

# Kodifikáció és közigazgatás

2018/2.

## A TARTALOMBÓL

### **VARGA ZOLTÁN**

Az Alkotmánybíróság legújabb, földforgalmi törvényekkel kapcsolatos határozatai

---

### **KOVÁCS ILDIKÓ**

Egyes alkotmányossági kérdések bemutatása a szerencsejáték-szervezéssel kapcsolatos módosított szabályozás vonatkozásában

---

### **HAVASI BIANKA**

A közpénzügyek az Alaptörvényben, különös tekintettel a közpénzügyi szervek jogállására

---

### **BUBORI NÓRA BEÁTA – FEKETE KRISTÓF BENEDEK – MOLNÁR ALEXANDRA**

Beszámoló a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon tett szakmai látogatásról

# Kodifikáció és Közigazgatás

## Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

### Főszerkesztő

**Tilk Péter** tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

### Szerkesztők

**Kocsis Miklós** egyetemi docens, PTE ÁJK

### A Szerkesztőbizottság elnöke

**Patyi András** egyetemi tanár, NKE

### A Szerkesztőbizottság titkára

**Naszladi Georgina** OTKA-kutató, PTE ÁJK

### A Szerkesztőbizottság tagjai

**Balogh Gábor** osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

**Barta Attila** adjunktus, Debreceni Egyetem

**Bodnár Eszter** adjunktus, ELTE ÁJK

**Boros Anita** egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, helyettes államtitkár, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium elnök, Kúria

**Darák Péter**

**Fábián Adrián** tanszékvezető egyetemi docens, dékán, PTE ÁJK

**Gaál Róbert** ügyvéd; óraadó oktató, PTE ÁJK

**Gyergyák Ferenc** főtktár, TÖOSZ; c. egyetemi docens, PTE ÁJK

**Hoffman István** egyetemi tanár, ELTE ÁJK

**Jászberényi Gábor** főosztályvezető, Pécsi Járási Hivatal

**Kiss György** egyetemi tanár, PTE ÁJK

**Kocsis Miklós** egyetemi docens, PTE ÁJK; igazgató MMA Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet

**Küpper, Herbert** Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München

**Mogyorósi Sándor** jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros;

c. egyetemi docens, PTE ÁJK

**Mohos Gábor** jegyző, Veszprém Megyei Jogú Város; óraadó oktató, PTE ÁJK

**Röder Richárd** vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,

Debreceni Járási Hivatal

**Schmidt Jenő** elnök, TÖOSZ

**Sepsey Tamás** vezérigazgató-helyettes, Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.

**Smuk Péter** tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem

**Temesi István** tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

**Varga Zsolt** jegyző, Kisújszállás Város

**A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem**

**Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.**

**A kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy a Szerkesztőbizottság álláspontját.**

**HU ISSN 2063-5826**

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

## Tartalomjegyzék

<b>Köszöntő</b>	4
<b>Varga Zoltán</b> <i>Az Alkotmánybíróság legújabb, földforgalmi törvényekkel kapcsolatos határozatai</i>	5
<b>Kovács Ildikó</b> <i>Egyes alkotmányossági kérdések bemutatása a szerencsejáték-szervezéssel kapcsolatos módosított szabályozás vonatkozásában</i>	22
<b>Havasi Bianka</b> <i>A közpénzügyek az Alaptörvényben, különös tekintettel a közpénzügyi szervek jogállására</i>	35
<b>Bubori Nóra Beáta – Fekete Kristóf Benedek – Molnár Alexandra</b> <i>Beszámoló a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon tett szakmai látogatásról</i>	48

## Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció és Közigazgatás** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár hetedik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció és Közigazgatás** 2018/2. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

A **Kodifikáció és Közigazgatás** c. lap e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéseinek vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt. Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a **Kodifikáció és Közigazgatás** profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a [tilk.peter@ajk.pte.hu](mailto:tilk.peter@ajk.pte.hu) címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2018 októberében

dr. Tilk Péter  
tanszékvezető egyetemi docens

Varga Zoltán

doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

## Az Alkotmánybíróság legújabb, földforgalmi törvényekkel kapcsolatos határozatai

Az Alkotmánybíróság a már-már klasszikussá vált, új magyar földforgalmi szabályozást vizsgáló határozatain (17/2015. (VI. 5.) számú és 25/2015. (VII. 21.) számú határozatok) túlmenően időről-időre visszatérni kényszerül a földforgalmi törvények egyes rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangjának elemzéséhez. Jelen tanulmány az Alkotmánybíróság három, 2018. évben született határozatának elemzésén keresztül mutatja be, hogy a taláros testület korántsem tekintheti lezártnak a magyar földforgalmi törvények alkotmányossági vizsgálatát.

### I. A 18/2018. (XI. 12.). és a 20/2018. (XI. 14.). számú AB határozatok

#### 1. Az alkotmányjogi panaszokat megelőző bírói döntések

A címben feltüntetett két alkotmánybírósági határozat bírósági ítéletekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok eredményeképpen született meg.

A 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat a Budapest Környéki Törvényszék 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletét semmisítette meg. Az indítványozó a bírósági per felpereseként 2014. októberében adásvételi szerződést kötött, melynek jóváhagyását az illetékes kormányhivatal megtagadta a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fftv.) 27. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontjára tekintettel. A fenti jogszabályi rendelkezés szerint „a

mezőgazdasági igazgatási szervnek – az adásvételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére – meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adásvételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság - az adásvételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül - jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki<sup>1</sup>”.

A felperes kereseti kérelmét az első fokon eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elutasította tekintettel arra, hogy az Fftv. 27. §-a 2014. május 1-jén lépett hatályba, ezért az érintett szerződés kapcsán a 27. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontja alkalmazandó. Az elsőfokú bíróság ítéletét a fellebbezés folytán eljáró Budapest Környéki Törvényszék is helybenhagyta.

A 20/2018. (XI. 14.). számú AB határozat a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét semmisítette meg. Az irányadó tényállás szerint a felperes több ingatlan hasznobérlője volt, amelyek vonatkozásában hasznobérlői szerződés módosításokra került sor. A közigazgatási hatóság a fenti szerződés-módosítások hatósági jóváhagyását megtagadta tekintettel arra, hogy a felperessel szemben 2012. évben jogerősen földvédelmi bírságot szabtak ki, így az Fftv. 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontja<sup>2</sup> szerint a hatósági jóváhagyást meg kellett tagadni.

A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elsőfokú ítéletével a közigazgatási határozatokat megváltoztatta és a hasznobérlői szerződés-módosításokat jóváhagyta. Az indokolás szerint „az öt éves időtartamot a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésére és 15. § (1) bekezdés a) pontjára

<sup>1</sup> 2013. évi CXXII. törvény 27. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontja

<sup>2</sup> A mezőgazdasági igazgatási szerv - az 51. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl - a hasznobérlői szerződés jóváhagyását megtagadja ha a jegyzék szerinti rangsor alapján az első helyen álló előhasznobérlőre jogosult(ak), illetve a soron következő 2018/2.

előhasznobérlőre jogosult(ak), vagy a hasznobérlői szerződés szerinti hasznobérlő birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság - a hasznobérlői szerződés közlését megelőző 5 éven belül - jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki.

tekintettel úgy kell értelmezni, hogy a jóváhagyás megtagadásakor az Fftv. hatályba lépését, 2014. január 1. napját követően kiszabott földvédelmi bírságok vehetők figyelembe, mert álláspontja szerint ez az értelmezés áll összhangban az Alaptörvény 28. cikkével, továbbá a Jat. 2. § (3) bekezdésével<sup>3</sup>. Az elsőfokú bíróság szerint a földvédelmi bírság a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontja értelmezése szerint ténynek minősül. Az Fftv. a hatálybalépését követően keletkezett tényekre alkalmazható, ezért az Fftv. 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontja nem alkalmazható olyan tényekre, amelyek a hatálybalépése előtt keletkeztek.

A Székesfehérvári Törvényszék – az alperes fellebbezése folytán – az elsőfokú ítéletet – helyes indokainál fogva – helybenhagyta. A másodfokú bíróság megállapította, hogy „jogszabály a hatályba lépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, illetve nem korlátozhat jogot, nem nyilváníthat valamilyen magatartást jogellenessé. Abból kell kiindulni, hogy az adott jogszabályt a Jat. előírásainak, a Jat. 2. § (2) bekezdésének megfelelően alkották meg, fogadták el. A Jat. 2. § (2) bekezdésére figyelemmel tehát a megalkotott jogszabályt úgy kell tekinteni, hogy az a hatályba lépését követő időszakra állapít meg magatartási szabályokat és a hatályba lépése után elkövetett jogsértéseket szankcionálja<sup>4</sup>”. Így az Fftv. 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontja a hatályba lépését követő időszakban elkövetett és földvédelmi bírsággal szankcionált jogsértések figyelembe vételét teszi lehetővé, kizárólag a 2014. január 1-jét követően kiszabott bírság esetén tagadható meg a haszonbérleti szerződés módosításának jóváhagyása.

A Kúria azonban nem osztotta az alsóbb fokú bíróságok jogi érvelését, s a másodfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság ítéletét pedig megváltoztatta és a felperes kereseti kérelmét elutasította. A

visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás kapcsán a legfőbb bírói fórum hivatkozott az Alkotmánybíróság releváns döntéseire, s kimondta, hogy adott ügyben nincs szó a fentiekéről, ugyanis „az Fftv. szabályait a hatályba lépése után indult eljárásokban kell alkalmazni, az Fftv. a kihirdetése, illetve a hatályba lépése előtti időre nem állapított meg új kötelezettséget, nem tett terhesebbé kötelezettséget, nem nyilvánított valamely magatartást jogellenessé, nem vont el és nem korlátozott jogot, továbbá nem járt a korábbi jogviszonyok felülvizsgálatával sem. A szerzési korlát hatósági alkalmazása nem érintette sem a korábbi haszonbérletet, sem a korábban kiszabott földvédelmi bírságot, ezért fel sem merülhet a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás kérdése<sup>5</sup>”. A Kúria indokolása szerint „a jogerősen kiszabott földvédelmi bírságra mint tényre figyelemmel a szerződés jóváhagyásának megtagadása nem a kiszabott földvédelmi bírság miatti újabb jogkövetkezmény, nem a bírsággal szankcionált jogsértésnek visszamenőleges hatályú jogalkalmazással történő újabb szankcionálása, hanem az új földjogi szabályozással bevezetett új földhasználati szabályok keretében a földhasználati jog megszerzésének egyik feltételeként előírt az a követelmény, hogy földhasználati jogot csak olyan személy szerezhessen, akivel szemben korábban földvédelmi bírságot nem szabtak ki<sup>6</sup>”. Az Alkotmánybíróság határozataira hivatkozással leszögezte, hogy „önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan<sup>7</sup>”.

## 2. Az alkotmányjogi panaszok

A 18/2018. (XI. 12.) számú határozat alapját képező alkotmányjogi panaszban az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XV. cikk

<sup>3</sup> Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletének 4. margószáma

<sup>4</sup> Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletének 8. margószáma

<sup>5</sup> Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletének 17. margószáma  
2018/2.

<sup>6</sup> Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletének 18. margószáma

<sup>7</sup> Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletének 18. margószáma

(1)-(2) bekezdéseire<sup>8</sup>, II. cikkére<sup>9</sup>, I. cikk (3) bekezdésére<sup>10</sup>, valamint B) cikk (1) bekezdésére<sup>11</sup>. Az alkotmányjogi panaszban kifejtett érvelés szerint az indítványozó által „elszenvedett sérelem egyrészt összefüggésben áll a tulajdonhoz való alapjogával, másrészt a tulajdonszerzésre való képtelenség jelentősen sérti a szakmai reputációját, ezért végső soron az emberi méltósághoz való jogát, másfelől az indítványunkkal érintett jogszabályi korlátozásnak nincs ésszerű indoka, az sem a közérdekűségi, sem az ésszerűségi tesztnek nem felel meg<sup>12</sup>”. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó felvetette, célszerűbb lett volna egy olyan szabályozás, amely a helyi földbizottság eljárása során figyelembe veendő értékelési szempontok között helyezi el a földvédelmi bírság kiszabását. A visszaható hatály tilalma kapcsán kifejtette, hogy a jogalkotónak átmeneti szabályt kellett volna alkotnia, mely alapján „a rendelkezés hatályba lépésének napját követően kiszabott földvédelmi bírságok tekintetében lehetne kötelezően megtagadni az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását<sup>13</sup>”. Az indítványozó kiemelte, hogy a földvédelmi bírság kiszabásának alapjául szolgáló magatartás során nem látta előre azt a tényt, hogy „az engedély kibocsátása előtti más célú hasznosítás következtében nemcsak egy jelentéktelenebb összegű földvédelmi bírság kiszabását vonhatja maga után, hanem a jövőbeli szabályozás alapján a földvédelmi bírság kiszabásától számított 5 évig,

azaz 2018. február 19. napjáig nem szerezheti meg föld tulajdonjogát és használatát sem<sup>14</sup>”.

A 20/2018. (XI. 14.). számú határozat alapját képező alkotmányjogi panaszban az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és kifejtette, hogy a Kúria olyan, az Fftv. hatálybalépése előtt történt tényállást vett figyelembe és értékelt szankcióként a felperes terhére, amely az Fftv. hatálybalépése előtt két évvel történt. A felperesnek nem állt módjában figyelembe venni, hogy milyen következményei lehetnek egy csekély összegű földvédelmi bírságnak (számára ez nem volt lényeges érdeksérelem). Az indítványozó hivatkozott még az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdéseire<sup>15</sup>, XXIV. cikk (1)-(2) bekezdéseire<sup>16</sup> és 28. cikkére<sup>17</sup>. Az indítványozó szerint nem lehet azt feltételezni, hogy a jogalkotó visszamenőlegesen hátránnyal kívánja sújtani azokat, akikkel szemben az Fftv. hatálybalépése előtt csekély összegű földvédelmi bírságot szabtak ki. „Ha az Fftv. kizárás feltételként szabályozná a törvény hatályba lépése előtt két évvel elszenvedett földvédelmi bírságot, akkor a földvédelmi bírság elszenvedőjét ismételt hátránnyal sújtaná<sup>18</sup>”. Az indítványozó szerint a Kúria figyelmen kívül hagyta, hogy a jogerős döntésig eltelt két év, a kúriai ítéletre pedig további egy gazdasági évet kellett várni, így sérült az ésszerű időn belüli döntéshez való jog. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Kúria a felmerült

<sup>8</sup> A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.

<sup>9</sup> Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Magyarország független, demokratikus jogállam.

<sup>12</sup> A 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat alapját képező alkotmányjogi panasz 5. o.

<sup>13</sup> A 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat alapját képező alkotmányjogi panasz 5-6. o.  
2018/2.

<sup>14</sup> A 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat alapját képező alkotmányjogi panasz 6. o.

<sup>15</sup> Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

<sup>16</sup> Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

<sup>17</sup> A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

<sup>18</sup> A 20/2018. (XI. 14.). számú AB határozat alapját képező alkotmányjogi panasz 7. o.

helyzetet követően három évvel hozott egy végrehajthatatlan döntést. A felperes ugyanis ténylegesen használta a földterületeket, igénybe vette az uniós támogatásokat. A Kúria döntése alapján azonban a felperes földhasználata jogszerűtlenné vált, s a földalapú támogatás igénylése is jogtalan volt.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog és a törvény előtti egyenlőség, egyenlő bánásmód követelménye kapcsán – alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában – nem folytatott le vizsgálatot. Az átmeneti rendelkezések megalkotásának hiányát pedig azért nem vizsgálta a testület, mert mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása iránt nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdései nem tartalmazzak Alaptörvényben biztosított jogot, illetve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárásra, és nem a bírósági eljárásra vonatkozik, így e két indítványozói hivatkozást sem vizsgálta érdemben.

Az Alkotmánybíróság kizárólag az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogállamiság elvéből fakadó visszamenő hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben vizsgálta az alkotmányjogi panaszokat.

### 3. Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság eljárásai során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, s a kifogásolt ítéletekben foglalt bírói jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta. A taláros testület áttekintette a visszaható hatály tilalmára vonatkozó, Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló gyakorlatát (7/2016. (IV. 6.). számú, 30/2014. (IX. 30.). számú, 16/2014. (V. 22.). számú és 3061/2017. (III. 31.). számú AB határozatok), majd rögzítette, hogy sem az Fftv.-ben, sem a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti

szabályokról szóló 2013. évi CXXII. törvényben (Fétv.) nem található olyan átmeneti rendelkezés, amely kifejezetten előírta volna, hogy az Fftv. 27. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontja, valamint 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontja alapján akkor is meg kell tagadni az adásvételi, illetve haszonbérleti szerződés jóváhagyását, ha a vevővel, illetve haszonbérelővel szemben az ingatlanügyi hatóság az Fftv. fenti rendelkezéseinek hatályba lépését megelőzően szabott ki jogerősen földvédelmi bírságot. A Jat. 15. § (1) bekezdése<sup>19</sup> alapján amennyiben egy rendelkezés alkalmazására nem alkottak külön szabályt, akkor az abban foglaltakat nem lehet a korábban keletkezett tényekre és jogviszonyokra alkalmazni. E körben a határozatok hivatkoztak a 23/2013. (IX. 25.). számú AB határozatban foglaltakra. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az Fftv. támadott rendelkezései nem a hatálybalépésüket megelőző időre állapítanak meg kötelezettségeket, nem valamely magatartást minősítenek visszamenőleges hatállyal jogellenesnek, hanem a hatályba lépésüket megelőzően jogerőre emelkedett döntésekhez fűznek – átmeneti szabályok nélkül – további hátrányos jogkövetkezményeket. Az Fftv. támadott rendelkezései értelmezhetőek úgy, hogy a termőföld hasznosítására vonatkozó szabályok a rendelkezések hatályba lépését követő megsértése lesz a termőföld-tulajdon megszerzésének, illetve a haszonbérleti szerződés jóváhagyásának időleges akadálya. A fenti értelmezés felel meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmából fakadó követelményeknek. Tehát „nincs akadálya a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket érintően az új szabályozásnak, de az új szabály a hatálybalépése előtt jogerősen már minősített magatartáshoz, jelen esetben a jogerőre emelkedett közigazgatási bírság megállapításához újabb joghátrányt - a visszaható hatályú jogalkotás tilalma miatt - általában nem fűzhet<sup>20</sup>”. Az Alkotmánybíróság arra a konklúzióra jutott, hogy az alkotmányjogi panaszokban sérelmezett bírósági ítéletek jogértelmezése a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött. A taláros

<sup>19</sup> A jogszabályi rendelkezést - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. 2018/2.

<sup>20</sup> 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat indokolásának 38. margószáma



testület az Fftv. támadott rendelkezései kapcsán az alábbi alkotmányos követelményt fogalmazta meg: e rendelkezések hatálybalépését - 2014. május 1-jét - követően jogerősen kiszabott földvédelmi bírság esetén kell az adásvételi szerződés, illetve haszonbérleti szerződés jóváhagyását az adott rendelkezés értelmében megtagadni<sup>21</sup>. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott bírósági ítéleteket megsemmisítette.

#### 4. Különvélemények

A fenti AB határozatokhoz Czine Ágnes és Salamon László alkotmánybírók fűztek különvéleményeket.

Czine Ágnes alkotmánybíró álláspontja szerint a testületnek meg kellett volna semmisítenie az Fftv. támadott jogszabályi rendelkezéseit. Különvéleményében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést kizárólag abban az esetben vizsgálhatja felül, ha az ügynek van alapjogi relevanciája. Önmagában azonban az ügy alapjogi relevanciája nem eredményezheti azt, hogy az eljáró bíróságok az ügy szakjogi megítélését figyelmen kívül hagyhatják. A bíróságoknak „ezért arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben - összhangban az alkalmazandó normákkal - érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes<sup>22</sup>”. Az alkotmánybíró rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlata alapján - a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos alkotmányos követelményeket a jogalkotó számára írta elő. Hivatkozva a 10/2014. (IV. 4.) számú AB határozatra rögzítette, hogy „a jogalkalmazással összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának alapjogi

relevanciája az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján merülhet fel. A jogbiztonság elvének – mint Alaptörvényben biztosított jognak - a sérelmét az Alkotmánybíróság eddig normakontroll eljárásokban, és az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességével összefüggésben vizsgálta<sup>23</sup>”. Végkövetkeztetésében arra jutott, hogy az Fftv. támadott rendelkezéseinek „nincs olyan értelmezési lehetősége, amely lehetővé tenné, hogy az abban foglaltakat kizárólag a jogszabály hatályba lépését követően kiszabott földvédelmi bírságok tekintetében lehet alkalmazni<sup>24</sup>”. Ezt támasztja alá az a jogalkotói megoldás is, hogy az Fftv. egyes rendelkezései kapcsán átmeneti rendelkezések tették egyértelművé, hogy az egyes jogszabályi rendelkezéseket milyen időbeli hatállyal kell alkalmazni. Az eljáró bíróságoknak tehát nem volt értelmezési mozgástérük.

Salamon László alkotmánybíró álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak. A különvélemény az AB határozatokban megállapított alkotmányos követelményeket pedig azok contra legem jellege miatt nem támogatja.

#### 5. Hasonló esetkörök

Az AB határozatokban megjelenő problémák a földforgalmi törvények bírói gyakorlatában többször is előfordulhatnak, illetve már előfordultak.

Az egyik ügyben a mezőgazdasági igazgatási szerv arra hivatkozással tagadta meg az eladó és a vevő között adás-vételi szerződés jóváhagyását, mert a vevő mezőgazdasági üzemközpontja nincs legalább három éve azon a településen, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától legfeljebb 20 km távolságra van. A mezőgazdasági igazgatási szerv álláspontja szerint a mezőgazdasági

<sup>21</sup> 18/2018. (XI. 12.) számú és 20/2018. (XI. 14.) számú AB határozatok rendelkező részeinek 1. pontjai

<sup>22</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró 18/2018. (XI. 12.) számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (46. margószám)

<sup>23</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró 18/2018. (XI. 12.) számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (55. margószám)

<sup>24</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró 18/2018. (XI. 12.) számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (59. margószám)

üzemközpont, mint fogalom csak 2014. február 25. napjától létezik, így az Fftv. 18. § (1) bekezdés e) pontjára<sup>25</sup> kizárólag a hatálybalépéstől számított három év eltelte után lehet hivatkozni.

