

*Dr. Sulyok Tamás Úr részére*  
elnök

Alkotmánybíróság

Budapest

e-mail: [tajekoztatas@mkab.hu](mailto:tajekoztatas@mkab.hu)

**Tisztelt Elnök Úr!**

Az Országgyűlés képviselői az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVA Törvény) meghatározott rendelkezéseinek az Alkotmánybíróság által a kihirdetésre visszamenő hatállyal történő megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt (a továbbiakban: Indítvány) II/02280/2021. számon tartja nyilván.

Engedje meg Elnök Úr, hogy a Transparency International Magyarország Alapítvány mint a közpénzek átlátható felhasználásáért Magyarországon tizenöt éve küzdő civil szervezet kifejtse az arra vonatkozó álláspontját, hogy a KEKVA Törvény 11. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés összeegyeztethetetlen a nemzeti vagyongazdálkodásra és az azzal való gazdálkodásra vonatkozó alkotmányos követelményekkel és emiatt a KEKVA Törvény 11. § (3) bekezdése ellentétes az Alaptörvénnyel.

I./

Megállapításaink megfogalmazása során abból indulunk ki, hogy az állam tulajdonából alapítói, illetve csatlakozói vagyongazdálkodás folytán közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok tulajdonába kerülő vagyongazdálkodó a tulajdonos személyének a megváltozása ellenére megőrzi közvagyon mivoltát. E kiinduló feltételezésünket annak ellenére érvényesnek tartjuk, hogy az Indítványban részletesen kifejtett érvekből kiviláglik a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok jogi státuszának tisztázatlansága. Az Indítvány kimerítően ismerteti azokat az okokat, amelyekből következően önmagában az ellentétes az Alaptörvénnyel, hogy a KEKVA Törvény önkényesen válogat a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok jogállására alkalmazandó polgári jogi (magánjogi) és közjogi előírások között. Az Indítványban szereplő érvanyag megismétlését szükségtelennek tartjuk. Abbéli meggyőződésünket, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok tulajdona közvagyonnak minősül, az alábbi érvekkel támasztjuk alá.

1. Az Alaptörvény a nemzeti vagyongazdálkodásra vonatkozó 38. cikkben, annak az Alaptörvény kilencedik módosítása során megállapított (6) bekezdésében teremt meg a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokra vonatkozó szabályozás alkotmányos alapjait. Ebből következően az alkotmányozóként eljáró Országgyűlés is úgy vélte, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok által tulajdonolt vagyongazdálkodó a nemzeti vagyongazdálkodás körébe tartozik.
2. A nemzeti vagyongazdálkodásról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 7. § (1)-(2) bekezdései értelmében a „nemzeti vagyongazdálkodás alapvető rendeltetése a közfeladatok ellátásának biztosítása”, továbbá a „nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyongazdálkodó [...] elsődlegesen a közfeladatok ellátásához [...] szükséges [...] használata, hasznosítása, gyarapítása [...]”, míg az Nvtv. 1. § (2) bekezdése értelmében az állam tulajdonában álló dolgok a nemzeti vagyongazdálkodásba tartoznak. Ebből következően az állam által a tulajdonában álló nemzeti vagyongazdálkodó terhére közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványoknak tett vagyongazdálkodó is szükségképpen a nemzeti vagyongazdálkodó a közfeladatok ellátásához szükséges használatát és gyarapítását kellett

megvalósítsa. A józan ész szabályai szerint vagyongyarapítás semmi esetre sem valósulhatott meg akkor, ha az állam a tulajdonában álló nemzeti vagyon terhére úgy juttatott alapítói vagy csatlakozói vagyont közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványnak, hogy a vagyonjuttatással egyszersmind meg is szüntette a juttatott vagyon közvagyon mivoltát.

