

Ügyszám: 10/3066-0/2012

Érkezett: 2012 JÚN 11.

## I. ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Az [REDACTED] indítványozó 1/1 alatt igazolt képviselőként, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és (3) bekezdés a) pontja, valamint az Abtv. 26.§ (2) bekezdés, 29.§, 41.§ (1) bekezdés, és 45.§ (4) bekezdés alapján

alkotmányjogi panasszal

fordulok az Alkotmánybírósághoz a lakáscélú állami támogatásokról szóló, többször módosított, 12/2001. (I.31.) Korm. rendelet („Rendelet”) 25/C.§-ával és 47.§ (1) bekezdés a) pontjával összefüggésben.

## II. INDÍTVÁNY

Indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság

- (a) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja és az Abtv. 26.§ (2) bekezdése alapján állapítsa meg a Rendelet 25/C.§-ának és 41.§ (1) bekezdés a) pontja „10.§-ával megállapított 25/C.§-át” szövegrészének alaptörvény-ellenességét, figyelemmel arra, hogy a hivatkozott rendelkezések sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz fűződő jogot;
- (b) az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdésének a) pontja és az Abtv. 41.§ (1) bekezdése szerint semmisítse meg az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályi rendelkezéseket;
- (c) az Abtv. 45.§ (4) bekezdése alapján a támadott jogszabályi rendelkezéseket az Abtv. 45.§ (1)-(3) bekezdéseitől eltérően, azok hatályba lépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

## III. A TÁMADOTT JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK

1. Az alkotmányjogi panasz a Rendelet 25/C.§-ának és 47.§ (1) bekezdés a) pontja „10.§-ával megállapított 25/C.§-át” szövegrészének alaptörvény-ellenességére vonatkozik.
2. A Rendelet 25/C.§-a szerint

„A 2004. május 1-jén vagy azt követően kötött kölcsönszerződések esetén a 25.§ (1) és (2) bekezdése szerinti állami megtérítési kötelezettség nem érvényesíthető.”

3. A Rendelet 47.§ (1) bekezdés a) pontja alapján

„E rendeletnek a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 257/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet [...]

a) [...] 10.§-ával megállapított 25/C.§-át (kiemelés tölem) [...] - a Kincstár vagy bíróság által jogerősen elbírált esetek kivételével - a Módr. hatályba lépését megelőzően benyújtott kérelmekre, vagy folyósított támogatásokra is alkalmazni kell [...]”.

## IV. AZ INDÍTVÁNY BEFOGADÁSÁNAK FELTÉTELEI

## (A) A vonatkozó jogszabályok

4. Az Abtv. 26.§ (2) bekezdése szerint:

„(2) Az [...] Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha

- a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

*b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette."*

5. Az Abtv. 29.§ és 30.§ szerint:

*„29.§ Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt [...] alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be."*

*30.§ (1) Az alkotmányjogi panaszt [...] a 26.§ (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani."*

6. Az Abtv. 41.§ (1) bekezdése szerint:

*„41.§ (1) Ha az Alkotmánybíróság a 24-26.§ szerinti eljárásban a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti."*

7. Az Abtv. 45.§ (4) bekezdése szerint

*„(4) Az Alkotmánybíróság az (1)-(3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja."*

8. A hivatkozott rendelkezések alapján

- Az érintett szervezet
- az Abtv.-ben meghatározott határidőn belül akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha
- az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán
- az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme
- közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be,
- nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette, és
- az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre vonatkozik.

9. Az indítványozónak az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó jogosultságát, valamint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát igazoló tények és konkrét körülmények a következők.

#### **(B) Az indítványozó érintettsége, előzmények**

10. A Rendelet 2001/febr/1-én lépett hatályba a házások, többgyermekes fiatal családok és más arra rászorultak lakásigényének kielégítéséhez szükséges állami támogatások biztosítása céljából. A Rendelet alapján és az abban meghatározott feltételek szerint egyes személyek közvetlen támogatásokat és kamattámogatásokat (együtt: támogatások) vehettek igénybe Magyarország területén lévő lakás építése, vásárlása, bővítése, korszerűsítése, stb. céljából.