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével az alperesi hatóság határozatát megváltoztatta és jóváhagyta az adás-vételi szerződést az eladó és a vevő között. Indokolásában kifejtette, hogy „a mezőgazdasági üzemközpont nyilvántartásba való bejegyzése nem konstitutív, hanem deklaratív hatályú bejegyzést jelent az alábbiak szerint. Az Fftv. 5. § 21. pontjában szereplő mezőgazdasági üzemközpont fogalom is utal arra, hogy ebben az esetben a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonában, illetve használatában álló területről van szó. Tehát ez a terület a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonát, illetve használatát képezte már korábban is. A nyilvántartásba vétellel a mezőgazdasági igazgatási szerv azt ismeri el ezen terület vonatkozásában, hogy az megfelel az Fftv.-ben szereplő mezőgazdasági üzemközpont fogalmának. E megfelelés azonban már a tulajdonszerzés, illetve a használati jog szerzése időpontjától fennáll. A földműves-nyilvántartási adatlapon ezért kerül feltüntetésre a használat kezdete a mezőgazdasági üzemközpont vonatkozásában. Ebből is kitűnik, hogy nem a nyilvántartásba vétel időpontjának van jelentősége, hanem annak, hogy a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonát, illetve használatát képező terület mely időponttól van a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonában, használatában<sup>26</sup>”. Az elsőfokú bíróság utalt az Fftv. 5. § 21. pontjában szereplő mezőgazdasági üzemközpont fogalomra, s megállapította, amennyiben a jogalkotó elképzelése az lett volna, hogy a mezőgazdasági üzemközpontra vonatkozó nyilvántartás konstitutív hatályú legyen,

akkor nem a bejelentett hely kifejezést használta volna. Az Fftv. 5. § 21. pontjában szereplő fogalom kapcsán „tehát a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet egy korábbi időszakban már létrejött állapotot jelent be a mezőgazdasági igazgatási szervnél és ezt a korábbról fennálló állapotot jegyzi be - deklaratív hatállyal - a mezőgazdasági igazgatási szerv a mezőgazdasági üzemközpontokra vonatkozó nyilvántartásba<sup>27</sup>”.

Az elsőfokú bíróság ítéletét a másodfokú bíróság helybenhagyta. Az ítélet indokolása rögzítette, hogy az Fftv. 18. § (1) bekezdés e) pontjában szereplő „van” létigéből az következik, hogy „a mezőgazdasági üzemközpont fogalom már fennálló tényre utal vissza, és – ellentétben a „földműves” minőséggel – nem nyilvántartásba vétellel, de még csak nem is a hatósághoz tett bejelentéssel keletkezik<sup>28</sup>”. Hivatkozva a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről, valamint a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás részletes szabályairól szóló 38/2014. (II. 24.). Korm. rendelet rendelkezéseire megállapította, hogy a nyilvántartásba mezőgazdasági üzemközpontként bevezetett ingatlanból nem következik az, hogy a nyilvántartásba vétel előtti időszakban ne felelt volna meg a mezőgazdasági üzemközpont fogalomnak. Erre utal az is, hogy a nyilvántartásba vétel iránti kérelemben fel kell tüntetni a jogosultság megszerzésének időpontját is. A törvényszék szerint „amennyiben a jogalkotói szándék az lett volna, hogy a mezőgazdasági üzemközponton alapuló elővásárlási jogra legkorábban a Korm. rendelet hatályba lépésétől számított 3 év elteltével lehessen hivatkozni, úgy ennek a szándéknak elsősorban az Fftv.-ből, esetleg más jogszabályokból egyértelműen ki kellett volna tűnnie. Ilyen utalást azonban sem az Fftv., sem az Fétv., sem a Korm. rendelet, illetve ezek indokolása sem tartalmaz<sup>29</sup>”.

<sup>25</sup> A föld eladása esetén az alábbi sorrendben elővásárlási jog illeti meg: az olyan földművest, akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elöl el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van. 2018/2.

<sup>26</sup> Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.075/2016/7. számú ítélete 4. oldal

<sup>27</sup> Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.075/2016/7. számú ítélete 5. oldal

<sup>28</sup> Szombathelyi Törvényszék 4.Kf.20.049/2016/4. számú ítélete 3. oldal

<sup>29</sup> Szombathelyi Törvényszék 4.Kf.20.049/2016/4. számú ítélete 4. oldal

A fenti jogesetből is látható tehát, hogy a bíróságok jogértelmezésén múlik annak eldöntése, hogy egy adott jogszabályi rendelkezés „hogyan hat vissza a múltba”, azaz a hatályba lépése előtti időszak vonatkozásában hogyan, mennyiben alkalmazandó, illetve alkalmazandó-e egyáltalán.

## II. A 22/2018. (XI. 20.) AB határozat

### 1. Előzmények

Az Alkotmánybíróság a 3278/2017. (XI. 2.) AB határozatával az Fétv. 50/A. §<sup>30</sup> és 110/A. §<sup>31</sup>, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével

<sup>30</sup> Az Fétv. 50/A. § alapján a legalább 10 éves időtartamú haszonbérleti szerződés esetében a szerződő felek bármelyike az e §-ban foglaltak szerint a szerződés-kötést követő 5 év elteltével - ha a haszonbérleti szerződés időtartama meghosszabbítás folytán éri el a 10 éves időtartamot, a meghosszabbítás időpontjától számított 5 év elteltével -, majd az első kezdeményezést követően 5 évente kezdeményezheti a haszonbérleti szerződés módosítását a haszonbérleti díjnak a kezdeményezéskor irányadó helyben szokásos piaci haszonbérleti díjra való módosítása érdekében, feltéve, hogy a haszonbérleti szerződés időtartamából legalább még 5 év van hátra. A kezdeményezésben a piaci haszonbérleti díj mértékét igazságügyi szakértői vélemény alapján kell megállapítani. A haszonbérleti szerződés módosítására irányuló kezdeményezéshez csatolni kell az igazságügyi szakértői véleményt. Ha a kezdeményezésben megjelölt piaci haszonbérleti díj mértéke a haszonbérleti szerződés szerinti haszonbérleti díj mértékétől legalább 20%-kal tér el, az ellenérdekű fél a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végére felmondhatja. Ha az ellenérdekű fél a kezdeményezéssel nem ért egyet, de a (3) bekezdésben foglaltak alkalmazására nincs mód, vagy azzal nem kíván élni, a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a bíróságtól kérheti a piaci haszonbérleti díj meghatározását; ellenkező esetben a haszonbérleti díjat a kezdeményezésben megjelölt mértékben módosítottként kell tekinteni. Ha a bíróság által meghatározott haszonbérleti díj mértéke a korábbi haszonbérleti díj mértékétől legalább 20%-kal tér el, az ellenérdekű fél a bíróság határozatának jogerőre emelkedésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végére felmondhatja. A felek az (1) bekezdésben szereplő, első szerződés módosítási kezdeményezésre előírt, továbbá az azt követő szerződés módosítási kezdeményezések közötti időtartamot, valamint a szerződés módosítási kezdeményezés feltételeként előírt, a szerződés időtartamából hátralevő időtartamot 5 évnél rövidebb 2018/2.

összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptk.) 53/C. §-a<sup>32</sup> alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította, illetve visszautasította. A Ptk. 53/C. § kapcsán megállapította, hogy egyrészt az indítványozók nem adták részletes indokát, hogy a jogszabályi rendelkezést miért kell az adott ügyben alkalmazniuk, másrészt az indítvány nem tartalmazott határozott kérelmet. Az Alkotmánybíróság az Fétv. 50/A. §-a és 110/A. §-a sarkalatosága kapcsán kifejtette, hogy a teljes egészében sarkalatos Fftv. - az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében<sup>33</sup> foglaltaknak eleget téve – meghatározza a termőföld kapcsán a tulajdonba, illetve használatba adás

időtartamban is megállapíthatják. E § rendelkezéseitől a felek egyebekben érvényesen nem térhetnek el.

<sup>31</sup> Az Fétv. 110/A. § alapján a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényvel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) megállapított 50/A. § rendelkezéseit arra az új haszonbérleti szerződésre is alkalmazni kell, amely a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött - illetve akár a hatálybalépés előtt, akár azt követően meghosszabbított -, a Módtv. hatálybalépését követően a földtulajdonjogának átruházása folytán a haszonbérbe adó tulajdonos személyében bekövetkezett változásra tekintettel szerződésátruházás miatt megszűnt haszonbérleti szerződés helyébe lépett. Ebben az esetben az 50/A. § szerinti első kezdeményezés joga tekintetében irányadó időtartamba a szerződésátruházással megszűnt szerződés eltelt időtartamát is be kell számítani.

<sup>32</sup> A Ptk. 53/C. § alapján ha a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésből származó valamennyi jog és kötelezettség Ptk. hatálybalépését követően jogszabály rendelkezése alapján száll át másra, úgy erre a Ptk. 6:211. §-át kell alkalmazni. Az (1) bekezdés szerinti esetben a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében a szerződést megszüntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig a szerződést az átszálló valamennyi jog és kötelezettség vonatkozásában a jogszabály rendelkezése alapján létrejött új szerződésnek kell tekinteni.

<sup>33</sup> A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

alapvető közjogi feltételeit és korlátait. Az Fétv.-ben rögzített részletszabályok pedig az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében előírt sarkalatos követelmények érvényesüléséhez szükséges előírásokat tartalmazzák. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése „nem követeli meg kifejezetten ezen, a felek közötti magánjogi jogviszonyokat érintő speciális előírásoknak [jelen esetben a haszonbérleti szerződésre vonatkozó részletszabályoknak] a sarkalatos szabályozás tárgykörébe történő bevonását. Ezen részletszabályok meghatározása tehát az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján nem igényel sarkalatosítást. Az Fftv. és a Fétv. rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a haszonbérleti szerződésre vonatkozó szabályok tekintetében a sarkalatos és a sarkalatosítást nem igénylő szabályozási tárgyak köre egyértelműen elkülönül<sup>34</sup>”. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a haszonbérleti díjak mértéke az Alaptörvény P) cikkében foglalt előírásokkal közvetlen összefüggésben nem áll. A taláros testület a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban pedig leszögezte, hogy nem ütközik e tilalomba, ha a jogalkotó a jövőre nézve tartós jogviszonyt alakít át vagy szüntet meg. Az Fétv. támadott rendelkezései valóban a hatálybalépésük előtt már létrejött tartós jogviszonyokra vonatkozó szabályokat tartalmazzák, e szabályok azonban a kihirdetésüket megelőző időre nem állapítanak meg új kötelezettségeket, s nem nyilvánítanak valamely magatartást jogellenessé. „A korábban már megkötött hosszabb időtávra szóló szerződések - bizonyos feltételek melletti - módosításának lehetőségét törvénybe foglaló rendelkezések a vizsgált esetben nem tekinthetők a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásnak, tekintettel arra, hogy egy olyan új jogosultságot

biztosítanak a szerződő felek számára, amelyekkel azok mindegyike élhet<sup>35</sup>”. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében az Fftv. 70. § (1)-(2) bekezdésére<sup>36</sup> hivatkozva előadta, hogy a fennálló haszonbérleti szerződések módosítása is sarkalatos szabályozási tárgykörnek tekintendő. Stumpf István alkotmánybíró pedig azt kifogásolta különvéleményében, hogy az AB határozat nem vizsgálta, hogy a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján legitím-e virtuálisan megszűntnek tekinteni már megkötött szerződéseket, hogy emiatt új szerződésmódosítási szabályokat lehessen alkalmazni rájuk, lényegében törvényi úton megváltoztatva a már megkötött szerződések tartalmát.

Az Alkotmánybíróság a 3331/2017. (XII. 8.) számú végzésével az Fétv. 50/A. §-a és 110/A. §-a, valamint a Ptké. 53/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket visszautasította. A taláros testület szerint az egyik indítványozó csupán állította, de nem adta részletes indokát annak, hogy a Ptké. 53/C. §-át miért kell az adott ügyben alkalmaznia. A másik indítványozó kezdeményezése pedig a Ptké. 53/C. §-a vonatkozásában nem tartalmazott releváns alkotmányjogi érvelést a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben. Az Alkotmánybíróság visszautalt 3278/2017. (XI. 2.) AB határozatára, s rögzítette, hogy a testület e döntésében már vizsgálta az Fétv. 50/A. §-a és 110/A. §-a alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, P) cikkével és 38. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, így „ítélt dolog” miatt visszautasította az indítványokat.

<sup>34</sup> 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat indokolásának 64. margószáma

<sup>35</sup> 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat indokolásának 72. margószáma

<sup>36</sup> Az Fftv. 70. § (1)-(2) bekezdései alapján e törvény hatálybalépése előtt megkötött és a földhasználati nyilvántartásba történő bejegyzés végett, az illetékes járási (fővárosi kerületi) hivatalhoz benyújtott haszonbérleti, feles bérleti, részesművelési, szivességi földhasználati szerződések módosítására - a (2) bekezdés szerinti kivétellel - e törvény hatálybalépését megelőző napon hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni. E törvény 2018/2.

hatálybalépése előtt megkötött haszonbérleti, feles bérleti, részesművelési, szivességi földhasználati szerződések módosítására e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, ha a szerződés módosítása a földhasználati jogosultság időtartamának meghosszabbítására, illetve ha a módosítás a haszonbér mértékének a csökkentésére irányul. E törvény hatálybalépése előtt megkötött haszonkölcsön szerződés időtartamának meghosszabbítása semmis. E törvény hatálybalépésekor fennálló, határozatlan időre vagy határozott időtartamra kötött haszonkölcsön-szerződés 2014. december 31-ével megszűnik.

## 2. A kezdeményezések

Az Alkotmánybíróság eljárását egyrészt 56 országgyűlési képviselő kezdeményezte, akik a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi v. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvény (Módtv.) alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, M) cikk (2) bekezdésére<sup>37</sup>, P) cikk (2) bekezdésére és 38. cikk (1) bekezdésére<sup>38</sup> alapítottan. Álláspontjuk szerint a Módtv. közjogiilag érvénytelen, mivel az Országgyűlés sarkalatos többség helyett csak egyszerű többséggel döntött róla. Utaltak arra, hogy termőföld hasznosítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatos szabályok. A Módtv. a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, durván beleavatkozik a bérleti jogviszonyokba, módosító rendelkezései malam partem jellegűek. Az azonnali szerződés módosítás lehetőségének biztosításával figyelmen kívül hagyta a jogalkotó azokat a kritériumokat, amelyeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a jogszabály által történő alkotmányos szerződés módosítás tekintetében meghatározott, így a Módtv. sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakat is. Az országgyűlési képviselők szerint a Ptk.-ben szereplő, szerződésátruházással kapcsolatos szabályok ellentétben állnak a Ptk. rendelkezéseivel, így sértik a normavilágosság követelményét.

A Kúria P.V. tanácsa is kérte a Ptké. 53/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, M) cikk (1)-(2) bekezdéseire, XIII. cikk (1) bekezdésére<sup>39</sup>, XV. cikk (2) bekezdésére és XXVIII. cikk (1) bekezdésére<sup>40</sup> alapítottan. A Kúria előtt folyamatban volt, kijelöléssel kapcsolatos eljárásokban az a probléma merült fel, hogy az érintett haszonbérleti szerződésekben szereplő illetékességi kikötés érvényes-e – figyelemmel a Ptké. 53/C. §-ára, mely a szerződésátruházás Ptk.-beli alapkoncepcióját „borítja fel”. A peres ügyekben a felperesek, mint haszonbérletlők a haszonbérleti díj megállapítása iránt indítottak kereseteket az alperesekkel, mint haszonbérbeadókkal szemben. A járásbírók illetékességük hiányát állapították meg tekintettel arra, hogy a haszonbérleti szerződésekben a Pesti Központi Kerületi Bíróság kizárólagos illetékessége szerepelt. A Pesti Központi Kerületi Bíróság szintén megállapította illetékessége hiányát, s az ügyek iratait felterjesztette a Kúriához az illetékes bíróság kijelölése érdekében. Álláspontja szerint a Ptké. 53/C. §-a alapján a haszonbérbeadó személyében bekövetkezett változással új haszonbérleti szerződés jött létre, így a korábbi szerződésben szereplő illetékességi kikötés jogszabályba ütközik<sup>41</sup>.

A kúriai kezdeményező végzés áttekintette a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó rendelkezéseit, s a jogintézmény dogmatikai hátterét. Rögzítette, hogy a szerződésátruházás sui generis háromoldalú szerződés az eredeti jogviszony alanyai és az átvállaló között: a szerződésbe belépő fél a szerződésből kilépő fél szerződési pozíciójába kerül. A Ptk.

<sup>37</sup> Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

<sup>38</sup> Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg

<sup>39</sup> Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

2018/2.

<sup>40</sup> Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

<sup>41</sup> A régi Pp. 41. § (6) bekezdése szerint ugyanis vagyoni jogi ügyekben a felek felmerült jogvitájukra vagy a meghatározott jogviszonyból eredő jövőbeli jogvitájuk esetére nem köthetik ki a járásbírók hatáskörébe tartozó ügyben a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékességét.

kodifikációja során többször felmerült az a kérdés, hogy a szerződésátruházás következtében jogutódlás történik, vagy új szerződés jön létre a felek között. A Ptk. 6:208. § (1) bekezdése<sup>42</sup> jogutódlásként kezeli a szerződésátruházást – a bírói gyakorlatban kialakult megoldással egyezően. A Ptk. a szerződésátruházás szabályait rendeli alkalmazni arra az esetre is, ha valakinek egy szerződésből származó valamennyi joga és kötelezettsége jogszabály rendelkezése alapján száll át másra (6:211. §). Ilyen eset természetes személyek esetén az öröklés, jogi személyek esetén a jogutódlás, illetve a Ptk. 6:340. § (2) bekezdése<sup>43</sup> szerinti tényállás. Szerződésátruházás esetén a szerződésbe belépő félre átszálló jogosultság biztosítéka fennmarad. A szerződésbe belépő félre átszálló kötelezettség teljesítésének biztosítéka megszűnik, kivéve, ha a biztosíték kötelezettje a szerződésátruházáshoz hozzájárul (6:208. § (3) bekezdése).

A Ptké. 53/C. § (1) bekezdése értelmezése körében a Kúria rögzítette, hogy a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésekből eredő jogok és kötelezettségek jogszabályi rendelkezés alapján történő átszállása körében az öröklésnek és a jogutódlásnak van kiemelt szerepe. A kötelmi jogviszonyok a szerződő fél halálával vagy jogutódlással nem szűnnek meg, a jogviszonyba a jogutód lép be, s a kötelelem a korábbi és az új jogalany között él tovább. A Ptké. fenti jogszabályi rendelkezése tehát nem csak a jogalkotó által megoldani igyekezett problémakört fogja át, az életviszonyok sokkal tágabb körét érinti. A Kúria szerint „az alanyváltozás oda vezet, hogy a változatlan formában fennálló kötelemekre a korábbi, a módosult kötelemekre az új szabályokat kell alkalmazni, továbbá a jogelőd vonatkozásában fennálló kötelemeket a régi, a jogutód vonatkozásában fennálló kötelemeket az új szabályok alapján kell megítélni<sup>44</sup>”. A végzés szerint ez rendkívül aggályos.

A Kúria álláspontja szerint a Ptké. 53/C. § tartalma nem egyértelmű a jogalkalmazók számára, nem világos, hogy a jogszabályi rendelkezés milyen élethelyzetekre vonatkozik. A megértést nehezíti a jogalkotó – Kúria szerinti – téves indokolása is. A támadott szabályozás nem illeszkedik a jogrendszer egységébe, lerontja a Ptk-nak a magánjogi jogszabályi környezetben betöltött szerepét is. A Kúria kiemelte, hogy a Ptké. nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely a Ptk. tételes jogi szabályát felülírja, a Ptké. kizárólag kiegészítő jellegű előírásokat tartalmazhat.

A bírósághoz fordulás joga kapcsán a végzés rögzíti, hogy „a kazuisztikus és a polgári jogi dogmatikával szembemenő szabályozás alapján a felek és a bíróságok is bizonytalan helyzetbe kerültek annak eldöntése során, hogy melyik bíróság illetékes az ügy elbírálására<sup>45</sup>”.

Amennyiben a Ptké. 53/C. §-át alkalmazni kell a jogi személyek átalakulására, szétválására, egyesülésére, akkor fogyasztói szerződések is könnyen e rendelkezés hatálya alá kerülhetnek, s így sérülhet a fogyasztók Alaptörvényben garantált joga (M) cikk (2) bekezdés). Fogyasztói szerződések esetén ugyanis a szerződés jogi utóhatásai (hibás teljesítés miatti helytállási kötelezettség) még hosszú idei fennmaradhatnak, s nem világos, hogy ilyen helyzetekben miként értelmezhető a Ptké. 53/C. §-ában testet öltött nováció intézménye. A jogalkotó alkotmányosan nem indokolható módon különbséget tett a régi Ptk. hatálya alatt keletkezett fogyasztói szerződések és az új Ptk. hatálya alatt keletkezett fogyasztói szerződések között. Az ilyen szerződésekkel összefüggésben sérül a vállalkozás szabadsága is, ugyanis a régi Ptk. hatálya alatt keletkezett szerződésekben szereplő vállalkozók helyzetét terhesebbé teszi a Ptk. hatálya

<sup>42</sup> A szerződésből kilépő, a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél megállapodhatnak a szerződésből kilépő felet megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összességének a szerződésbe belépő félre történő átruházásáról.

