenti, hogy a lakástakarékpénztári szerződésekhez kapcsolódó állami támogatások, mint *ex gratia* juttatások esetén a jogalkotó nem csupán azt döntheti el, hogy milyen juttatást biztosít, hanem azt is, hogy biztosít-e ilyen juttatást, és ha igen, azt az érintettek mely csoportjának, milyen mértékben és milyen formában [hasonlóan: 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [26]]. Ebből következően az Alkotmánybíróság jelen esetben kizárólag a szabályozás esetleges önkényességét értékelheti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben.
- [76] A jogalkotó a lakástakarékpénztári szerződések esetében egységesen a szerződésekhez kapcsolódó állami támogatás jövőre nézve történő megszüntetését határozta el, e tekintetben a szabályozás tehát nem tesz különbséget a jogalanyok között. Az a szabályozás, amely egy Alaptörvény által nem kötelezően biztosítandó, *ex gratia* jellegű juttatás jövőre nézve történő általános megszüntetését határozza el, nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, tekintettel arra, hogy a támogatásra potenciálisan jogosultak között nem tesz különbséget.
- [77] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy az indítványhoz kötöttség elvéből következően nem vizsgálhatta a Családi Otthontermelési Kedvezmény, mint az Ltp. törvény korábban hatályos szabályozásához ké-

pest eltérő kedvezményezetti kört célzó támogatási forma alaptörvény-ellenességét. Általánosságban kijelenthető azonban, hogy két, egymástól eltérő jogosulti kört meghatározó, egymástól eltérő támogatási forma eltérései önmagukban, pusztán a szabályozás eltéréseire tekintettel nem vethetik fel az Alaptörvény XV. cikke sérelmének kételyét sem akkor, ha mindkét szabályozás egyidejűleg hatályban van, sem pedig akkor, ha a jogalkotó valamely támogatási forma megszüntetéséről határoz. Különösen igaz ez azért, mert – miként arra az igazságügyi miniszter is rámutatott az Alkotmánybíróság megkeresésére adott állásfoglalásában – a lakástakarékpénztárak által nyújtott szolgáltatáshoz kapcsolódó állami támogatás az előtakarékoskosságot kívánta segíteni a sokrétű lakáscélú felhasználási lehetőségek vonatkozásában, miközben a Családi Otthontermelési Kedvezmény a lakás megvásárlásakor (építéskor) jelent állami támogatást a jogszabályban rögzített feltételek szerint. Ennek megfelelően megállapítható, hogy a két konstrukció célja és eszközrendszere olyan jelentős eltérést mutat, melyre tekintettel ezek összevetése alapján a hátrányos megkülönböztetés megállapíthatóságának lehetősége fogalmilag kizárt.