11. A Rendelet szerint a támogatások nyújtását, folyósítását, a törlesztés és a támogatások megállapítását, valamint ezeknek a központi költségvetéssel való elszámolását a

folyósító hitelintézetek végzik. A támogatásokat az állam nevében a Kincstár nyújtja a folyósító hitelintézet havi elszámolása alapján.

12. A Rendelet 24.§ (15) bekezdésének megfelelően a hitelintézet a támogatások folyósításáról és az azokkal való elszámolás rendjéről, valamint a pénzügyi ellenőrzéshez szükséges adatszolgáltatásról a miniszterrel és a Kincstárral szerződést köt. Ennek megfelelően, 2008/szept/15-én az indítványozó megbízási szerződést kötött az Önkormányzati Minisztériummal és a (korábbi) Magyar Államkincstárral a támogatások pénzügyi lebonyolítására vonatkozóan („Megbízási Szerződés”, másolatát I/2 alatt csatolom).
13. A Rendelet 25.§ (1) és (2) bekezdése szerint bizonyos feltételek fennállása esetén és összeg erejéig, ha a támogatott kölcsön behajthatatlanná válik, az államot megtérítési kötelezettség terheli a hitelintézettel szemben a Rendelet 13.§ (1) bekezdésében meghatározott kiegészítő kamattámogatás és 5/A.§-ában meghatározott megelőlegező kölcsön esetében.<sup>1</sup>
14. Az állam megtérítési kötelezettségéről és az elszámolás rendjéről a Megbízási Szerződés 6. pontja rendelkezik. Ez alapján a Rendelet 25.§-a szerinti „állami garanciabeváltás” során az indítványozó negyedévente volt jogosult igényét benyújtani.
15. 2011/okt/18-án indítványozó a 2011 harmadik negyedévre vonatkozó igényét megküldte a Nemzetgazdasági Minisztérium Építésgazdasági és Otthonteremtési Főosztálya („NGM”) részére (másolatát I/3 alatt csatolom).
16. 2011/dec/6-án a Kormány elfogadta a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001 (I.31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 257/2011 (XII.6.) Korm. rendeletet („Módosító Rendelet”).
17. Az NGM az indítványozó megkeresésére 2012/márc/14-én válaszolt. Válaszában jelezte, hogy a Rendelet 25/C.§ alapján a 2004/máj/1-jén, illetve azt követően létesített kölcsönszerződésekhez kapcsolódóan állami megtérítések kifizetésére nincs lehetőség (a levél másolatát I/4 alatt csatolom).
18. Figyelemmel a bemutatott előzményekre, az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezések közvetlenül érintik az indítványozót, mint a Rendelet szerinti támogatások folyósításában, ellenőrzésében és elszámolásában részt vevő hitelintézetet.

### **(C) Határidő**

19. A támadott jogszabályi rendelkezéseket tartalmazó Módosító Rendelet 2011/dec/14-én lépett hatályba. Az Abtv. 30.§ (1) bekezdése szerinti száznyolcvan napos határidő 2012/június/11-én jár le, így az alkotmányjogi panasz határidőben került előterjesztésre.

### **(D) Az Alaptörvényben biztosított értékek és jogok sérelme**

20. A támadott jogszabályi rendelkezések sértik az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz fűződő alkotmányos alapjogát, és ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményével, valamint a szerzett jogok védelmének elvével.

<sup>1</sup> A Rendelet eredeti szövege szerint a megtérítési kötelezettség köre tágabb volt. A Rendelet 25.§ (1) bekezdését a Kormány 2003/júl/16-ával módosította, azzal, hogy a szűkebb körű megtérítési kötelezettség a módosított rendelkezés hatályba lépését követően benyújtott kölcsönkérelmek vonatkozásában volt alkalmazható.

21. Az Alaptörvény felhívott rendelkezései az alábbiak:

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

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

22. Abból eredően, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések visszamenőleges (azonnali) hatállyal megszüntetik az indítványozó állami megtérítésre vonatkozó tulajdoni igényét (szerzett jogait) sérül a jogbiztonság és a bizalomvédelem követelménye, és ebből eredően közvetlenül, a támadott jogszabályi rendelkezések hatályosulása folytán (azzal okozati összefüggésben) sérül az indítványozónak az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz fűződő joga.

23. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek sérelmére vonatkozó indokolást az V. rész („Részletes indokolás”) tartalmazza.

#### **(E) A jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás hiánya**

24. A Rendelet alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezései által okozott jogsérelem orvoslására a jogszabályok (az alkotmányjogi panasz eszközén kívül) az indítványozó számára nem biztosítanak semmilyen jogorvoslati eljárást.

#### **(F) Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. követelményeinek**

25. A jelen IV. címben kifejtettek alapján az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 26.§ (2) bekezdésében és a 29-30.§§-ban foglalt követelményeknek, ezért alkalmas arra, hogy azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 29.§ és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló, 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat 30.§ (1) bekezdése alapján befogadja.

### **V. RÉSZLETES INDOKOLÁS**

#### **(A) A tulajdonhoz fűződő alapjog**

26. A tulajdonhoz fűződő alapjog tartalmát az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában elvi jelleggel értelmezte. Az 1993 óta töretlen alkotmánybírósági gyakorlat szerint az Alaptörvény a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját, és nem, mint polgári jogi kategóriát részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos értelemben vett tulajdonjog nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától.

27. A tulajdon alkotmányos védelme magában foglalja a tulajdon védelmét biztosító eljárási szabályrendszer kialakítását és működését is. A tulajdon alkotmányos védelme az állam kötelezettsége, az államnak meg kell valósítania és működtetnie kell a tulajdon védelmét szolgáló intézményeket. Az anyagi szabályokon, tiltásokon, korlátozásokon túlmenően olyan eljárási rendszert kell biztosítania, amely az anyagi jog érvényesülését garantálja, a joggyakorlás szabadsága mellett a tulajdon védelmét is biztosítja. A tulajdon alkotmányos védelme ezt az eljárásjogi jogérvényesíthetőséget is magában foglalja, és nyilvánvalóan sérül abban az esetben, ha az állam nem biztosít olyan eljárási szabályokat, amelyek a tulajdonjog hatékony megóvását szolgálják. Ebből eredően a tulajdon elvonása nem csak abban az esetben tekinthető alkotmányosértőnek, ha az állam közhatalom alanyaként szerzi meg a tulajdont, hanem minden olyan esetben, ha a

tulajdon elvesztése állami segédlettel, közhatalmi tevékenységgel valósul meg, ideértve a jogalkotást is.

### **(B) A tulajdonjog fennállása**

28. A tulajdonhoz fűződő alapjog sérelmére alapított alkotmányjogi panaszok elbírálása során azt kell első körben tisztázni, hogy az indítványozónak fennáll(t)-e olyan tulajdona, amely alkotmányos védelemben részesül.
29. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából levezethetően az alkotmányosan védett tulajdonhoz való jognak nem része a tulajdon megszerzéséhez való jog, az Alaptörvény csak a már megszerzett tulajdont védi (35/1994 (VI.24.) AB határozat). Az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjából „megszerzett tulajdonnak” minősül mindenekelőtt a polgári jogi értelemben vett tulajdon; az Alkotmánybíróság folyamatosan alakított értelmezésében ugyanakkor a tulajdonvédelem köre – összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával – ennél tágabb, azzal, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem csak annyiban érvényesül, amennyiben a sérelmet szenvedett fél jogilag megalapozott jogcímmel rendelkezik (vö. Sólyom Lászlónak a 35/1994 (VI.24.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával).
30. A „jogilag megalapozott jogcím” – figyelemmel az alkotmányos és az absztrakt polgári jogi tulajdonvédelem közötti különbség tézisére – nem polgári jogi értelemben vett szerzési jogcímet jelent. Az alkotmányjogi tulajdonvédelem megállapíthatósága kapcsán megfogalmazott „kétségtelen jogcím” követelménye abban az esetben teljesül, ha az igény tartalma kellő konkrétsággal meghatározható (37/1994 (VI.24.) AB határozat).
31. Az Alkotmánybíróság a „kétségtelen jogcím” fennállását megállapította többek között a polgári jogi értelemben vett tulajdontól különböző dologi jogok, továbbá kötelelemi jogosultságok tekintetében is, és az alkotmányos tulajdonvédelmet az igény tartalmának kellő konkrétsággal történő meghatározhatósága esetére kiterjesztette az olyan várományokra, amelyek tekintetében az „ígérvény” ellenszolgáltatás fejében történt (45/1995 (VI.30.) AB határozat). A testület 64/1993 (XII.22.) AB határozatában – Szladits Károlyt idézve – utalt arra, hogy a „váromány” szó legtágabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg.
32. Az alkotmánybírósági döntésekben a tulajdonvédelem körébe vett „váromány” lényegében megfelel az EJEB által következetesen a tulajdonhoz való jog körében értelmezett megalapozott elvárás („legitimate expectation”) kategóriájával. A strasbourgi bíróság gyakorlata szerint a tulajdonvédelem megilleti a jogosultat, amennyiben megalapozottan várhatta, hogy tulajdont („possession”) fog szerezni. A megalapozott elvárásnak tartalmilag többet kell magában foglalnia, mint annak pusztá reménye („mere hope”), hogy az adott személy tulajdont szerezhet. A megalapozott elvárásnak konkrétan kell lennie és azt jogszabálynak vagy jogi aktusnak kell alátámasztania (vö. többek között: Pine Valley Developments v Írország; Maltzan és mások v Németország).
33. Az indítványozó a Rendelet és a Megbízási Szerződés alapján megalapozottan várhatta, hogy behajthatatlan kölcsönök esetén az állam megtérítési kötelezettségének a Megbízási Szerződés megkötésének időpontjában hatályos szabályok szerint eleget fog tenni. Az indítványozó jogszabályon és szerződésen alapuló (jogcím) megalapozott