<sup>43</sup> Ha a bérbeadó a bérleti szerződés megkötését követően a bérbe adott dolog tulajdonjogát átruházza, a tulajdonos személyében bekövetkezett változással a bérleti szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek 2018/2.

tekintetében az új tulajdonos lép a bérbeadó helyébe. A bérbeadó és az új tulajdonos a bérlővel szemben egyetemlegesen kötelesek helytállni a bérbeadót a bérleti szerződés alapján terhelő kötelezettségek teljesítéséért.

<sup>44</sup> Kúria Pkk.V.24.545/2018/10. számú végzése 14. oldal

<sup>45</sup> Kúria Pkk.V.24.545/2018/10. számú végzése 18. oldal

alatt keletkezett szerződésekben szereplő vállalkozók helyzetéhez képest.

A Kúria álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés a tulajdonhoz való jog sérelmével is jár, hiszen a vagyoni viszonyok széles körét érintően utólag állapítja meg a novációt, mint jogkövetkezményt. A nováció révén „az egyik fél számára kedvező, míg a másik fél számára hátrányos helyzet állhat elő, ezáltal megbontva az alkotmányos tulajdonvédelem belső egyensúlyát és gyengítve a tulajdonosok jogait<sup>46</sup>”. A jogalkotó nem indokolta meg, milyen alapvető jog érvényesülését, vagy alkotmányos érték védelmét szolgálja a tulajdoni viszonyokba történő utólagos beavatkozás. A fentiek irányadóak az öröklésre is, hiszen az örökhagyó szerződesei átszállnak az örökösre, a nováció miatt azonban az örökös mégsem lesz jogutódja az örökhagyónak. Ebben az esetben is indokolatlan különbséget tesz a jogalkotó a régi Ptk. hatálya alatt, illetve az Ptk. hatálya alatt kötött szerződések vonatkozásában. „A végintézkedési szabadságba történő indokolatlan beavatkozást eredményez az, hogy az örökhagyó a Ptk. hatálybalépése előtti szerződéses viszonyaira (és a fennálló szerződésből eredő igényeire) nézve még végintézkedéssel sem teheti jogutódjává a nevezett örökösait, míg a későbbi szerződések vonatkozásában már igen<sup>47</sup>”. A hagyaték megnyílásakor akár egyetlen örökös vonatkozásában is eltérő jogkövetkezmények fűződhetnek a megörökölt szerződéses pozícióhoz – attól függően, hogy a szerződés mikor jött létre. A több örökös vonatkozásában keletkező esetleges vagyoni jogi különbségtétel pedig nem elfogadható.

Az Alkotmánybíróság az Fétv. 50/A. és 110/A. §-ának alaptörvény-ellenességét a 3278/2017. (XI. 2.). számú AB határozatában már vizsgálta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, P) cikkével és 38. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, ezért a bírói kezdeményezést ekörben – ítélt dolog miatt – visszautasította.

### 3. Az Alkotmánybíróság határozata

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Ptké. 53/C. §-ában nem határozta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait. Ezért felhívta az Országgyűlést, hogy a Ptk.-val való összhang megteremtése érdekében jogalkotói feladatának 2019. március 31. napjáig tegyen eleget. Egyúttal a Ptké. 53/C. § alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt és bírói kezdeményezést elutasította. Elutasította a Módtv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is.

Az Alkotmánybíróság – visszautalva a 3048/2013. (II. 28.). számú határozatában foglaltakra – rögzítette, hogy az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – változtathatja meg, ugyanolyan feltételek fennállása esetén, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megkövetel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotó akkor jogosult módosítani a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előre látható, illetve az túlmegy a normális változás kockázatán, valamint a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen (a szerződések nagy tömegét érintse). A jogalkotó köteles bizonyítani, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e.

Az Alkotmánybíróságnak jelen esetben tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a Módtv. elfogadásakor fennálltak-e olyan körülmények, amelyek a tartós jogviszonyokba való

<sup>46</sup> Kúria Pkk.V.24.545/2018/10. számú végzése 20. oldal  
2018/2.

<sup>47</sup> Kúria Pkk.V.24.545/2018/10. számú végzése 21. oldal

beavatkozást szükségessé tették, ennek feltételeit a jogalkotó, illetve a törvényjavaslat előterjesztője igazolta-e, s ennek ismeretében a szabályozás ellentétes-e az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakkal. A határozat idézi a Módtv. javaslatának indoklását, az igazságügyi miniszter állásfoglalását, valamint a törvényjavaslat előterjesztője, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara elnöke megkeresésre adott választát, s rögzítette, hogy a jogalkotó, az igazságügyi miniszter és a törvényjavaslat előterjesztője hivatkozott a körülmények előre nem látható megváltozására, s bemutatta, hogy „a megváltozott gazdasági környezetben a haszonbérleti díjak piaci mértékhez való igazításának kizárása miatt okozhat érdeksérlemltet, továbbá alappal hivatkozott a körülmények megváltozásának társadalmi méretűségére, illetve arra, hogy a haszonbérleti szerződések esetében a szerződéses és a piaci haszonbérleti díjak közötti 20%-os eltérés a normális kockázatvállalás részének tekinthető, míg az ezt meghaladó mérték jellemzően már olyan piaci körülményeket feltételez, amelyek ésszerű kockázatvállalás mellett már nem prognosztizálhatóak<sup>48</sup>”. A beavatkozás feltételei indokait a fentiek alapján az Alkotmánybíróság is megalapozottnak találta, s megállapította, hogy az Fétv. 50/A. és 110/A. §-a nem sértik a szerződési szabadság alkotmányos követelményét, s nem ellentétesek az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakkal sem.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a Ptk. 6:208. § (2) bekezdése<sup>49</sup> a szerződésátruházás joghatásai körében nem rendelkezik sem a szerződés megszűnéséről, sem pedig egy új szerződés keletkezéséről. A Ptk. arról sem rendelkezik, hogy „az alanyváltozással összefüggésben a szerződéses pozíció átruházása során a szerződéses jogviszony folytonos és változatlan marad<sup>50</sup>”. A szerződésátruházás joghatásairól a Ptké. 53/C. §-a ad eligazítást.

Az Alkotmánybíróság nem kívánt állást foglalni abban a kérdésben, hogy a szerződésátruházás jogutódlást vagy novációt eredményez-e tekintettel arra is, hogy a nováció fogalma sem tisztázott a jogirodalomban. A szerződésátruházásra azonban a jogalkotó egyértelműen novációként tekint, ezt erősíti meg az igazságügyi miniszter beszerzett állásfoglalása is. A jogalkalmazóknak a Ptké.-beli értelmezést kell tehát irányadónak tekinteniük.

Az Alkotmánybíróság szerint „a szerződésátruházás annak a lehetőségét teremti meg, hogy az egyik szerződő fél a teljes szerződési pozícióját átruházza egy harmadik személyre. Az átruházás következtében az eredeti szerződő fél szabadul a jogviszonyból, amelynek következtében az a szerződésbe belépő fél és az eredeti szerződés másik fele között marad fenn. Mivel a szerződésátruházás eredményeképpen a szerződésbe belépő fél a szerződésből kilépő fél szerződési pozíciójába kerül, ennek következtében a jogviszony szabályozása alapvető jelentőségű a kötetmi és a felelősségi viszonyok (öröklés, jogutódlás, a tulajdonos személyében bekövetkező változás a bérleti szerződéseknel) átláthatósága és kiszámíthatósága körében<sup>51</sup>”. A szerződésátruházás alapjául szolgáló ügyletekre sem a Ptk., sem a Ptké. nem tartalmaz kifejezett formai előírást, így az létrejöhet szóban, írásban és ráutaló magatartással is. A fenti szabályozási hiányosságok a jogalkalmazók számára értelmezési nehézségeket okozhatnak a Ptké. 53/C. § kapcsán, melyet tovább fokoz a támadott szabályozás kógens jellegű. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a jogalkotó feladata annak számbavétele, hogy a szerződésátruházás, azon belül a jogszabályon alapuló szerződésátruházás mint az új Ptk. jogintézménye, mely a Ptk. hatálya alá tartozó, illetve azon kívüli szerződéses jogviszonyokat érint és ennek ismeretében a vonatkozó

<sup>48</sup> 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat indoklásának 52. margószáma

<sup>49</sup> A szerződésbe belépő felet megilletik mindazon jogok, és terhelik mindazon kötelezettségek, amelyek a szerződésből kilépő felet a szerződésben maradó féllel szemben a szerződés alapján megillették és terheltek. A szerződésbe belépő fél nem jogosult beszámítani a szerződésből kilépő félnek a szerződésben maradó

féllel szemben fennálló egyéb követelését. A szerződésben maradó fél nem jogosult beszámítani a szerződésből kilépő féllel szemben fennálló egyéb követelését.

<sup>50</sup> 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat indoklásának 71. margószáma

<sup>51</sup> 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat indoklásának 80. margószáma



részletszabályok kialakítása szintén a jogalkotó feladata. A szabályozás kialakítása során - tekintettel a két törvény közötti funkcionális viszonyra - fokozott figyelemmel kell lennie a jogalkotónak arra, hogy a vagyoni forgalom körébe tartozó magánjogi jogviszonyok áttekinthetőek legyenek, tekintettel az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságára és azt ezt célzó garanciális előírásokra<sup>52</sup>. A taláros testület tehát arra jutott, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a Ptké. 53/C. § megsemmisítését, hanem annak kiegészítését teszi szükségessé, az alábbiakra figyelemmel: a szerződés módosítástól való elhatárolás, a nováció jogi természetének meghatározása, a jogintézmény működésének kiszámíthatósága, a hatálya alá tartozó kötetmi és felelősségi viszonyok egyértelmű meghatározása, s azoknak Ptk.-val való összhangja.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel már nem vizsgálta a Ptké. 53/C. §-nak Alaptörvény M) cikk (1)-(2) bekezdéseivel, XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (2) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével való összhangját.

#### 4. Különvélemények

Czine Ágnes alkotmánybíró szerint a testületnek meg kellett volna állapítania a Ptké. 53/C. § alaptörvény-ellenességét és meg kellett volna semmisítenie a támadott jogszabályi rendelkezéseket. Álláspontja szerint „a hatályos kötetmi jogi szabályozás rendszerében a szerződésátruházás lényege, hogy a szerződésből származó valamennyi jogot és kötelezettséget a felek az eredeti szerződés jogfolytonos fenntartásával tudnak átruházni<sup>53</sup>”. A fentieknek azonban ellentmond a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás. A Ptké. a Ptk. alkalmazhatóságára ad iránymutatást, azt rendez, hogy a Ptk. rendelkezéseit

mikortól, mely anyagi jogi jogviszonyokra, s mely anyagi jogi jogviszonyt keletkeztető, módosító vagy megszüntető tényre vagy jognyilatkozatra kell alkalmazni. A Ptké. 53/C. §-a azonban tartalmában nem átmeneti szabály, hanem a jogintézmény egyik lényegi ismérve vonatkozásában tartalmaz eltérő rendelkezést. A támadott rendelkezés „valóban megbontja a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó szabályozási rendszerét, és ennek folytán a magánjogi jogviszonyok áttekinthetősége és a jogintézmény működésének kiszámíthatósága ellen hat<sup>54</sup>”.

Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró szintén a Ptké. 53/C. §-a megsemmisítése mellett érvelt. Álláspontja szerint a mulasztást, mint jogkövetkezményt „akkor lehet alkalmazni értelmezésem szerint, ha a sérelmezett szabály megfelel az Alaptörvénynek, de a jog szövetén olyan hiátus sejlik fel, amit a jogalkotónak kell orvosolnia<sup>55</sup>”. A különböző indítványok egyesítése nem vezethet arra, hogy valamely indítvány bizonyos elemei az alkotmányossági felülvizsgálat számára elvesznek a normakontroll eljárásban. Álláspontja szerint a bírói kezdeményezésben megfogalmazott aggály abban állt, hogy a jogalkotó túlságosan szélesre nyitotta a Ptké. 53/C. §-ának tárgyi hatályát. A bírói kezdeményezés „fő kérdése nem a törvényértelmezés nehézségében állt, hanem annak eredményében és véleményem szerint a testületnek erről is állást kellett volna foglalnia<sup>56</sup>”.

Pokol Béla alkotmánybíró is a Ptké. támadott jogszabályi rendelkezésének megsemmisítését tartotta volna jó megoldásnak, hiszen a nováció a szerződésátruházás jogintézményének céljával ellentétes, s az Alkotmánybíróság határozatával a novációt „betonozta be” a magyar magánjogba.

<sup>52</sup> 22/2018. (XI. 20.) számú AB határozat indokolásának 84. margószáma

<sup>53</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró 22/2018. (XI. 20.) számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (103. margószám)

<sup>54</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró 22/2018. (XI. 20.) számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (105. margószám)  
2018/2.

<sup>55</sup> Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró 22/2018. (XI. 20.) számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (111. margószám)

<sup>56</sup> Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró 22/2018. (XI. 20.) számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (115. margószám)

Stumpf István alkotmánybíró is kritikusan fogalmaz különvéleményében, s kételyét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy „az Alaptörvény és az annak fundamentumát képező jogállam védelmét szolgálja, ha az „Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” az Alaptörvényt sértő jogszabályokat nem semmisíti meg (a jogrendszerből nem iktatja ki, hanem inkább hatályukban megerősíti), a jogalkotót bízva meg, hogy védje meg ő (később) az Alaptörvény adott szabályát normaalkotás útján<sup>57</sup>”. A Ptk. a Ptk. rendelkezéseivel ellentétes szabályokat nem tartalmazhat, „nem rendelkezhet a Ptk.-val ellenkezően a korábban létrejött jogügyletek sorsáról sem, nem nevezheti azokat a Ptk.-val szemben megszűntnek (pusztán azért, hogy ugyanazon szerződéseket virtuálisan új szerződésként tüntethesse fel)<sup>58</sup>”. Hivatkozással a 3278/2017. (XI. 2.). számú AB határozathoz fűzött különvéleményére, fenntartotta azon álláspontját, hogy az Fétv. 50/A. §-a és 110/A. §-a a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mely kérdéskört az Alkotmánybíróság csak felszínesen vizsgált korábbi határozatában. Rögzítette, hogy „az új előírásokat olyan földhaszonbérleti szerződésekre is alkalmazni rendelik, amelyekre valójában nem is lehetne alkalmazni, ha a Ptké. 53/C. §-ának a szintén a Módtv. alapján beiktatott rendelkezése nem minősítette volna e szerződéseket virtuálisan új szerződéseknek (jóllehet azok ténylegesen már régebben megkötött, hosszabb ideje fennálló szerződések). Vagyis pusztán virtuálisan új szerződéseknek minősítve a már megkötött szerződéseket új szerződésmódosítási szabályokat rendelnek alkalmazni rájuk, féltetve ezáltal az irányadó szerződésmódosítási szabályokat. A szerződések ilyen virtuális átminősítésével pedig lényegében akkor is lehetővé teszik a fennálló szerződések megváltoztatását, ha az történetesen nem lenne alkotmányosan igazolható<sup>59</sup>”. A taláros testület sem a jelen ügyben hozott határozatában, sem a korábbi határozatában nem folytatta le azt a vizsgálatot, hogy a *clausula rebus sic stantibus* elve

alapján legitim módon megszűntnek lehet-e tekinteni már megkötött szerződéseket, ily módon virtuálisan új szerződéseknek minősítve ezeket a jogalkotó új szerződésmódosítási szabályokat alkalmazzon rájuk.

## 5. Kritika

Az Alkotmánybíróság fenti határozatát a korábbi, 3278/2017. (XI. 2.). számú határozattal egységben kezelve előjáróban azt lehet elmondani, hogy az Alkotmánybíróság részéről némi tartózkodás figyelhető meg az Fétv. 50/A. §, 110/A. § és a Ptké. 53/C. § alkotmányossági kontrollja vonatkozásában. A taláros testület korábbi határozatában a Ptké. 53/C. § vonatkozásában nem végezte el az alkotmányossági vizsgálatot tekintettel arra, hogy az indítványozók egyrészt nem adták részletes indokát annak, hogy miért kell a támadott jogszabályi rendelkezést adott ügyben alkalmazniuk, másrészt nem terjesztettek elő releváns alkotmányjogi érvelést az állított alaptörvényellenességgel összefüggésben. Álláspontom szerint egyrészt teljesen nyilvánvaló a Ptké. 53/C. §-ának alkalmazása kezdeményező bíróságok ügyeiben, hiszen az Fétv. 50/A. §-a az Fétv. 110/A. §-a alapján a Ptké. 53/C. § alapján keletkezett új szerződések vonatkozásában is alkalmazandó. A bíróságok által hivatkozott jogszabályi rendelkezések egymásra épülő rendszert alkotnak, az Fétv. 50/A. §-a a 110/A. § rendelkezésein keresztül „aktivizálódik” a Ptké. 53/C. § szerinti esetekben, s a peres eljárások kivétel nélkül a Ptké. 53/C. §-ával érintett haszonbérleti szerződések voltak. A bíróságok megfelelően indokolták, hogy a Ptké. 53/C. §-át alkalmazni kell az előttük folyamatban lévő peres eljárásokban. A fentieket igazolja – többek között – a Sárvári Járásbíróság végzése is, amely szerint „a Módtv. 2. §-ával az Fétv.-be iktatott 50/A. §-a a haszonbérleti szerződés módosításáról rendelkezik. E módosítás nem a földhasználati jogosultság időtartamának meghosszabbítására, illetve a haszonbér mértékének

<sup>57</sup> Stumpf István alkotmánybíró 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (123. margószám)

<sup>58</sup> Stumpf István alkotmánybíró 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (124. margószám)  
2018/2.

<sup>59</sup> Stumpf István alkotmánybíró 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozathoz fűzött különvéleménye (126. margószám)

csökkentésére irányul, hanem a haszonbérleti díj emelésére, illetve – elvileg – nem kizárólag a haszonbér mértékének csökkentésére. A Módtv. 3. §-ával az Fétv.-be iktatott 110/A. § pedig az 50/A. § rendelkezéseit arra az új haszonbérleti szerződésre is alkalmazni rendeli, amely a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött – illetve akár a hatálybalépés előtt, akár azt követően meghosszabbított –, a Módtv. hatálybalépését követően a föld tulajdonjogának átruházása folytán a haszonbérbe adó tulajdonos személyében bekövetkezett változásra tekintettel szerződésátruházás miatt megszűnt haszonbérleti szerződés helyébe lépett. A Módtv. 1. §-ával a Ptké. 53/C. §-ába iktatott rendelkezés pedig a haszonbérleti szerződést a bekövetkezett alanyváltozás következtében a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében megszűntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig új szerződésnek tekinti<sup>60</sup>. A jogszabályi rendelkezések egymásra épülő rendszerét mutatja be a fenti hivatkozás azzal, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazandóak az adott peres eljárásban. Az Alkotmánybíróság álláspontjával szemben véleményem szerint a bírói kezdeményezések tartalmaztak releváns alkotmányjogi érvelést is a Ptké. 53/C. § alaptörvény-ellenessége kapcsán. Ennek kapcsán ismételten érdemes a Sárvári Járásbíróság végzésére hivatkozni, amely szerint „a Módtv. 1. §-a által a Ptké.-be iktatott 53/C. § a Ptké. hatálybalépése előtt megkötött szerződések esetében, amennyiben azokban a Ptké. hatálybalépését követően alanyváltozás történik, a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél vonatkozásában a szerződést új szerződésnek minősíti. Így a korábbi kötelmi jogviszony létrehozásakor irányadó jogszabályi rendelkezések a szerződő felek jogviszonyára már nem irányadóak. Az alanyváltozás következtében a szerződésben maradó fél tekintetében olyan kötelezettségek keletkezhetnek, amelyekkel a jogviszony létrehozásának időpontjában nem számolhatott. A szerződésben maradó félre a Módtv. 2-3. §-aival az Fétv.-be iktatott 50/A. § és 110/A. § vonatkozik, mely jogszabályi rendelkezések a szerződésben maradó fél

tekintetében egyértelműen terheesebbek, mint a jogviszony keletkezésekor hatályban volt jogszabályi rendelkezések. A Módtv. 1-3. §-ának rendelkezései tehát tiltott, visszamenőleges hatályú jogszabályi előírások, melyek a Ptké. hatálybalépését megelőzően létrejött haszonbérleti jogviszonyokat egyértelműen a haszonbérelő hátrányára változtatják meg. A Módtv. rendelkezéseit a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell, ugyanis a korábban, a Ptké. hatálybalépése előtt létrejött haszonbérleti szerződéseket minősíti át – alanyváltozás miatt – új haszonbérleti szerződéseké, s rendeli alkalmazni rájuk a szerződésben maradó haszonbérelő tekintetében hátrányos, a haszonbérleti díj egyoldalú, új tulajdonos részéről történő emelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket (Fétv. 50/A. §, 110/A. §)<sup>61</sup>. A fentiek egyértelműen releváns alkotmányjogi érvelésnek tekinthetőek – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma alkotmánybírói gyakorlatának bemutatásával együtt.

A fentiekre tekintettel már a korábbi AB határozatban vizsgálnia kellett volna az Alkotmánybíróságnak a Ptké. 53/C. § kapcsán előterjesztett kezdeményezéseket is.

A 3278/2017. (XI. 2.). számú AB határozat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban előterjesztett bírói kezdeményezéseket kizárólag a határozat 72. margószámában tetten öltött „releváns alkotmányjogi érvelés” alapján találta megalapozatlannak. Az Alkotmánybíróság egyrészt nem végezte el a 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozatban ismertetett „tesztet”, mely szerint az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát kivételesen, a bírósági úton történő szerződésmódosítás feltételeinek fennállása esetén változtathatja meg, másrészt abból a cinikusnak tekinthető álláspontból indult ki, hogy a haszonbérleti díj módosítása kezdeményezésének lehetőségével bármelyik szerződő fél élhet. Nyilvánvaló, hogy a helyben szokásos piaci haszonbérleti díj magasabb összegű, mint a több évvel ezelőtt megkötött haszonbérleti szerződésekben szereplő díj, így a haszonbérbeadó

<sup>60</sup> Sárvári Járásbíróság 19.P.20.568/2016/6. számú végzése 8. oldal  
2018/2.