- [78] 8.2. Az indítványozók az Ltp. törvény támadott rendelkezései Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütközését az M) cikk (2) bekezdésére tekintettel is állították. Az indítvány szerint az állami támogatás lehetőségének megszüntetése az állam önhatalmú beavatkozásának tekinthető a gazdasági folyamatokba, amely azt eredményezi, hogy hasonló gazdasági szereplők eltérő feltételek mellett folytathatják tovább a működésüket. Egyes piaci szereplőknek ugyanis a fő profilját kifejezetten a jogalkotó által megszüntetett konstrukció jelentette, azonban mégsem kaptak előzetes tájékoztatást és felkészülési időt, hogy üzleti terveiket a megváltozott jogi környezethez igazítsák. Az indítványozók szerint az ilyen szolgáltatókat lényegesen hátrányosabban érintette a szabályozás módosulása, mint azokat, akiknek a megszüntetett konstrukció csak a szolgáltatásainak egy kis részét tette ki. Az indítványozók arra is rámutatnak, hogy a lakástakarékpénztárak hátrányos megkülönböztetésével egyidejűleg a nemzeti otthonteremtési közösségek, mint lakáscélú megtakarítási forma kedvező helyzet-behozatala is megvalósult, ugyanis nemzetközi otthonteremtési közösségeket is érintő, a lakástakarékpénztárakkal megegyező mértékű állami támogatást az állam nem szüntette meg. Az indítványozók megítélése szerint ezért az egyes piaci szereplők közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmát is sérti a támadott szabályozás.
- [79] Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemmel összefüggésben kiemeli: a lakáselőtakarékoskossághoz nyújtott állami támogatás nem a lakástakarékpénztárak, hanem az egyes előtakarékoskodók támogatását szolgálta. Ebből következően a lakástakarékpénztári szerződésekhez kapcsolódó állami támogatások megszüntetése sem valósíthat meg a lakástakarékpénztárak, mint az Ltp. törvény 3. § (2) bekezdése szerinti szakosított hitelintézetek közötti, illetőleg a lakástakarékpénztárak és más hitelintézetek közötti, az Alaptörvény XV. cikkével ellentétes különbségtételt, hiszen a szabályozás a lakástakarékpénztárak jogi helyzetét közvetlenül nem érintette, az általuk nyújtott szolgáltatás további folytatását sem tette lehetetlenné, az csupán az általuk nyújtott egyik szolgáltatáshoz kapcsolódóan a közvetlenül a szolgáltatás igénybevevőire (az állami támogatásra jogosultakra) vonatkozott, rájuk pedig minden esetben teljesen azonos módon és kizárólag a törvény hatálybalépését követően megkötésre kerülő szerződések tekintetében.
- [80] Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemmel összefüggésben is rámutat ugyanakkor arra, hogy az indítványhoz kötöttség elvéből következően nem vizsgálhatta a nemzeti otthonteremtési közösségek, mint az Ltp. törvény korábban hatályos szabályozásához képest eltérő kedvezményezetti kört célzó támogatási forma alaptörvény-ellenességét. A nemzeti otthonteremtési közösségekre vonatkozó szabályozással összefüggésben is kijelenthető ugyanakkor, hogy két, egymástól eltérő jogosulti kört meghatározó, egymástól eltérő támogatási forma eltérései önmagukban, pusztán a szabályozás eltéréseire tekintettel nem vethetik fel az Alaptörvény XV. cikke sérelmének kételyét sem akkor, ha mindkét szabályozás egyidejűleg hatályban van, sem pedig akkor, ha a jogalkotó valamely támogatási forma megszüntetéséről határoz.
- [81] 8.3. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmét állító indítványi elemet is alaptalannak találta.
- [82] 9. Az indítványozók arra is hivatkoznak, hogy az Ltp. törvény támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéseiből fakadó nemzetközi kötelezettségekkel is, így különösen az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, melynek 9. cikke értelmében mindenkinek joga van a szociális biztonságra, míg a 11. cikk 1. pontja külön hangsúlyt helyez az életkörülmények javítása érdekében az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos,

tevőleges állami cselekvésre. Az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdései az indítványozók érvelése szerint egyértelművé teszik, hogy a belső jogi szabályozást a nemzetközi kötelezettségeknek megfelelően kell kialakítani, a támadott szabályozás ugyanakkor ellentétes az Egyezségokmányban szereplő követelményekkel.

- [83] Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemmel összefüggésben mindenekelőtt rámutat: az indítványozók az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdései sérelmét arra hivatkozással állítják, hogy az Ltp. törvény támadott rendelkezései ellentétesek a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya megjelölt cikkeivel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha az Alaptörvény és valamely vállalt nemzetközi kötelezettség tartalma azonos, úgy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésén keresztül vizsgálja, hogy a belső jogszabály összhangban áll-e az Alaptörvény és egyúttal a nemzetközi szerződés azonos tartalmú szabályából fakadó garanciális követelményekkel [16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [23]].
- [84] Abban az esetben azonban, ha az indítványozó az általa megjelölt nemzetközi szerződés olyan rendelkezésére hivatkozik, mely nem található meg azzal azonos tartalommal az Alaptörvényben, tartalmilag minden esetben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, illetőleg az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatáról lehet csak szó, mely vizsgálat lefolytatására az Alkotmánybíróság csak akkor lehet jogosult, ha az indítványozók ezen eljárás kezdeményezésére is rendelkeznek az Abtv.-ben kifejezetten nevesített indítványozói jogosultsággal [hasonlóan: 3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [25], 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [119]].
- [85] A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. cikke értelmében az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, míg a 11. cikk 1. pontja szerint az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve egyebek között a lakást is. Az Egyezségokmány vonatkozó rendelkezései és a korábbi Alkotmány 70/E. §-ának tartalmi azonosságát a szociális biztonság tekintetében a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat (ABH 2000, 329) is kifejezetten elismerte, az Egyezségokmány 2. cikk 1. pontja értelmében pedig a részes államok fokozatosan biztosítják az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását, ekként azok alkotmányjogi jelentősége és kötelező ereje az Alaptörvényben megjelölt államcélokkal azonos. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Egyezségokmány vonatkozó, indítványban megjelölt rendelkezései tartalmilag azonosak az indítványban ugyancsak megjelölt és jelen határozatban már elbírált XXII. cikk (1) bekezdésével, melyből következően, figyelemmel a XXII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemmel kapcsolatosan tett megállapításokra, az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdésének sérelme sem állapítható meg.
- [86] 10. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ltp. törvény támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [87] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdése második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2019. július 15.