elvárása (várománya) az volt, hogy az állam megtérítési kötelezettségének megfelelően tulajdont fog szerezni, az állam a behajthatatlan kölcsönök kapcsán az indítványozót ért veszteséget a Rendeletben meghatározottak szerint kompenzálni fogja. Figyelembe véve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, e kellőképpen konkrét tartalmú igény az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányos tulajdonvédelem körébe esik.

34. A támadott rendelkezések úgy hatályosultak, hogy azok alapján az indítványozót az állami megtérítés összegére vonatkozó, alkotmányos értelemben vett tulajdonától megfosztották, amely kimeríti a „beavatkozás” követelményét, így az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való joga sérelmet szenvedett.

### **(C) A tulajdonhoz fűződő alapjog sérelme (beavatkozás)**

35. Az alkotmányosan védeni rendelt tulajdonjog tárgyának meghatározását követően azt kell vizsgálni, hogy a tulajdont érte-e olyan beavatkozás, amely e jogot sértette.
36. Az indítványozó tulajdonhoz fűződő alapjogának sérelme szempontjából beavatkozásnak a Módosító Rendelet hatályba lépése, valamint az a körülmény minősül, hogy a támadott rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből levezetett bizalomvédelem és szerzett jogok védelmének elvét. A hivatkozott alkotmányos értékek sérelméből eredő alaptörvény-ellenességnek az a közvetlen hatása, hogy az indítványozó állami megtérítésre vonatkozó gazdaságilag és jogilag megalapozott tulajdonosi várománya (tulajdona) visszamenőlegesen, teljes mértékben elvonásra került.