<sup>61</sup> Sárvári Járásbíróság 19.P.20.568/2016/6. számú végzése 10-11. oldal

él majd a módosítás kezdeményezésének lehetőségével. Ezt támasztják alá egyrészt a bírói kezdeményezések (mindegyik esetben a hasznóbérleti díj emelésének kezdeményezése történt a hasznóbérbeadó részéről), másrészt pedig a 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozatban ismertetett, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara elnöke által a testület megkeresésére adott válasza (a hasznóbérleti díjak alakulása nem az inflációval, hanem a föld árakkal és a föld alapú támogatásokkal van összefüggésben, s az SAPS támogatás a 2004. évi 16.311,- Ft/ha összegről 69.085,- Ft/ha összegre emelkedett).

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a 22/2018. (XI. 20.). számú határozatával tévesen indult ki abból, hogy a jogalkotó a szerződésátruházás eredményét a novációban határozta meg. A Ptk. normaszövege ugyanis egyáltalán nem támasztja alá az igazságügyi miniszter jogi véleményében foglaltakat. A Ptk. 6:208. §-a ugyanis arról rendelkezik, hogy a szerződésből kilépő fél a szerződés alapján fennálló jogait és őt terhelő kötelezettségeit adja át a szerződésbe belépő félnek, tehát a szerződés, s az abban szereplő jogosultságok és kötelezettségek nem, kizárólag a szerződés alanyai változnak. Ezt támasztja alá a Ptk.-hoz fűzött miniszteri indoklás is, miszerint „mivel a szerződési pozíció nem más, mint jogok és kötelezettségek összessége, a szerződésbe belépő felet mindazok a jogok megilletik és mindazok a kötelezettségek terhelik, amelyek a szerződésből kilépő felet megillették, illetve terhelték<sup>62</sup>”. A fentiek alapján véleményem szerint nem lehet olyan olvasata a Ptk.-ban szereplő szerződésátruházás jogintézményének, hogy az érintett szerződés megszűnne, illetve új szerződés jönne létre. A szerződés – változatlan jogosultság és kötelezettség tartalommal – jogfolytonosan fennmarad a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél között. S mivel a Ptké. 53/C. § (1) bekezdése a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésekből eredő jogosultságok és kötelezettségek Ptk. hatálybalépése utáni, jogszabályon alapuló átszállására a Ptk. 6:211. §-át rendeli alkalmazni (mely visszautal a szerződésátruházás szabályaira), így a Ptké. 53/C. § (2)

bekezdésében foglaltak ellentétesek a Ptk.-ban foglalt rendelkezésekkel. Egyetértek azokkal az alkotmánybírókkal, akik a Ptké. 53/C. § rendelkezéseinek megsemmisítése mellett törtek lándzsát – különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság is megállapította e támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 46. § (2) bekezdése alapján – többek között – akkor kerülhet sor, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. A taláros testület jelen esetben olyan hiányosságot „rött fel” a Ptké.-nek, amely nem a Ptké. szabályozási tárgykörébe tartozik: nevezetesen a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait. A Ptk. szabályozási tárgykörébe tartozik ugyanis a magánjogi jogintézmények szabályainak meghatározása, a Ptké. „hatókörébe” pedig a Ptk. hatálybalépésével kapcsolatos átmeneti jellegű rendelkezések rögzítése. A Ptké. 53/C. § (2) bekezdése azonban a Ptk.-ban szereplő jogszabályon alapuló szerződésátruházás rendelkezéseit egészíti ki egy Ptk.-val ellentétes értelmező szabállyal. Az Alkotmánybíróság tehát a Ptké. vonatkozásában nem állapíthatott volna meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, amennyiben szabályozási hiányosságot tételez, úgy e hiátust az indítványokkal nem támadott Ptk. vonatkozásában kellett volna orvosolnia, melyet azonban – támadottság hiányában – nem tehetett meg. Az alaptörvény-ellenesség megállapításával a támadott jogszabályi rendelkezést meg kellett volna semmisíteni.

Az Alkotmánybíróság tehát fenti határozatával is folytatta a földforgalmi szabályozás kapcsán azon gyakorlatát, amely az alaptörvény-ellenes rendelkezések megsemmisítése helyett alkotmányos követelményekkel és mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességgel operál. Ez érhető tetten a 17/2015. (VI. 5.). számú, a 25/2015. (VII. 21.). számú, 24/2017. (X. 10.). számú, 18/2018. (XI. 12.). és 20/2018. (XI. 14.). számú határozatokban. Egyetértek Stumpf István alkotmánybíró

<sup>62</sup> A Ptk. 6:208. §-ához fűzött miniszteri indoklás 2018/2.

megállapításával, aki kételyét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az Alaptörvény és az annak fundamentumát képező jogállam védelmét szolgálja, ha az Alkotmánybíróság, mint az „Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” az Alaptörvényt sértő jogszabályokat nem semmisíti meg (a jogrendszerből nem iktatja ki, hanem inkább hatályukban megerősíti). Még plasztikusabban: az Alkotmánybíróságnak határozott megoldásokat, s nem kerülő

metódusokat kell alkalmaznia az alaptörvényellenesnek minősített jogszabályi rendelkezések kapcsán. Tekintettel arra is, hogy a földforgalmi tárgyú AB határozatok kapcsán a jogalkotói mulasztás esetén alkalmazott felhívásoknál a jogalkotónak megszabott határidők eredménytelenül teltek, illetve telnek el (lásd a 25/2015. (VII. 21.). számú és a 24/2017. (X. 10.). számú AB határozatokat).

**Kovács Ildikó**

**doktorandusz**

*PTE ÁJK Doktori Iskola*

**Egyes alkotmányossági  
kérdések bemutatása a  
szerencsejáték-szervezéssel  
kapcsolatos módosított  
szabályozás vonatkozásában<sup>1</sup>**

Az Alaptörvény negyedik módosítása, annak 19. cikkében kimondta, hogy „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik”. Azonban az Alkotmánybíróság (Ab) hamarosan egyértelművé tette, hogy ahol a korábbi Alkotmány alkalmazásával összefüggésben hozott határozatai az új Alaptörvény hatályba lépését követően is relevánsak maradtak, ott alkalmazza a testület korábban kimunkált értelmező tételit. (Lásd a 13/2013. (VI.13.) AB határozatot.)

A tulajdonhoz való alapvető jog alkotmányos védelmével, illetve az alapvető jog korlátozásának alkotmányos feltételeivel kapcsolatban az Alaptörvény XIII. cikke érdemben nem tér el az Alkotmány korábban 13.§-ában foglaltaktól, azonban az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság tulajdonhoz és az állam gazdasági szférában betöltött szerepvállalásának mértékéhez való viszonya – érezhetően – átalakult.

Az Alaptörvény hatályba lépésével a változás nem annyira az alkotmányossági feltételekben, mint inkább abban érhető tetten, hogy a jogalkotó a korábbiakhoz képest jóval nagyobb számban élt a tulajdonhoz való jog – törvényi úton történő – erőteljes megterhelésével: az állami beavatkozás tárgya jellemzően nem hagyományos dolgok (ingatlanok) voltak, hanem az egyes gazdaságilag jelentős piacokon üzleti tevékenységet folytató szereplők jogosítványainak (jogi, de legalábbis közgazdasági értelemben a vagyoni értékű jogainak) az elvonásában nyilvánult meg. A törvényhozó tartós szerződési

jogviszonyokban lépett fel alakítólag, esetenként a jogviszony egyik szereplőjének (fogyasztó) védelmében, máskor inkább a közérdekre, nemzetgazdasági megfontolásokra hivatkozással kötelezett vállalkozásokat a piac elhagyására más szereplőkre való lecserélésük árán.

Mindehhez az is kellett (legalábbis részben), hogy a jogalkotó hozzáállása is megváltozzon. Több olyan megoldásra váró problémakör is felmerült az elmúlt évek során, melynek megoldását a törvényhozó az erőteljes jogi beavatkozás eszközével törekedett rendezni, és az adott problémát ezzel gyorsan és – bizonyos szempontból – hatékonyan kezelni. Ilyen esetekben gyakran kellett választani az elhúzódó, ám az alkotmányos garanciáknak megfelelő megoldások kimunkálása, illetve a probléma gyors megoldása között, utóbbi esetben az alkotmányos garanciák kevésbé markáns figyelembe vételével.

Az állami beavatkozások ezekben az esetekben mindig rendelkeztek a jogalkotó által megfogalmazott indokokkal: hol erőteljesebb, meggyőzőbb érvekkel, hol kevésbé elfogadható argumentumokkal. Egyes esetekben a beavatkozást alátámasztó indokok nem kellően meggyőzőek: bíró által kezdeményezett alkotmánybírósági indítvány szövegében is van utalás arra, hogy a jogalkotás célja rejtetten bizonyos vagyontömegek más tulajdonosi kezekbe való juttatása volt, nem pedig a jogalkotó által gyakran hivatkozott közérdek, gazdasági szükséghelyzet, nemzetbiztonsági kockázat stb.; ezeket az Alkotmánybíróság is meglehetősen ellentmondásosan tudta csak „megítélni” az évek során hozott nagy horderejűnek számított döntéseiben.

Az állam gazdasági téren való szerepvállalásának átalakulása nem csak a jogalkotói, hanem az azt megítélő alkotmánybírósági gyakorlatban is tetten érhető. Maga az Alkotmánybíróság korábbi elnöke (Lenkovics Barnabás) is több alkalommal nyilatkozott akként, hogy – ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának is változnia kell, és a gazdasági

<sup>1</sup> Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogász-képzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.  
2018/2.

szükséghez miatt át kell értékelni a korábbi gyakorlatot<sup>2</sup>.

Az Alkotmánybíróság belekényszerült olyan helyzetekbe, amikor az általa ténylegesen nem ellenőrizhető jogalkotói érveket tényként fogadja el („nyomós közérdek”, „nemzetbiztonsági szempontok” stb.). Ez viszont elvezet ahhoz a kérdéshez is: valójában az Alkotmánybíróság önállóan alakítja (az Alaptörvény keretein belül) az alkotmányossági érvelését, vagy a jogalkotó a fentiekhez hasonló kategóriákat alkalmazva hatékonyan „irányíthatja” az Alkotmánybíróságot a szükséges esetekben.

Ez a jelzett változás érezhető például a fogyasztói kölcsönszerződéseket rendező 2014. évi XXXVIII. törvény alkotmányossági vizsgálata során. Hasonlóan ehhez, a takarékszövetkezet-integráció, a szerencsejátékkal kapcsolatos „államosítás”, a trafiktörvény kérdésköre, a quae-stor-ügy törvényi szabályozása érdekes kérdéseket vet fel a tulajdonhoz való jog, az állam gazdasági szerepvállalása, illetve az Alaptörvény O) cikkének első mondatrésze („Mindenki felelős önmagáért”) vonatkozásában.

A tanulmányomban a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításával kapcsolatosan született alkotmánybírósági döntésen keresztül kívánom bemutatni, hogy a jogalkotó gyakran formálisan teljesítendő alkotmányossági parancsként értelmezi a „közérdekre” való hivatkozást, amely alapján sor kerül a szerződéses viszonyokba való beavatkozásra, illetve a tulajdonhoz való jog megterhelésére. Az AB pedig ezt a felfogást (hozzáállást”), – mondván maga nem jogosult pl. közgazdasági tényállítások valóságtartalmának vizsgálatára –, visszatérően mintegy „automatikusan” elfogadja. Kérdés, hogy van-e alkotmányosan releváns feloldása a kialakult helyzetnek?

Mindezekkel összefüggésben merül fel az a vizsgálni kívánt kérdés, hogy az állam jogalkotóként milyen szabadságot élvez akkor, amikor egyes alapvető jogokat és

alkotmányos értékeket, jogos várományokat korlátoz (csorbít) a közérdekre hivatkozással? Másként fogalmazva, az AB miként képes (képes-e egyáltalán) valóságos feltételekhez kötni az állam jogszabályi aktusainak alkotmányosságát?

Ennek megalapozásául vizsgálom az Alkotmánybíróság gyakorlatát, a szerencsejáték szervezés körében hozott 26/2013. (X. 4.) AB határozatot, és feltárom, helyes-e az Alkotmánybíróság által követett irány, ami a jogalkotási törekvéseknek utat nyitva, az alapvető jogok és értékek védelmének új összefüggésben való kezelését teszi lehetővé a törvényhozó számára.

A bevezető részben kifejtettekre utalva a következő részben a szerencsejátékkal kapcsolatos döntés áttekintését, elemzését végzem el.

### **A szerencsejáték szervezés [26/2013. (X. 4.) AB határozat]**

#### **A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról**

Egységes uniós szabályozásról e területen nem beszélhetünk, ennél fogva a tagállamok e tekintetben fenntartják a szuverenitásukat, így a hazai legfontosabb jogszabályunk a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: szerencsejáték törvény, törvény). A törvény kimondja, hogy az állam a szerencsejáték monopóliumának gyakorlója és minden olyan tevékenység tilalmazott, amely engedélybe ütköző szervezés vagy a jóerkölcsbe ütköző szerencsejáték lenne. E körben 2012. október haváig az állami monopólium a szervező tevékenység ellenőrzését foglalta magába, majd azt követően miután az Országgyűlés által 2012. október 2-án elfogadott és a Magyar Közlönyben 2012. október 9-én kihirdetett, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (Módtv.) iktatta be a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénybe (Szjtv.) azokat a

<sup>2</sup> <http://www.jogiforum.hu/interju/122>  
2018/2.

rendelkezéseket<sup>3</sup>, melyek szerint 2012. október 10-étől a pénznyerő automaták kizárólag kaszinóban üzemeltethetők (az is koncessziós szerződés alapján), azaz a játékkaszinókon kívüli pénznyerő automaták üzemeltetésének lehetősége megszüntetésre került, továbbá a Módtv. hatálybalépését megelőzően kiállított, pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek ugyancsak a Módtv. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítették, mely következtében számos szerencsejátékkal foglalkozó vállalkozás ellehetetlenült. A koncessziók kiosztása ugyancsak az állam feladata.

A magyar jogalkotás hatására nem csupán a hazai érintettek fordultak az illetékes szervekhez, testületekhez, hanem az Európai Pénznyerő Automatakat Üzemeltetők Szövetsége (EUROMAT) október 4-én az Európai Bizottságnál panaszt tett, hogy vizsgálja meg a magyar szerencsejáték-törvény módosítását.<sup>4</sup> A Magyar Szerencsejáték Szövetség az Európai Bizottságnál külön is panasszal élt, amelyet a bizottság ugyancsak befogadott, mert úgy gondolták, hogy a magyar kormány jogellenes döntéssel tiltotta be a nyerőgépi iparágat.

### A törvényi szabályozás vonatkozásában indított magyar eljárás

E jogalkotói lépésre reflektálva a Módtv. által megváltoztatott jogszabályi környezet „helyreállítására” érdekében a rendelkezéseknek meg nem felelő, ezáltal „károsult/ellehetetlenült” vállalkozások (összesen 37 db) érdekvédelmi társadalmi szervezete útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Módtv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Szjtv. „26. § (3) Pénznyerő automata kizárólag játékkaszinóban üzemeltethető. [...]”

„40/A. § (1) Az e törvény alapján a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) hatálybalépését megelőzően kiállított játéktrem-engedélyek, valamint a pénznyerőautomata üzemeltetésére jogosító engedélyek a Módtv. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítik. Az engedélyeket a szerencsejáték szervező a Módtv. hatálybalépését követő 15 napon belül köteles leadni az állami adóhatóságnak. E törvénynek a Módtv.-nyel megállapított rendelkezéseit – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a

Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Szjtv.-nek – a 2012. évi CXLIV. törvénnyel beiktatott – 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták. Figyelemre méltó, hogy az alapvető jogok biztosa is nyújtott be indítványt az ügyben.

### Az alkotmányossági aggályok bemutatása

Az indítványozók köre (mind az alapjogi biztos indítványa, mind a két alkotmányjogi panasz) egyaránt hivatkozott az *Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésének, valamint a XIII. cikke (1) bekezdésének* a sérelmére, ezeken kívül mindkét alkotmányjogi panaszban hivatkoztak az *Alaptörvény M) cikkének, XII. cikke (1) bekezdésének, valamint a XIII. cikke (2) bekezdésének* a sérelmére, ugyanis álláspontjuk szerint az Szjtv. 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése sérti az érintett vállalkozások *emberi méltóságához való jogát, a vállalkozáshoz való jogot, valamint hátrányos megkülönböztetést* valósít meg.

Sérelmezték továbbá, hogy *a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt* a vitatott rendelkezések hatálybalépésének meghatározásakor.

A Testület eljáró tanácsa az Szjtv. 26. § (3) bekezdése első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésére, M) cikkére, II. cikkére, VI. cikkének (1) bekezdésére, XIII. cikkének (1)–(2) bekezdésére és XV. cikkének (2) bekezdésére alapított –

Módtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

<sup>4</sup> [https://hvg.hu/itthon/20121029\\_nyeroepepek\\_tilalom\\_eu\\_vizsgalat](https://hvg.hu/itthon/20121029_nyeroepepek_tilalom_eu_vizsgalat)

<sup>5</sup> Megjegyezni kívánom, hogy az első indítvány beérkezését követően további egy alkotmányjogi panasz érkezett, valamint az alapvető jogok biztosa is az Alkotmánybírósághoz fordult. A Testület az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján, a támadott rendelkezések azonoságára, illetőleg azok összefüggésére tekintettel elrendelte a két alkotmányjogi panasz (eredeti ügyszám szerint: IV/3567/2012., illetve IV/3755/2012.) és az alapjogi biztos indítványának (eredeti ügyszáma: II/3797/2012.) egyesítését a IV/3567/2012. szám alá.



indítványt és alkotmányjogi panaszokat elutasította, az Szjtv. 26. § (3) bekezdése első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasította a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban.

Az indítvány(ok) tehát mind a jogállamiság elvének sérelmével, mind a tulajdonhoz való jog, mind a vállalkozás szabadságának biztosításával kapcsolatos alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések elbírálására irányultak.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel arra, hogy az indítványokkal támadott jogszabályi rendelkezések a pénznerő automaták üzemeltetését érintették – a pénznerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozás alakulásának áttekintését követően megállapította, hogy a vizsgált 22 éves<sup>6</sup> időszakban a jogalkotó szinte folyamatosan és konzekvensen szigorította a pénznerő automaták működtetésére vonatkozó szabályozást. Következésképpen – a testület tanácsának többségi álláspontja szerint – a jogalkotó által – más szolgáltatásoktól eltérően, a szerencsejáték-ipar sajátosságaira tekintettel – alkalmazott egyre szigorúbb előírások azt a jogalkotói szándékot juttatják kifejezésre, hogy a szerencsejáték üzésének és különösen a pénznerő automaták igénybevételét kísérő nem kívánatos, negatív társadalmi jelenségek visszaszorítását részesítse előnyben<sup>7</sup>, nem pedig az ezt a szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok rövid- és hosszútávú ösztönzését, tevékenységük bővítését, annak ellenére is, hogy az Szjtv. egyes törvénymódosításainak (pl. a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény, illetve az államháztartás stabilitását elősegítő

egyed adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény) indokolása kifejezetten utal a költségvetési adóbevételek növelésére<sup>8</sup>.

A pénznerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozásnak az uniós vetületét is megvizsgálta a Testület, ugyanis a pénznerő automaták működtetése szolgáltatás-nyújtásnak minősül, mely tekintetében az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 56. cikke (előtte: az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 49. cikke) kimondja a korlátozásának tilalmát. A támadott jogszabályok a korábbi jogszabályi rendezéshez képest nagyon szigorú feltételekhez kötik e szolgáltatás nyújtását, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt, hogy van-e olyan uniós jogi norma, amelynek a hatálya érinti az Szjtv. támadott rendelkezéseit. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról a szolgáltatásnyújtás szabadsága gyakorlásához szükséges jogbiztonság garantálását szolgálja, mely irányelv preambuluma (25) bekezdése szerint „[f]igyelemmel a tevékenységek sajátos természetére – amelyek a tagállamok részéről a közrendre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályok végrehajtásával járnak együtt – ki kell zárni ezen irányelv hatálya alól a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységeket, [...]”. Az irányelv hatályát szabályozó 2. cikk (2) bekezdés h) pontja ennek eleget is tesz.

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) ide vonatkozó<sup>9</sup> gyakorlatának áttekintése – 2003 (C-6/01) számú ítélet rendelkező részében tett általános megállapításainak

<sup>6</sup> Értsd: az Szjtv. hatálybalépésének napjától, azaz 1991. augusztus 16-tól a Módvtv. hatálybalépéséig, azaz 2012. október 10. napjáig. Megjegyezte a Testület a határozatában, hogy az Szjtv.-t a jogalkotó több mint negyvenszer módosította, ezért módosítások ismertetése csak a lényegesebbekre tért ki.

<sup>7</sup> Ezt a hivatalos statisztikai kimutatások is alátámasztják, minthogy 2004-ig visszamenőleg egyértelműen jelzik a pénznerő automaták és a játéktermek számának a fokozatos, 2011 novemberétől pedig szignifikáns, közel kétharmaddal történő csökkenését.

<sup>8</sup> A közigazgatásért felelős miniszter válaszában rámutatott arra, hogy az állam annak ellenére döntött a közrend, a közbiztonság és a közérdekek érdekében a pénznerő automaták játékkaszinókon kívüli betiltásáról, hogy ez 3,2 milliárd forint játékadó bevételekiesést okozott az államnak (Indokolás [146]).

<sup>9</sup> Különösen: *Ladbrokes* 2010 (C-258/08), *Sporting Exchange* 2010 (C-203/08), *Sjöberg és Gerdin* 2010 (C-447/08 és C-448/08), *Markus Stoß és mások* 2010 (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 és C-410/07), *Carmen Media* 2010 (C-46/08), *Engelmann* 2010 (C-64/08) ügyekben hozott ítéletekre.

felelevenítése<sup>10</sup> – után a Testület rögzítette, hogy a Bíróság ítéletei szerint a szerencsejátékok szervezői tevékenységének a folytatása speciális jellegű gazdasági tevékenység, melynél a tagállamok korlátozhatják, illetve behatárolhatják a *szerencsejáték-szolgáltatások valamennyi vagy bizonyos típusának nyújtását azon közérdekű célkitűzések alapján*, amelyeket védeni kívánnak a szerencsejátékokkal kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotónak a *törvényjavaslat indokolásában ki nyilvánított azon szándéka*, hogy szociális, egészségügyi és gazdasági okokból radikálisan csökkentse a társadalom leginkább veszélyeztetett csoportjai, rétegei hozzáférhetőségét a pénznerő automatákhoz, *közérdekűnek tekinthető és önmagában véve nem ütközik alaptörvényi rendelkezésekbe*.

*Az Európai Szabad Gazdasági Övezet Bírósága által a tárgykorrel kapcsolatban hozott ítéletben kifejtettek nyomán az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerencsejátékok formái közül a pénznerő automaták kiemelt, szignifikáns szerepet játszanak a játékszenvedély és az ahhoz vezető játékfüggőség okozásában.*

A jogalkotó tehát – fejtette ki a Testület – kelően igazolt közérdekből vezette be azt a korlátozást, hogy a pénznerő automatákat üzemeltetni csak játékkaszinókban lehet, koncessziós szerződés alapján. E ponton utalnék arra, hogy a pálinka párlat otthoni, illetve bérfőzéses módon történő előállításának ismételt legálissá tétele, ezáltal a pálinka könnyebb hozzáférési lehetősége is egy olyan tevékenység, melynek korlátozása, akár tiltása indokolható lenne szociális, egészségügyi szempontok alapján (holott e tekintetben éppen fordított alakult a szabályozási irány). Ez alapján

egy terület kiválasztása és valamilyen indokkal való megtiltása (pontosabban jelen esetben tevékenység végzésének áthelyezése) mögött valójában más indokok, érdekek rejtőzhetnek.

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság döntést hozó tanácsa szerint a Módtv. meghozatalát *nemzetbiztonsági kockázatok kivétele is szükségessé tette, ezek nyilvános megjelölését – ugyanakkor – a döntés meghozatalakor még tartó vizsgálat nem tette lehetővé*. Ennélfogva az Alkotmánybíróságban joggal merült fel a kérdés, melyről állást (is) kellett foglalnia, hogy a jogalkotás során *a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozás figyelembe vehető-e az alkotmányossági vizsgálat során*.

E kérdés eldöntésénél a testület a nemzetbiztonsági érdekek védelme vonatkozásában egy korábbi határozatában [13/2001. (V. 14.) AB határozat] tett megállapításokat<sup>11</sup> alkalmazva akként határozott, hogy *a jelen ügyben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása értelemszerűen nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztet, amelyek megvédelése alkotmányos alapjogok korlátozásával járhat*.

## 1. A jogállamiság elvének sérelme

Az Alkotmánybíróság először az indítványoknak *a jogállamiság elvének megsértésével* kapcsolatos kifogásait vizsgálta meg, hiszen valamilyen indítvány a jogállamiságból levezethető felkészülési idő rövidségére, illetve hiányára hivatkozott elsősorban, és pedig a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját összefoglaló 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglalt általános megállapítások alapján, melyet az Alkotmánybíróság is irányadónak tekintett a támadott aktus vizsgálatakor.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Az ítélet rendelkező részének 4. pontja szerint az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 49. cikke nem zárja ki az ilyen nemzeti szabályozást, feltéve, hogy azt szociálpolitikai megfontolások és a csatlás megelőzése igazolja.

<sup>11</sup> „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. ... A jogalkotás és az alkotmánybírósági vizsgálat szükségképpen elvont szintjén is elképzelhető, hogy [...] nemzetbiztonsági érdekek kerülnek veszélybe, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására van szükség.”  
2018/2.

<sup>12</sup> A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat alapján, mely kimondta, hogy az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

A Testület kihangsúlyozta, hogy jelen ügyre nézve a 28/1992. (IV. 30.) AB határozat azon megállapítását tartja irányadónak, miszerint vannak olyan kivételes esetek, amikor az abban meghatározott jogállami követelmények figyelmen kívül hagyása nem sérti a jogállamiság elvét: „Bár nem jelentős számban, de előfordulhatnak olyan esetek, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetés napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert pl. a szabályozás tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana meg, amelyek megghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Ha az ilyen jogszabályok – épp a hatálybaléptetés időpontjának sérelmezése miatt – akár alkotmányjogi panasz, akár a jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján az Alkotmánybíróság elé kerülnek, a testület esetileg vizsgálja annak a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdekeknek a fennállását, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre készítette” (28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 159).

Az Alkotmánybíróság tanácsának többségi álláspontja szerint a Módtv. hatályba léptetése *valóban nem biztosított felkészülési időt, azt viszont a nemzetbiztonsági kockázat elleni minél sürgősebb fellépés tette szükségessé.*

A jogállamiság sérelmét indukáló kellő felkészülési idő hiánya tekintetében támadott aktus rendelkezését a Testület azzal az érveléssel fogadta el alaptörvény-konformnak, hogy a Módtv. hatályba léptetését kellő felkészülési idő nélkül (!) a nemzetbiztonsági kockázat elleni *minél sürgősebb fellépés* tette szükségessé, mégpedig arra a nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozva, mely tulajdonképpen hipotetikus alapokon nyugvó, mivel a jogalkotás során *a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozást veszi figyelembe.*

Ebben az esetben – a Testület álláspontja szerint – a felkészülési idő biztosítása a hatályba léptetett jogszabály végrehajtásának hatékonyságát redukálva éppen a jogalkotói szándék ellen hatott volna. Továbbá – a játékfüggő személyek vonatkozásában – okkal valószínűsíthető az is, hogy az esetleg biztosított felkészülési időszakban kiszámíthatatlanul felerősödött volna a pénznyerő automatákhoz fűződő „játékkedv”, azaz éppen a kivéendő negatív jelenségek szaporodásához vezethetett volna, a felkészülési időszak végéig (Indokolás [149]). Véleményem szerint ez az érv – a kellő felkészülési idő hiánya (sic!) tekintetében – irracionális és életszerűtlen, ugyanis valószínűsíthető, hogy azok a játékkedvelők, akik a játékautomatákat használták munkavégzés helyett, illetve alatt, vagy mellett (tulajdonképpen, amíg van rá fedezet), annak az automata kaszinóban való kizárólagos üzemeltetése, illetve időpontja irreleváns, aki pedig a támadott jogszabály megalkotásáig sem volt játékkedvelő, az nem a jogszabályi változás bevezetéséhez szükséges kellő felkészülési időszak lététől nyer ösztönzést a játékautomatázáshoz<sup>13</sup>.

Mindent összevetve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét ügyben a felkészülési idő hiánya nem sértette a jogállamiság elvét.

Rögzíteném, hogy a pénznyerő automaták magukban hordozhatják a nemzetbiztonsági kockázat veszélyét, ezáltal a nemzetbiztonsági érdekek sérelmét. Ugyanakkor, álláspontom szerint ez nem indokolható a Testület részéről valamely jogszabályi rendelkezés – megállapítva a kellő felkészülési idő hiányát, ezáltal a jogállamiság sérelmét – alaptörvény-konformmá minősítésével egy feltételezett, alá nem támasztott, meg nem jelölt „nemzetbiztonsági kockázat”-tal, mégpedig valami ellen – ami teljesen hipotetikus – kimondottan, minél sürgősebb fellépést feltételezve. Maga a

<sup>13</sup> Végül a szabályozás nem a játékkedvet csökkentette, hanem az ellehetetlenül vállalkozók kreativitását növelte, hogyan kerüljék meg a kaszinókon kívüli játékautomata üzemeltetést. lásd erről bővebben: a betiltott 2018/2.

pénznyerő automaták helyett internetalapú játékterminálokat üzemeltettek -  
[https://hvg.hu/gazdasag/20140317\\_igy\\_helyettesitik\\_a\\_jatekautomatakat](https://hvg.hu/gazdasag/20140317_igy_helyettesitik_a_jatekautomatakat)

Testület<sup>14</sup> mondta ki ugyanis, hogy a döntés meghozatalakor nincsenek a nyilvánosság elé tárható adatok, mert akkor is folyamatban voltak a vizsgálatok a kockázat feltárása érdekében. *Ez az érvelés számomra nem helytálló.*

Aggályosnak tartom a Testület tanácsának többségi indokolását a tulajdonhoz való alapjog vizsgálata során tett megállapításai vonatkozásában (ami visszautal a kellő felkészülési idő hiányára), mely szerint az állami beavatkozás közérdekűségét alátámasztja annak másik oka is: a nemzetbiztonsági kockázat (ld. jelen határozat, Indokolás [138]–[146]), amely egyben magyarázatul szolgálhat a jogalkotói beavatkozás azonnaliságára. *A nemzetbiztonsági kockázatnak a nyilvánosság előtti konkrét nevesítésére – a még folyó vizsgálat miatt – még nem került sor. „Az Alkotmánybíróságnak a nemzetbiztonság tartományának elemzésére és értelmezésére – kellő információ indokolt hiányában – a jelen ügyben nincs lehetősége, viszont tudomásul veszi, hogy a jogalkotó erre hivatkozással is felkészülési idő nélkül léptette hatályba a Módtv.-t”* (Indokolás [166]).

(A szabályozás bevezetése óta eltelt hét esztendőben nem hozták nyilvánosságra továbbra sem a játékautomata játéktérben történő üzemeltetésével kapcsolatos nemzetbiztonsági kockázatok felderítéséről szóló vizsgálati eredményeket, mely az AB álláspontját megalapozta.)

Megjegyezni kívánom az Alkotmánybíróság e megállapításával kapcsolatban, hogy amennyiben a jogalkotó hivatkozik valamilyen jogalkotói célra, melyet a közérdek, vagy

nemzetbiztonsági kockázat fogalma alá lehet integrálni, akkor az Alkotmánybíróság „kenyere” csupán annak tudomásulvételében merül ki, ugyanis nincs érdemi lehetősége a Testületnek a közérdek „valós”, „reális” fennállásának vizsgálatára.<sup>15</sup> E rés az AB gyakorlatában visszaélésekhez vezethet a jogalkotó részéről, melyből kifolyólag az alapjogok, alaptörvényi értékek revideált kezeléshez új utakat nyithat meg. *„Egyáltalán – a tulajdonjog alapjogi korlátozásának megítélésében – bármilyen törvény-cél elfogadható közérdekűnek, ha valamilyen ésszerű indok felhozható mellette. A közérdekűség (mint szükségesség) enyhe mércéje azonban annál szigorúbb arányossági mérce alkalmazását kívánja. A tulajdonkorlátozás alkotmányossága gyakorlatilag az arányossági vizsgálat eredményétől függ. Arányosságon a korlátozás célja és terjedelme viszonyát értjük.”*<sup>16</sup> Utalnék továbbá arra az álláspontra is, miszerint a jogalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása<sup>17</sup>.

Az alapjogi biztos a jogállamiság elvének sérelmét látta a tekintetben, hogy a támadott rendelkezésekkel a jogalkotó a korábbi szabályozáshoz képest kiszámíthatatlan módon tette koncessziókötelessé a pénznerő automaták üzemeltetését, vagyis felvetette: van-e joga az államnak egy liberalizált tevékenységet állami monopólium alá helyezni.

Az Alkotmánybíróság elutasította az alapjogi biztos indítványban a jogállamiság elvének e szempontból állított sérelmét tekintettel a 469/B/1997. AB határozatában foglaltakra<sup>18</sup>: „Az államnak [...] döntési szabadsága körébe

<sup>14</sup> [139] 2012. november 20-án megtartott országgyűlési ülésnapon napirend előtti kérdésre a Kormány nevében felszólaló államtitkár úgy fogalmazott, hogy amennyiben a pénznerő automaták szektornak nemzetbiztonsági kockázatot jelentő elemei vannak, ennek kivizsgálása az illetékes szervek feladata.

Indokolás [140] A nemzetbiztonsági kockázatról legutóbb a Nemzetbiztonsági Bizottság 2013. május 24-én megtartott ülésén (annak jegyzőkönyve szerint) a belügyminiszter meghallgatása során kérdésekre válaszolva bejelentette, hogy a nyilvánosság még nem tájékozatható, mert a vizsgálat jelenleg is tart, de ha a Bizottság hoz erre vonatkozó döntést, tagjai az Alkotmányvédelmi Hivatalnál megnézhetik az erre vonatkozó keletkezett anyagot. A belügyminiszter külön kiemelte, hogy a kormány és a parlament időben lépett és jó döntést hozott.

2018/2.

<sup>15</sup> Vö. Indokolás: [138] A törvényjavaslat előterjesztője „fölmért” nemzetbiztonsági kockázatokkal is megindokolta a pénznerő automaták üzemeltetésének a betiltását, a kockázatokat „valóság”-nak, „reálisak”-nak minősítette.

<sup>16</sup> 20/2014. (VII. 3.) AB határozat: Bragyova András különvéleménye [336]–[337]

<sup>17</sup> Lásd 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, valamint a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat

<sup>18</sup> Hivatkozással az 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglaltakra, és arra is tekintettel, hogy a hivatkozott korábbi alkotmányi rendelkezés tartalmilag azonos az Alaptörvény 38. cikkének (2) bekezdésével, az Alkotmánybíróság a jelen ügyre nézve irányadónak tekintette a fenti megállapítást.

tartozik, hogy a szerencsejátékok körében meghatározza: mely tevékenységek minősülnek liberalizált tevékenységnek, és melyek nem. Ehhez képest az állam, a szerencsejátékok szervezése, mint állami monopólium körében szabadon eldöntheti, hogy liberalizálja az adott tevékenységet, azaz nagyobb teret enged a magánvállalkozásoknak [...], vagy azokat, illetve azok egy részét, kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe vonja. Erre alkotmányos felhatalmazása van az Alkotmány 10. § (2) bekezdése alapján” (469/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 717, 720.).

Az alapjogi biztos azzal is alátámasztotta a jogállamiság elvének – általa állított – sérelmét, hogy a támadott rendelkezéseket a jogalkotó úgy léptette hatályba, hogy nem volt tekintettel a *bizalomvédelem elvére*. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványának ezt a részét (is), ugyanis a bizalomvédelem a Testület álláspontja szerint egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, jogilag védett várakozás. (1146/D/2001. AB határozat, ABH 2009, 1525, 1540.) Erről jelen esetben nem lehet szó – fejtette ki a Testület tanácsa –, hiszen a szerencsejáték-iparban – az Indokolás [65]–[124] bekezdéseiben felvázolt szabályozás-fejlesztési és jogkörnyezeti sajátosságai miatt – ésszerűen nem várható el a szabályozás változatlansága, és erre a visszamenőleg vizsgált jogalkotói szándék sem ad alapot.

## 2. A tulajdonhoz való jog sérelme

Mindhárom indítvány hivatkozott arra, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való alapjoggal, ugyanis egyrészt az engedéllyel rendelkező gépeket ki kellett vonni a forgalomból, ami a hasznot, munkát teremtő tevékenységük alapját képező vagyont értéktelenné tette, továbbá indítványi érvelésként szerepelt a jövedelemforrástól, tevékenységük gazdasági alapjától történő megfosztás. Az alapjogi biztos a 369/B/1997. AB határozatra és további alkotmánybírói határozatokra hivatkozással hiányolta az ellentételezés nyújtását, a kártérítésben részesítést az állam részéről. (lásd: Indokolás [167])

E ponton jelezném az alapvető jogok biztosának álláspontjával párhuzamba állítva a Kúria által kifejtetteket a Magyar Állam, mint alperessel szemben indult polgári per során.

A jogalkotó kártérítési felelősségével kapcsolatosan a Kúria állandó ítélezési gyakorlatát a Fővárosi Ítéltábla az EBD2014.P.1. sz. eseti döntésben összegezte: “[A] Legfelsőbb Bíróság az EBH1999. 14. számú eseti döntésben abban foglalt állást, hogy a jogalkotásra mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre nem alkalmazhatók a polgári jogi kárfelelősség szabályai. A BH1993. 312. számú eseti döntésben pedig azt mondta ki, hogy a normatív általánosságot megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és károsult között polgári jogi jogviszonyt. (...) A BH1994. 31. számú eseti döntés azt a bírói gyakorlatot tükrözi, mely szerint a jogalkotók kártérítő felelősségét az általuk kibocsátott normatív szabályokkal összefüggésben többletényállás hiányában nem lehetett megállapítani.”

Jelen esetben felperesek köre beperelte a Magyar Államot, mely keretében a 2012. évi CXIV. törvény 5. és 8. §-ainak rendelkezése –, amellyel a pénznyerő automaták üzemeltethetőségének kaszinók területére lettek korlátozva, (a továbbiakban: tiltás) – miatt az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 34. és 56. cikkének sérelmére alapítottan kártérítés megfizetésére kérték kötelezni a Magyar Állam alperest. A per folyamán *az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az alperes (Magyar Állam) teljes kártérítési felelősséggel tartozik az I. rendű felperessel szemben a kivezetett pénznyerő automaták és a bezárt játéktermeken végzett beruházások értékesítése, a II. rendű felperessel szemben a bezárt játéktermeken végzett beruházások értékesítése és 2012. december 31-ig a kivezetett pénznyerő automaták elmaradt használata, a III. rendű felperessel szemben 2012. december 31-ig a kivezetett pénznyerő automaták elmaradt használata, a IV. rendű felperessel szemben 2012. december 31-ig a kivezetett pénznyerő automaták elmaradt használata és az V. rendű felperessel szemben a bezárt játéktermeken végzett beruházások értékesítése címén felmerült károk*

megtérítéséért. A másodfokú bíróság, miután az uniós jognak a jelen kártérítési perben való alkalmazhatóságát a fordított diszkrimináció tilalmának elve alapján fogadta el, az alperes jogalkotói magatartással fennálló kártérítési felelősségét a C-46/193 és C-48/98. számú egyesített ügyekben hozott un. Brasserie és a C-98/14. számú *Berlington*<sup>19</sup> ítéletekben kifejtett szempontok figyelembe vételével vizsgálta.

Az Eu-Bíróság C-98/14. sz. ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján indult eljárása során hozott ítéletében<sup>20</sup> kifejtette, hogy az a nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játékterem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül.

Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabályokból esetlegesen eredő, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások csak annyiban igazolhatók közérdeken alapuló nyomós okokkal, amennyiben a nemzeti bíróság az e jogszabályok elfogadását és végrehajtását kísérő körülmények átfogó értékelése alapján megállapítja, hogy:

- a) azok elsősorban ténylegesen a fogyasztók játékfüggőséggel szembeni védelmére és a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűncselekmények és csalások megelőzésére vonatkozó célokat követnek; pusztán az a körülmény, hogy a szerencsejáték-tevékenységek korlátozása az adóbevételek növelése útján járulékosan az érintett tagállam költségvetésének is hasznot hajt, nem akadályozza annak, hogy e korlátozást úgy tekintsük, mint amely elsősorban ténylegesen ilyen célokat követ;
- b) azok ugyanezen célokat koherens és szisztematikus módon követik, és
- c) azok megfelelnek az uniós jog általános elveiből fakadó követelményeknek, különösen a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveinek, valamint a tulajdonhoz való jognak.

Az EUMSZ 56. cikk jogokat keletkeztet a magánszemélyek számára oly módon, hogy annak a tagállamok által való megsértése, ideértve a tagállami jogalkotással történő megsértését is, azt vonja maga után, hogy a magánszemélyek jogosulttá válnak az e jogsértés miatt elszenvedett káruknak az e tagállam részéről való megtérítésére, amennyiben az említett jogsértés kellően súlyos, és közvetlen okozati összefüggés áll fenn a tagállamot terhelő kötelezettség megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között, amelynek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

A Kúria kifejtette, hogy az adott esetben a tiltás az a károkozó jogalkotói magatartás, amely a pénznyerő automaták játéktermekben való működését - átmeneti idő biztosítása és kártalanítás nélkül - azonnali hatállyal lehetetlenné tette. A kár a károkozó magatartással nyomban bekövetkezett, és csupán a jövőben várt haszon tekintetében lehet releváns az, hogy 2013. január 1-től a szerver alapú működésre történő átálláshoz újabb engedélyekre volt szükség.<sup>21</sup>

Érdekesnek találom azt a tényt, hogy a polgári bírósági fórum megállapítja a Magyar Állam, alperes teljes kártérítési felelősségét az előbbiekben leírtak szerint, ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott döntésében, hogy nem sért alkotmányos alapjogot a támadott törvényi rendelkezés, sem a tulajdonhoz való jog, sem a vállalkozáshoz való jog tekintetében. Mindazonáltal az AB úgy vélte, hogy a kártalanítás általános ex lege lehetővé tétele a nemzetbiztonsági kockázat felderítésével kapcsolatos, a folyamatban levő eljárás miatt nem lenne sem célszerű, sem alkotmányosan megkerülhetetlen. Ugyanakkor megjegyezte a Testület, hogy a jelen ügyben a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet.

Az alapvető jogok biztosa a szabályozással összefüggésben felhívta arra is a figyelmet,

<sup>19</sup> A pénznyerő automaták ügyében végül az EU bíróság a C-98/14. számú marasztaló ítéletet hozott. Lásd bővebben: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0098&from=HU>

<sup>20</sup> <https://24.hu/fn/gazdasag/2016/03/29/brusszel-elkaszalta-a-magyar-kaszinoszabalyozast-johetnek-a-szazmilliardo-perek/>

<sup>21</sup> Lásd bővebben: Tájékoztató a Kúria Pfv.IV.20.211/2017. számú kártérítés iránt indult ügyben hozott döntéséről

hogy szükséges lehet annak vizsgálata, mely szerint „az Szjtv. 40/A. §-a nem rendelkezik az engedéllyel rendelkező vállalkozások kártalanításáról, nem eredményezi-e az engedélytől mint vagyoni értékű jogtól megfosztott jogalanyok tulajdonhoz való jogának korlátozását”. Az Alkotmánybíróság e tekintetben arra jutott, hogy a felsorolt érvek nem indokolták a mulasztás hivatalbóli megállapítására irányuló eljárás lefolytatását, ezért az indítvány ezen részét nem találta megalapozottnak.

Rögzíthető, hogy tulajdonképpen az alapvető jogok biztosának nézőpontját osztja Bragyova András különvéleményében, azonban az alkotmánybíró nem a tulajdonhoz való jog sérelmére alapítja érvelését, hanem véleménye szerint „...arról van szó, hogy a jogállamiság Alaptörvény B) cikkében található alkotmányos elve tiltja, hogy a törvényhozó kártalanítás nélkül megszüntessen saját maga által létrehozott, egyének számára előnyös jogi helyzeteket – ez esetben a pénznyerő automata működtetésének engedélyét. Márpedig ezt tette...”. (Indokolás [196])

Álláspontom szerint a Testület azon megjegyzésével, miszerint az állam a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet a kártalanítás biztosítása végett a „jogállamiságból eredő elvárásnak”, *elismeri, hogy a jogalkotó általi mulasztást vélelmez a kártalanítás vonatkozásában, azonban mégsem indította meg hivatalból hatáskörébe tartozó eljárását, mely keretében – véleményem szerint – meg kellett volna állapítania a jogalkotó mulasztását.* E körben hivatkoznék Bragyova András különvéleményében megfogalmazottakra, melyben<sup>22</sup> kitért arra is, hogy „ha [tehát] a törvényhozó közérdekből – erről ő dönt, és döntése célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja – megszüntet egy korábban engedélyezett, jogszerűen folytatott tevékenységet, *az csak akkor alkotmányos, ha kártalanítja az engedélyek*

*jogosultjait. A kártalanítás módja és tartalma szintén a törvényhozóra tartozik.*” (Indokolás [199])

Ehhez képest a Testület döntést hozó tanácsának többségi része – a tulajdonhoz való alapjog sérelme körében – a szükségesség-arányosság tesztje alapján azt vizsgálta, hogy az állami beavatkozás az adott cél érdekében szükséges és arányos volt-e, és azt igazolta-e közérdek. A jelen határozat Indokolásában<sup>23</sup> az Alkotmánybíróság megállapította, *hogy a pénznyerő automatákra vonatkozó állami monopólium létrehozásához, a játéklehetőségek szűk keretek közé korlátozásához nyomós közérdek fűződik, amelyet szociális, egészségügyi és gazdasági okok igazolnak, mint például a játékszenvedély elfogadható szintre való redukálása*<sup>24</sup> és a kísérő összetett negatív hatásainak – beleértve a bűnözést, pl. a pénzmosást és a sikkasztást – az erőteljes csökkentése. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy i) az érintett gazdasági társaságok olyan ágazatban folytattak üzleti tevékenységet, amely az állam részéről hagyományosan és konzekvensen növekvő korlátozásoknak van kitéve<sup>25</sup>, és ez általában jellemző az európai országokra; ii) a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik annak meghatározására, hogy milyen veszélyektől kell megóvni a társadalmat, amely lehetőségeket csak akkor lépne túl alaptörvényellenesen, ha a jogalkotói mérlegelés eredménye – téves volta miatt – alkalmatlan lenne az azt követő jogalkotás megalapozására; iii) az indítványozók által támadott jogalkotói beavatkozás könnyebb és közvetlenebb ellenőrzést tesz lehetővé az állam számára a jogalkotó által kitűzött célok elérése érdekében.

A fenti megállapítások – a Testület tanácsának többsége szerint – igazolták a jogalkotói beavatkozás arányosságát, de – megjegyzi ugyanakkor az AB – ehhez önmagában véve az állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne<sup>26</sup>. *Ami annak*

<sup>22</sup> A különvéleményhez Kiss László is csatlakozott.

<sup>23</sup> [135]–[146] bekezdés.

<sup>24</sup> lásd e témakörben: Túl sok a függő, megfelelzenék a játékautomaták számát Prágában, [https://hvg.hu/vilag/20130902\\_Megzabolaznak\\_a\\_jatekautomatapiacot\\_Cseh](https://hvg.hu/vilag/20130902_Megzabolaznak_a_jatekautomatapiacot_Cseh)

<sup>25</sup> Lásd Indokolás [65]–[124] 2018/2.

<sup>26</sup> Erre lehet példa a Szlovákiában megvalósuló szabályozás: a pozsonyi törvényhozás olyan intézkedés csomagot fogadott el, amelyben benne van egyebek mellett az, hogy számúzik a szlovákiai kocsmákból a játékautomatákat, megtiltják a segélyezettetteknek a szerencsejátékokat és csökkentik a szóban forgó játékok betiltását célzó petíciók hatályossági küszöbét. Az

szükségességét illeti, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a monopólium bevezetése jobban segíti a célok hatékony elérését, mint bármilyen más, kevésbé korlátozó intézkedés. Rögzítendő, hogy a Testület a szükségesség vizsgálata körében pusztán megállapította annak fennállását a támadott aktus vonatkozásában, azonban nem indokolta meg részletesen, mire alapozza e megállapítását.

Ugyanakkor az arányosság körében a Testület többsége által tett „állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne” megjegyzésével tulajdonképpen kijelentette, hogy elegendő lenne egy kevésbé korlátozó intézkedés az állam részéről, azonban elfogadja alaptörvény-konformnak a nagyobb beavatkozást. Utalnék arra is, hogy ez a jogszabályi megoldás – álláspontom szerint – az alapjog-korlátozó teszttel ellentétes, ugyanis az alapjog-korlátozás alkotmányosnak akkor minősülhet, ha (az intézkedés) más alapjog védelme érdekében szükséges, más eszköz nem áll rendelkezésre, és arányos. Az Alkotmánybíróság expressis verbis kimondta, hogy más intézkedés is elegendő lenne a jogalkotói cél eléréséhez, azaz más eszköz rendelkezésre állt volna a támadott rendelkezések helyett.

Összességében – mindezek ellenére – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv.-vel eszközölt beavatkozás olyan, közérdeknek alárendelt szignifikáns célokat szolgál, amelyek alkalmasak a pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatos üzleti tevékenység objektív korlátozásának az igazolására, ezért elutasította a Módtv.-nek a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított alaptörvény-ellenességét állító indítványokat.

intézkedéscsomag szűkíti a szerencsejátékok folytatására engedélyezett helyek körét is. Ez a jövőben csak a játéktermekre szűkül, és illet már csak szállodákban, panziókban vagy bevásárlóközpontokban szabad majd üzemeltetni.

[https://hvg.hu/gazdasag/20161129\\_kutya\\_vilag\\_jo-het\\_a\\_jatekfuggokre\\_szlovakian](https://hvg.hu/gazdasag/20161129_kutya_vilag_jo-het_a_jatekfuggokre_szlovakian)

<sup>27</sup> Indokolás [167]: Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy Szjtv.-t módosító, az államháztartás stabilitását 2018/2.

### 3. A vállalkozáshoz való jog

Az indítványozók sérelmezték azt is, hogy a támadott jogi rendelkezések sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésébe és a XII. cikk (1) bekezdésébe foglalt vállalkozás szabadságát, sőt a Módtv. ellehetleníti a vállalkozásukat.

Az Alkotmánybíróság – 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban foglalt megállapításokra tekintettel – e körben azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések teljesen kizárják-e a pénznyerő automaták működtetésének a lehetőségét, tehát az adott gazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. Ez alapján a Testület szerint éppen az egyik támadott jogszabály mondja ki azt, hogy pénznyerő automata csak játékkaszinóban üzemeltethető. Az Szjtv. meg is határozza a pénznyerő automatáknak a játékkaszinókban való üzemeltetésének a feltételeit, amelyek a korábbi szabályozáshoz képest valóban lényegesen szűkebb keretek között, komoly tőkebevonással teszik ezt lehetővé. Ugyanakkor a támadott jogszabályok nem lehetetlenítik ezen szolgáltatás nyújtását koncessziós szerződés alapján.

E helyen rávilágítanék Bragyova András különvéleményében megfogalmazottakra – mellyel egyetértek – miszerint, „a Módtv. tehát egy nap alatt – a törvény hatálybalépésével – ex lege megszüntetett érvényes hatósági engedélyeket. Ezek az engedélyek éppen a módosított törvény szerint érvényben lévő engedélyek voltak; nem változtat ezen, hogy a határozat érvelése szerint rövid időn belül lejártak volna”<sup>27</sup>. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közigazgatási hatósági engedélyek visszavonása – ami itt a törvény erejénél fogva bekövetkezett – alkotmányellenes. Alkotmányellenes, mert alkotmányosan védett, az engedélyest személy szerint megillető szerzett jogot sért. A szerzett jogok jelentős része egyébként is közigazgatási határozaton alapul, vagy a jog fennállását közigazgatási határozat állapítja meg, így a nyugdíjakat, vagy a szociális juttatásokat

elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény 397. §-ának 2. pontja értelmében 2011. november 1-jétől a hagyományos pénznyerő automaták üzemeltetésére már nem lehetett engedélyt kiadni, a már kiadott engedélyek érvényessége legkésőbb 2012. december 31-én járt le, vagyis a Módtv. kb. 100 nappal előbb szüntette meg az érvényességüket.



is [ld. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.].

4. *Egyéb indítványi elemek; az emberi méltóság sérelme (Alaptörvény II. cikk), hátrányos megkülönböztetés tilalma, egyenlő bánásmód követelménye (Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdés)*

Az egyik indítványozó az Alaptörvény II. cikkében szereplő emberi méltóság sérthetlenségére hivatkozással is állította a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét, mely érvet azért utasította el az Alkotmánybíróság, mert irányadó gyakorlata szerint {3001/2013. (I. 15.) AB végzés, [6]} a jogi személynek nincs emberi méltósága, ennél fogva a vizsgált esetben a jogi személy-indítványozó nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére.

Ugyanezen panaszos az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésének sérelmére is hivatkozott, azt állítva, hogy a megkülönböztetés tilalmát sérti az, hogy ezentúl a pénznyerő automatákat csak a kaszinókban lehet üzemeltetni, ami – szemben a kisvállalkozásokkal – a tehetősebb vállalkozásokat preferálja.

Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint [...] alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges, ezért a testület azzal utasította el az indítványt e tekintetben, miszerint az Szjtv. 26. § (3) bekezdésének támadott első mondata nem személyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő jogokat és kötelezettségeket, hanem arról rendelkezik, hogy hol működtethetők pénznyerő automaták. Következésképpen az indítványban sérelmezett jogi rendelkezés nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés tilalmával.

### Összegző gondolatok

A bemutatott határozaton keresztül jól körvonalazódik az az alkotmánybírói gyakorlat, mely szerint a Testület a jogalkotó szándékát lényegében *comme il faut*, mechanikus módon emeli be érvrendszerébe, továbbá – adott esetben – elfogadja minden felülvizsgálat nélkül közérdeknek minősítve.

Mindazonáltal megjegyzendő, hogy nem is képes – minden kétséget kizáróan – ténylegesen vizsgálni a Testület közérdek „valódi létét”. Azonban az nem fogadható el, hogy az Alkotmánybíróság a közérdek körében elvont kategóriákra hivatkozva (értsd ezalatt: szociális, egészségügyi és gazdasági okok, nemzetbiztonsági kockázat stb.), kimondottan alapjogokat korlátozó, kiüresítő jogszabályi rendelkezéseket alaptörvény-konformnak minősítsen.

A tárgyalat, valamint számos, terjedelmi okokból itt nem tárgyalat jogszabályok elemzése felveti annak szükségét, hogy az Ab-nak ki kellene (ki kellett volna) mondania, hogy a tulajdonhoz való jog érdemi korlátozásához, illetve a szerződéses viszonyokba való beavatkozáshoz nem elegendő, ha a kérdéses jogszabály preambuluma, normaszövege vagy az indokolása a jogalkotás magyarázataként a „közérdekre”, annak védelmére, az azzal összefüggő célok teljesítésére stb. hivatkozik. Ezért az alapvető jog korlátozásának indokoltságát a jogalkotón számon kérhető feltételek, így közgazdasági, statisztikai természetű elemzések, hatásvizsgálatok stb. teljesítéséhez kellene kötni.

Az említett elvárások figyelembe vételét az AB alkotmányos követelményként fogalmazhatná meg, hangsúlyozva, hogy ezen feltétel teljesítésének elmaradása, vagyis a beavatkozás közérdekűsége igazolásának a hiánya, a kérdéses jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapításához vezet.

Figyelemmel a tartóssá váló rossz jogalkotói gyakorlatra, amelyre az AB rendszeresen szintén rossz (megerősítő jellegű) választ ad ítéleteiben, megfontolandó, hogy az AB mulasztásos alkotmánysértést állapítson meg, és kötelezze az Országgyűlést arra, hogy a jogalkotási szabályokat kiegészítve, rendelkezzen a „közérdekűség” igazolásának tartalmi-formai feltételeiről. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a fent ismertetett döntések során jogalkotói mulasztást állapíthatna meg atekintetben, hogy a közérdekre való hivatkozás hátterét kötelező legyen kidolgozni, és megfelelő részletességgel kialakítani, hogy a közérdekre hivatkozást milyen módszerekkel,

megoldásokkal, részletes statisztikai adatokkal, vizsgálatokkal lehet ellenőrizhetően megtenni. Ez a jogi háttér már alapját adhatná az alkotmánybírósági vizsgálat során is annak, hogy a konkrét ügyben tett jogalkotói hivatkozást elfogadja, vagy sem. A vizsgált esetekben a jogalkotó nem támasztotta alá ilyen

irányú érvelését egy esetben sem.

Hangsúlyoznám, hogy a közérdek tartalmának „ellenőrzése” körében a kötelező nyilvánosságra hozatal tartalmi kontrollt jelenthetne.

**Havasi Bianka**  
**doktorandusz**  
*PTE ÁJK Doktori Iskola*

## A közpénzügyek az Alaptörvényben, különös tekintettel a közpénzügyi szervek jogállására<sup>1</sup>

### I. Bevezetés

Írásom kiindulópontját az a változás adja, amelynek eredményeképpen az Alaptörvény – szemben a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénnyel<sup>2</sup> – külön fejezetben, „A közpénzügyek” (36-44. cikk) cím alatt foglalja össze a központi költségvetésre, a nemzeti vagyonra, a helyi önkormányzatok gazdálkodására és a közpénzügyi szervekre – mint a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB), az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) és a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: KT) – vonatkozó legfontosabb alkotmányos előírásokat.

Magyarország közpénzügyi megújulása a 2011 tavaszán elfogadott és 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényen nyugszik, amely több, kifejezetten szigorú, a felelős gazdálkodást szolgáló előírást is tartalmaz. Ilyen például, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, és mindaddig, amíg az államadósság magasabb ennél az értéknél, az Országgyűlés csak olyan büdzsét fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. Az Alaptörvény kimondja, hogy az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Alkotmányos szinten rögzítésre került az is, hogy

az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg, illetve hogy az ÁSZ elnöke az intézmény tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Az Alaptörvény fontos újdonsága, hogy az alkotmányi jogállással rendelkező szervek közé emeli, és az Állami Számvevőszékkel, illetve a Magyar Nemzeti Bankkal megegyező státust ad a Költségvetési Tanácsnak, amelynek fő feladata az alkotmányos adósságszabály érvényesítése. Az adósságállomány leszorítása érdekében a KT előzetes hozzájárulása szükséges a költségvetési törvény elfogadásához, aminek az a célja, hogy az Alaptörvény adóssággal kapcsolatos előírása semmilyen esetben ne sérülhessen, illetve hogy a lehető legjobb, legmegbízhatóbb, leginkább megalapozott költségvetési terv jusson el az Országgyűlésben a végszavazásig.

Az Alaptörvény sajátossága tehát, hogy a közpénzügyekre vonatkozóan fiskális jellegű szabályozása az Alkotmányhoz képest szigorúbb és részletesebb lett. Az Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés rendelkezést tartalmazott.

A tanulmány célja tehát az Alaptörvénnyel bevezetésre kerülő közpénzügyi novumok bemutatása, különös tekintettel a közpénzügyi szervek alkotmányos és törvényi szabályozására.

### II. Alapvetések

#### 1. A gazdasági alkotmány és a pénzügyi alkotmány „kapcsolata”

Gazdasági alkotmánynak nevezzük az alkotmánynak azt részét, illetve részeit, ahol a gazdasági alapjogok és a releváns alkotmányi elvek, illetve a piacgazdaságra vonatkozó esetleges rendelkezések találhatók. A tág értelemben felfogott gazdasági alkotmányhoz

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>2</sup> Az Alkotmányból hiányzott a közpénzügyek rendszerszerű szabályozása, csak elszórt rendelkezések szerepeltek benne, jobbára sommán deklarációk formájában.

kapcsolódhat az ún. pénzügyi alkotmány, amely az adott állam alkotmányának azt a részét jelöli, amely a pénzügyi politikát – a monetáris vagy pénzpolitikát, illetve a fiskális vagy költségvetési politikát – érinti. A fent jelzett változás eredményeképpen az Alaptörvény gazdasági alkotmánya bővebb, amely a terjedelmesebb preambulumnak, a gazdasági rend kibővített meghatározásának, az alkotmányozó emberkép rögzítésének, a terjedelmesebb alapjogi katalógusnak, valamint a közpénzekkel foglalkozó fejezetnek köszönhető.<sup>3</sup> A közpénzekkel összefüggésben a 36-44. cikk tartalmazza a költségvetésre vonatkozó alapvető eljárási, tartalmi szabályokat (36-37. cikk) és intézményi garanciákat (43. cikk), valamint alkotmánybírói hatáskör, a nemzeti vagyon kezelésének, a költségvetési támogatás főbb szabályait, valamint a közpénzügyi szervekre vonatkozó fő szabályokat. Az Alaptörvény „A közpénzügyek” cím alatt összefoglalt rendelkezéseit tekintjük az állam pénzügyi alkotmányának, amely a gazdasági alkotmány részeként a költségvetés, a közteherviselés, a közvagyon és az ezzel való gazdálkodás alapjait, valamint a közpénzek felhasználása ellenőrzésének alapvető szabályait állapítja meg. A pénzügyi alkotmány jelentősége elsősorban arra vezethető vissza, hogy az alaptörvényi reguláció a további szabályozás számára meghatározó irányt mutat és egyben alkotmányi korlátot jelent. Az állam pénzügyeinek alkotmányi szabályozása feltétlenül indokolt, mivel az állam pénzügyeinek vitele az állam gazdaságpolitikájának legfőbb eszköze. A pénzügyi alkotmány esetében tehát nem az „általános” alkotmány mellett álló különös részi alkotmányról van szó, hanem arról, hogy a pénzügyi alkotmány előírásai tárgyuknál fogva közösek, de nem önálló, elkülönülten megjelenített részei az alkotmánynak.<sup>4</sup>

## 2. Az Alaptörvény N) cikke

Az Alaptörvény az „Alapvetés” című fejezetben alkotmányi alapelvként rögzíti, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amiért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Az Alkotmánybíró, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek ezt az elvet tiszteletben tartani.<sup>5</sup> Az Alaptörvény figyelembe veszi, hogy az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága csak akkor garantálható megfelelőképpen, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik.<sup>6</sup> Ennek érdekében az Alaptörvény az „Alapvetés” című fejezetben rögzíti a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit, mint az éves költségvetés elve, a részletesség, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvei. Ezek közül a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, azaz a bevételek és kiadások egyensúlyi állapotát, a költségvetési gazdálkodás megalapozottságát és egyenletes színvonalának biztosítását jelenti, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közelet a bevételek és kiadások nyomon követhetőségét, a közpénzek ellenőrzését fejezi ki, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalását is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett.<sup>7</sup> Jakab András szerint az elv tiszteletben tartása egyrészt az említett szervek saját belső gazdálkodására ír elő kötelezettséget, másrészt a lehetőségét teremti meg, hogy a jogértelmezés szempontjai között figyelembe vegyék a költségvetési helyzetet, magára a jogértelmezésre azonban (a jogértelmezés

<sup>3</sup> Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Pázmány Law Working Paper, 2012/33., <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2012-33-Drinoczi.pdf> (letöltés dátuma: 2018. november 26.)

<sup>4</sup> Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007., 43. o. 2018/2.

<sup>5</sup> Alaptörvény N) cikk

<sup>6</sup> Gáva Krisztián – Smuk Péter – Téglási András: Az Alaptörvény értékei. Tudástár. Dialóg Campus, Budapest, 2017., 33-34. o.

<sup>7</sup> Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014., 262. o.

eredményének megállapítására) nem használható a rendelkezés.<sup>8</sup>

### 3. A közpénz és a közpénzügyek fogalmi meghatározása

#### 3.1. A közpénz

A közpénzekről általában az állam és az állam költségvetése juthat eszünkbe. A korábbi költségvetési szabályozást illetően kiemelendő az 1897. évi XX. törvény az állam számviteléről, amely a költségvetés, a vagyongazdálkodás és az államadósságügy 1949-ig hatályos kódexe volt. Szintén kiemelendő az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény, amely 1949 után ismét egységesen szabályozta az állami pénzügyeket.<sup>9</sup> A törvény az állami költségvetés és az állami vagyonnal való gazdálkodás mellett a nemzetközi pénzügyeket, a bankrendszert, valamint a vállalati és egyéb gazdálkodó szervezetek pénzügyi rendszerét is az állami pénzügyek körébe tartozónak tekintette. Az állami vagyonnal való gazdálkodás körében kimondta, hogy az állami vagyonnal való rendelkezésnek a jogköre az állam minden ingatlan, ingó és egyéb vagyona kiterjed, függetlenül attól, hogy a vagyon kinek a kezelésében, használatában van. Az állami vagyonnal felelős módon kell gazdálkodni, gondoskodva annak rendeltetészerű használatáról, megóvásáról és gyarapításáról.

Új rend kezdődött az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) hatálybalépésével. A régi Áht. preambuluma a következőképpen fogalmazott „Az Országgyűlés annak érdekében, hogy az államháztartási rendszer újraszabályozásával elősegítse az államháztartás kívánatos pénzügyi egyensúlyát; figyelemmel a jogállamiság működésében az állami feladatvállalást meghatározó közmegegyezésen nyugvó új törvényekre; a *közpénzekkel* való hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak

megteremtésére; érvényesítve a teljesség, a részletesség, a valódiság, az egységesség, az áttekinthetőség és a nyilvánosság alapelvét; az államháztartásról az alábbi törvényt alkotja:”<sup>10</sup> A régi Áht. szövegszerűen a továbbiakban nem jelenítette meg a közpénz szót, a törvényjavaslat nem hivatalos indokolása azonban számos helyen foglalkozik vele. „A demokratikus társadalmakra jellemző módon, meg kell teremteni az állam *közpénzekkel* történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. Ennek egy átlátható, a nyilvánosság követelményeinek megfelelő, a demokratikusan választott képviselők döntései által irányított és ellenőrzött államháztartási rendszer felel meg. (...) Az alrendszerekben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. Ez biztosítja, hogy a feladatok ellátásában az előrelátás, a pénzügyi forrásoknak a feladatellátás követelményeihez történő igazítása érvényesülhessen. A költségvetés készítése és a költségvetés szerinti gazdálkodás lehetővé teszi a *közpénzek* felhasználásának hatékonyságát és szabályszerűségét mind a gazdálkodásban, mind az ellenőrzésben. (...) A Kormánynak jogában áll kezességet vállalni. Ezek költségvetési kihatásai miatt befolyásolhatják a *közpénzekkel* való gazdálkodást, ezért mértékét a költségvetési törvényben kell rögzíteni. A kezességvállalás érvényességéhez az Állami Számvevőszék elnökének ellenjegyzése szükséges. (...) A *közpénzekkel* való gazdálkodás az egyik legnagyobb felelősség a Kormány számára, amely megköveteli a hatékony és ellenőrizhető gazdálkodást. Utólag is igazolhatónak kell lenni minden állami kiadásnak és bevételnek az adófizetők, az állampolgárok felé. A demokratikus társadalomban a *közpénzekkel* való gazdálkodásnál természetesen nem érvényesülhet a vállalkozóknál elengedhetetlen gazdálkodási szabadság. (...) A *közpénzek* felhasználása megköveteli, hogy a költségvetési szerv feladatkörét önállóan ne változtathassa meg. (...) A *közpénzekkel* való takarékos gazdálkodás igénye megköveteli, hogy a beruházási és felújítási feladatok ellátására

<sup>8</sup> Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011, 196. o.

<sup>9</sup> Dr. Klicsu László: A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében. Új Magyar Közigazgatás, 2016. évi 1. különszáma 2018/2.

[http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2016/kulonszam/01\\_Kozpenzek\\_fogalma.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/01_Kozpenzek_fogalma.pdf) (letöltés dátuma: 2018. november 26.)

<sup>10</sup> <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99200038.TV>

nyilvános versenytárgyalást kell meghirdetni. (...) A *közpénzekkel* történő hatékony és szabályszerű gazdálkodás biztosítása szükségessé teszi az államháztartási ellenőrzés működtetését. (...) Az államháztartási ellenőrzés egyik formája a számvetőségi és költségvetési ellenőrzés, amely a *közpénzek* felhasználásuk és a vagyonnal történő gazdálkodásnak az ellenőrzésére irányul. (...). Az Áht. egyértelműen az államháztartáshoz, az állami bevételek beszedéséhez, az államháztartási pénzeszközök felhasználáshoz, az »adófizetők pénzének« védelméhez köti a *közpénzeket*, az »állami pénzekkel« történő hatékony gazdálkodásról szól.”

A jelenleg hatályos, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) preambuluma a következőképpen rendelkezik „Az Országgyűlés az államháztartás egyensúlyának és a *közpénzekkel* való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából a következő törvényt alkotja:”. Az Áht. további két helyen említi a közpénzeket, egyrészt a kormányzati ellenőrzés szabályai között<sup>11</sup>, eszerint ha a kormányzati ellenőrzési szerv a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználását és ezzel összefüggésben károkozást vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat a szükséges intézkedések megtétele érdekében. Másrészt egy utaló szabály tekintetében, amely értelmében az Áht. alapján nyújtott támogatásokra nem kell alkalmazni a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvényt.<sup>12</sup>

A hatályos jogszabályi környezetből kiemelendő továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, amely 32. §-ában a következőképpen rendelkezik „A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó

ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a *közpénzek* felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

Az Alaptörvény 36-44. cikkei alapján a közpénzek fogalma értelmezhető úgy, hogy az elsősorban és hagyományosan, szűk értelemben az államháztartáshoz, az állami bevételek beszedéséhez, az államháztartási pénzeszközök felhasználásához, a költségvetési szervekhez, az „adófizetők pénzének” védelméhez, az „állami pénzekkel” történő hatékony gazdálkodáshoz kötődik. Tágabb értelemben – az állami feladatok sokszínűségére és arra figyelemmel, hogy az állami feladatok egy része ellátható nemcsak költségvetési szervek útján, hanem költségvetésen kívüli, különféle jogállású és típusú szervezetekkel is – a közpénzek fogalma alá tartozónak lehet tekinteni azokat a forrásokat és ezek felhasználását is, amelyek végső soron az államháztartásból erednek és állami feladat ellátására szolgálnak. A közpénzek körébe tartozhat az Alaptörvény szerkezete alapján a nemzeti vagyon kezelése, és ennek folytán azoknak a társaságoknak a gazdálkodása is, amelyekben az állam legalább többségi vagy más meghatározó befolyással rendelkezik.

### 3.2. A közpénzügy

A közpénzügyek fogalma nem az alkotmányjoghoz, hanem a pénzügyi jogról szóló elméletekhez kötődik. A pénzügyi jog fogalmát eddig sem a törvényhozás, sem a tudomány nem állapította meg egyértelműen. Általánosságban a pénzügyi jog az állam pénz- és vagyongazdálkodásának szabályrendszere.<sup>13</sup> A fogalom meghatározása tekintetében több

<sup>11</sup> az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 66. §

<sup>12</sup> az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 111. § (9) bekezdés

<sup>13</sup> Klicsu László: Közpénzügyek az Alaptörvényben. in. Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország 2018/2.

alkormányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.

[https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmany-jog/ch17s02.html](https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmany-jog/ch17s02.html) (letöltés dátuma: 2018. november 27.)

elmélet is elkülöníthető. Az ún. kontinentális elmélet egyik rendszerezése a pénzügyi jog (kölségvetés, államadósság, vagyongazdálkodás stb.) és az adójog elkülönítése, a másik viszont egy egységes pénzügyi jogág mellett érvel. Ezzel szemben az angolszász jogelmélet az alkotmányjogba illesztve tárgyalja a költségvetési jogot, a költségvetés megállapításának törvényi rendjét, de a végrehajtás szabályait a közigazgatási jog keretébe helyezi el, és külön jogágként kezeli az adójogot.<sup>14</sup>

Egy másik nézőpont nem a pénzügyi jog felől közelít, hanem az alkotmányokban keresi a közöset, ami a közpénzügyek kereteit adja, amelyhez a jogalkotásnak alkalmazkodnia kell. Vagyis az alkotmányjog felől közelít a pénzügyi jog felé. Hazánkban e nézőpont kialakítása Nagy Tibor nevéhez fűződik, aki négy tárgykört különít el, mint amelyek az alkotmányban a pénzügyi jog alapjait megadják, ezek a költségvetés és a hozzá kapcsolódó zárszámadási törvény megalkotása, az adók törvényi szabályozása, a pénzrendszer törvényi szabályozása, valamint az államadósság létesítésének aktusa.<sup>15</sup>

### III. A közpénzügyi rendszer az Alaptörvény tükrében

#### 1. A költségvetés

Az alkotmányos demokráciákban biztosítani kell az állam feladatellátásának és működésének pénzügyi feltételeit, az állam közpénzekkel történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. A legfontosabb cél a közfeladatok ellátásához az elegendő forrás biztosítása, amelynek megteremtéséről az államháztartásnak, mint az állam pénzügyi gazdálkodásának kell gondoskodnia. Az államháztartási központi és önkormányzati alrendszerből áll, amely alrendszerekben a gazdálkodás éves költségvetés alapján történik. A költségvetés többféle értelemben határozható meg, egyrészt előzetes mérlegként, – azaz a központi költségvetés az állam meghatározott időre szóló előrejelzése a várható bevételek és kiadások alakulásáról, ilyen értelemben tehát egy előzetes pénzügyi terv – másrészt a költségvetés

végrehajtásaként, – azaz zárszámadás a bevételek és kiadások tényleges mérlege, amely pénzügyi tényeket rögzít, utólagos beszámolóként – harmadrészt pedig a bevételeket és kiadásokat szabályozó törvényként.

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint az Országgyűlés elfogadja a központi költségvetést és jóváhagyja ennek végrehajtását. E jogkörét az Országgyűlés az éves költségvetési törvény megalkotásával, illetve a zárszámadási törvény elfogadásával gyakorolja. Az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadásával egyúttal felhatalmazást (appropriáció) ad a Kormánynak a benne foglaltak végrehajtására, amely egyúttal a költségvetési törvény legfontosabb funkciója. A Kormány a központi költségvetést törvényesen, célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével, az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. Az appropriáció alkotmánybiztosíték funkcióval bír, ugyanis az éves költségvetési törvény megszavazása nélkül a Kormány alkotmányosan működéséptelenné válna. Ha az Országgyűlés az éves költségvetési törvényt a naptári év kezdetéig nem alkotja meg, meg akkor a Kormány számára adandó felhatalmazás hiányzik, erre az esetre rögzíti, az Alaptörvény az indemnitás intézményét, azaz a Kormány jogosultsága a jogszabályok szerinti bevételek beszedésére és az előző naptári évre szóló költségvetési törvényben rögzített kiadási előirányzatoknak megfelelően a kiadásokat teljesíteni. Amennyiben az új költségvetési törvény elfogadására legkésőbb március 31-éig nem kerül sor, úgy megnyílik a köztársasági elnök Országgyűlést feloszlató jogköre.

#### 2. A nemzeti vagyon

Az Alaptörvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) új alapokra fektette a nemzeti vagyon struktúráját, kategóriákat hozott létre a rendszeren belül, valamint definiálta a fogalmakat

<sup>14</sup> Nagy Tibor – Tóth János – Nagy Árpád: Pénzügyi jog. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993 2018/2.

<sup>15</sup> Nagy Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai. Jogi Kari Acta, Tomus V/2, 1963.

és a vagyongazdálkodás szabályait.<sup>16</sup> Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyónként határozza meg és ezzel összhangban állapítja meg a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás célját. Az Alaptörvény kimondja, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítése.<sup>17</sup> Az Alaptörvény sarkalatos törvényben rendeli megállapítani a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályait, e törvény az Nvtv. Célja, hogy az alaptörvényi kötelezésnek megfelelően a legmagasabb jogszabályi szinten kerüljenek megfogalmazásra az állami és az önkormányzati közfeladatok ellátásának elsődleges infrastruktúráját jelentő nemzeti vagyon védelmének és a vagyonnal történő gazdálkodásnak az általános alapelvei.<sup>18</sup>

Az Nvtv. szerinti nemzeti vagyon többféleképpen rendezhető vagy csoportosítható. A rendelkezési lehetőségek (korlátozások és a hasznosítás) szempontjából négy csoport létesíthető.<sup>19</sup> Az első kategória a legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör, azaz a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon, amely forgalomképtelen, vagyis teljes elidegenítési és terhelési tilalom, valamint a dologi jogi és az osztott tulajdon létesítésének tilalma is vonatkozik rá. Ezen vagyonelemek körét taxatívén határozza meg a törvény. A második kategória a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon státusza, amely a védett vagyongazdálkodási érdek „második védelmi vonalát” képezi. Ez a vagyoncsoport megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg. Ebben az esetben

lehetőség van például a vagyonnevelés, a bérlet, a haszonbérlet intézményeinek alkalmazására. A nemzeti vagyon harmadik kategóriája a korlátozottan forgalomképes vagyoni kör. Az idetartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint. Ezt a kategóriát csak a definíció szintjén említi meg az Nvtv., feltehetőleg a szóban forgó kategóriába tartozó vagyonelemek magas száma miatt. A negyedik csoportba az üzleti vagyon tartozik, amely engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része.

### 3. A helyi önkormányzatok gazdálkodása

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 111. § (2)-(4) bekezdései értelmében a helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az éves költségvetés, amelyből finanszírozza a kötelező<sup>20</sup>, valamint az azokat nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. E feladatok forrásait és kiadásait a költségvetési rendelet elkülönítetten tartalmazza. A helyi önkormányzat költségvetési rendeletében hiány nem tervezhető.

A helyi önkormányzatok költségvetésének tervezése, előkészítése több fázisra bontható, így a költségvetési koncepció elkészítésére, a költségvetési rendelet tervezetének elkészítésére, valamint a költségvetési rendelet elfogadására. A helyi önkormányzat költségvetési koncepcióját oly módon kell összeállítani, hogy megfelelően tükrözze a bevételi oldal saját forrásait és kiadási oldalon az ismert feladatellátási-kötelezettségeket. A költségvetési koncepció elkészítése a jegyző feladata, amelyet a polgármester – a bizottsági véleménnyel együtt – adott év november 30. napjáig terjeszt a helyi önkormányzat képviselő-testülete elé. A kétezer főnél nagyobb lakosságú településeken az Möt. rendelkezése

<sup>16</sup> [http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_46\\_nemzeti\\_vagyon.pdf/a692c328-a6fa-4a00-8226-d1a1408f4bdf](http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_46_nemzeti_vagyon.pdf/a692c328-a6fa-4a00-8226-d1a1408f4bdf) (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

<sup>17</sup> Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés

<sup>18</sup> Gáva Krisztián – Smuk Péter – Téglási András: Az Alaptörvény értékei. Tudástár. Dialóg Campus, Budapest, 2017. 2018/2.

<sup>19</sup> Mogyorósi Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK\\_2014\\_4/09\\_Mogyorosi\\_Sandor.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_4/09_Mogyorosi_Sandor.pdf) (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

<sup>20</sup> Möt. 13. § (1) bekezdés



értelmében kötelezően pénzügyi bizottság működik, amely bizottságnak a feladata a költségvetési koncepció egészének véleményezése. A többi bizottság véleményének kikérését a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata határozza meg. A helyi önkormányzat képviselő-testülete véleményt alkot a költségvetési rendelet koncepciójáról testületi határozat formájában, amely meghatározza a költségvetés elkészítésével kapcsolatos további munkákat.

A költségvetési rendelet tervezetét a polgármester a bizottságok elé terjeszti, ahol a pénzügyi bizottságnak szintén kiemelt feladat jut. Illetve azoknál a helyi önkormányzatoknál, ahol a Mötv. előírja ott független könyvvizsgáló írásos véleményének beszerzése is szükséges. A költségvetési rendelet tervezetét a költségvetési törvény kihirdetését követő 45 napon belül a polgármester köteles a képviselő-testület elé terjeszteni azokkal a rendelettervezetekkel együtt, amelyek a javasolt előirányzatokat megalapozzák. A polgármester köteles továbbá bemutatni a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét, a többéves kihatással bíró döntések számszerűsítését évenkénti bontásban, valamint a közvetett támogatásokat tartalmazó kimutatásokat. A költségvetési rendeletet a képviselő-testület fogadja el, az elfogadott rendeletről pedig tájékoztatni kell a Kormányt.

Amennyiben a képviselő-testület a rendeletet nem fogadja el a költségvetési év kezdetéig, átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletet alkothat, amelyben felhatalmazást adhat, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei folytatólagosan beszédhessék bevételeiket és kiadásait teljesítsék. A rendeletben azonban meg kell határozni az átmeneti gazdálkodás időtartamát. Amennyiben átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet sem készült, vagy hatályát veszítette úgy a polgármester jogosult a helyi önkormányzat bevételeinek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatok keretein belül a kiadások teljesítésére.

## IV. A közpénzügyi szervek jogállása

### 1. A Magyar Nemzeti Bank

#### 1.1. A jelenlegi szabályozás kialakulása

A Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról szóló 1924. évi V. törvénycikk hívta életre a Magyar Nemzeti Bankot, amely mint független jegybank megteremtette a stabil nemzeti valutát, a pengőt, átvette az állami számlák vezetését és az államadósság kezelését, irányította az ország hitelét, valamint befolyásolta a bankrendszer működését.<sup>21</sup> Az Alkotmány 1990. évi XL. törvénnyel bevezetett módosítása értelmében „a Magyar Nemzeti Bank a Magyar Köztársaság központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank külön törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.” E feladatok ellátása során az MNB hatósági feladatok lát el és a Kormánytól függetlenül végrehajtó hatalmat gyakorol.<sup>22</sup>

Az MNB szabályozása korábban egyszerű többséggel módosítható volt. Az Alkotmány szabályai nagyon hézagosak voltak az MNB szabályozása tekintetében. Az MNB törvény esetén két jogszabályról kell szólni, egyrészt a 2011. évi CCVIII. törvényről, amelynek megalkotását az Alaptörvény követelte a kétharmados szabályozása követelményére tekintettel, a törvény azonban sem személyi, sem lényegi változásokat nem eredményezett. Másrészt az Országgyűlés az Alaptörvény 41. cikke és 42. cikke alapján 2013 szeptemberében fogadta el a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényt. Az Országgyűlés a Magyar Nemzeti Bank függetlenségét nem érintve, az alapvetően 2013. október 1-jétől hatályba lépett törvénnyel egyrészt megerősítette a jegybank jogosítványait és biztosította a jogi keretrendszert a jegybank hatékony és eredményes szervezeti működéséhez. Másrészt előremutató módon a Magyar Nemzeti Bank feladat és hatáskörébe, illetve szervezetrendszerébe integrálta a

<sup>21</sup> A Magyar Nemzeti Banka Alapokmánya <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf> (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

<sup>22</sup> Klicsu László: *Közpénzügyek az Alaptörvényben*. in. Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.

pénzügyi közvetítő rendszert felügyelő, ellenőrző hatósági feladatokat, valamint felruházta a jegybankot a pénzügyi szanalási hatósági feladatokkal. „Ezzel a jegybank életében egy új korszak kezdetét jelentő, rendkívül széles hatáskörű intézmény jött létre. Egyúttal lehetővé vált a felügyeleti keretrendszer újragondolása, ezen belül az integrált makro és mikroprudenciális felügyelet kereteinek és eszköztárának összehangolása, a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítése és a fogyasztók érdekeinek hatékonyabb megvédése. Az új jegybank törvény ezzel nemcsak magyar, hanem nemzetközi viszonylatban is jelentős áttörést jelent.”<sup>23</sup> A jegybanki és pénzügyi felügyeleti jogkörök összevonása vagy elkülönítése mérlegelés kérdése. Az összevonás erősíti a jegybank lehetőségeit és egyben felügyeleti eszközöket is ad a korábbi pénzpoltikaiak mellé, amely megszünteti a kétosztatúságot és bizonyos hatékonysági előnyökkel is járhat.<sup>24</sup>

Jogállásából eredően az MNB nagyfokú függetlenséget élvez. Jegybanki függetlenségről beszélhetünk személyi, intézményi-funkcionális és pénzügyi értelemben. Személyi függetlenség alatt értjük, hogy a Monetáris Tanács tagjai nem kérhetnek és nem is fogadhatnak el semmilyen utasítást a kormánytól és másoktól. Általános tendencia, hogy a Monetáris Tanács tagjainak hivatali ideje hosszabb, mint a parlamenti ciklus. A személyi függetlenséget erősítik a szigorú összeférhetlenségi szabályok. Az intézményi-funkcionális függetlenség azt jelenti, hogy a jegybank feladatai pontosan rögzítettek a megfelelő jogi dokumentumokban és e meghatározott feladatokon túl nem szabnak számára más teljesítendő feladatot. Feladatai végrehajtása során kérhet iránymutatást, de nem fogadhat el utasítást. A pénzügyi értelemben vizsgált jegybanki függetlenség a jegybank állami költségvetéstől független működésének garanciáit tartalmazza.

## 1.2. A Magyar Nemzeti Bank feladatai

A Magyar Nemzeti Bank alapvető feladatai:

- kizárólagos jogosultként meghatározza és megvalósítja a monetáris politikát,
- kizárólagos jogosultként törvényes fizetőeszköznek minősülő bankjegyet és érmét bocsát ki, ideértve az emlékbankjegyet és emlékérmét is,
- kizárólagos jogosultként a magyar gazdaság külső stabilitásának megőrzése érdekében hivatalos deviza- és aranytartálékot képez és kezeli azt,
- kizárólagos jogosultként a devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez,
- kizárólagos jogosultként felvigyázza a fizetési és elszámolási, valamint értékpapír-elszámolási rendszereket, ennek keretében felvigyázza a rendszer, valamint a központi szerződő fél tevékenységet végző szervezet tevékenységét e rendszerek biztonságos és hatékony működése, továbbá a pénzforgalom zavartalan lebonyolítása érdekében, továbbá a törvényben meghatározott jogkörében részt vesz e rendszerek kialakításában,
- a feladatai ellátásához szükséges statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra,
- kialakítja a pénzügyi közvetítőrendszer ellenálló képességének növelését, valamint a pénzügyi közvetítőrendszer gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását célzó makroprudenciális politikát, ennek érdekében a törvényben meghatározott keretek között feltárja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető üzleti és gazdasági kockázatokat, elősegíti a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzését, valamint a már kialakult rendszerszintű kockázatok csökkentését vagy megszüntetését, továbbá hitelpiaci zavar esetén pedig a hitelezés ösztönzésével, a túlzott hitelkiáramlás esetén annak visszafogásával járul hozzá a közvetítőrendszer

[https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmány-jog/ch17s02.html](https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmány-jog/ch17s02.html) (letöltés dátuma: 2018. november 27.)  
2018/2.