*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. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

## Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [88] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [89] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya akkor alapítható meg, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}.
- [90] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon *i)* a jogszabály szövegének megismerésére; *ii)* a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; *iii)* a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [141]–[144]}.
- [91] A fentiekhez mérten fontosnak tartom kiemelni, hogy a lakás-takarékpénztár az egyik legnépszerűbb megtakarítási forma volt Magyarországon, a magyar állam jelentősen hozzájárult a lakosság lakásproblémáinak a megoldásához. Az egész konstrukció lényege az állam által biztosított nagyon kedvező állami támogatás volt. Nem elhanyagolható szempont, hogy ezzel a támogatási rendszerrel nem csak azok a személyek terveztek, akik már kötöttek ilyen szerződést, hanem azok is, akik jövőbeli lakáscéljaik megvalósításához még csak tervezték a megtakarítás ezen formáját igénybe venni. Erre tekintettel nem meglepő, hogy az Ltp. törvény módosításának bejelentését követő két nap alatt 140 ezer új szerződést kötöttek. Ugyanakkor nem mindenkinek volt lehetősége, hogy szerződést kössön, mert a szolgáltatók nem tudták biztosítani ennek feltételeit. Sokan ezért nem tudtak új szerződést kötni, vagy a meglévő szerződésüket módosítani.
- [92] A konkrét esetben a jogalkotó rendkívül rövid felkészülési időt biztosított arra, hogy a jogszabállyal érintett szervek és személyek mérlegelni tudják, hogy miként alkalmazkodjanak a megváltozott jogszabály rendelkezéseire. Az Ltp. törvény módosítását ugyanis – amelynek normaszöveg-javaslatát 2018. október 15-én vált megismerhetővé – 2018. október 16-án hirdették ki, és az 2018. október 17-én lépett hatályba. Ebből következően megállapítható, hogy az Ltp. törvény módosításával érintettek egy részének (akik új szerződést kívántak kötni, de nem tudtak) a jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem volt lehetőségük arra, hogy a megváltozott jogszabályi környezetnek eleget tudjanak tenni.
- [93] 2. Nem értek egyet a határozat indokolásában a szerzett jog vizsgálata körében tett megállapításokkal. Véleményem szerint ugyanis ez a problémakör a visszaható hatályú jogalkotás kérdését veti fel.
- [94] Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben jellemzően kiemeli, hogy az „nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel” {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971, 984.].
- [95] A fentiek mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a visszaható hatályú jogalkotásnak eltérő megvalósulási lehetőségei vannak. Ennek értelmében a jogbiztonság sérelme nem csak annak következtében merülhet fel, ha a jogalkotó lezárt jogviszonyokat érintően utólag állapít meg eltérő jogkövetkezményeket, hanem akkor is, ha a jogalkotó még le nem zárult jogviszonyok tekintetében alkot e jogviszonyokra kiható új jogi normát, illetve, amikor a jogalkotás a fennálló jogviszonyokban idéz elő változást.
- [96] A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmére vezethet tehát az is, ha a jogszabály már létrejött, de még le nem zárt jogviszonyokat érintően állapít meg eltérő jogkövetkezményeket. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság jellemzően arra mutat rá, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.; megerősítette például: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [97] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés miatt állapította meg például a lakáscélú kölcsönök kamatainak felemeléséről szóló [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131.]



és a jogszabályban biztosított adókedvezmény, illetőleg adómentesség megvonásáról rendelkező [16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61.] jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét.