#### 1. Jobbiztonság és azonnali hatály

37. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogbiztonság a jogállamiság elvének (B. cikk (1) bekezdés) leglényegesebb fogalmi eleme (pl. 43/1995 (VI.30.) AB határozat).
38. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményéből vezeti le a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának elvét, amely szerint jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé (28/1993 (IV.30.) AB határozat).
39. A gyakorlat és a szakirodalom megkülönbözteti az ún. azonnali hatály koncepcióját. Azonnali hatályról egyebek mellett akkor beszélünk, ha a már folyamatban lévő, de még le nem zárt jogviszonyokban alkalmazandó valamely jogszabályt úgy változtatják meg, hogy az a felek között korábban létrejött jogviszonyra utólag új (eltérő) jogkövetkezményeket állapít meg. Ilyenkor, bár visszaható hatályról van szó, mivel a jogviszony még nem zárult le, nem valódi visszaható hatályról, hanem azonnali hatályról beszélünk. *„Azonnali hatályú (unecht rückwirkend) az a jogalkotás, amely folyamatban lévő jogviszonyokat érint, időben a múltból a jövőbe átnyúló tényállásokat minősít át.”*<sup>2</sup>
40. A fentieket alapján a Rendelet 25/C.§-ában és 47.§ (1) bekezdés a) pontjában foglalt szabályozás azonnali hatályú jogalkotásnak minősül, mert az állam és az indítványozó folyamatban lévő jogviszonyában új, a korábbi szabályozáshoz képest eltérő (és az indítványozó szempontjából lényegesen hátrányosabb) jogkövetkezményeket állapít meg. A Módosító Rendelet a jogviszonyt úgy minősítette át, hogy az indítványozó esettől az állami megtérítésre vonatkozó várományától, amelyre a 2011/dec/14-ig hatályos jogszabályok alapján jogosult volt. A Rendelet 25/C.§-a önmagában alkalmas lehet a

<sup>2</sup> Az Alkotmány Kommentárja I., Jakab András (szerk.), Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 179-180.o.

fentiekől eltérő értelmezésre, azonban a 47.§ (1) bekezdés a) pontjával együtt olvasva azt egyértelműen alkalmazni kell a hatályba lépését megelőzően létrejött jogviszonyokban.

## 2. Bizalomvédelem és szerzett jogok

41. Az azonnali hatályú jogalkotás – a visszaható hatályú jogalkotással ellentétben – főszabály szerint nem alaptörvény-ellenes, akkor azonban igen, ha az sérti az érintettek szerzett jogait és a bizalomvédelem elvét.
42. A bizalomvédelem és szerzett jogok védelmének elvét az Alkotmánybíróság közvetlenül a jogbiztonság elvéből vezeti le. A testület gyakorlata szerint a jogbiztonság megköveteli a szerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását (11/1992 (III.5.) AB határozat, 62/1993 (XI.29.) AB határozat).
43. A szerzett jogok védelme tehát a jog stabilitására, előre láthatóságára vonatkozó alkotmányos szempont, a jog állandóságába vetett bizakodás védelme, vagyis bizalomvédelem. Az alkotmányos védelmet élvező szerzett jogok a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, azok a jogszabályi ígérvények és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változást (731/B/1995 AB határozat). A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni; az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges (43/1995 (VI.30.) AB határozat).
44. Ezidáig a szerzett jogok és a bizalomvédelem kérdéskörével az Alkotmánybíróság többek között a társadalombiztosítási jogosultságok, valamint az adókedvezmények kapcsán foglalkozott (pl. 43/1995 (VI.30.) AB határozat, 16/1996 (V.3.) AB határozat). A testület gyakorlatából egyértelműen kirajzolódik az olyan jogosultságok alkotmányos védelme, amelyek esetében az érintett jogalanyok, bízva a jogszabályok viszonylagos állandóságában, vagyoni hatású döntést hoztak. Az adókedvezmények korlátozására és megvonására vonatkozóan az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy sérti a jogbiztonságot, ha az adójogszabályok változása olyanokra is kiterjed, akik az állami garanciában bízva a módosítás előtt kezdtek hozzá a kedvezményezett tevékenységhez (9/1994 (II.25.) AB határozat, 16/1996 (V.3.) AB határozat).

## 3. Az indítványozó szerzett jogai, a bizalomvédelem elvének korlátozása

45. A Módosító Rendelet hatályba lépését megelőzően az indítványozó gazdasági tevékenységi körében arról határozott, hogy nyereségszerzési céllal részt vesz a Rendelet szerinti támogatások elosztásában és azok állammal való elszámolásában. Az indítványozó (kétségtelenül vagyoni hatású) döntésében lényeges szerepet játszott a Rendelet 25.§-ában foglalt azon rendelkezés (jogszabályi ígérvény), amelynek állandóságában bízva az indítványozó arra számított, hogy a támogatott kölcsönök behajthatatlansága esetén az állam részt vállal a „veszteség viselésében”. A Módosító Rendelet azonban, bár azt hatályon kívül helyezte, lényegében parttalaná tette a Rendelet 25.§-át, ezzel lényeges veszteséget okozva az indítványozónak és az egyéb érintett hitelintézeteknek.

46. A bizalomvédelem természetszerűleg nem abszolút érvényű elv, annak korlátozása, mint ahogyan arra az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, alkotmányos célból és korlátok között megengedett. A kivételes beavatkozás feltételeinek fennállása, szükségessége, arányossága az Alkotmánybíróság szerint csak esetenként vizsgálható, a korlátozhatóság kérdését pedig végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie (535/B/1996 AB határozat).
47. A mérlegelés szempontjai közé tartozik a közérdek súlya, valamint az egyéni jogsérelem mértéke. Az Alkotmánybíróság az egyéni jogsérelem mértéke szempontjából eddigi gyakorlata során különösen az alábbi szempontokat vizsgálta:
- az igény esedékességének időpontja, várományok esetén az a kérdés, hogy azok milyen közel állnak az esedékessé váláshoz (966/B/1997 AB határozat);
  - mekkora a jogosultság csökkentésének mértéke (arányosság);
  - a jogszabály milyen mértékben játszott szerepet a címzettek bizalomvédelmet megalapozó döntésében;<sup>3</sup>
  - a címzettek részére a jogszabályváltozásra történő felkészüléshez kellő időt biztosítottak-e (7/1992 (I.30.) AB határozat).
48. E szempontokat vizsgálva szembetűnő, hogy a Kormány a támadott jogszabályi rendelkezések hatályba léptetésével a lehető legdrasztikusabb beavatkozás azonnali hatályú alkalmazását látta indokoltnak, amely beavatkozás szükségszerűen alaptörvény-ellenes.
49. Az alaptörvény-ellenességet megalapozza, hogy
- a jogalkotó a támadott rendelkezéseket egyik napról a másikra, különleges indok (és főleg az indok meghatározása) nélkül vezette be;
  - ebből eredően az indítványozó és az érintett hitelintézetek részére nemhogy „kellő”, de semmilyen felkészülési időt nem tett lehetővé arra nézve, hogy a kedvezőtlen jogszabályi rendelkezés folytán őket ért veszteség mérséklését legalább megkíséreljék;
  - a támadott rendelkezések olyan várományokat (állami megtérítési kötelezettséget) is érintenek, amelyek a negyedéves elszámolási rendből eredően már esedékesek voltak, továbbá az esedékesség viszonylag rövid időszakokon belül, folyamatosan következett be;
  - az állami megtérítésre vonatkozó váromány nem csökkentésre, hanem teljes elvonásra került;
  - a Rendelet 25.§-ában foglalt és a támadott rendelkezések által annullált állami megtérítésre irányuló jogosultság egyértelműen lényeges szerepet játszott az indítványozónak az állammal szemben fennálló, a Rendelettel érintett jogviszonyát érintő döntéseiben;
  - a Módosító Rendelet elfogadása kapcsán a közérdek, mint alkotmányos indok nem merülhet föl (ez utóbbival kapcsolatban utalok az 53-54. pontokban írtakra).
50. Az indítványozó szerzett jogainak sérelme különös súllyal esik latba abból a körülményből eredően, hogy a Kormány a Módosító Rendelettel éppen az állam és az indítványozó (továbbá egyéb hitelintézetek) közötti jogviszonyokat változtat meg önkényesen, azonnali hatállyal a saját (az állam) javára.

<sup>3</sup> Az Alkotmány Kommentárja I., Jakab András (szerk.), Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 191-192. o.



#### **(D) Az alapjogsérelem igazolása (szükségesség/közérdek/arányosság)**

51. Az Alaptörvény által védeni rendelt tulajdon fennállását, és a sérelem megállapítását követően az alkotmányossági vizsgálatnak arra kell irányulnia, hogy az alapjog sérelmet igazolja-e valamilyen, az Alaptörvényben gyökerező törvényes indok, vagy a közérdek, valamint, hogy a korlátozás arányos-e (konjunktív feltételek).
52. Az újabb alkotmánybírói gyakorlat szerint a tulajdonkorlátozást vagy a közérdek, vagy valamely más, Alaptörvényben biztosított jog, érték, vagy cél védelmének szükségessége kell, hogy indokolja. (42/2006 (XII.22.) AB határozat).
53. Közérdek -- A közérdekből történő tulajdonkorlátozás kapcsán az Alkotmánybíróság világossá tette, hogy a védeni szándékozott közérdeket a jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse (50/2007 (VII.10.) AB határozat). Közérdekből történő tulajdonkorlátozásnak minősülhet (a köznap értelemben vett közcélú korlátozásokon túl) minden olyan korlátozás, amely közvetlenül magánszemélyeket részesít előnyben, ugyanakkor ezáltal közvetve társadalmi problémákat oldanak meg (64/1993 (XII.22.) AB határozat).
54. A Rendelet támadott rendelkezéseinek bevezetése kapcsán a közérdek, mint alkotmányos indok, nem merülhet föl. Egyrészt a Kormány nem indokolta a Módosító Rendelet elfogadását, abban tulajdon korlátozásról, vagy közérdekből történő fellépésről nem tesz említést. Másrészt, a támadott jogszabályi rendelkezések kifejezetten a társadalmi problémák megoldása és a magánszemélyek védelme ellen hatnak, hiszen az indítványozó és egyéb hitelintézetek az állami megtérítési kötelezettség megszűnése következtében keletkezett veszteségüket kénytelenek lesznek legalább részben, valamilyen formában az üzletfelekkel szemben érvényesíteni. Harmadrészt, egy demokratikus jogállamban eleve kizárt, hogy egy, a jogbiztonságot sértő jogszabályi rendelkezés (37-50. pontok) közérdekűnek minősüljön.
55. Szükségesség -- A támadott rendelkezéseket más, az Alaptörvényben biztosított jog, érték vagy cél sem indokolja. Éppen ellenkezőleg, azok beiktatására a jogbiztonság és a szerzett jogok védelme alkotmányos követelményeinek sérelmével került sor (37-50. pontok).
56. Arányosság -- A támadott rendelkezések által okozott tulajdoni korlátozás arányosnak sem minősülhet. Bár az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az arányosság kérdése mindig a konkrét körülményektől függ, e vonatkozásban kiemelandő, hogy a Módosító Rendelet és az abban foglalt tulajdonkorlátozó intézkedések elfogadására és hatályba léptetésére az érintett hitelintézettekkel folytatandó érdemi egyeztetés és tárgyalások folytatása nélkül, és úgy került sor, a Rendelet 25.§ szerinti állami megtérítési kötelezettséget a folyamatban lévő kölcsönök vonatkozásában szinte kivétel nélkül kizárta (teljes elvonás). Ezzel kapcsolatban utalok továbbá a 49. pontban írtakra.

#### **VI. INDÍTVÁNY A VISSZAMENŐLEGES HATÁLYÚ MEGSEMISÍTÉSRE VONATKOZÓAN**

57. Az Abtv. 45.§ (1) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés főszabály szerint az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának közzétételét követő napon veszti hatályát és e naptól nem alkalmazható.
58. A támadott rendelkezések ex nunc hatályú megsemmisítése jelen esetben nem küszöbölne ki az alaptörvény-ellenes helyzetet. Bár a megsemmisítéssel a jogbiztonságot és az indítványozó (valamint más hitelintézetek) tulajdonhoz fűződő alapjogát sértő

helyzet a jövőre nézve megszűnne, a Rendelet támadott rendelkezéseinek hatályba lépése és a megsemmisítő határozat közzététele közötti időszakra nézve az indítványozó nem válna újra jogosulttá az állami megtérítésre, így az indítványozónak továbbra is jelentős anyagi veszteséggel kellene számolnia, a tulajdonhoz fűződő alapjog sérelme változatlanul fennállna.

59. Ennek megfelelően a jogbiztonság és az indítványozó hivatkozott, különösen fontos érdeke indokolja, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket az Abtv. 45.§ (4) bekezdése alapján ex tunc hatállyal semmisítse meg.

#### **VII. EGYEBEK**

60. Az alkotmányjogi panasz iránti indítványt az Abtv. 53.§ (1) bekezdésében foglaltak alapján közvetlenül az Alkotmánybíróságnál terjesztem elő.
61. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás az Abtv. 54.§ (1) bekezdése alapján illetékmentes.

