



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-147/2023. számú ügyben  
a nagycsaládosokat megillető földgáz árkedvezmény igénybevételének  
jogszabályi feltételeivel összefüggésben  
(Előzmény ügy: AJB-3315/2022.)

*Előadó: dr. Szabó Gergely*

Érintett szerv: Kulturális és Innovációs Minisztérium

2023.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-147/2023. számú ügyben  
(Előzmény ügy: AJB-3315/2022.)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

### **Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben a nagycsaládosokat megillető földgáz ártámogatás jogosulti körével összefüggésben fogalmazta meg aggályait. A panaszos kifogásolta, hogy nagykorú, saját jogon fogyatékosági támogatásban részesülő gyermekük után a jelenleg hatályos szabályok szerint nem tudják igénybe venni ezt a támogatási formát.

Az ügyben tájékoztatást kértem a kulturális és innovációs minisztertől. *A miniszteri válasz figyelembevételével a jelen ügyben megállapításaimat egyszerűsített jelentésben foglalom össze.*

### **Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések**

- Hátrányos helyzetű csoportok védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]
- A szociális biztonság megteremtésére irányuló államcél: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.”* [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés első mondata]
- Az emberhez méltó lakhatás biztosítására irányuló államcél: *„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”* [Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés második mondata]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a nagycsaládosokat megillető földgáz árkedvezményről szóló 494/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Kedvezmény rendelet];
- az egyes egyetemes szolgáltatási árszabások meghatározásáról szóló 259/2022. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Árrendelet);
- a nagycsaládosokat megillető földgáz árkedvezményről szóló kormányrendelet eltérő alkalmazásáról szóló 290/2022. (VIII. 5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 290/2022. (VIII. 5.) Korm. rendelet];
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény [a továbbiakban: Cst.];
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény [a továbbiakban: Fot.].

### **A releváns jogszabályi rendelkezések**

A *Kedvezmény rendelet* releváns rendelkezései:

2. § (1) *E rendelet alkalmazásában [...] 3. jogosult: olyan földgáz egyetemes szolgáltatási szerződéssel rendelkező lakossági fogyasztó, aki a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény szerinti legalább három gyermek után, illetve figyelembevételével részesül családi pótlékban, vagy az e szerint családi pótlékban részesülő személlyel egy háztartásban él, [...]*

3. § (4) *A nagycsaládos kedvezményre vonatkozó jogosultság megállapítása esetén a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó értékesítési árak megállapításáról és alkalmazásáról szóló miniszteri rendelet lakossági felhasználókra érvényes kedvezményes díjszabása szerint maximálisan vételezhető földgázmennyiség három gyermekre tekintettel felhasználási helyenként és naptári évenként 61 560 MJ, valamint a negyedik gyermektől számítva gyermekenként további 10 250 MJ.*

A 290/2022. (VIII. 5.) Korm. rendelet releváns rendelkezései:

1. § *Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt a nagycsaládosokat megillető földgáz árkedvezményről szóló 494/2017. (XII. 29.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: KR) az ezen rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.*

2. § (1) *A KR 3. § (4) bekezdésétől eltérően 2022. augusztus 1-jétől a nagycsaládos kedvezményre vonatkozó jogosultság megállapítása esetén a jogosult három gyermek esetén az egyes egyetemes szolgáltatási árszabások meghatározásáról szóló 259/2022. (VII. 21.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésében meghatározott kedvezményes földgázmennyiségen felül további 22 086 MJ, valamint a negyedik gyermektől számítva gyermekenként további 11 043 MJ kedvezményes mennyiségre jogosult felhasználási helyenként és naptári évenként.*

A Cst. releváns rendelkezései:

7. § (2) *Saját jogán jogosult nevelési ellátásra a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy az iskoláztatási támogatásra való jogosultság megszűnésének időpontjától.*

8. § (1) *Iskoláztatási támogatásra jogosult*

a) *a 7. § (1) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott személy, továbbá a gyámhatóság által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy [...]*

ab) *a tankötelezettsége megszűnését követően köznevelési intézményben vagy szakképző intézményben tanulmányokat folytató gyermekre (személyre) tekintettel annak a tanévnek az utolsó napjáig, amelyben a gyermek (személy) a huszadik – a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény alapján fogyatékosági támogatásra nem jogosult, de sajátos nevelési igényű tanuló esetében huszonharmadik – életévét betölti; [...]*