3. A józan ész szabályai szerint az sem tehető fel alappal, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok, amelyeknek az elnevezése is arra enged következtetni, hogy közfeladatot látnak el és közérdekű tevékenységet fejtenek ki, a tulajdonszerzéssel magánvagyonná transzformálnák az állam által alapítói vagy csatlakozói vagyonjuttatás keretében juttatott nemzeti vagyont.
4. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a „[...] jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”. Az a feltételezés, hogy az állam által alapítói vagy csatlakozói vagyonjuttatás keretében közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványnak juttatott vagyon közvagyon mivolta megszűnt volna, a fent kifejtettekből következően nem állja ki a józan ész próbáját és ezáltal ellenkezik az Alaptörvény 28. cikkében foglalt követelménnyel.
5. Bár jogi kötőerővel semmi esetre sem rendelkezik, arra vonatkozó álláspontunk kialakításakor, miszerint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok tulajdona közvagyonnak minősül, figyelemmel voltunk Orbán Balázs miniszterhelyettes e tárgykört érintő nyilatkozatára is, amelyben kifejtette, hogy „Semmilyen magánalapítványba nem történik vagyonszervezés”, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány „szabályszerű működését nagyon komoly rendszer védi – ennek kikényszerítéséért a bíróságtól a számvevőszékig tartozó intézményrendszer garantál”. (Külön gyorsítópályát kell ácsolni a legtehetségesebb magyar fiataloknak - Interjú Orbán Balázzsal, <https://bit.ly/2Ux8FQv>).

## II./

A KEKVA Törvény 11. § (3) bekezdésének első és második mondatában foglalt rendelkezések értelmében „Az alapítvány az állam által juttatott vagyont és annak hozamát közvetlenül vagy közvetett módon a közfeladatra, illetve közérdekű célra fordítja. Ennek során az alapítvány a piaci magánbefektető elvével összhangban gazdálkodási tevékenységet végezhet, ami nem veszélyeztetheti a közfeladat-ellátást.” E rendelkezés és az Alaptörvény közötti összhang hiánya szempontjából a piaci magánbefektető elve bír döntő jelentőséggel. Az alábbiakban ezért a piaci magánbefektető elvének kialakulását, az elv rendeltetését és az állami vagyonnal történő gazdálkodással szemben a piaci magánbefektető elvéből levezethető követelményeket ismertetjük.

1. A piaci magánbefektető elve az Európai Bizottság elmúlt 30 éves gyakorlatában alakult ki, az elv az állami támogatások gazdasági elemzésére és ezen keresztül az állami támogatások tiltott vagy megengedett voltának a megállapítására szolgáló tesztrendszereket foglalja magába.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A piaci magánbefektető elvét először egy 1984-es bizottsági dokumentum említette. Bulletin of the European Communities No 9 1984. Volume 17. Part Three Documentation. 5. Public Authorities' Holdings in Company Capital, 3.3. pont, p. 94. o.

2. A Bizottság állami támogatás fogalmáról szóló közleménye<sup>2</sup> részletesen kifejti a piacgazdasági szereplő teszt (piaci magánbefektető elv) feltételeit és ismerteti, hogy a piaci magánbefektető elve alapján annak meghatározásához, hogy valamely közjogi szerv által megvalósított befektetés állami támogatásnak minősül-e, meg kell vizsgálni, hogy hasonló körülmények között és rendes piacgazdasági feltételek mellett tevékenykedő, hasonló méretű magánbefektető végrehajtotta volna-e a szóban forgó befektetést.<sup>3</sup>
3. A piaci magánbefektető elvének értelmében a piacra belépő közjogi szervezetek magatartását rendes piaci körülmények között eljáró, hasonló gazdasági magánszereplők magatartásával kell összevetni annak meghatározása érdekében, hogy az ilyen közjogi szervezetek által végrehajtott gazdasági ügyletek biztosítanak-e nem megengedett előnyt az ügyletben érintett másik felek számára.
4. A piaci magánbefektető elvének főbb elemei az alábbiak:
  - i. Rendes esetben minden körültekintő piacgazdasági szereplő előzetes értékelést készítene – például üzleti terv formájában – egy projekt stratégiai és pénzügyi kilátásairól. Nem elegendő utólagos gazdasági értékelésekre támaszkodni, melyekben visszamenőlegesen megállapítják, hogy az érintett tagállam által tett beruházás valóban nyereséges volt.<sup>4</sup>
  - ii. Ha egy tagállam úgy érvel, hogy piacgazdasági szereplőként lépett fel, kétség esetén olyan bizonyítékokkal kell szolgálnia, amelyek igazolják, hogy az ügyletre vonatkozó döntést olyan gazdasági értékelések alapján hozta meg, amilyeneket hasonló körülmények között egy észszerűen eljáró (az érintett közjogi szervhez hasonló jellemzőkkel bíró) piacgazdasági szereplő is készített volna az ügylet jövedelmezőségének vagy gazdasági előnyeinek meghatározása céljából. Az értékeléseknek objektív kritériumokon kell alapulniuk, és azokat nem befolyásolhatják politikai megfontolások.<sup>5</sup>
  - iii. Általában megállapítható, hogy az egy ügylet összhangban áll a piaci feltételekkel, ha az ügyletet hasonló helyzetű közjogi szervezetek és

