

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3042/2023. (II. 8.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 15. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Győri Ítéltábla tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő Cgtf.IV.25.680/2019/2/II. számú, törvényességi felüyeleti eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 15. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és azt semmisítse meg, tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és M) cikk (1) bekezdésével.
- [2] Az alapügyben megállapított tényállás szerint a kérelmezett szociális szövetkezet a cégnyilvántartás adatai szerint a 2013. május 24. napján kelt alapszabállyal jött létre. A kérelmezettel szemben a kérelmező ügyész azért kezdeményezett törvényességi felüyeleti eljárást a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 74. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján, mert a kérelmezett nem módosította az alapszabályát az Sztv. 2017. január 1. napjától hatályos (az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2016. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 34–39. §-aival módosított) rendelkezéseinek megfelelően. A kérelmezett szociális szövetkezet a 2017. január 1. napjától hatályos törvényi rendelkezésektől eltérően nem viselte nevében a fő tevékenységére utaló megjelölést [Sztv. 14. § (2) bekezdése], tagjai között pedig nem volt legalább egy helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása (a továbbiakban együtt: önkormányzat), vagy jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet [Sztv. 15. § (1) bekezdése]. Az Sztv. 108/B. § (3) bekezdése értelmében a bejegyzett szövetkezetek (így a kérelmezett is) 2018. január 1. napjáig voltak (illetőleg jelen esetben lettek volna) kötelesek az Sztv. módosítása miatt alapszabály-módosításokat elvégezni, valamint az Sztv. megváltozott követelményeit teljesíteni.
- [3] Miután a kérelmezett az Sztv. módosított rendelkezéseiből fakadó követelményeknek nem tett eleget, a Szombathelyi Törvényszék Cégbírósága a Ctv. 80. § (1) bekezdése alapján felhívta a kérelmezett szociális szövetkezetet a törvényes működés helyreállítására. A kérelmezett a végzésre sem nyilatkozatot nem tett, sem pedig a törvényes működés helyreállítása iránt nem intézkedett, ezért a cégbíróság 2019. augusztus 1. napján kelt Cgt. 18-19-000206/4. számú végzésével a kérelmezettet a további működéstől eltiltotta, megszűntnek nyilvánította és elrendelte a kényszertörlési eljárás megindítását.
- [4] A kérelmezett a cégbíróság végzésével szemben fellebbezést terjesztett elő, melyben a végzés hatályon kívül helyezését és a törvényességi felüyeleti eljárás megszüntetését kérte. A kérelmezett azt is állította, hogy az Sztv. 2017. január 1. napjától hatályos 15. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért kérte, hogy az indítványozó kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó a kérelmezett jogi érvelését részben osztotta, és az alábbiak szerint kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [5] Az indítvány szerint az Sztv. 2017. január 1. napjától hatályos 15. § (1) bekezdése a korábban alapított, a cégjegyzékbe már bejegyzett szociális szövetkezetek részére (azonnali hatályú jogalkotásként) olyan újabb kötelező tagsági feltételt írt elő, mellyel a szociális szövetkezeteknek korábban (az alapításukkor) nem kellett számolniuk, az Sztv. 15. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat, illetve karitatív közhasznú jogállású szervezet kötelező tagsága pedig egyben kényszertagság is. A törvény megfogalmazása szerint ilyen tag nélkül a szociális

szövetkezet nem működhet, és a feltételt nem teljesítő szociális szövetkezet törvényességi felügyeleti eljárásnak, és végső soron a működéstől való eltiltásnak és megszüntetésnek teszi ki magát. Az Sztv. 15. § (1) bekezdése az indítvány szerint azért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvét, mert nem csupán a jövőre nézve, a 2017. január 1. napját követően alapított szociális szövetkezetekre vonatkozóan írja elő az önkormányzat vagy karitatív közhasznú szervezet kötelező tagságát, hanem a már korábban, eltérő tagsági feltételek alapján megalapított szociális szövetkezetekre is alkalmazandó. Ez a szabályozás ezért részben (figyelemmel arra, hogy a már működő szövetkezetekre is irányadó) visszaható hatályú, részben (figyelemmel a Módtv. 2016. december 14-i kihirdetésére és 2017. január 1-i hatálybalépésére) azonnali hatályú jogalkotásnak minősíthető.

- [6] Az indítványozó szerint az Sztv. 15. § (1) bekezdése az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás szabadsága elvét is sérti, a szociális szövetkezetek tagjai ugyanis önkormányzat vagy karitatív közhasznú jogállású szervezet taggá válása hiányában tagjaik számára már nem lesznek képesek munkafeltételek megteremtésére, szociális helyzetük javítására az ennek érdekében választott szociális szövetkezeti formában. Az Sztv. 15. § (1) bekezdése így végső soron elvonja a korábbi szövetkezeti tagoktól a vállalkozásuk ilyen formában való gyakorlásának jogát.
- [7] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján eljárva az indítvány elbírálása előtt megkereste az igazságügyi minisztert.