11. § (1) *A családi pótlék havi összege [...]*

g) *tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő család esetén, valamint a gyermekotthonban, javítóintézetben, büntetés-végrehajtási intézetben vagy szociális intézményben élő, a nevelőszülőnél elhelyezett, vagy a Gyvt. 72. § (1) bekezdése alapján ideiglenes hatállyal elhelyezett tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után, továbbá a gyámhatóság által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy esetén tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után 23 300 forint,*

h) *tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló esetén a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után 25 900 forint,*

i) *a 7. § (2) bekezdése szerinti személy esetén – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – 20 300 forint, [...]*

(3) *A tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekre tekintettel vagy személy részére járó magasabb összegű családi pótlék annak a hónapnak a végéig jár, ameddig a betegség, súlyos fogyatékoság fennállását igazolták. Tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeknél, ha állapota végleges, 18. éves koráig újabb igazolás benyújtására nincs szükség.*

A Fot. releváns rendelkezései:

23. § (3) *A súlyosan fogyatékos személy nem jogosult fogyatékosági támogatásra ha a) vakok személyi járadékában részesül, b) magasabb összegű családi pótlékban részesül, vagy c) utána magasabb összegű családi pótlékot folyósítanak.*

## Az érintettek nyilatkozatai

1. A panaszos a családjában előállt élethelyzetre hivatkozással kifogásolta a jogi szabályozást.

A panaszos elmondása szerint házastársával nagykorú, állandó gondoskodásra szoruló gyermeküket gondozzák otthonukban, aki saját jogon fogyatékosági támogatásban részesül. A háztartásban két kiskorú gyermek is él.

A panaszos előadása szerint már korábban is találkoztak azzal a problémával, hogy a Kedvezmény rendelet szerinti földgáz árkedvezmény szempontjából nem minősülnek jogosultnak, mivel – ezen támogatás szempontjából – a nagykorú, fogyatékos gyermek nem esik a kiskorú gyermekekkel egy tekintet alá. A támogatás iránti kérelmüket többször is elutasították. Jelenleg ebből az eltérésből eredő hátrányok rendkívüli mértékben megnövekednek, tekintettel az új árszabásra, ez a család megélhetését súlyosan veszélyezteti.

A panaszos méltánytalannak tartotta, hogy a fogyatékos nagykorú gyermekükről gondoskodó családként ki vannak zárva a Kedvezmény rendelet által a nagycsaládosok részére biztosított kedvezményből (mivel nagykorú, megváltozott munkaképességű, velük együttélő gyermekük után a támogatás igénylésére nincs lehetőségük). A ténylegesen ötfős család igényei tekintetében az Árrendelet szerinti kedvezményes földgáz mennyiség nem elegendő, nagy szükségük lenne arra, hogy – a Kedvezmény rendelet és a 290/2022. (VIII. 5.) Korm. rendelet alkalmazásával – a hasonló létszámú családokkal azonos elbírálásban részesüljenek. A panaszos jelezte, hogy több más támogatás szempontjából a fogyatékos nagykorú gyermeket figyelembe veszik a nagycsaládosokat illető kedvezmények megállapíthatóságához (falusi CSOK, nagycsaládosok autóvásárlási támogatása).

2. A megkeresésemre megküldött tájékoztatásában a *kulturális és innovációs miniszter* kifejtette a következőket.

A miniszteri tájékoztatás feltárta a probléma jogszabályi hátterét. A Kedvezmény rendelet 2. § (1) bekezdés 3. pontja alapján jogosultnak olyan fogyasztó minősülhet, aki három gyermek után, illetve figyelembevételével részesül családi pótlékban (vagy ilyen személlyel él egy háztartásban.) A Cst. 8. § (1) bekezdés ab) alpontja alkalmazásával a nagykorú, sajátos nevelési igényű tanuló esetében a tanuló huszonharmadik életévének betöltéséig részesülhet a szülő iskoláztatási támogatásban, de *kizárólag akkor, ha az érintett a Fot. alapján fogyatékosági támogatásra nem jogosult*. A Cst. 7. § (2) bekezdése szerint a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy az iskoláztatási támogatásra való jogosultság megszűnésének időpontjától saját jogán jogosult nevelési ellátásra. Ez az ellátás a Cst. 11. § (2) bekezdése értelmében magasabb összegű családi pótléknak minősül – a Fot. 23. § (3) bekezdése ugyanakkor *kizárja ennek a fogyatékosági támogatással egyidejű igénybevételét*.