- [98] A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben – a jogbiztonság követelményéből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben – is azt kellett volna megvizsgálnia, hogy a 2018. október 17-én fennálló lakás-takarékpénztári szerződésekben az Ltp. törvény módosítása milyen változásokat idézett elő. Ezzel összefüggésben pedig fontosnak tartom kiemelni, hogy az Ltp. törvény módosítása nem csak a jövőben megkötendő szerződéseket, hanem a már fennálló szerződések egyes feltételeit is érintette. Ebben a körben ugyanis nem hagyható figyelmen kívül, hogy a fennálló szerződéses jogviszonyokban megszűnt annak lehetősége, hogy az érintettek a jogviszony tartamát módosítás révén megnöveljék, vagyis egy 10 évesnél kevesebb megtakarítási időszakkal kötött szerződést az érintettek nem módosíthatnak 10 éves időtartamúra úgy, hogy a módosítással érintett időszakban is jogosultak legyenek állami támogatásra (erre az Ltp. törvény módosítása előtt az érintetteknek lehetőségük volt). Emellett megállapítható az is, hogy azokban a fennálló szerződéses jogviszonyokban is megszűnt az állami támogatás, amelyek ún. megosztás révén jöttek létre, és a megosztott szerződésben eredetileg kikötött megtakarítási időtartam lejárt.
- [99] A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy az Ltp. törvény módosítása – különösen a fennálló szerződések módosítása és megosztása tekintetében – egyes személyek vonatkozásában hátrányos következményekkel járt, és ez a személyi kör a fennálló jogviszony erre irányuló szerződési feltétele ellenére, a jövőben eselik az állami támogatás lehetőségétől.
- [100] 3. Álláspontom szerint, a fenti indokok miatt, a szabályozás nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének.

Budapest, 2019. július 15.

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

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [101] Nem támogatom a többségi döntést, mert a „szerzett jogok” fogalmát használva a visszaható hatály sérelmének túlfeszítéséhez kapcsolódó korábbi alkotmánybíróági felfogást hozza vissza, és ez nem egyeztethető össze az utóbbi években e téren követett gyakorlattal.
- [102] A 2012 előtti alkotmánybíróági gyakorlatban többször úgy feszítették túl a visszaható hatály tilalmát, hogy a tartós jogviszonyok szabályozása esetén nemcsak az tekintették a visszaható hatály sérelmének, ha az adott szabályozás a tartós jogviszonyon belül már a múltban végbement teljesítéseket, jogokat és kötelezettségeket érintette, hanem azt is, ha egyáltalán belenyúlt a már létező tartós jogviszonyba, és a jövőt illetően változtatta meg a vonatkozó szabályozást. Ebből következett, hogy nemcsak a tartós jogviszonyokon belül már megkapott jogokat és végbement teljesítéseket védte a törvényalkotói változtatástól, hanem a teljes tartós jogviszonyból kizárta a jogváltoztatás lehetőségét. Így jött létre „szerzett jogok” fogalma, mely a már létező jogviszonyokból egészen kizárta a törvényalkotói belenyúlás lehetőségét, és az ilyen belenyúlást, mint a „szerzett jog” állami elvételt alkotmány-ellenesnek deklarálta. Mivel azonban a társadalom működésében a tartós jogviszonyok az emberek közötti érintkezések nagyobbik részét teszik ki, így a visszaható hatály sérelmének ezzel a kiterjesztett értelmezésével maga a törvényhozás által változtatható jog terepuma is nagymértékben leszűkült. A társadalom működésének demokráciára alapozása azonban azt kívánja meg, hogy az állampolgári közvélemény eltolódása kifejeződhessen a fennálló jog tartalmában, így bizonyos alapjogok és a tulajdonjog sérelme nélkül a fennálló jog tartalmát megváltoztathassa a mindenkorai törvényhozói többség. Így a „szerzett jogok” fogalma és a visszaható hatály kiterjesztett felfogása az alkotmányos rend demokráciára alapozásával állt ellentmondásban.
- [103] Ez volt az a belátás, mely a 2012 után fokozatosan kialakult alkotmánybírói többséget a visszaható hatály demokráciával összeegyeztethető felfogása felé ösztönözte, és az utóbbi években már a tartós jogviszonyokba belenyúlást alkotmányosnak fogadjuk el, amennyiben az csak a jövőt illetően változtatja meg az adott tartós jogviszony tartalmát. Ebben a felfogásban „szerzett jog” nem lehetséges már, hanem csak „megkapott jog”,

vagyis a jogviszonyon belül már végbement teljesítések és joghoz jutások azok, melyek jogszabály-változtatással nem érinthetők.

- [104] A testületi többség a régi alkotmánybírószági formulák és fogalmak nem eléggé reflektált használata miatt nem észlelte a jelen esetben ezt az összefüggést, és így a testületi vitatása ellenére elfogadta a határozat indokolásában a „szerzett jog” fogalmának a visszaható hatály új felfogásával már nem összeegyeztethető használatát. Mivel a visszaható hatály sérelmének konzekvens használata az alkotmánybírószági gyakorlat egyik gerincét jelenti, így a belső ellentmondás keletkezésének e foka miatt én nem tudtam megszavazni a határozatot.

Budapest, 2019. július 15.

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

Alkotmánybírószági ügyszám: II/1712/2018.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 128. számában