<sup>23</sup> A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya

<sup>24</sup> Vincze Attila: Közpénzügyi sarkalatos törvények. MTA Law Working Papers, 2014/10.

gazdaságfinanszírozó funkciójának kiegyensúlyozott megvalósulásához.<sup>25</sup>

- A Magyar Nemzeti Bank egyéb feladatai:
- szanálási hatóságként jár el,
- a Pénzügyi Békéltető Testület útján gondoskodik a fogyasztó és a pénzügyi közvetítőrendszer szervezetei között létrejött – szolgáltatás igénybevételére vonatkozó – jogviszony létrejöttével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügy bírósági eljáráson kívüli rendezéséről,
- kizárólagosan ellátja pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét,
- a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosítása,
- a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens működésének elősegítése, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának felügyelete,
- az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult egyedi vagy szektorális kockázatok csökkentése vagy megszüntetése, illetve az egyes pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében megelőző intézkedések alkalmazása,
- a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybe vevők érdekeinek védelme, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése céljából.

### 1.3. A Magyar Nemzeti Bank szervezete

Az MNB részvénytársasági formában működő jogi személy, részvényei az állam tulajdonában vannak. Az MNB szervei a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság.

#### 1.3.1. A Monetáris Tanács

Az MNB legfőbb döntéshozó szerve. A Monetáris Tanács legalább öt-, legfeljebb kilenc tagú testület, amelynek tagjai az MNB elnökén és alelnökein kívül további külső tagok, akiket hat évre az Országgyűlés választ. A tanács ülésein a Kormány képviselője is részt vesz, azonban szavazati joggal nem rendelkezik. A Monetáris Tanács havonta legalább egy alkalommal ülésezik, határozatait a jelenlévők egyszerű szótöbbségével hozza.

#### 1.3.2. A Pénzügyi Stabilitási Tanács

A pénzügyi stabilitás négy fő tevékenységi területet foglal magában: a makro- és a mikroprudenciális felügyeletet, a pénzügyi fogyasztóvédelmet és a szanálást. A makroprudenciális felügyelet pénzügyi rendszer egészének biztonságát és a gazdasági növekedéshez való hozzájárulását hivatott elősegíteni. Ezzel szemben a mikroprudenciális felügyelet keretében a jegybank a pénzügyi rendszer egyes egyedi szereplőinek biztonságos működése felett őröködik, főként annak érdekében, hogy az ügyfelek megtakarításai biztonságban legyenek. A pénzügyi fogyasztóvédelem célja, hogy a jóval erősebb érdekérvényesítő képességgel és információs előnnyel rendelkező pénzügyi intézmények maradéktalanul biztosítsák a fogyasztókat megillető jogokat. A szanálás célja a rendszerszinten jelentős intézmények válság-közeli helyzetének megnyugtató rendezése a közpénzek védelme mellett. E feladatok integrált gyakorlása érdekében került sor a Pénzügyi Stabilitási Tanács létrehozására, amelyben az MNB elnöke és alelnökei, illetőleg az elnök által kijelölt vezetők rendelkeznek szavazati joggal. A Pénzügyi Stabilitási Tanács üléseit szükség szerint, általában kéthetente tartja, döntéseit a szavazásra jogosult tagok egyszerű szótöbbségével hozza, döntéseiről rendszeresen beszámol a Monetáris Tanácsnak.

<sup>25</sup> A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény alapján 2018/2.

### 1.3.3. Az igazgatóság

Az igazgatóság felelős a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak szerint a Monetáris Tanács és Pénzügyi Stabilitási Tanács döntéseinek végrehajtásáért, valamint az MNB működésének irányításáért. A Monetáris Tanács bármely, a hatáskörébe tartozó kérdés eldöntésére felhatalmazhatja az igazgatóságot. Az igazgatóság határozatait a jelenlévők egyszerű többségével hozza.

### 1.3.4. A felügyelőbizottság

Az felügyelőbizottság az MNB folyamatos tulajdonosi ellenőrzésének szerve. Az MNB belső ellenőrzési szervezete. A felügyelőbizottság tagjai az Országgyűlés által választott elnöke, valamint további három tag, a pénzügyminiszter képviselője és a miniszter által megbízott szakértő.

### 1.3.5. Az MNB elnöke és alelnökei

Az MNB elnökének személyére a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnök számára. Az elnök megbízatása hat évre szól, egy személy legfeljebb két alkalommal lehet az MNB elnöke. Az MNB legalább kettő, legfeljebb három alelnökkel rendelkezik, személyükre szintén a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnök számára.

## 1.4. A Magyar Nemzeti Bank ellenőrzése

Az MNB elnöke az Országgyűlésnek írásbeli és szóbeli beszámolási kötelezettséggel tartozik, az MNB tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés bármikor kérheti az MNB elnökének tájékoztatását. Az MNB elnöke félévente beszámol az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának. Az MNB elnökének beszámolási kötelezettsége nem eredményezheti a jegybank döntéshozó szerveibe delegált tagok függetlenségét. Az ÁSZ ellenőrzi az MNB gazdálkodását és az MNB tv.-ben foglaltak alapján folytatott tevékenységeket. Az ÁSZ ellenőrzi, hogy az MNB a

jogszabályoknak, az alapszabályának és a közgyűlése által hozott határozatoknak megfelelően működik-e. A tulajdonosi ellenőrzést a 1.3.4. pontban foglaltak szerint a felügyelőbizottság látja el. Az MNB belső ellenőrzési szerve a felügyelőbizottság irányítása alá tartozik, illetve a felügyelőbizottság hatáskörébe nem tartozó feladatok tekintetében az igazgatóság felelős döntéshozatalát támogatja.

## 2. Az Állami Számvevőszék

### 2.1. Az Állami Számvevőszék jellege

A közpénzügyi rendszer új alapokra helyezése az Állami Számvevőszék megújítását is eredményezte, amelynek első lépése az alkotmányos működés helyreállítása volt. Az intézmény korábbi elnökének megbízatása 2009. december 9-én lejárt, azaz az ÁSZ – amely ekkor az alkotmányos előírásokkal ellentétben immár nyolcadik éve alelnök nélkül működött – országgyűlési döntés hiányában 2010 júliusáig teljes jogkörű választott vezető nélkül maradt.

Magyarország Alaptörvénye és az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) szerint „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát.” Az ÁSZ jogállásából adódó legfontosabb feladata, hogy az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival támogatja az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel hozzájárul a jól irányított állam működéséhez.<sup>26</sup>

Az ÁSZ a legfőbb ellenőrző szerv. Ebből következik, hogy a magyar közjogi rendszerben egyéb olyan ellenőrző szervek és szervezetek is léteznek, melyek egymásra épülő „védelmi vonalai” biztosítják a közpénzek és a közvagyon felhasználásának ellenőrzését. Az első ellenőrzési védelmi vonal az egyes intézmények belső kontrollrendszere (különösen a belső ellenőrzés), a második védelmi vonal a

<sup>26</sup> „ÁSZ 25” – Az Állami Számvevőszék jogállása, feladatai és hatásköre. <https://www.asz.hu/hu/hirek/-asz-25-az-allami-szamvevoszek-2018/2>.

jogallasa-feladatai-es-hataskore (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

kormányzati felügyelet és ellenőrzés (pl.: az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó megyei kormányhivatalok), majd a harmadik védelmi vonalként jelenik meg a független külső ellenőrzés, amilyen a számvevőszéki ellenőrzés is.

Az ÁSZ jogállásának egyik legfontosabb jellemzője az ÁSZ függetlensége, mely megteremt az objektív, ellenőrzött szervezettől és külső befolyástól mentes munkavégzés jogszabályi környezetét. Az ÁSZ kizárólag az Országgyűlésnek alárendelten látja el feladatát, a kormányzati hierarchiától független. Ellenőrzéseit nyilvános, előre meghirdetett témákban, ellenőrzési programok alapján a nemzetközi standardokat irányadónak tekintve hajtja végre.

Az ÁSZ egyszemélyi felelős vezetés alatt álló szervezet. Az ÁSZ elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja meg. Az ÁSZ elnöke egyben a Költségvetési Tanács tagja, akit az Állami Számvevőszék hivatali apparátusa támogat az ezzel járó feladatok ellátásában. Az ÁSZ függetlenségének garanciális elemét jelentik az ÁSZ elnöki, alelnöki, vezetői és számvevői tisztségére vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályok.

## 2.2. Az Állami Számvevőszék feladatai

Az ÁSZ elsődleges feladata a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzése. Az ÁSZ az ellenőrzések alapján készült számvevőszéki jelentésekben megállapításokat és javaslatokat készít, melyekre vonatkozóan az ellenőrzött szervezeteknek intézkedési terv készítési kötelezettségük van. Az ÁSZ ellenőrzi:

- a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást,
- a központi költségvetési szervek működését, előirányzatok felhasználását, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és ezek társulása gazdálkodását,
- a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket (intézményeket), valamint az államháztartásból nyújtott támogatás, vagyon felhasználását a helyi

önkormányzatoknál, az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatoknál, a közalapítványoknál, a köztestületeknél, a közhasznú szervezeteknél, a gazdálkodó szervezeteknél, az egyesületeknél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezeteknél,

- az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban (résztulajdonban) vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyone érték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását,
- az adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét, valamint a vámhatóság tevékenységét
- a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét,
- törvényességi szempontok szerint a pártok és pártalapítványok gazdálkodását
- a választásokra, választási kampányra fordított pénzeszközök felhasználását.

Az ÁSZ tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amelyet az elnök hagy jóvá. Az ÁSZ ellenőrzésének gyakoriságát törvény, törvényi szabályozás hiányában az ÁSZ elnöke határozza meg.

## 2.3. A számvevőszéki ellenőrzés szabályai

Az ÁSZ az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki. Az ellenőrzések során a jogszabályok, az ellenőrzési program, az ellenőrzés szakmai szabályai, módszerei és etikai normák szerint jár el. Az ÁSZ az ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, aki 15 napon belül írásban észrevételt tehet, amelyre az ÁSZ 30 napon belül írásban válaszol. Az ÁSZ az általa végzett ellenőrzésről jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és

az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket. Az ellenőrzött szervezet ez alapján köteles intézkedési tervet összeállítani, amelyet az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrizhet.

### 3. A Költségvetési Tanács

Magyarország közpénzügyi megújításának egyik kiemelkedően fontos állomása volt a Költségvetési Tanács megerősítése és szervezeti átalakítása. 2011. január 1-jétől a korábbi elemzői apparátussal megtámogatott „bölcsék tanácsa” típusú testületet egy olyan háromtagú tanács váltotta fel, amelynek – a köztársasági elnök által kinevezett szakértő elnöke mellett – hivatalból tagja a kormánytól független két intézmény, a Magyar Nemzeti Bank és az Állami Számvevőszék elnöke.<sup>27</sup> A Költségvetési Tanács 2011-ben még csak véleményezési jogkörrel rendelkezett, 2012-től pedig már a költségvetési törvény megalkotásához az előzetes hozzájárulása szükséges.

#### 3.1. A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai

2006 tavaszán az államháztartási adatok romlásának okán felmerült az állandó költségvetési szabályok bevezetésének lehetősége és egy független költségvetési intézmény felállításának terve, részben a monetáris politika mintájára, ahol az MNB Monetáris Tanácsának felügyelete alatt 2001 óta működött az inflációs cél követésének rendszere.<sup>28</sup> A független költségvetési intézmény felállítására két főbb javaslat látott napvilágot. Az egyik a svéd költségvetési tanácshoz hasonló intézmény volt, amelyet szakmaileg a makro-költségvetési elemzésben jártas szakértőkkel rendelkező állami számvevőszék támogat. A másik javaslat egy viszonylag nagy, saját apparátussal rendelkező, országgyűlési költségvetési hivatal volt. A szervezetrendszer

felállításának kérdése mellett a másik fontos és vitatott terület annak a kérdése volt, hogy az intézmény kapjon-e jogosultságot a szabályok betartásának kikényszerítésére. 2007 nyarán a Pénzügyminisztérium nyilvánosságra hozott egy tervezetet, amely rendelkezett a költségvetési szabályok bevezetéséről és az országgyűlési költségvetési hivatal felállításáról.

A Költségvetési Tanácsot a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hívta életre. A törvény a KT-t az Országgyűlés törvényhozási tevékenységét támogató háromtagú, független testületként konstituálta. A KT szervezetére vonatkozóan két koncepció került kidolgozásra, az egyik alapján a KT tagjai az MNB és az ÁSZ mindenkori elnökei, valamint az államfőt képviselő szaktekintély, a KT Titkársága pedig egy összefoglaló, szervező feladatokat ellátó háttér biztosítására volt hivatott, a másik koncepció alapján a KT tagjai az államfőt képviselő szaktekintély, valamint az ÁSZ és az MNB vezetői által javasolt szakemberek, Titkársága pedig önálló költségvetési forrásból működő, jelentős létszámú apparátusként vázolták fel. 2010 végéig e második elképzelés valósult meg, amikor is 2009-ben a köztársaság elnök, az ÁSZ elnöke és az MNB elnöke által jelölt egy-egy személyt az Országgyűlés kilenc évre megválasztott. A KT feladatköre a makrogazdasági előrejelzések, a költségvetési törvényjavaslatok és más törvényjavaslatok külső tételekre gyakorolt hatására készítendő becslések, valamint a költségvetési adatokra vonatkozó technikai kivetítések készítésére irányult, döntési joga nem volt.<sup>29</sup>

A 2008. évi LXXV. törvény 2010-es módosítása a KT-t teljesen átalakította és egy teljesen új szervet hívott életre. A háromtagú testület immár a köztársasági elnök által kinevezett

<sup>27</sup> Domokos László: Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. <https://polgari-szemle.hu/archivum/84-2014-marcius-10-evfolyam-1-2-szam/magyarorszag-jobban-teljesit/573-megujított-koezpenzuegyek-megujított-allami-szamvevoszek> (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

<sup>28</sup> Kopits György – Romhányi Balázs: a Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, LVII. évf., 2010. július-augusztus (573-590. o.) 2018/2.

[http://epa.oszk.hu/00000/00017/00172/pdf/01\\_kopits-romhanyi.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00017/00172/pdf/01_kopits-romhanyi.pdf) (letöltés dátuma: 2018. november 27.)

<sup>29</sup> Várnay Ernő: *Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfékek*.

[https://old.mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk\\_127266/Varnai\\_elUadas\\_2011\\_05\\_11.pdf](https://old.mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk_127266/Varnai_elUadas_2011_05_11.pdf) (letöltés dátuma: 2018. november 27.)

elnökből, valamint az ÁSZ és az MNB elnökéből tevődik össze. Feladata pedig a költségvetési törvény tervezetéről történő véleménynyilvánítás lett. A KT-t végül az Alaptörvény emelte alkotmányi szintre, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg.

### 3.2. A Költségvetési Tanács összetétele és működési alapelvei

A KT a köztársasági elnök által kinevezett elnökből, valamint az ÁSZ és az MNB elnökéből áll. A KT elnökének büntetlen előéletű, magyar állampolgár, kiemelkedő szakmai ismeretekkel, illetve tapasztalatokkal rendelkező közgazdász végzettségű személy nevezhető ki. A KT elnökének nem nevezhető ki olyan személy, aki tagja az Országgyűlésnek, a Kormánynak, illetve állami vezető, bíró, ügyész, kormánytisztviselő, állami tisztviselő vagy köztisztviselő, továbbá aki szolgálati viszonyban áll.

A KT testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében. A KT független, kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét. Tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőiben egymástól függetlenek. Az ÁSZ és MNB elnökének a KT munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait. A KT munkájában képviselt álláspont az ÁSZ és az MNB elnökét elnöki feladataik ellátása során nem köti. A KT elnöke a költségvetési törvény és

módosításának tárgyalásakor jogosult részt venni az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén, ott felszólalhat, véleményét kifejtheti.

### 3.3. A Költségvetési Tanács feladatai

A Kormány megküldi a központi költségvetési törvény tervezetét, amelyről a KT véleményt nyilvánít. A KT a tervezet kézhezvételét követő 10 napon belül észrevételt tehet, illetve a tervezettel való egyet nem értését jelezheti. A Kormány a tervezetet a KT véleményének kézhezvételét követően nyújthatja be az Országgyűlésnek. Az Országgyűlésben történő megtárgyalás során dönt a KT a költségvetési törvényhez szükséges előzetes hozzájárulásáról, vagyis egyetértési jogot gyakorol. Az Alaptörvény szerint ugyanis a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a KT előzetes hozzájárulása szükséges. A KT tehát örökös az államadósság mértékére vonatkozó, Alaptörvényben rögzített előírások betartása felett.

## V. Összegzés

Tanulmányomban az Alaptörvény hatálybalépésével átalakult közpénzügyi rendszer bemutatását tettem meg, amely során a közpénzügyi szervek ismertetésére helyeztem a hangsúlyt. Látható, hogy az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetével egy részletesebb, szigorúbb gazdasági, pénzügyi szabályozást dolgozott ki az Alkotmánnyal szemben, amelynek egyik fő nívója a Költségvetési Tanács alkotmányos szintre emelése és a Magyar Nemzeti Bankkal, valamint az Állami Számvevőszékkal azonos státuszra emelése.

*Kézirat lezárva: 2018. december 15.*

**Bubori Nóra Beáta,  
Fekete Kristóf Benedek,  
Molnár Alexandra  
joghallgatók**

*Pécsi Tudományegyetem*

*Állam- és Jogtudományi Kar*

**Beszámoló a Pécsi Közigazgatási  
és Munkaügyi Bíróságon tett szak-  
mai látogatásról**

2018. november 9-10-én a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszéke által tartott „Az államhatalom feletti kontroll sajátosságai” és „A magyar igazságszolgáltatási rendszer átalakulása az Alaptörvény hatályba lépését követően” elnevezésű tantárgyak keretében nyílt lehetősége ellátogatni a kurzusok hallgatóinak a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra (KMB), módjuk volt kívül-belül megtekinteni annak legújabb épületét.

A kurzusok résztvevői a Pécsi KMB elnökének, Sipos Balázs bíró úrnak, a Győri KMB bírójának, Varga Zoltánnak, valamint a PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék vezetőjének, Tilk Péternek előadásait hallgathatták meg.

Az egymást követő szakmai napokon az előadók ismertették a kötelező tananyagot túl a közigazgatási és munkaügyi bírászkodás gyakorlati oldalát, jogrendszerünkben betöltött szerepét.

Első nap, a joghallgatók elsőként Sipos Balázs előadását hallgathatták a bírói pályára lépést meghatározó körülményeiről, és az azt követő (várható) szakmai előmenetelről. A bírói létet részletes szabályozó háttérjogszabályokon túlmenően azonban kötetlenebb formában is elmesélte saját tapasztalatait, hogy ő maga hogyan „került” a bíróságra. Dióhéjban azt is elmondta, miként zajlanak a mindennapok a bíróságon, milyen ütemben folynak a

bírósági ügyek. Külön kitért az egyes és a társasbíráskodás, az ülnökök (laikus elem) tárgyalásban betöltött szerepére; továbbá ismertette a bíróság szervezeti felépítését, működésének fontosabb elemeit, illetve a jelenleg végbemenő közigazgatási és munkaügyi bírósághoz köthető változásokat.

A második előadásban Tilk Péter ismertette az alkotmányjogi panaszok befogadásának, és azok el-, illetve visszautasításának lehetséges indokait. Prezentációjában részletesen bemutatta az Alkotmánybíróság erre vonatkozó gyakorlatát, valamint a bíróságok Alkotmánybírósághoz fordulásának tendenciáját.

A harmadik előadást Varga Zoltán tartotta. Expozójában a közelmúltban hozott bírósági és alkotmánybírói döntésekről, azok körülményeiről beszélt. Vázolta, miként megy végbe egy bírói kikérdezés (Európai Unió Bíróság: előzetes döntéshozatal iránti kérelem), valamint bemutatta az általa készített alkotmánybírói indítványokat. Kiemelte, hogy egy bírónak érzékelnie kell, ha egy jogszabály körül alkotmányossági problémák vannak: ilyen esetben az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia.

Második nap a hallgatókra terelődött a hangsúly, ugyanis a három előadó kérdéseket tett fel a bíróságokkal kapcsolatban. Ezt a hallgatók írásban, saját megszerzett tudásuk és „jogérzékük” alapján kitöltötték, majd zárásképpen interaktív módon Sipos Balázs „elnöklésével” közösen beszéltek át.

A szerzők ezúton szeretnének köszönetet mondani Sipos Balázsnak és Varga Zoltánnak a gondolatébresztő előadásaiért, a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság munkatársainak, valamint külön köszönet illeti Tilk Péter tanszékvezető urat, hogy megvalósulhatott egy ilyen fajta szakmai látogatás. Rengeteg új és hasznos információval gazdagodhattunk, amelyeket a későbbi tanulmányaink során kitűnően fogunk tudni hasznosítani.



# Kiadványajánló

## A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalon vagy a [kodifikator@kodifikator.hu](mailto:kodifikator@kodifikator.hu) e-mail címen megrendelhetők.**

1. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2016 (6.500 Ft.)
2. **Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter:** Alkotmánytani alapok. Pécs, 2015 (5000 Ft.)
3. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2015 (4.000 Ft.)
4. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
5. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
6. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.):** A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.):** Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
9. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalról ingyenesen letölthetők.**

### 1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

### 2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.