*A részemre küldött tájékoztatás rögzítette, hogy a kulturális és innovációs miniszter támogathatónak tartja a fogyatékosági támogatásban részesülő nagykorú gyermek gyermekszámba való beszámíthatóságát a nagycsaládos földgáz árkedvezmény szempontjából.*

A miniszter válaszában rögzítette, hogy a szabályozás előkészítéséhez további minisztériumok véleményének kikérése is szükséges.

## Megállapításaim hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv [...] (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.*

A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a szabályozást kibocsátó, illetve előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

*Mindezek alapján a jogszabályi rendelkezések vizsgálata tekintetében a hatásköröm fennáll.*

## **A kérdéskör értékelése a miniszteri válasz figyelembevételével**

Az ügyben lefolytatott tájékozódásom eredményeként megállapítható volt mindenekelőtt, hogy *a panaszos által jelzett probléma fennáll.*

Olyan személyek esetében, akik nagykorú, saját jogon fogyatékosági támogatásban részesülő gyermekükkel élnek együtt, számolni kell azzal, hogy a Kedvezmény rendelet szerinti földgáz árkedvezmény szempontjából ezen gyermekük a gyermeklétszámba nem számít bele. Erre tekintettel – a további gyermekek számától függően – lehetséges, hogy nem minősülnek az adott kedvezményre jogosultnak.

A szabályozás alkotmányossági szempontú elemzése tekintetében – az alábbiakra figyelemmel – elegendő e helyütt a kérdéskör megítélésének sarokpontjait kiemelni:

*A földgáz árkedvezményre való, mindenkit megillető alanyi jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le, ettől függetlenül az állam nyújthat ilyen támogatást (méltányossági alapú, ún. ex gratia juttatásként). Ex gratia juttatások esetében főszabályként rögzíthető, hogy a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében.* [Vö. pl. 3147/2015. (VII. 24.) AB határozat]

Hangsúlyozandó az is, hogy nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek önmagában az, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. [Vö. pl. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat]. Ebben a körben akkor állapítható meg az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján alaptörvény-ellenes megkülönböztetés, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes. [Vö. pl. 3296/2018. (X. 1.) AB határozat]

A miniszteri válasz alapján a jövőbeni módosítás lehetőségével számolva jelenleg nem szükséges, illetve nem indokolt a hatályos szabályozás részletes alkotmányos szempontú elemzésének lefolytatása. Ezzel szemben indokolt a szabályozás, illetve a felmerülő módosítási lehetőség céljainak egybevetése az Alaptörvény egyes, államcélakat meghatározó rendelkezéseivel.

Jelentősséggel bír, hogy a panaszos által sérelmezett helyzet azért áll elő, mert a Kedvezmény rendelet szerinti jogosultság – a fentiekben ismertetett módon – a Cst. szerinti ellátásra való jogosultsághoz kötött. Ezen utóbbiak tekintetében a Fot. alapján igénybe vett fogyatékosági támogatás kizáró ok. A Fot. és a Cst. szerinti, ebben a körben érintett, a fent hivatkozott miniszteri tájékoztatásban részletezett ellátások tekintetében azonban a fogyatékos személy speciális ellátását szolgáló, tehát – alapvetően – ugyanazon cél elérése érdekében igénybe vehető, ilyen értelemben egymás alternatíváiként felfogható támogatásokról van szó. A fogyatékosági támogatásnak ugyanakkor nincsen ilyen kvázi helyettesítő funkciója a nagycsaládosokat megillető földgáz árkedvezmény tekintetében.