<sup>2</sup> Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (C/2016/2946)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719(05))

<sup>3</sup> A piaci magánbefektető elvét eredetileg az Európai Bíróság alakította ki, lásd a Bíróság C-142/87. sz., Belgium kontra Bizottság („Tubemeuse”) ügyben 1990. március 21-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1990:125) 29. pontját; a Bíróság C-305/89. sz., Olaszország kontra Bizottság („Alfa Romeo”) ügyben 1991. március 21-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1991:142) 18. és 19. pontját; a Törvényszék T-16/96. sz., Cityflyer Express kontra Bizottság ügyben 1998. április 30-án hozott ítéletének (ECLI:EU:T:1998:78) 51. pontját; a Törvényszék T-129/95., T-2/96. és T-97/96. sz., Neue Maxhütte Stahlwerke és Lech-Stahlwerke kontra Bizottság egyesített ügyekben 1999. január 21-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:1999:7) 104. pontját; a Törvényszék T-228/99. és T-233/99. sz., Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra Bizottság egyesített ügyekben 2003. március 6-án hozott ítéletét (ECLI:EU:T:2003:57)

<sup>4</sup> A Bíróság C-124/10. P. sz., Bizottság kontra EDF ügyben 2012. június 5-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2012:318) 82–85. és 105. pontja.

<sup>5</sup> A Bíróság C-124/10. P. sz., Bizottság kontra EDF ügyben 2012. június 5-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2012:318) 82–85. pontja. Lásd még a Bíróság C-214/12. P., C-215/12. P. és C-223/12. P. sz., Land Burgenland kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. október 24-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2013:682) 61. pontját.

magánszereplők azonos feltételek között, azonos kockázatokat vállalva és azonos megtérülési kilátásokkal hajtanak végre (pari passu ügylet).<sup>6</sup>

- iv. Amennyiben az eszközök, áruk és szolgáltatások adásvételére vagy más hasonló ügyletre versenyen alapuló, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és feltételekhez nem kötött közbeszerzési eljárás eredményeként kerül sor a közbeszerzésekre vonatkozóan az Európai Unió működésére vonatkozó szerződésben foglalt elveknek megfelelően, feltételezhető, hogy az ügylet megfelel a piaci feltételeknek.
- v. Az eszközök, áruk vagy szolgáltatások értékesítésére vonatkozó pályázati eljárás feltételekhez nem kötött, ha az értékesítésre kínált eszközöket, árukat és szolgáltatásokat általában valamennyi potenciális vevő szabadon megvásárolhatja és saját céljaira felhasználhatja, függetlenül attól, hogy működtet-e bizonyos vállalkozásokat. Amennyiben feltételként írják elő, hogy a vevőnek az általános nemzeti jogból vagy a tervező hatóságok határozatából levezethető kötelezettségtől eltérő olyan különleges kötelezettséget kell vállalnia a közigazgatási szervek javára vagy közérdekből, amelyet egy magáneladó nem követelne meg, a pályázati eljárás nem tekinthető feltételekhez nem kötöttnek.

### III./

A fenti II. pontban kifejtettekből egyértelműen megállapítható, hogy a piaci magánbefektető elve értelmében az ezen elv szerint gazdálkodó állami (közjogi) szervezet a befektetési során köteles úgy eljárni, mint a rá jellemző tulajdonságokkal rendelkező magángazdasági szereplők. Ezáltal a KEKVA Törvény 11. § (3) bekezdése maga is alátámasztja az arra vonatkozó álláspontunkat, miszerint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány tulajdona közvagyonnak minősül. A piaci magánbefektető elve az állami (közjogi) szervezetek gazdálkodásával szemben támaszt követelményeket, vagyis a piaci magánbefektető elvének alkalmazására kötelezett szervezet fogalmilag nem lehet más mint állami (közjogi) szervezet. Azáltal, hogy a KEKVA Törvény 11. § (3) bekezdésében a piaci magánbefektető elvéhez köti a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány gazdálkodását, a jogalkotó maga is közvagyonnak tekinti a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány tulajdonát, ellenkező esetben nem rendelkezett volna el, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány, gazdálkodása során, a piaci magánbefektető elve szerint járjon el.

### IV./

A nemzeti vagyonra és az azzal való gazdálkodásra vonatkozó tartalmi alkotmányossági követelményeket az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése annak kimondásával határozza meg, hogy az állam tulajdona nemzeti vagyon, amely kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeket egyebek mellett az Nvtv. ülteti át a gyakorlatba. Preambuluma értelmében a jogalkotó az Nvtv.-t a „nemzeti vagyonnak a közérdek és a közösségi szükségletek céljára történő hasznosítása, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával, a nemzeti vagyonnal való átlátható és felelős gazdálkodás követelményeinek hosszú távú meghatározása érdekében az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdése alapján” alkotta meg. Az Nvtv. fenti I/2. alpontban idézett 7. § (1)-(2)

<sup>6</sup> Lásd a tekintetben a Törvényszék T-296/97. sz., Alitalia kontra Bizottság ügyben 2000. december 12-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2000:289) 81. pontját.

bekezdésében foglalt rendelkezések további, konkrét követelményeket támasztanak a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodással szemben.

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében, valamint az Nvtv. hivatkozott rendelkezéseinek az értelmében a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladatok ellátásának biztosítása.

A piaci magánbefektető elve ugyanakkor azt követeli meg a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványtól, hogy gazdálkodási tevékenysége során úgy járjon el, ahogyan a rendes piaci körülmények között eljáró, hasonló jellemzőkkel bíró gazdasági magánszereplők. A piaci magánbefektető elve a piacra belépő és befektetőként viselkedő állam befektetői magatartásával szemben fogalmaz meg elvárásokat. A piaci magánbefektető elve által támasztott követelmények nem alkalmazhatók az állami közfeladatellátásra. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány rendeltetése közfeladatok ellátása és közérdekű célok megvalósítása, ami nem tekinthető olyan piacra lépést magában foglaló magánbefektetői tevékenységnek, amire a piaci magánbefektető elve alkalmazható lenne. Márpedig a KEKVA Törvény 11. § (3) bekezdése éppen ezt teszi, hiszen a piaci magánbefektető elvét a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok közfeladatellátására rendeli alkalmazni.

Vagyis a KEKVA Törvény 11. § (3) bekezdése a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány közfeladatellátásával összefüggő, az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó nemzeti vagyon-gazdálkodásra terjeszti ki és rendeli alkalmazni a piaci magánbefektető elvében megfogalmazódó magángazdálkodási követelményeket. Ezzel szemben a piaci magánbefektető elve a nemzeti vagyonnal gazdálkodó szervezeteknek kizárólag az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglaltak körén kívül eső gazdálkodási tevékenységére nézve foghatna helyt.

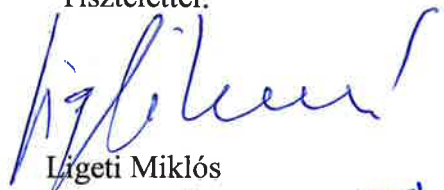
Az eddig kifejtettekből megállapíthatóan a piaci magánbefektető elvének a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány közfeladatellátására történő alkalmazását elrendelő, a KEKVA Törvény 11. § (3) bekezdésében található rendelkezés ellentétes az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.

Arra kérem Elnök Urat, hogy a Transparency International Magyarország Alapítvány jelen levélben kifejtett érveit szíveskedjék tolmácsolni az alkotmánybíráknak. Kérem továbbá Elnök Úrnak a jelen amicus curiae szövegének az Alkotmánybíróság honlapján történő nyilvánosságra hozatala iránt történő szíves intézkedését.

Elnök Úr szíves közreműködését megköszönöm.

Budapest, 2021. június 28.

Tisztelettel:



Ligei Miklós  
jogi vezető

**Transparency International  
Magyarország Alapítvány**  
1055 Budapest, Falk Miksa u. 30. 4./2.  
Adószám: 18192744-2-41