## II.

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

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

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”

- [9] 2. Az Sztv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„15. § (1) A szociális szövetkezetnek a természetes személy tagjain kívül legalább egy helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása (a továbbiakban együtt: önkormányzat), vagy jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet tagjának kell lennie.”

## III.

- [10] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [11] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján (főszabályként), ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján megsemmisíti az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezést, az az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható, ekként az Alkotmánybíróságnak a megsemmisített jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben történő alkalmazása kizárásáról nem kell külön rendelkeznie.

- [12] 2. Az Sztv. támadott rendelkezését (2017. január 1. napjától kezdődő hatállyal) a Módtv. módosította. A módosítás jogalkotói indokolása szerint „[a] visszaélések megelőzését szolgálja az a módosítás, amely előírja, hogy a szociális szövetkezetnek legalább egy helyi önkormányzat (ideértve az önkormányzati társulást is) tagjának kell lennie.” Az indokolás szerint „[a] törvény a már működő szociális szövetkezetek számára átmeneti rendelkezésekben megfelelő határidőt biztosít a szervezeti átalakulások végrehajtására.” Ez a határidő az Sztv. 108/B. § (3) bekezdése alapján 2018. január 1. napja volt.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta meg. Az indítvány szerint az Sztv. 15. § (1) bekezdése azáltal, hogy a már korábban jogszerűen létrejött és működő szociális szövetkezetekre vonatkozóan is szigorította a tagsági követelményeket, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [14] 3.1. Az Alkotmánybíróság a 8/2022. (V. 25.) AB határozatában a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának vizsgálatával kapcsolatosan az alábbiakat rögzítette. „Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás *per definitonem* nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálandó, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatálybalépés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell vizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyok megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet.” (Indokolás [19])
- [15] A visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a jogalkotó a jövőre nézve ne lenne jogosult valamely (adott esetben fennálló, tartós jogviszonyokat is érintő) jogi szabályozás módosítására, ugyanakkor azonban a jogalkotó szabályozási mozgástere nem teljesen korlátlan ilyen esetekben. A fennálló, tartós jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás egyik korlátja a jogállamisághoz kapcsolódóan a bizalomvédelem elve, amely egy jogszabály változatlan fennmaradásához fűzött megalapozott és a jog eszközeivel is védett várakozás. Az Alkotmánybíróságnak e körben esetről esetre azt kell értékelnie, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához és kiszámíthatóságához fűződő érdeke között {3296/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [51]}. A fennálló, tartós jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás másik korlátja pedig a kellő felkészülési idő követelménye. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, azaz a jogalkotó kellő időt biztosítson a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [42]}. A kellő felkészülési idő követelménye akkor sérül, ha az új, illetve többletkötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése között a felkészülési idő elmarad, vagy az annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem (vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán) tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [16] 3.2. Az Sztv. 2017. január 1. napját megelőzően hatályos 15. § (1) bekezdése értelmében a szociális szövetkezetnek a természetes személy tagjain kívül helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása, továbbá jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet lehetett a tagja. A Módtv. az Sztv. 15. § (1) bekezdését akként módosította, hogy 2017. január 1. napjától kezdődően immáron kötelezővé tette legalább egy önkormányzat vagy karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet tagságát. Figyelemmel arra, hogy az Sztv. 108/B. § (3) bekezdéséből egyenesen következik, hogy az Sztv. 15. § (1) bekezdése szerinti, 2017. január 1. napjától hatályos többletkövetelményt a már korábban létrejött szociális szövetkezeteknek is teljesíteniük kell, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Sztv. 15. § (1) bekezdése a már működő szociális szövetkezetek működési feltételeit elnehezítette (szigorította).

- [17] 3.3. A Módtv. 2016. december 14. napján került kihirdetésre, és az Sztv. 15. § (1) bekezdését 2017. január 1. napjától kezdődő hatállyal módosította, azaz a szabályozás hatályba léptetése nem visszamenőlegesen történt.
- [18] 3.4. Az Sztv. 15. § (1) bekezdése jelen esetben egy, a múltban keletkezett tartós jogviszonyt (nevezetesen a 2017. január 1. napját megelőzően létrejött szociális szövetkezetek működési feltételeit) a jövőre nézve módosította.
- [19] Az Sztv. 108/B. § (3) bekezdése értelmében a már korábban létrejött szociális szövetkezetek a tagságukra vonatkozó további feltételt nem a jogszabály hatálybalépésének napjával (2017. január 1.), hanem 2018. január 1. napjától voltak kötelesek teljesíteni. A feltétel teljesítésére biztosított (a jogszabály hatálybalépéséhez képest is egyéves) határidő alkotmányjogi értelemben, figyelemmel a módosított kötelezettség tartalmára, nem tekintendő olyan kirívóan rövid időtartamnak, mely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő követelménye sérelmét eredményezné.
- [20] Az érintett (2017. január 1. napját megelőzően létrejött) szociális szövetkezetek ugyanakkor alkotmányjogi értelemben véve bízhattak a korábbi jogi szabályozás változatlanosságában is (bizalomvédelem elve). Az Alkotmánybíróságnak ezért azt is értékelnie kellett a szabályozás alkotmányosságának vizsgálata során, hogy volt-e a szabályozás módosításának (a szociális szövetkezetek tagságára vonatkozó feltételek szigorításának és azoknak a már korábban létrejött szociális szövetkezetekre való alkalmazásának) alkotmányosan elfogadható indoka.
- [21] Ahogyan arra részben a Módtv. jogalkotói indokolása, részben az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válasza is utalt, a jogi szabályozás módosítására mindenekelőtt a szociális szövetkezetek működésével kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok alapján került sor. A módosítás célja a visszaélések megelőzése volt, annak érdekében, hogy az eredeti jogalkotói célok (a hátrányos helyzetben lévő foglalkoztatása) oly módon valósulhassanak meg, hogy a szabályozás egyúttal szűkítse a munkajogi szabályokkal való visszaélés lehetőségét. A rendeltetésszerű, az eredeti jogalkotói céloknak megfelelő joggyakorlás elvének biztosítása és az adott jogszabály alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai alapján a jogszabályi környezet jövőre vonatkozó, kellő felkészülési idővel bevezetett módosítása az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányosan elfogadható indoknak tekinthető.
- [22] 3.5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme az indítványban foglaltak alapján nem állapítható meg.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta meg. Az indítvány szerint az Sztv. módosított rendelkezése következtében a szociális szövetkezet tagjai már nem képesek munkafeltételek megteremtésére, szociális helyzetük javítására az ennek érdekében választott szociális szövetkezeti formában, ekként a rendelkezés elvonja a tagoktól a vállalkozásuk ilyen formában való gyakorlásának jogát.
- [24] 4.1. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Az M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozáshoz fűződő jogot, valamint a foglalkozás szabad megválasztását. Ezek az alaptörvényi rendelkezések nyújtanak lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbeli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához, melyek a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesülnek az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. A vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolútizálható és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]; 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben ugyanakkor (tekintettel arra, hogy alkotmányos alapelvről, és nem pedig alapvető jogról van szó) nem lehet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében az alapvető jogok korlátozásának feltételeire előírt szabályokat alkalmazni {3111/2015. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett értékelnie, hogy az Sztv. 15. § (1) bekezdése

elzárja-e a már működő (a korábban hatályos feltételek alapján létrejött) szociális szervezeteket a tevékenységük folytatásától.

- [25] 4.2. Az Sztv. 2017. január 1. napját megelőzően hatályos 15. § (1) bekezdése kifejezetten lehetővé tette, hogy természetes személyek mellett önkormányzatok és karitatív közhasznú jogállású szervezetek is szociális szervezetek tagjai lehessenek. Az Sztv. 2017. január 1. napjától kezdődően ezt a rendelkezést akként módosította, hogy minden szociális szervezet esetén legalább egy önkormányzat vagy karitatív közhasznú jogállású szervezet tagságát kötelezővé tette, legkésőbb 2018. január 1. napjától kezdődően.
- [26] A szabályozás ennek megfelelően nem zárta el a 2017. január 1. napját megelőzően létrejött szociális szervezeteket a tevékenységük további folytatásától, hanem ahhoz egy (a tagságra vonatkozó) többletkövetelményt írt elő, melynek teljesítésére a jogalkotó a törvény hatálybalépéséhez képest egyéves felkészülési időt is biztosított. Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában pedig arra is utalt, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:44. § (1) bekezdése alapján a szociális szervezet a tagságra vonatkozó többletkövetelményt egy másik szociális szervezettel való egyesülés útján is teljesítheti, illetőleg a 3:39. §-a, vagy a 3:366. § (3) és (4) bekezdése alapján gazdasági társasággá is átalakulhat (korlátolt felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság), mely gazdasági társaságok nonprofit formában is működtethetőek. Ennek megfelelően az Sztv. 2017. január 1. napjától hatályos 15. § (1) bekezdésének nem szükségszerű következménye a korábban létrejött szociális szervezetek tevékenységének felszámolása: a jogalkotó kellő felkészülési időt biztosított számukra az új tagsági követelményrendszer teljesítésére, és még a többletkövetelmény teljesítésének esetleges elmaradása esetén is lehetséges, hogy a szociális szervezet tagjai a tevékenységüket (más jogi formában, vagy egyesülés útján változatlan jogi formában, csak megváltozott szervezeti keretek között) tovább folytathassák.
- [27] Az Alkotmánybíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az Sztv. 15. § (1) bekezdése az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével sem ellentétes.
- [28] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Sztv. 15. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2023. január 24.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2281/2022.