A minisztériumi álláspont alapján az állapítható meg, hogy a saját jogon fogyatékosági támogatásban részesülő nagykorú gyermekek kizárása a Kedvezmény rendelet szerinti jogosulti minőséghez szükséges gyermekszám számításból *nem célzott hatása a szabályozásnak*, tehát a jogalkotó nem törekedett kifejezetten erre, hanem ez az utaló szabályozás alkalmazásával előállt következmény.

További, átglyűrűző, a rendelkezésre álló adatok szerint *nem szándékolt hatás*, hogy az érintett családok nem csupán a Kedvezmény rendelet szerinti földgáz árkedvezmény, hanem a 290/2022. (VIII. 5.) Korm. rendelet szerinti kedvezmény (az Árrendelet által előírt mennyiségen felül igénybe vehető további kedvezményes földgáz-mennyiség) igénybevitelétől is eleshetnek. A 290/2022. (VIII. 5.) Korm. rendelet szerinti kedvezmény igénybevétele ugyanis a Kedvezmény rendelet szerinti jogosultságnak biztosított.

Rögzítendő, hogy ennek a szabályozásnak a minisztériumi válaszban jelzett irányba történő esetleges módosítása, vagyis *a fogyatékosági támogatásban részesülő nagykorú gyermek*

*gyermekszámba való beszámíthatóságának megteremtése ezzel szemben összhangban állna egyes jelentős államcélokkal.*

A vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből kiemelhetőek az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése és XXII. cikk (1) bekezdése.

Az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése a szociális célú juttatások szabályozásának alaptörvényi háttérét jelenti, *a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól.* Indokolt mindazonáltal rögzíteni, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése első mondatának szövegezése (miszerint Magyarország a szociális biztonság nyújtására „törekszik”) deklarálja, hogy *Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél, nem keletkeztet bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot* [3217/2014. (IX. 22.) AB határozat].

*„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.”* [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]

Nem kétséges azonban, hogy az Alaptörvény értékeivel összhangban áll az ilyen célú támogatásoknak – a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével összhangban történő – kiterjesztése.

Különösen nagy jelentőséggel bír továbbá az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, amely megjelöli azokat az élethelyzeteket (külön említve a *„fogyatékkal élők”* helyzetét), amelyekben a tényleges egyenlő bánásmód megvalósítása érdekében külön, célzott, az érintettek helyzetét előremozdító állami intézkedések is indokoltak. *Ezen alkotmányos szabály alapján az államnak aktív, tevőleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartást kell tanúsítania.* Az ezen rendelkezés talaján álló támogatások tekintetében is érvényes ugyanakkor az a megállapítás, hogy azok részletszabályait az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja, mivel egy konkrét támogatási formára való alanyi jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le.

*Mindezen alkotmányos államcélokkal és értékekkel összhangban áll a miniszteri tájékoztatásban jelzett azon szándék, miszerint a feltételrendszer felülvizsgálatával lehetőség szerint a szabályozás biztosítsa a fogyatékosági támogatásban részesülő nagykorú gyermek gyermekszámba való beszámíthatóságát a nagycsaládos földgáz árkedvezmény szempontjából. Erre tekintettel a miniszteri válaszban jelzett szándékkal egyetértek és azt magam is támogatom.*

A miniszteri válaszban jelzett felülvizsgálat eredményeként, akár valamely kivétel-szabály megfogalmazásával, akár más, ezzel egyenértékű módon, lehetőség van a fogyatékosággal élő személyek helyzetét javító intézkedésre, vagyis a panaszos által előadott sérelem jogalkotás révén való orvoslására.

## **Intézkedés**

*Tekintettel a miniszteri válasz pozitív tartalmára ombudsmani intézkedést nem teszek.*

Rögzítem ugyanakkor, hogy a kérdéskört érintő szabályozási fejleményeket a jövőben is figyelemmel kísérem.

E jelentésemet tájékoztatás és figyelemfelhívás céljából a kulturális és innovációs miniszter mellett az energiaügyi miniszternek, a gondoskodáspolitikáért felelős belügyminiszternek, valamint a pénzügyminiszternek is megküldöm.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos