

FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉKI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI REGIONÁLIS KOLLÉGIUM ÚJTJÁN

FŐLAJSTROMSZÁM

Postai/Cyberpost / Elektronikus / Faxon/E-irai

Erkezett: 2018 MÁRC 09.

PÉLDÁNY: 1 IV: 2, 14

MELLÉKLET: 15 db

FŐLAJSTROMSZÁM: 13K 700450/18/14

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG



ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám: IV/ 557 -0 /2018

iktatószám: 33749-9/2018

Erkezett: 2018 MÁRC 23.

Példány: 1 Kezelőiroda:

Melléklet: 15 db

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

(Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium útján)

Elsőfokú döntés: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016

jelenlegi elsőfokú ügyszám: Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium: 13.K.700.450/2018)

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Magyar Nemzeti Bank

indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjeszti elő:

1) Összefoglalás és az indítványozó kérelme

Az indítványozó, mint Alaptörvényben meghatározott kötelezettség teljesítésére feljogosított, sarkalatos törvényben foglaltak szerint független, zártkörűen működő részvénytársaság, az Alaptörvény és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNB tv.) alapján ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. A pénzügyi rendszer a nemzetgazdaság alrendszere, ami ugyanakkor a társadalmi rendszer egyik legfontosabb alrendszere. A pénzügyi szektor stabilitása, működőképességének biztosítása pedig egyértelműen közérdek, mert annak sérelme a teljes nemzetgazdaságra súlyos következményekkel jár és a sérelem kizárólag – sokszor az Alaptörvényben biztosított alapjogok korlátozásával járó - rendkívüli pénzügyi áldozatok árán állítható helyre. Az MNB függetlensége az Alaptörvényben és az MNB tv.-ben meghatározott feladatok gyakorlását biztosítja, és ezek ellátásán keresztül közvetlenül a pénzügyi rendszer és a nemzetgazdaság tekintetében fennálló közérdeket szolgálja. Az MNB Alaptörvényben meghatározott feladatai gyakorlásának ellehetetlenülése a közérdek közvetlen sérelmével jár. Az MNB-nek, mint jogi személynek ezen feladatok ellátása egyidejűleg joga és kötelezettsége.

Az MNB Alaptörvényben meghatározott feladataihoz kapcsolódó hatáskörből fakadó döntések meghozatalára a Pénzügyi Stabilitási Tanács (PST) jogosult. Az MNB tv. 2014. február 25. napjától hatályos 13. § (11) bekezdése – szemben a korábbi szabályozással, amely az aláírás jogának átruházásáról rendelkezett – a kiadmányozási jog átruházását tette lehetővé. A törvény indokolása egyértelművé teszi, hogy a jogalkotó szándéka szerint a kiadmányozás a döntés jogát is magában

foglalja, így a különböző szintű, vezetői megbízással rendelkező munkavállalók a hatáskör gyakorló PST nevében és felelősségére, de önállóan hoznak döntést, azaz nem csupán a PST által meghozott döntés aláírására jogosultak.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016/20. számú, majd a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítéletében a fenti ügyrendben meghozott H-JÉ-III-B-76/2016. számú határozatot megsemmisítette, mert álláspontjuk szerint a döntést meghozó és aláíró aiek elvontan a PST döntési jogát. A Kúria ítéletében rögzítette, hogy a kiadmányozás fogalmát – amelyet a döntés aláírásával azonosított – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) egyértelműen meghatározza, ezért az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását mellőzte.

A bíróságok annak ellenére, hogy az Alaptörvény 28. cikke alapján nem csupán lehetőségük, de az Alaptörvényből fakadó köteleességük a jogalkotói cél vizsgálata (amely minden más jogértelmezési módot megelőz: „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét **elsősorban** azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik”), a jogszabály tartalmának azzal összhangban való megállapítása, a jogszabály céljának figyelembevételét tudatosan mellőzték. A jogalkotói szándék figyelembe vétele esetén a bíróságoknak más jogi következtetésre kellett volna jutniuk. Az Alaptörvény 28. cikkének mellőzése sérti a hatalommegosztás elvét, mivel a bíróságok kiléptek jogértelmezői szerepükből és így jogalkotóvá váltak, valamint sérti a jogbiztonság elvét is, hiszen a jogértelmezés alkotmányos kereteinek bírósági figyelmen kívül hagyása önkényes jogértelmezésnek nyithat teret.

A Bíróságok alapvetően jogot értelmeznek, mely tevékenység alaptörvényi fundamentumát, keretét az Alaptörvény 28. cikke határozza meg (ismételten utalva a jogalkotói cél, mint vizsgálandó szempont elsődlegességére). Az az eljárás, ami explicit kizárja ezen alaptörvényi rendelkezés alkalmazását, nem tekinthető az Alaptörvény szerinti bírósági tevékenységnek, másként fogalmazva: a Kúria által lefolytatott eljárás azáltal, hogy az Alaptörvény 28. cikkét tudatosan negligálta, csak formailag felelt meg a bírósági eljárásnak, tartalmilag nem tekinthető tisztességes bírósági eljárásnak, vagy akár csak bírósági eljárásnak sem.

A jelen ügy alapvető kérdése az, hogy a bíróság szabadon mellőzheti-e az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását, az ilyen eljárás biztosítja-e a peres félnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéséből fakadó alapjogait, továbbá – a bírói jogalkotás veszélye nélkül – figyelmen kívül hagyható-e a jogalkotói cél akkor, amikor az amúgy aggálytalanul megállapítható. Kérdés továbbá, hogy az MNB tv. rendelkezéseinek értelmezése során a bíróság figyelmen kívül hagyhatja-e az indítványozó sajátos függetlenségével biztosított, Alaptörvényben rögzített feladatainak ellátását, mellőzheti-e a konkrét jogalkotói cél vizsgálatát arra hivatkozással, hogy adott fogalom más jogterületeken egyértelmű tartalommal bír.

A bírósági döntések következménye sokrétű:

- a) a PST, egy jelenleg 9 tagú testület maga kénytelen meghozni minden közigazgatási döntést (az indítványozó eljárásai során évente kb. 5000 döntést hoz), amely így a működés és a nemzetközi egyezményből is fakadó kötelezettség teljesítésének ellehetetlenülését eredményezi;
- b) az ítéletekben foglalt jogértelmezés elfogadása esetén felmerülhet, hogy az elmúlt 4 évben hozott valamennyi, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott kb. 16.000 döntést is semmisnek kell tekinteni. Ezáltal a 2014. február 25. napját követő időszakban tett legtöbb intézkedés (engedélyek, bírságok, felügyeleti intézkedések, stb.) jogi sorsa kérdésessé vált;
- c) a bírósági döntések ezáltal a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását is veszélyeztetik;

- d) a Kúria – ítéletének a bíróságok munkáját orientáló szerepe miatt - Alaptörvény 28. cikkét tudatosan, explicit módon kizáró eljárása alaptörvényellenes bírósági jogértelmezési gyakorlat meghonosodását eredményezhetné, amely lerontaná az Alaptörvény rendelkezéseit.

Álláspontunk szerint a Kúria ítéletében foglaltakkal ellentétben a kiadmányozás nem csak az aláírás jogát jelenti, az indítványozó esetében pedig kifejezetten magában foglalja a döntés jogát is. A bíróság és a Kúria az MNB tv. 13. § (11) bekezdése értelmezése során nem csupán elmulasztotta, de a Kúria ítéletének [32] pontja szerint tudatosan mellőzte az Alaptörvény 28. cikk alkalmazását, ezzel kapcsolatosan a jogalkotói cél vizsgálatát. Ennek eredményeképpen született meg az a bírósági álláspont, miszerint az indítványozó alelnöke – aki az MNB tv. és annak indokolása ismeretében hozott döntést – hatáskör hiányában hozott döntést, amely így semmis.

Véleményünk szerint nem csupán arról van szó, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Kúria nem fogadta el az indítványozó jogi álláspontját, hanem döntésével szembehelyezkedett az MNB tv. 13. § (11) bekezdése szerinti szabályozással és az amögött meghúzódó jogalkotói céllal, azt figyelmen kívül hagyta, a leírt jogszabályhely helyett saját szabályt alkalmazott, kvázi jogot alkotott, amely még a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete által szerkesztett értelmező szótárral is ellentétes. Az indítványozó szerint a jelen indítványban megjelölt bírósági döntések sértik a hatósági és bírói jogalkotás tilalmát és a tisztességes eljáráshoz való jogot. A Kúria olyan fogalom meghatározást vett alapul, amelyet jogszabály tételesen nem tartalmaz, amelynek érvényessége az indítványozó által felhívott példák alapján a közigazgatási eljárásjogban megkérdőjelezhető. Ezáltal sérült az indítványozó tisztességes eljáráshoz való joga a fent megjelölt lényeges jogkérdés tekintetében.

A Kúria a kiadmányozás fogalmára vonatkozó álláspontját az ítélete elvi tartalmaként határozta meg, így döntése a konkrét ügyön messze túlmutató, a teljes magyar közigazgatásra, számos hatóság döntéseire is irányadó lehet.

Az indítványozó sarkalatos törvény, az MNB tv. 2. § (1) bekezdése alapján független szervezet, függetlensége pontosan azt a célt szolgálja, hogy feladatait akár még az állami akarat ellenében is ellássa. Ez a függetlenség garantálja, hogy a monetárispolitikai célok, a pénzügyi stabilitás és a felügyelési tevékenység során kizárólag a közérdek figyelembe vételével járjon el.

Az Alaptörvény 28. cikke – amely a jogalkotói cél vizsgálatát elsődleges szempontként határozza meg – a jogi gondolkodás, jogértelmezés határozott, szándékoltan jelentős megújítását szolgálja. Ezen rendelkezéssel egy új szemlélet jelent meg, amely elmozdulva a szigorú jogpozitivisták szemléletétől a jogszabályi rendelkezések többoldalú vizsgálatát már nem csak abban az esetben kívánja meg, ha a nyelvtani értelmezés kérdéses. Ahogy arra az Alaptörvény indokolása is rámutat a 28. cikkben keresztül „*az Alaptörvény meghatározza a bírói jogértelmezés irányvonalait: a bíróságok jogalkalmazó tevékenységük ellátása során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni, ez azonban nem zárja ki az egyéb jogértelmezési formákat. Egyúttal a jogértelmezés kiindulópontjaként azt rögzíti, hogy a jogszabályok a józan észnek megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.*” A jelen esetben a bíróság explicit mellőzte az Alaptörvény 28. cikk alkalmazását, így az ügy egyben annak kérdését is felveti, hogy a bíróságok milyen mértékben követik az Alaptörvény szabta ezen új irányvonalat. Erre tekintettel is indokolt a t. Alkotmánybíróság eljárása. A Kúria – ítéletének a bíróságok munkáját orientáló szerepe miatt - Alaptörvény 28. cikkét tudatosan, explicit módon kizáró eljárása alaptörvényellenes bírósági jogértelmezési gyakorlat meghonosodását eredményezné, amely lerontaná az Alaptörvény rendelkezéseit.

Az Abtv. 27. §-a alapján kérjük a t. Alkotmánybíróságot, hogy – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016/20. számú jogerős ítéletére is kiterjedő hatállyal – állapítsa meg a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg a hivatkozott bírósági döntéseket. Kérjük, hogy a t. Alkotmánybíróság a döntésében állapítsa meg, hogy a megjelölt bírósági döntések azon okból alaptörvény-ellenesek, hogy figyelmen kívül hagyták az MNB tv. 13. § (11) bekezdésével kapcsolatosan a jogalkotói célt, ezzel a bíróságok megsértették az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésében és 28. cikkében foglaltakat, továbbá az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében és (7) bekezdésében foglalt jogait, valamint érdemben ellehetetlenítették az indítványozónak az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében foglalt feladata teljesítését, amely sérti az indítványozó sarkalatos törvény garantálta függetlenségét és feladatkörét. Kérjük annak megállapítását, hogy az MNB tv. 13. § (11) bekezdésével összefüggésben a kiadmányozás kizárólag aláírásként történő értelmezése a jogalkotói céllal ellentétes.

2) Előzmények

A 2013. október 1. napján hatályba lépett MNB tv. 13. § (2) bekezdés k) pontja alapján kizárólag a Pénzügyi Stabilitási Tanács (PST), mint az indítványozó testületi szerve volt jogosult a hatósági ügyekben döntést (végzést és határozatot) hozni. A PST döntését a törvény szerint az MNB elnökének kellett aláírnia, aki – kizárólag – az aláírás jogát volt jogosult átruházni. Az indítványozó már az MNB tv. hatályba lépését megelőzően jelezte a Kormány számára, hogy a törvény végrehajtása ebben a formában nyilvánvalóan lehetetlen, mivel a legfelsőbb vezetőkből álló testületnek évi több ezer döntést magának kell meghoznia, annak tartalmától és jelentőségétől függetlenül. Szükséges volt – hasonlóan a számos hatóságnál és más szervezeteknél kialakított rendhez – magának a döntési jogosultságnak a delegálhatóságát biztosítani, amely lehetővé teszi, hogy a döntések jelentőségüktől függően a vezetői szervezetrendszer különböző szintjein, de a PST nevében és felelősségére kerüljenek meghozatalra.

A jogalkotó az indítványozó érveit elfogadta és az MNB tv. 2014. február 25. napjától hatályos 13. § (11) bekezdése – ellentétben a korábbi szabályozással, amely egyértelműen *aláírási jogot* említett – már a *kiadmányozási jog* átruházását tette lehetővé az MNB által alkalmazott vezetői megbízatással rendelkező személyre. Azt, hogy a jogalkotó a döntési jogosultság átruházását kívánta biztosítani, a törvényi rendelkezés jelenleg is hatályos szövegéhez fűzött jogalkotói indokolás egyértelműen alátámasztja: a „*törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács a [...] hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen [...].*”

A PST tehát a jogszabálynak és a teljesen világos, határozott jogalkotói akaratnak, a jogszabály céljának megfelelően alakította ki ügyrendjét. Az ügyrend a kiadmányozás fogalma körében rögzítette a döntés jogát és meghatározta, hogy a különböző döntéseket milyen szinten kell meghozni. Az indítványozó 2014. február 25. napjától kezdődően ezen ügyrendben foglaltak szerint járt el. A döntési jogosultság különböző vezetői szintek közötti megosztása teszi lehetővé a felügyeleti hatáskör ellátását olyan formában, hogy az egyidejűleg biztosítja az ügyfelek jogainak érvényesülését is. A döntési jogosultság delegálása biztosítja, hogy a PST – számos, a testület hatáskörébe tartozó egyéb feladatain túl – a legnagyobb jelentőségű ügyekre koncentrálhasson, azokban döntés hozzon.

Az indítványozó a fentiekben ismertetett eljárásrendben – a PST ügyrendjében delegált hatáskör gyakorlás során - hozta meg H-JÉ-III-B-76/2016. számú határozatát, amelyben az indítványozó a

„f.a.” volt igazgatósági tagja, [REDACTED] személyi felelősségét állapította meg a társaságnak az ügyfeleket több milliárd forinttal megkárosító, jogsértő működésével összefüggésben.

Az ügyfél a határozat bírósági felülvizsgálata iránt keresetet terjesztett elő, amelynek eredményeképpen a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016/20. számú ítéletében hatályon kívül helyezte az indítványozó említett határozatát. Az ítélet indokolása szerint a határozat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján semmis, melynek okán a bíróság az egyéb kereseti kérelmeket nem bírálhatta el. Az ítélet indokolása szerint a semmisség oka az, hogy a döntést nem a Pénzügyi Stabilitási Tanács, hanem az azt aláíró alelnök saját nevében hozta meg, a Pénzügyi Stabilitási Tanács hatáskörének elvonásával.

Miután az ítélet egyértelműen szembehelyezkedett a fent ismertetett jogalkotói céllal, az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelynek alapvető gondolata az volt, hogy – különösképpen az indítványozó esetében, figyelemmel a jogalkotói célra – a kiadmányozás fogalma nem szűkíthető le a döntés aláírásának jogára, hiszen a konkrét jogszabály tartalmának megállapításakor nem hagyható figyelmen kívül a jogszabály célja.

A Kúria a jogerős ítéletet – részben eltérő indokolással – Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítéletében hatályában fenntartotta és az indítványozót új eljárás lefolytatására utasította. A Kúria döntésének lényegét a kiadmányozás fogalmának értelmezése képezi, álláspontja szerint a kiadmányozási jogkörben eljáró személynek csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, csupán tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt (Kúria ítélete, 31. pont). A Kúria kiemelte, hogy a Ket. „egyértelmű szabályozására” tekintettel nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására (32. pont). A Kúria ítéletében rögzítette továbbá, hogy

- az ügy az indítványozó hatáskörébe tartozik, az eljárása hivatalból indult meg, a felperest az alperes erre feljogosított szervezeti egysége értesítette, a vizsgálatot ő folytatta le, a jelentést is az erre felhatalmazott szervezeti egység kézbesítette a felperesnek (26. pont);
- a Ket. 121. § (1) bek b) pontja alapján semmisnek kell tekinteni mind a pozitív, mind a negatív hatáskörlevonás tilalmába ütköző döntéseket. Pozitív a hatáskörlevonás, ha egy másik szerv, személy az egyébként hatáskörrel rendelkező hatóság helyett dönt, negatív, ha más hatóság meghatározott tartalmú döntés meghozatalára utasítja a hatóságot. A hatáskör elvonás abszolút semmisségi ok (29. pont). Az MNB tv. 46. § következtében nincs akadálya a Ket. 19. § (3) és (4) bek. első mondatai alkalmazásának (30. pont).
- az indítványozó ügyrendje nem törvény, nem alkalmas hatáskör telepítésére (30. pont);
- az MNB tv. az alperes előadásától eltérő szabályozást tartalmaz, az ügyrend teljes mértékben egyezik az alperesi előadással, amikor a kiadmányozásba beleérti a döntéshozatalt is, azonban az ügyrend csak magyarázza, de nem legitimálja az MNB eljárását (33. pont);
- a felügyeleti jogkört az MNB gyakorolja, a határozatot az MNB tv 13. § (1) és (2) bek. alapján a PST hozza meg az MNB tv 8. § b) alapján a MNB szerveként, a PST döntése az MNB döntéseként jelenik meg (34, 35. pont);
- az MNB tv. 13. § (11) bek. alapján csak a kiadmányozás átruházására kerülhet sor, a hatáskör átruházása kizárt (36. pont).

A Kúria ítéletével a „kiadmányozás” szó jelentését kizárólag az okirat (döntés) aláírására vonatkozó jogként határozta meg, holott a „kiadmányozás” szó tartalma több forrás (köztük az MTA Nyelvtudományi Intézete által szerkesztett Magyar Nyelv Értelmező Szótára) és a világos miniszteri indokolás szerint is ennél bővebb: döntéshozatal és a döntést megtestesítő okirat aláírása is egyben.

A Kúria azon álláspontját, miszerint a „kiadmányozási jog delegálása nem foglalja magába a hatáskör gyakorlóját megillető döntési jogosultság átruházását”, a döntés **elvi tartalmaként** határozta meg, így az nem kizárólag az indítványozó ügyeiben, hanem minden olyan közigazgatási perben irányadó lesz, ahol a döntéshozatal és kiadmányozás kérdése felmerül. Miután a hatáskör hiánya semmisségi ok, amelyet a bíróság hivatalból észlel, ehhez még az sem szükséges, hogy a felperes keresete ilyen kifogást tartalmazzon.

A Kúria a döntését követően már két másik perben is a fentiekkel azonos döntést hozott, illetve a Kúria döntése más bíróság döntését is megalapozta

A döntés hatása kettős: kihat mind az indítványozó napi működésére, mind a megelőző 4 év teljes felügyeleti tevékenységére, de elvi tartalma miatt a közigazgatás jelentős részét is érintheti, valamint az Alaptörvény jogértelmezési keretet megállapító 28. cikkelye alkalmazásának explicit kizárása elfogadhatatlan irányba terelheti a teljes magyar igazságszolgáltatási tevékenységet.

Miután a Kúria a döntési jog delegálását egyértelműen kizárta, a PST a jövőben maga köteles minden (évi kb. 5000) döntést meghozni. Figyelemmel arra, hogy a döntés alatt a tényállás megértését, a jogi szabályozás áttekintését, annak a tényállásra alkalmazását, a jogkövetkezmény kiválasztását és a megszövegezett határozat elfogadását értjük, nyilvánvaló, hogy a Kúria értelmezése azzal a következménnyel jár, hogy valamennyi döntést a PST hoz meg, de eljárása – a működés fenntartása érdekében – formális lesz. Az ítélet tehát az indítványozó egyik döntéshozó szervét megbénítja, egyidejűleg gyakorlatilag kizárja, hogy az indítványozó a az Alaptörvényből fakadó feladatát, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét, ezzel összefüggésben pedig a jegybanki tevékenységét ellássa: a PST úgy kénytelen napi szinten nagyszámú döntést meghozni, hogy az ügy kellő mélységben történő megismerése a legnagyobb gondosság mellett sem lehetséges (erre részletesebben a 7. pontban térünk ki). Ez közvetve egyéb feladatai végzését is ellehetetleníti.

A bírósági döntés további következménye, hogy alapot ad az elmúlt 4 évben átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott közel 16 ezer közigazgatási döntés jogszerűségének megkérdőjelezésére, amely amellet, hogy a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt jelentőségű pénzügyi közvetítőrendszer viszonyait „függő jogi helyzetbe” helyezi, egyben az indítványozót jogi eljárások tömegének teszi ki, amely szintén akadályozza működését, kötelezettségei teljesítésének ellehetetlenülését eredményezheti.

A döntés deklaráltnan figyelmen kívül hagyja az indítványozó sajátosságaira tekintettel megfogalmazott jogalkotási célt, ellehetetleníti az indítványozó Alaptörvényben meghatározott feladatainak a jogállamiság követelményeinek megfelelő ellátását és ezzel egyidejűleg csorbítja a nemzetközi egyezményből is fakadó függetlenségét, továbbá a bíróság azon kötelezettsége megsértésének minősül, hogy jogértelmezése során az Alaptörvény szabta keretek között járjon el.

Ismételten hangsúlyozzuk, a Kúria álláspontját általánosságban, elvi tartalommal hozta meg, így téves jogértelmezése számos hatóság tevékenységére is kihat, miután a rájuk irányadó jogi szabályozás, illetve az általuk alkotott belső ügyrendek a kiadmányozás fogalmát az indítványozóval azonos értelemben használják. Ezáltal a bíróságok döntése a konkrét ügyön messze túlmutat.

3) Az indítványozó esetében nem kizárt az alkotmányjogi panasz befogadása

Elsődlegesen azt kívánjuk tisztázni, hogy az indítványozó jogosult-e az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt előterjeszteni.

3.1. Az MNB tv. 1. § (2) bekezdése alapján az MNB, valamint szerveinek tagjai az e törvényben foglalt feladataik végrehajtása és köteleességeik teljesítése során **függetlenek**¹, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) és a (3) bekezdésben meghatározott esetek kivételével az Európai Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól. A Kormány vagy bármilyen más szervezet tiszteletben tartja ezt az elvet és nem kíséri meg az MNB, valamint szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.

Hangsúlyozzuk, hogy az indítványozó függetlensége valamennyi tevékenysége tekintetében érvényesül, még a működési formájában (zártkörűen működő részvénytársaság) is elkülönül az egyéb állami, hatósági szervektől. Az indítványozó létezését és működését az Alaptörvényben és az az alapján elfogadott sarkalatos törvényben meghatározott tevékenység – amelynek gyakorlása egyidejűleg jog és kötelesség – határozza meg.

Az indítványozó törvényben hangsúlyozott függetlensége, amely más hatóságoktól alapvetően megkülönbözteti, két aspektusból is jelentőséggel bír:

a) Miután az indítványozó nem az államigazgatás része, hanem attól hangsúlyozottan elkülönülő független entitás, az indítványozó esetében nem áll fenn olyan körülmény, amely az alkotmányos jogvédelem mellőzését indokolná. Az államigazgatási szervek esetében az Alaptörvény rendelkezései inkább érvényesítendő kötelezettségként jelennek meg, mint az érdekükben alkalmazható jogvédelem alapja. Az indítványozó azonban a jogrendszer egyedi, más szervekhez nem hasonlószerű szereplője, így függetlenségéből egyrészt az is következik, hogy – szigorúan tevékenysége végzése érdekében – hasonlóan más jogi személyekhez az Alaptörvény védelmét élvezheti. Az indítványozó sarkalatos törvényben meghatározott függetlensége azt fejezi ki, hogy – ellentétben más hatóságokkal – a nemzetközi egyezményekből következő feladatait akár még az állami akarattal szemben is teljesítenie kell. Ez a függetlenség nem teljes és nem valós, ha az indítványozó nem tudja igénybe venni az Alkotmánybíróság eljárását olyan célok érdekében, amelyeket maga az Alaptörvény is rögzít. Nem elképzelhető a független feladatellátás, ha végső soron az Alkotmánybíróság által nem kényszeríthető ki az MNB számára a tisztességes bírósági eljárás joga és a jogorvoslathoz való jog, ugyanis a Bíróság alaptörvény ellenes jogértelmezési keret használatával ténylegesen képes jogellenesen befolyásolni a független MNB működését, feladatellátását, végső soron akár pénzügyi stabilitási-, akár monetárispolitikai céljainak elérését. Az ilyen alaptörvényellenes bírósági (kúriai) joggyakorlat egyetlen korlátja az Alkotmánybíróság lehet, indokolt hát biztosítani jelen ügyben a panasz benyújtásának lehetőségét. A jelen ügy tárgya nem a bíróság által hatályon kívül helyezett konkrét döntés, hanem az indítványozó tevékenysége végzésének alapvető keretei, a jogszerűségében megkérdőjelezett döntéshozatali rendje, ezáltal alkotmányos feladataik ellátása.

b) A per során eljáró bíróságok a kiadmányozás fogalmának tisztázása körében nem hagyhatták volna figyelmen kívül, hogy az indítványozóra sajátos szabályok vonatkoznak. Ennek részleteire az 7) pontban kifejtett érvelésünkben térünk vissza részletesebben.

Az Alaptörvény az indítványozót önálló alkotmányos szervként nevesíti, és az Országgyűlés az indítványozót alaptörvényi szinten ruházza fel a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének feladatával, akként, hogy az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében rögzíti, hogy amellet, hogy az indítványozó sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért, ellátja a

¹ Az MNB tv. ezen rendelkezése **nemzetközi kötelezettségvállaláson** alapul (az Európai Unióról szóló szerződés 130. cikk - az EKSz. korábbi 108. cikke).

pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. Az Alaptörvény az indítványozó feladatai, szervezete vonatkozásában robosztus, időtálló jogi szabályozást ír elő, ugyanis az Alaptörvény a 41. cikk (5)-(6) bekezdésében az indítványozó feladatai, szervezete és működése részletes szabályainak sarkalatos törvényben való meghatározását kívánja meg.

Az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében kifejezetten rögzített felügyeleti tevékenység kiemelt jelentőségét az Alkotmánybíróság is elismeri: a 3029/2018. (II. 6.) AB határozat [14] pontjában rámutatott arra, hogy: „Ahogy arra a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat rámutatott, „[a] pénzügyi rendszer a nemzetgazdaság alrendszere, ami viszont a társadalmi rendszer egyik legfontosabb alrendszere (pl. a politikai mellett). A »dominó-hatás« folytán akár egyetlen pénzintézet bedőlése tovagyűrűzhet, ronthatja az országkockázatot, ez leminősítést és államadósság-növekedést okozhat, az negatívan érinti a beruházási szférát, a foglalkoztatást, a szociális ellátórendszereket stb.” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [162]}. A pénzügyi szektor egészének stabilitása, működőképességének biztosítása olyan közérdek, mely a tulajdont (és vagyoni autonómiát) érintő beavatkozást indokoltta tehet, a tulajdon társadalmi felelősségére, nemzetgazdasági szerepére, szociális kötöttségére figyelemmel {Vö. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [165]}.” A független monetáris politika megvalósítását – amely szintén nemzetközi kötelezettségvállalásból fakadó alkotmányos feladat – akadályozza a bíróságok döntésében megfogalmazott álláspont.

Az MNB tv. 4. § (9) bekezdése a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét az indítványozó egyéb feladatává teszi, ennek ellátására az indítványozó ugyanezen jogszabályhely (12) bekezdése szerint kizárólagosan jogosult. Az MNB tv. 4. § (9) bekezdésének d) pontja alapján az indítványozó feladata a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybevevők érdekeinek védelme, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése.

Nem szól érv amellett, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok védelme egy törvény alapján független intézményt ne illessen meg, figyelemmel arra is, hogy az indítványozó eljárása elsődlegesen és alapvetően nem „az államhatalom” érdekei, hanem az Alaptörvényben is rögzített célok érvényesülését szolgálja.²

Az indítványozó hatóságként jár el a 4. § (9) bekezdésében meghatározott feladatkörében a 39. § (1) bekezdésében meghatározott törvények hatálya alá tartozó személyek, szervezetek, valamint tevékenységek feletti folyamatos felügyelet gyakorlása során (MNB tv. 45. § a) pontja). A törvény ezáltal egyértelművé teszi, hogy az indítványozó annak ellenére nem hatóság, hogy hatósági eszközt kap felügyeleti tevékenysége érvényesítése érdekében. Álláspontunk szerint a hatósági jogkör – figyelemmel az indítványozó sarkalatos törvényben rögzített függetlenségére – eszköz, nem pedig az indítványozó minőségét meghatározó jellemző.

Az indítványozó Alaptörvényben előírt feladatainak, azaz alkotmányos kötelezettségének ellátását jelentős mértékben veszélyezteti a Kúria felülvizsgálati eljárásában hozott ítéletében foglalt álláspont.

Egyrészt a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete körében a döntéshozatali rendnek a Kúria határozatában foglaltak szerinti megváltoztatása a felügyeleti tevékenység hatékony, azonnali reagálást lehetővé tévő intézkedési lehetőségét alapvetően **ellehetetleníti**. A kiadmányozásnak a közigazgatás körében alkalmazott rendje – amelyet részletesen az 7) pontban ismertetünk – több szintű döntéshozatalt tesz lehetővé. Az indítványozó döntéshozatali szerve, a PST testület.

² A függetlenség garانتálása tekintetében vö. Európai Unióról szóló szerződés 130. cikk - az EKSz. korábbi 108. cikkét is.

Nyilvánvaló, hogy évi kb. 5000 döntést egy testület nem tud olyan formában meghozni, hogy ez egyidejűleg az ügyfelek tisztességes eljárásához fűződő jogát is biztosítsa.

Másrészt akár még az indítványozó elsődleges célját megvalósító, az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos feladatát, a **monetáris politika meghatározását és végrehajtását is közvetetten érintheti**, hogy a döntésből következően a bíróság lényegében az indítványozó döntéshozatali rendjének jogszerűségét kérdőjelezte meg. A monetáris politikát meghatározó jegybank alapvető értéke a hitelesség, amely a monetáris politikai eszközrendszer működtetése során kiemelt jelentőséggel bír. A válság óta a jegybankok nemzetgazdasági jelentősége megnövekedett, jegybanki döntések súlya hangsúlyosabbá vált, vagyis a jegybanki hitelesség egyre inkább alapérték. A döntések alapot adhatnak arra, hogy – ahogy erre már volt is példa – harmadik személyek részéről rosszindulatú célzattal olyan elemzések jelenjenek meg, amelyek a felügyeleti tevékenység egészének jogszerűségét és ezzel összefüggésben az MNB hitelességét kérdőjelezzik meg. Az ilyen cikkek, elemzések az indítványozó hitelességének megingatásán keresztül még a monetáris politika hatékonyságát is csökkenthetik, beszűkíthetik a monetáris politika mozgásterét, ami egy potenciális válsághelyzetben kritikussá is válhat, nem beszélve a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása veszélyeztetésének lehetőségéről. A monetáris transzmissziós mechanizmus – vagyis az a folyamat, amely során a jegybank monetáris tevékenysége a magán- és üzleti szektor döntéseire hatást gyakorol – előfeltétele a pénzügyi stabilitás, amely azonban hatékony pénzügyi felügyelet nélkül nem lehetséges.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogalkalmazás kiszámíthatósága az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott alkotmányos követelmény, a jogbiztonság része [pl. 2/2015. (II. 2.) AB határozat, 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, 3/2017. (II. 21.) AB határozat]. A jogbiztonságnak tehát a hatósági határozatok végrehajtásába vetett bizalom megszilárdításában is fontos szerepe van. Nem vitatjuk, hogy alkotmányos elvárás az, hogy az indítványozó, mint közhatalommal rendelkező szerv, a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtse ki a tevékenységét [56/1991. (XI. 8.) AB határozat], de legalább ilyen fontos annak biztosítása, hogy az Alaptörvényben biztosított, a jogállam alapvető elemének minősülő jogbiztonság másik vetülete, a jogalkalmazás kiszámíthatósága is megvalósuljon. A Kúria egyedi ügyben hozott, az indítványozó döntéshozatali rendjét utólagosan jogszabályellenesnek nyilvánító döntése nemcsak az adott egyedi ügyben, hanem az indítványozó által 2014. február 25-e óta követett, az MNB tv.-nyel, valamint az MNB tv. indokolásában foglaltakkal összhangban álló, számos döntés bírósági felülvizsgálata során ezen értelmezés jogszerűségének próbáját kiálló gyakorlatát kérdőjelezi meg. A Kúria ítéletének meghozatala során nem került értékelésre az MNB tv.-ben meghatározott, a közigazgatási gyakorlatban nem általánosan alkalmazott testületi hatósági döntéshozatali rendszer, amelynek működését maga az MNB tv. indokolása is egyértelművé teszi.

Az indítványozót az alkotmányjogi panasz befogadhatósága szempontjából nem lehet az állami szervek szokásos kategóriájába besorolni. Az indítványozó határozatának indoka nem az állami akarat, hanem az MNB tv. 4. § (9) bekezdésében meghatározott célok érvényesítése. Az indítványozó függetlensége pontosan azért garantált az Alaptörvény és a sarkalatos törvények alapján, hogy a törvényi kötelezettségei ellátása érdekében akár még az állami akarral szemben is el kell járnia, ami egyben jog és kötelezettség is számára. Ez a függetlenség garantálja, hogy a monetáris célok, a pénzügyi stabilitás és a felügyeleti tevékenység során kizárólag a közérdek figyelembevételével járjon el. Az Alaptörvény alapján sarkalatos törvényi rendelkezéssel deklarált felügyeleti célok kifejezetten nevesítik a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens működésének elősegítését, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának

felügyeletét, a kockázatok csökkentését, a pénzügyi szolgáltatásokat igénybevevők érdekeinek védelmét, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítését.

3.2. Az indítványozó nem csupán a perjogi szabályokból, hanem alkotmányos függetlenségéből is következően a közigazgatási perben kifejezetten egyenrangú szereplőnek minősül. A közigazgatási per során a peres felek jogai és kötelességei – a perbeli minőségükből következő egyes eltérések kivételével – alapvetően azonosak. Így az indítványozót ugyanúgy megilletik a fent hivatkozott, Alaptörvényben biztosított jogok, mint más – természetes személynek minősülő – peres feleket.

Miután az MNB törvény 57/B. §-a biztosítja (korábban: 55. §) a bírósági felülvizsgálat lehetőségét az indítványozó közigazgatási döntéseivel szemben, közvetlenül az indítványozó, közvetve a társadalom alapvető érdeke, hogy ezen bírósági felülvizsgálati eljárások az Alaptörvényben biztosított jogok megtartásával kerüljenek lefolytatásra. Az indítványozó törvényben rögzített feladatának ellátásához fűződő érdeke érdemben nem különbözik a magánszemélyek hasonló érdekétől.

Az MNB tv. 5. § (1) bekezdése szerint az MNB részvénytársasági formában működő jogi személy. Az Alaptörvény szövegéből („mindenkinek joga van ahhoz”) az következik, hogy ezen jogok a jogi személyeket is megilletik.

A döntés egyben sérti a PST tagjainak azon jogát is, hogy az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében rögzített felhatalmazással élve olyan ügyrendet fogadjanak el, amely biztosítja a testület megfelelő működését és a felelősségteljes döntéshozatal körülményeit.

3.3. Ha a tisztelt Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutna, hogy az indítványozó több szempontból különleges alkotmányjogi státusza mégsem különbözteti meg érdemben azon állami szervektől, melyek esetében az AB gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz benyújtása – alkotmányos alapjog hiányában - nem lehetséges, akkor is indokolt, hogy az Alkotmánybíróság saját gyakorlatát alakítva, kivételt téve, fogadja be a kérelmet, hiszen a fentebb kifejtettek szerint erre kellő alapot teremtenek mind a pénzügyi stabilitási szempontok, de méginkább az, hogy a bírósági jogértelmezés alaptörvényi kereteivel kapcsolatos, különlegesen fajsúlyos ügyről van szó, amelyben nem nélkülözhető az Alkotmánybíróság határozott iránymutatása, annak hiányában a Bíróságok az Alaptörvény rendelkezésének szándékos negligálását jogszerű gyakorlatnak tekinthetnék.

Indokolt lehet a befogadás tekintetében az alkotmánybírósági gyakorlat alakítása amiatt is, mert a tisztességes eljáráshoz való jog nélkül, avagy ezen jog súlyos és kirívó megsértése esetén valamennyi állami feladatellátás sérülhet, ami különleges esetekben akár a hatalmi ágak megosztásának elvét is sértheti, azáltal, hogy a végrehajtó hatalom korlátját már nem csak a jogszabályok, hanem akár a bíróság alaptörvényellenes (pl. Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását explicit kizáró) önkényes jogértelmezése (meg nem engedett jogalakítása, bírósági jogalkotása) is jelentené. Ez egyes szélsőséges esetekben akár az igazságszolgáltatásnak, mint hatalmi ágnek a végrehajtó hatalmi ág fölötti, alkotmányos kereteket átlépő befolyását is megteremthetné az Alkotmánybíróság indokolt beavatkozása nélkül.

4) Az Alkotmányjogi panasz befogadhatóságával kapcsolatos további nyilatkozataink

A t. Alkotmánybíróság **hatáskörét** az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapozza meg (Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont).

Az indítványozó a megsemmisíteni kért ítéletekkel érintett per alperese volt, így a Abtv. 27. §-a és 51. § (1) bekezdése alapján **érintettnek** minősül (Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont).

A Kúria megsemmisíteni kért ítéletét az indítványozó 2018. február 27. napján kapta kézhez (Abtv. 30. § (1) bekezdés).

A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 271. § (1) bekezdés e) pontja szerint nincs helye felülvizsgálatnak, ha a határozatot a Kúria hozta. A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott, a jogerős elsőfokú ítéletet hatályában fenntartó ítélete az Abtv. 27. §-a értelmében az ügy érdemében hozott döntés, mellyel szemben további jogorvoslatnak nincs helye, ezáltal az indítványozó a **jogorvoslati lehetőségeit kimerítette**, további jogorvoslati lehetősége az ügyben nincs.

Jóllehet a Kúria ítéletében az indítványozót új eljárásra utasította, egyértelmű, hogy az indítványozó szempontjából az ügy véglegesen lezárult: a bíróságok a döntését hatályon kívül helyezték, a megismételt eljárásban a kiadmányozás bíróság által elvi tartalommal rögzített fogalma figyelembevételével kell eljárni, továbbá a döntés – figyelemmel a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) által kiterjesztett jogorvoslati lehetőségekre is – alapot ad az indítványozó más, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott döntései megtámadásához.

A jelen alkotmányjogi panasz indítványunk 5) pontjában részletesen ismertetjük, hogy a megsemmisíteni kért ítéletek az indítványozó mely Alaptörvényben biztosított jogait sértik, ismertetjük továbbá a jogsértés lényegét (Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont).

A jelen alkotmányjogi panasz indítványunk 6) pontjában részletesen ismertetjük az eljárás megindításának indokait (Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont).

A jelen alkotmányjogi panasz indítványunk 7) pontjában ismertetjük a bírósági ítéletek alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtésünket (Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont).

Már utaltunk arra, hogy a Kúria a kiadmányozás fogalmára vonatkozó álláspontját az ítélet elvi tartalmának tekinti, az a teljes magyar közigazgatást érinti, továbbá, hogy az nem csupán az indítványozó jövőbeni, de a 2014. február 25. napját követően végzett teljes felügyeleti tevékenységét meghatározza, így a konkrét ügyön messze túlmutató jelentőségű kérdésről van szó. Az ügyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt.

Az Alkotmánybíróság az egyedi bírósági döntéseknek az alaptörvény 28. cikkének történő megfelelésének alapjogi vonatkozásait, az Alaptörvény 28. cikkének és XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek összefüggését a jogbiztonságot alapvetően meghatározó jogkérdés esetében eddig tudomásunk szerint nem vizsgálta. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintjük azt, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő jogok érvényesültek-e a konkrét esetben, amikor a bíróságok az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását explicit mellőzték, ezáltal a jogalkotói cél érvényesülését nem biztosították. A bírói döntést érdemben befolyásolta a bírósági jogértelmezés alaptörvény-ellenessége, miután az MNB tv. 13. § (11) bekezdése, egy olyan rendelkezés esetében mellőzte a bíróság a jogalkotói cél vizsgálatát, amelyen az indítványozó döntéshozatali rendje alapul. Így álláspontunk szerint az Abtv. 29. §-a szerinti feltétel mindenképpen fennáll.

5) Az indítványozó által hivatkozott, megsértett alaptörvényi rendelkezések, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényege

Az Alaptörvény **R) cikk (2) bekezdése** alapján az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezők.

Az **Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése** alapján mindenkinek 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.

Ugyanezen cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az **Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdése** alapján a Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.

Nem minősülnek alapjognak, de álláspontunk szerint jelentőséggel bírnak az Alaptörvény alábbi rendelkezései:

Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése alapján a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

Az Alaptörvény 28. cikke szerint 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.

Alapjogi jelentőséggel bír, hogy sarkalatos törvény, az MNB tv. 1. § (2) bekezdése az indítványozó függetlenségét írja elő.³

5.1. A fenti bírósági döntések az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében és (7) bekezdésében biztosított jogait sértik.

5.2. A bíróságok az eljárások formai szabályainak eleget tettek: az ügyben nyilvános tárgyalást tartottak, az indítványozó nyilatkozatait befogadták, figyelembe vették, a jogorvoslatot biztosították. Az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt jogai sérelmét nem formai, hanem **tartalmi okból állítjuk**.

A Kúria ítéletének [32.] pontja alapján „a Ket. egyértelmű szabályozására tekintettel a Kúria nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására”.

Az Alaptörvény 28. cikkét illetve C) cikk (1) bekezdését nem az Alaptörvényben biztosított jognak, hanem a bíróságok számára előírt értelmezési szabálynak tekintjük, amelyek a tisztességes bírósági eljárás, illetve érdemi jogorvoslat tartalmi oldalát határozzák meg. Ahogy a bíróság eljárása alaki szabályokhoz kötött, úgy a döntés tartalmát is meghatározzák az értelmezési elvek, az Alaptörvény e körben megkorlátozásokat tesz:

- A bíróságnak a jogalkotó által elfogadott jogot kell alkalmaznia, azt nem írhatja át (Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés);
- Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezők (R cikk, (2) bekezdés);
- A bíróságok jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell

³ ami nemzetközi egyezményből, az Európai Unióról szóló szerződés 130. cikkéből (az EKSz. korábbi 108. cikke) is következik.

feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak (Alaptörvény 28. cikk).

5.3. Ezen értelmezési szabályok megtartása csak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt jogokkal összefüggésben vizsgálható: amennyiben a bíróság ezen értelmezési szabályokat megsérti, úgy az szükségképpen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt jogok sérelmét is eredményezi: a bíróság ilyen esetben formailag biztosítja a tisztességes bírósági eljárást és a jogorvoslatot, de a döntés Alaptörvényt sértő tartalma miatt a peres fél Alaptörvényben biztosított jogai mégis sérülnek, mert a bíróság olyan döntést hoz, amelyet az Alaptörvény rendelkezéseit betartva nem hozhatott volna meg. Álláspontunk szerint ez következik a jogállamiság követelményéből, ezért hivatkoztunk az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésére is.

Nem képzelhető el olyan eset, hogy a bíróság kifejezetten mellőzi az Alaptörvény 28. cikk alkalmazását – vagyis fontos jogkérdésben a jogszabályt nem az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak szerint értelmezi – és döntése sérti és a C) cikk (1) bekezdésében foglaltakat, ugyanakkor azonban nem eredményezi a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglaltak sérelmét, miután a bíróság szükségképpen a peres felek jogvitájában jár el (azaz nincs bírósági jogvita peres felek nélkül), vagyis a bírósági értelmezési szabály nem független a peres felek Alaptörvényben biztosított jogaitól. Ezen szabály megtartása nélkül a bíróság eljárása formalitás, mert az eljárás eredményeképpen meghozott döntés – ahogy a jelen esetben is - nem áll összhangban a jogalkotó szándékával.

Szintén kézenfekvőnek találjuk, hogy a tisztességes bírósági eljárásról és érdemi jogorvoslatról csak akkor beszélhetünk, amennyiben a bíróság az alaki szabályoknak megfelelő eljárásban a jogalkotó által elfogadott jogot annak céljára is figyelemmel alkalmazza és azt az Alaptörvényben foglaltak megtartásával értelmezi. E körben hangsúlyozzuk, hogy a téves bírósági döntés önmagában még nem eredményez alaptörvény-ellenességet, az Alaptörvény 28. cikke alkalmazásának explicit mellőzése – miután a nyelvtani vizsgálat önmagában nem vezet eredményre, a jogi szabályozás ellentmondásos, ugyanakkor az elsődlegesen vizsgálandó jogalkotói szándék és a jogszabálmódosítás célja egyértelműen meghatározható – azonban már a tisztességes bírósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog sérelmét eredményezi.

Ettől eltérő álláspont arra vezetne, hogy az Alaptörvény 28. cikkében és C) cikk (1) bekezdésében foglaltak megvalósulását az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja. Ezen megközelítést azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata is cáfolja, hiszen több ügyben vizsgálta adott bírósági döntésnek az Alaptörvény 28. cikkének történő megfelelését. Így például a 7/2013. (III. 1.) AB határozat [33] pontjában az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy *„figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogszabály értelmezési kötelezettségre is, az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az indokolási kötelezettséget előíró eljárási jogszabályokat a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelően alkalmazta-e.”* Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozat [18] pontjában kinyilvánította: *„a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.”*

A bírósági döntéseknek az Alaptörvény 28. cikkének és a C) cikk (1) bekezdésének történő megfelelését csak és kizárólag az Alkotmánybíróság vizsgálhatja. Erre csak és kizárólag az Abtv. 27. §

szerinti alkotmányjogi panasz intézménye alkalmas. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata – és ezt az indítványozó sem kéri – hogy jogot értelmezzen vagy hibás bírósági döntéseket korrigáljon. Azonban az Alkotmánybíróság feladata, hogy intézkedjen mindazon esetekben, amikor a bíróság kilép ítélkező szerepéből és a jogszabályok értelmezése helyett döntését nem az Alaptörvény az eljárása fundamentumát képező 28. cikkre alapozza, hanem annak kizárásával gyakorlatilag jogot alkot. Csak olyan bírósági döntés lehet helyes és egyben az Alaptörvénynek is megfelelő, amely a jogalkotó által elfogadott, szabályszerűen kihirdetett jogszabályból is levezethető, továbbá a jogalkotói célt szolgálja. **Bírói jogalkotás esetén nem kizárólag a jogszabályok megsértéséről, hanem az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető bírósági döntésről van szó, ennek megítélése azonban csak és kizárólag az Alkotmánybíróság feladata.** Miután a fentiek szerint az indítványozó által hivatkozott alaptörvényi rendelkezések megsértése szükségképpen a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében biztosított jogok sérelmét is eredményezi, az Abtv. 27. § szerinti eljárás lefolytatása nyilvánvalóan indokolt akkor is, ha az Alaptörvény 28. cikke és a C) cikk (1) bekezdése maga nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak.

A jelen ügyben a Bíróság a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete által összeállított Magyar Nyelv Értelmező Szótára alapján egyértelmű fogalmat értelmezett át a vonatkozó törvényi rendelkezés módosításának körülményeiből és a miniszteri indokolásból világosan és egyértelműen megállapítható konkrét törvényi cél figyelmen kívül hagyásával.

5.4. Az Alkotmánybíróság eljárása azon okból is indokolt, mivel a bíróságok döntése az indítványozó függetlensége által garantált, nemzetközi egyezményből is következő és az Alaptörvényben is rögzített feladata, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének teljesítését ellehetetleníti. A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása a hatékony monetárispolitikai transzmisszió előfeltétele, ezáltal a döntések közvetve az indítványozó alaptevékenységére is kihat, annak eredményességét veszélyezteti.

5.5. Azt, hogy az indítványban megjelölt bírósági döntések miért sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében és a 28. cikkben foglaltakat, a jelen indítvány 7) pontjában fejtjük ki. Az ott leírtakból kitűnik, hogy az indítványozó nem csak azt állítja, hogy téves bírósági döntés született, hanem kifejezetten az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek megsértését kifogásolja. Álláspontunk lényege az, hogy az MNB tv. alapján a PST kiadmányozási jogának átruházása magában foglalja a döntési jog átruházást is, az nem korlátozódik a döntés aláírására. A bíróság így a világos jogalkotói célt figyelmen kívül hagyva hozott döntést és a jogszabály értelmezése helyett a kiadmányozás fogalmának meghatározásával azt átírta, kvázi jogot alkotott. Nem vitatjuk, hogy a bíróság feladata a jog értelmezése, azonban ezen feladatát csak az Alaptörvény keretei között, a 28. cikk alkalmazásával, a jogalkotói cél elsődleges figyelembevételével, de semmiképpen sem annak ellenében gyakorolhatja. Ezen rendelkezés a hatalommegosztás elvének érvényesülését biztosítja azáltal, hogy kizárja, hogy a bíróság a jogértelmezés során jogalkotóvá váljon.

A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás (20/2017. (VII. 18.) AB határozat, [45]). A jelen ügyben a döntés önkényes jellegét az alapozza meg, hogy a bíróság tudatosan mellőzte az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását, azt kisegítő elvként kezelte, pontosan meg nem jelölt jogszabályhelyre, részben pedig közelebbről meg nem határozott forrásra hivatkozva annak alkalmazását elvetette.

5.6. Véleményünk szerint a bíróságnak folyamatosan alkalmaznia kell az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat. Nem csak akkor, ha számára a jogszabály tartalma kérdéses, hanem mindenkor,

biztosítva, hogy jogértelmezése valóban megfelel a jogszabály céljának. (Az a jelen ügy sajátossága, hogy a konkrét esetben a Kúria által hivatkozott jogszabály, a Ket. pont nem határozza meg a kiadmányozás fogalmát.)

5.7. Az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel az indítványozó álláspontját az alábbiak szerint foglaljuk össze:

- az alkotmányjogi panasz indítványban megjelölt bírósági döntések az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt jogait sértik, továbbá veszélyeztetik az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladat teljesítését és az indítványozónak sarkalatos törvényen alapuló függetlenségét és feladatai ellátását;
- a bírósági döntések azért sértik az indítványozó jogait, mert a bíróságok nem a jogalkotói szándéknak és a józan észnek megfelelően értelmezték a jogszabályokat (Alaptörvény 28. cikk), továbbá olyan definíciót vettek alapul, amely a jogszabályban nem szerepel (Alaptörvény C cikk (1) bekezdés). Ezt részletesen az indítványunk 7) pontjában fejtjük ki;
- a bíróságok indokolatlanul figyelmen kívül hagyták a kiadmányozásnak a közigazgatásban elterjedt, jogszabályon alapuló értelmét, ezáltal megsértették az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésében foglaltakat;
 - így a kifogásolt bírósági döntések nem kizárólag az Alaptörvény R cikk (2) bekezdésében, 28. cikkének és C) cikkének (1) bekezdésében foglaltakat, hanem szükségképpen az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait is sértették;
- a B cikk (1) bekezdésében foglaltak közvetlen sérelmét nem állítjuk.

Az indítványozó álláspontja röviden összefoglalva az, hogy az Alaptörvény R cikk (2) bekezdéséből is következően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos alapjog gyakorlatilag csak akkor biztosított, ha a peres eljárás során a bíróság a jogszabályokat az Alaptörvény 28. cikkének figyelembevételével azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezi. Amennyiben a bíróság saját maga által deklaráltan az Alaptörvény 28. cikkének mellőzésével jár el, azaz a jogszabályokat nem céljuknak megfelelően, a közjó érdekében alkalmazza, sérül a jogállamiság követelménye és a tisztességes bírósági eljárás, valamint a jogorvoslat nem biztosított, amely egyben alapjogi sérelmet is eredményez. A bíróság ítéletével jogot alkotott, miután olyan fogalom meghatározásra alapozta döntését, amelyet a jogszabály nem tartalmaz, ugyanakkor konkrét jogszabályi rendelkezéseket, továbbá a jogalkotó deklarált célját figyelmen kívül hagyta, így eljárása sérti a hatalommegosztás elvét. Ezen döntés következményeként a PST – a döntés jellegétől és jelentőségétől függetlenül – maga kénytelen valamennyi közigazgatási döntést meghozni, amely így ellehetetleníti az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladata jogállamiság követelményeinek megfelelő teljesítését. A bírósági döntések további, nem kívánt következménye a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom sérelme, miután a döntések alapot adnak a 2014. február 25. napjától kezdődően ugyanezen eljárásrend szerint, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott döntések érvényességének megkérdőjelezésére.

6) Az Alkotmánybíróság eljárásának indokoltsága

Miután az előző pontokban kifejtettek szerint a konkrét ügyben nem kizárólag téves jogértelmezésről van szó, hanem a bíróság jogértelmezése kereteit meghatározó rendelkezés tudatos, és téves jogkövetkeztetést eredményező figyelmen kívül hagyásáról, az ítéletek alaptörvény-ellenesek és ez a t. Alkotmánybíróság eljárását indokoltá teszi.

Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi

panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a tisztességes eljáráshoz, (7) bekezdése a jogorvoslat való jogot rögzíti. Nyilvánvaló, hogy az eljárás minőségét nem csak a formai előírások megtartása, hanem a döntés tartalma is meghatározza: nem elegendő az eljárási szabályok megtartása, ha a döntés tartalmilag nem következik a jogszabályokból. A tartalmi követelményeket vizsgálva a bírósági döntések legfőbb korlátja a jogállamiság: a döntéseket a jogalkotó által elfogadott jogszabályok helyes alkalmazásával kell meghozni. A jogorvoslat a gyakorlatban akkor érvényesül, ha a jogorvoslati bíróság érdemben foglalkozik a fellebbezésben, felülvizsgálati kérelemben megfogalmazott kifogásokkal (érvekkel), továbbá a jogorvoslat során – ahogy az az Alaptörvény 28. cikkéből is következik – a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban, a közjó érdekében a józan észnek megfelelően értelmezi, nem pedig önkényes módon. További követelmény, hogy a döntés a leírt jogszabályon és ne a bíróság által alkotott további feltételeken alapuljon. A tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő jog így nem csupán formalitás, a jogállam fogalmából, a hatalommegosztás elvéből és különösképpen az Alaptörvény 28. cikkéből következően azokhoz tartalmi minőségi követelmény is tartozik.

Az Alkotmánybíróság az 1/2015. (I. 16.) AB határozat indokolásában hangsúlyozta, a *„bíróságok jogalkalmazása során alapvető kötelezettség a jogszabályok szövegének elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése, mely során kiemelt szereppel bír a közjó és az erkölcs szem előtt tartása (Alaptörvény 28. cikk) [36].*

Az Alkotmánybíróság 7/2013. (III. 1.) AB határozata [24] pontjában megállapította, hogy *„önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is.”* A hatékony jogvédelem azonban előfeltételezi, hogy a bírói döntés tartalmilag megfelel az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak.

Az Alkotmánybíróság 20/2017. (VII. 18.) AB határozata [16] és [17] pontjaiban utalt a 6/1998. (III. 11.) AB határozatra, amely szerint *„[...] a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás «méltánytalan» vagy «igazságtalan», avagy «nem tisztességes»”* [ABH 1998, 95.] {legutóbb megerősítette a 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [17]}. [17] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését minden esetben tartalmi vizsgálathoz kötötte: mint ahogyan jelen ügyben is, elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet és bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig – mérlegelés eredményeként – mindezekből vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre nézve {vö. 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18]}.

Az Alaptörvény 28. cikkéből és XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéséből együttesen tehát az következik, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogorvoslati jog ténylegesen akkor biztosított, amennyiben a bíróság a jogorvoslat során a törvények céljára is figyelemmel jár el, eljárása az

Alaptörvény alapelvi szintű 28. cikkének is megfelel. Ennek hiányában mind a tisztességes eljárás, mind a jogorvoslat látszólagos, és a bírósághoz fordul személy alapjoga sérül.

Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat [22] pontjában megállapította, „az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel. Az Alkotmánybíróság az alapjogi követelményrendszer érvényesülését a bírói döntések alkotmányos ellenőrzésén keresztül utolsó belföldi jogi fórumként végső soron maga garantálja”.

Ugyanezen határozat [110] pontja szerint „az Alkotmánybíróság feladatai ott kezdődnek, ahol a jogszabályok bírósági jogértelmezéssel kibontott tartalmának **Alaptörvénnyel való összhangjáról kell dönten**i. Azon követelményt, hogy a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni, az Alaptörvény 28. cikke rögzíti, így ezen követelmény érvényesülését az egyes bírósági döntésekben az Alkotmánybíróság jogosult vizsgálni.”

Az Alkotmánybíróság a 25/2014. (VII.22) AB határozatban megállapította, hogy a bíróság a törvény szabályait indokolatlanul szűken értelmezte és ez okból a bírósági döntést megsemmisítette. Megállapítható tehát, hogy – jóllehet az eljárást jogszerű körülmények között folytatták le – a bírósági döntések alaptörvény-sértést valósítanak meg, amennyiben az alkotmányossági követelményektől és a jogalkotói céltól eltérnek.

Az indítványozó nem annak vizsgálatát kéri, hogy a bírósági döntés indokolásában előadott jogi érvelés megalapozott-e, sem pedig azt, hogy a bíróságok helytállóan értékelték-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket. Az indítványozó kérelme annak vizsgálatára irányul, hogy a bíróságok és különösképpen a Kúria a kiadmányozásnak az MNB tv. 13. § (11) bekezdése szerinti fogalmának meghatározása körében – amely a döntés alapja – eleget tett-e az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési követelménynek és ezáltal a bíróság érdemi jogorvoslatot biztosított-e az indítványozónak. Általánosabban fogalmazva annak vizsgálatát kérjük, hogy a bíróság – felismerve, hogy a döntése az indítványozó több éves teljes hatósági működése jogszerűségét utólag kérdőjelezi meg, valamint alapjaiban meghatározza a jövőbeni működését – mellőzheti-e egy sarkalatos törvényben foglalt rendelkezés céljának, valamint egy a közigazgatásban széles körben az indítványozóval azonos tartalommal használt fogalom tartalmának részletes vizsgálatát pusztán azon az alapon, hogy a törvény indokolása a bíróságot nem köti. Egyáltalán a bíróság mellőzheti-e a jogalkotói cél vizsgálatát azon az alapon, hogy *szerinte* a jogszabály egyértelmű, továbbá valóban nem köti-e a bíróságot a törvény indokolása az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakra, a jogalkotói cél elsődleges vizsgálatának követelményére figyelemmel?

Hangsúlyozzuk, hogy az Alaptörvény 28. cikkének és a XXVIII. cikk (1) és (2) bekezdésében foglaltak összefüggését az ítéletek kirívóan jogsértő jellege, a jogbiztonság tekintetében földrengésszerű hatása alapozza meg. Az indítványozó sem vallja, hogy az Alkotmánybíróság feladata a bírósági jogalkalmazási hibák – amelyek az igazságszolgáltatás természetes és szükségszerű következményei – orvoslása. A jelen ügy egyedi jellegét álláspontunk szerint az kiadmányozás tartalmával kapcsolatos szűkítő álláspontnak az indítványozón messze túlmutató, a pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatása alapozza meg. Ezáltal a jogkérdés már az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság követelményének érvényesülése, valamint a Nemzeti Hitvallásban rögzített biztonság és rend érvényesülése szempontjából is jelentőséget kap.

Álláspontunk szerint a tisztességes eljárás követelménye magában foglalja, hogy a bíróságnak fel kell ismernie döntése lehetséges következményeit, a jogkérdés súlyát, annak az Alaptörvényben foglaltakkal kapcsolatos összefüggéseit és e körben a 28. cikk alkalmazását semmilyen körülmények között nem mellőzheti.

A Kúria értelmezése a közigazgatásban széles körben alkalmazott gyakorlattal is szembehelyezkedik, ellentétes a számos jogszabályban megjelenő azon élő joggyakorlattal, miszerint a kiadmányozás joga az ügyben való döntést is magában foglalja. Nem egyszerűen arról van szó, hogy a bíróságok jogértelmezése „célszerűtlen” vagy „kényelmetlen”, az nem szolgálja a közigazgatás ügyfelei érdekei védelmét sem, hiszen az a működés ellehetetlenülését eredményezheti, ha minden döntést a hatáskör gyakorlójának magának kell meghoznia – az ügyféljogok érvényesülése pedig nem választható külön a döntéshozatali rendszer működőképességétől. Az ügyrendek – ahogy az indítványozó is – biztosítják, hogy a legnagyobb jelentőségű ügyekben a hatáskör gyakorlója maga hoz döntést, míg a munkaszervezete szintén a hatáskör gyakorlója nevében és felelősségére jár el. Így a józan észnek megfelelő értelmezés az indítványozó álláspontját támasztja alá, véleményünk szerint a t. Alkotmánybíróság ilyen tartalmú döntéssel helyreállíthatja a joggyakorlat és a bírósági jogértelmezés egységét, elősegítheti az ügyféljogok érvényesülését.

A 3/2015. (II. 2.) AB határozat indokolásának [17]-[18] pontjaiban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy *„az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettséggént írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {ld. pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}.* Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. [...] **A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény.** Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. **Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.**

Álláspontunk szerint a megsemmisíteni kért bírói döntések alaptörvény-ellenesek, mert a bíróságok azok meghozatalakor tudatosan mellőzték az alkalmazott jogszabály céljának vizsgálatát, ezáltal nem biztosították az indítványozónak a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz fűződő jogát, továbbá az ítéletek a közjó érdekével és a józan ész követelményével is ellentétesek. Ennek indokait a következő pontban fejtjük ki részletesen. A bíróságok valós tartalmától eltérően, indokolatlanul szűk körben értelmezték a kiadmányozás fogalmát, ezért önkényesen jártak el akkor, amikor a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normát – a kiadmányozásra vonatkozóan a közigazgatásban használatos szabályokat – az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése ellenére nem alkalmazták.

Hangsúlyozzuk, nem azt várjuk a t. Alkotmánybíróságtól, hogy értelmezze a kiadmányozás fogalmát. Az Alkotmánybíróság szerepét abban látjuk, hogy a bírósági döntések megsemmisítésével felhívja a bíróságot a jogalkotói cél figyelembevételére, az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására új döntése meghozatala során. Ahogy az Alkotmánybíróság a 3371/2017. (XII. 22.) AB végzés indokolásában rámutatott, a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési

tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. A jelen esetben nem is egyszerű jogi tévedésről van szó (az MTA nyelvtani értelmezése mellett sincs konszenzus), a Kúria deklaráltan nem látta indokoltnak az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását (Kúria ítélete, [32] pont). Az indítványozó önmagában nem azt állítja, hogy a Kúria tévesen értelmezte a kiadmányozás fogalmát, hanem azt, hogy a sok helyen sokféleképpen használt fogalom esetében a Kúria a legalapvetőbb szabály, az Alaptörvény értelmezési alapelvét jelentő 28. cikk alkalmazását tudatosan mellőzte. Az indítványozó a helyes értelmezési tartomány megválasztását, illetve azt hiányolja, hogy a bíróság a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül nem is azonosította az elé kerülő ügy alaptörvényi vonatkozásait, és emiatt nem észlelte, hogy az alkalmazott jogszabályokat nem az alaptörvényben meghatározott feladatkörére és jogára tekintettel értelmezte, ezzel az indítványozó Alaptörvényben rögzített feladat ellátását ellehetetleníti. Történt ez annak ellenére, hogy a bíróságot sem az eljárási szabályok, sem az alkalmazandó anyagi jogi szabályok nem zárták el az értelmezési elv alkalmazásától, ellenkezőleg a bíróság által semmisségi kérdésnek ítélt jogkérdés miatt az officialitás elve ebben a körben nem érvényesült.

Ahogy arra az Alkotmánybíróság 20/2017. (VII. 18.) AB határozata [23] pontjában is utalt, *„a bírói függetlenségnek nem korlátozza, sokkal inkább biztosítja a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.”*

7) A sérelmezett bírói döntések az alábbi okokból ellentétesek a jogalkotói céllal és a közjó érdekével

7.1. Az Alaptörvény 28. cikk alkalmazásának elmulasztása

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Kúria döntésének a lényege az, hogy a közigazgatási határozat, amelyben a döntést az indítványozó alelnöke hozta meg, hatáskör hiányában született, ezért a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján semmis. Az MNB tv. 13. § (2) bekezdés k) pontja alapján a felügyelt személyek és szervezetek, valamint tevékenységek ügyeiben a felügyelet gyakorlásával kapcsolatos hatósági eljárásokban valló döntés a PST hatáskörébe tartozik, ugyanezen jogszabályhely (11) bekezdése azonban csak a kiadmányozás átruházását teszi lehetővé. Az ügy lényegi kérdésévé így az vált, hogy – elsődlegesen az indítványozó esetében – a „kiadmányozás” fogalmába a döntéshozatal beletartozik-e.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kiadmányozás fogalmát nem értelmezte, a Kúria azonban igen. Az ítélet indokolásának [31] pontjában foglaltak szerint a Kúria ezt nem tekintette jogértelmezési kérdésnek. A Kúria kiadmány alatt *„az ügyintéző által előkészített, és a hatáskör gyakorlójának jóváhagyása után letisztázott és a kiadmányozásra jogosult részéről hiteles aláírással ellátott, lepecsételt hatósági döntést”* ért. Vagyis *„a kiadmányozási jogkörben eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés meghozatalára”*.

A Kúria álláspontja téves jellegének megértéséhez elsődlegesen a jogalkotói célt szükséges megvizsgálnunk.

Az MNB tv. 13. § (11) bekezdésének az indítványozó által kezdeményezett azon módosítása, hogy az *aláírás joga* helyett a *kiadmányozás joga* legyen átruházható, így a döntéseket a vezetői hierarchia több szintjén hozhassák meg, azt a célt szolgálta, hogy biztosítsa a PST működőképességét és ezáltal az ügyfelek tisztességes eljáráshoz és határidőn belül történő döntéshozatalhoz fűződő jogainak érvényesülését.

A probléma megértéséhez célszerű röviden ismertetni a PST-re vonatkozó legfőbb szabályokat. Az MNB tv. 13. § rendelkezései értelmében a PST legalább három, legfeljebb tíztagú testület, amelynek tagjai elnökként az MNB elnöke, a makroprudenciális politikáért, a szanalási hatósági és a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletéért felelős alelnökök, továbbá az MNB elnöke által kijelölt vezetők. A Pénzügyi Stabilitási Tanács szükség szerint, de legalább kéthavonta ülészik. A PST feladatai igen sokrétűek (MNB Tv. 13. § (2) bekezdés), de nyilvánvalóan alapvetően stratégiai jellegű feladatokról van szó, ezek mellett kerül sor a döntések meghozatalára.

Ahogy erre korábban utaltunk, a döntés alatt a tényállás megértését, a jogi szabályozás áttekintését, annak a tényállásra alkalmazását, a jogkövetkezmény kiválasztását és a megszövegezett határozat elfogadását értjük.

A fentiek alapján könnyen belátható, hogy nem indokolt, de nem is lehetséges, hogy egy ilyen szerv hozzon meg minden egyes döntést, köztük nagyszámú, de kis jelentőségű döntéseket (pl. fogyasztóvédelmi ügyekben hatáskör hiányában az eljárást megszüntető végzés), eljárási cselekményekre vonatkozó nem érdemi döntéseket (pl. idéző végzés), vagy kifejezetten sürgős intézkedést igénylő döntéseket (pl. helyszíni kutatás engedélyezése iránti kérelem). Évi kb. 5000 döntés esetében nem biztosítható, hogy a PST, mint testület - egyéb feladatai ellátása mellett - az ügy kellő mélységű ismeretében felelős döntést hozzon, amely sértené az ügyfelek azon - a tisztességes eljárás követelményéből fakadó - jogát, hogy ügyükben határidőn belül felelős döntéshozatal történjen (mindezekből kitűnik, hogy a bíróságok döntése az ügyfelek érdekét sem szolgálja). Ezért az indítványozó jelezte a jogalkotó felé, hogy olyan módosítás szükséges, amely lehetővé teszi a döntési jog *gyakorlásának* delegálását - de nem maga a hatáskör delegálását - a vezetői hierarchia különböző szintjeire.

A jogalkotó az indítványozó érveit elfogadta és a korábbi szabályozást („A Pénzügyi Stabilitási Tanács döntését a Pénzügyi Stabilitási Tanács elnöke írja alá, aki az **aláírási jogát** - a Pénzügyi Stabilitási Tanács által meghatározott keretek között - más személyre ruházhatja át.”) megváltoztatta. A 2014. február 25. napjától hatályos rendelkezések (MNB Tv. 13. § (11) bekezdés) alapján „a Pénzügyi Stabilitási Tanács az ügyrendjében meghatározottak szerint a (2) bekezdés k) pontjában meghatározott döntések tekintetében - egyes döntések vonatkozásában vagy teljes körűen - a **kiadmányozási jogot** az MNB által alkalmazott vezetői megbízással rendelkező személyre ruházhatja át.” Az MNB tv. kiegészült egy további rendelkezéssel is, amely szerint „A Pénzügyi Stabilitási Tanács ügyrendjét maga határozza meg.” (MNB tv. 13. § (10) bekezdés). Az eltérő szóhasználat, az ügyrend fogalmának bevezetése egyértelműen mutatja, hogy a jogintézmény tartalma megváltozott, amely szükségképpen több, mint pusztán az aláírás jogának átruházása.

A jogalkotó céljára egyértelműen utal a jelenleg hatályos jogszabálysöveghez fűzött jogalkotói indokolás („a törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács a [...] hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen [...]). Álláspontunk szerint a józan ész követelményének is ezen

értelmezés felel meg: feltételezhető, hogy a jogalkotó a PST működőképességét és a jogszerű döntéshozatali rendet egyidejűleg biztosítani kívánta.

Az MNB tv. nem határozza meg, mit jelent a kiadmányozási jog. A kiadmányozási jog fogalmát a Ket. sem határozza meg.

A Kúria álláspontjával szemben a „kiadmányozás” fogalmának meghatározása nem egységes, így több, lényegesen eltérő értelmezéssel találkozhatunk.

A Kúria ítéletében szereplő meghatározásnak a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (Büsz.) 2. § 13. pontjában található definíció felel meg, amely szerint a *kiadmány*: az eredeti iratról készített olyan másolat, amelyet az arra feljogosított személy a kiadmány hitelül záradékkal, aláírásával és a bíróság körbélyegzőjével lát el. A Büsz. hatálya az 1. § (1) bekezdése szerint a bíróságok ügyvitelére terjed ki. A kiadmányozás fogalmát a Büsz. sem határozza meg.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a bírósági és a közigazgatási kiadmányozás eltérő környezetben kerül alkalmazásra. A bírósági eljárás a közvetlenség elvén alapul, így minden eljárási cselekmény a bíró előtt kerül lefolytatásra, ebből következően logikus, hogy valamennyi döntést maga a bíró hoz meg. Ezzel szemben a közigazgatási eljárást a hatóságok szervezeti egységei folytatják le, és a döntés az általuk előkészített tervezet alapján születik meg. Ez, továbbá azon tény, hogy mind a közigazgatási eljárások száma, mind az eljárások során hozott döntések száma meghaladja az egy bíró elé utalt ügyek illetve az általa meghozott döntések számát, ami indokoltá teszi, hogy a döntések a szervezeten belül a különböző szinteken álló döntéshozók között megosztva szülessenek. Ezen értelmezést támasztja alá a Ket. 19. § (3) bekezdése szerinti rendelkezés, amely munkaszervezési okokból lehetőséget ad a döntés delegálására a munkaszervezeten belül.

A Magyar Nyelv Értelmező Szótára⁴ visszautal a *kiadványozás* fogalmára, amely már az aláírásnál egyértelműen bővebb tartalmú, a tervezet jóváhagyását, magyarul a döntést is magában foglalja: *KIADVÁNYOZ* tárgyas ige -tam, -ott, -zon (hivatalos) Kiadványoz vmit: <vezető tisztviselő> vmely kiadványnak (2) eléje terjesztett tervezetéhez (fogalmazványához) **hozzájárul**, aláírásával (kézjeggyével) ellátja, lemásolását v. sokszorosítását elrendeli.

A Kúria által hivatkozott Ket. 19. (3) bekezdéséhez fűzött kommentár a kiadmányozási jog átengedését nem csupán aláírási jogként, hanem azon túlmenően kifejezetten a hatáskör gyakorlásának delegálásaként – megkülönböztetve a hatáskör delegálásától – említi⁵, hangsúlyozva, hogy ez **munkaszervezési okból indokolt** (az indítványozó esetében azonos okból került sor az MNB tv. módosítására). Ugyanezen kommentár a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontjához fűzött magyarázatából⁶ is az a következtetés vonható le, hogy a kiadmányozási jog több, mint az aláírási jog átengedése.

⁴ A magyar nyelv értelmező szótára, szerkesztette a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete; elérhető: <https://goo.gl/spvoxg>

⁵ Barabás Gergely / Baranyi Bertold / Boros Anita / Demjén Péter / Dobó Viola / F. Rozsnyai Krisztina / Fazekas János / Fazekas Marianna / Forgács Anna / Hoffman István / Hoffmanné Németh Ildikó / Huber Gábor / Kapa Mátyás / Kovács András György / Kovács Tamás / Lapsánszky András / Mudráné Láng Erzsébet / Nagy Marianna / Szalai Éva / Szegedi László: Nagykomentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez:

„A kiadmányozási jog a hatáskör gyakorlóját illeti, de - közigazgatási munkaszervezési okokból - **a hatáskör gyakorlása átengedhető, amit fogalmilag maga a Ket. határol el a hatáskör átruházásától.** [...] Látható, hogy a hatáskör átruházásának komoly hatása lehet a jogorvoslati rend alakulására, míg a kiadmányozási jog delegálása mindig szervezeten belüli”.

⁶ „A Ket. 72. § (1) bekezdés f) pontjából az következik, hogy a hatáskör gyakorlója, vagyis a hatáskör címzettje egyben a kiadmányozási jogkörrel is rendelkezik, vagyis a kiadmányozási jog jogosultja a hatáskör címzettje. A hatáskör címzettje és gyakorlója az, aki meghozza a döntést azt aláírva. A kiadmányozási jog a hatáskör része. **Valójában mind a hatáskör- és az**

A Ket. 43. § (7) bekezdése⁷ a kiadmányozási joggal rendelkező vezetőre vonatkozóan a kizárás szabályait tartalmazza, ezen szabályozás értelmetlen, ha a kizárással érintett vezető csak aláírási joggal rendelkezik.

A Ket. 79. § (7) bekezdése⁸ a hatóság általi kiadmányozásról rendelkezik. Ezen szabályozás a Kúria definícióját elfogadva értelmetlen, mert a hatóság nem tud aláírni, nyilvánvalóan ehelyütt is a kiadmányozás alatt a döntés meghozatalát kell érteni. Tehát a Ket. egyik rendelkezéséből sem vezethető le, hogy a kiadmányozás csak a más által meghozott döntés aláírását jelenti.

A közigazgatás más területén hasonló szabályozással találkozunk. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) hatálya a 2. §-ban meghatározott központi államigazgatási szervekre terjed ki (az indítványozó nem vitatottan nem tartozik e körbe).

A Ksztv. 5. §-ban írtak szerint a központi államigazgatási szervek főszabályként egyszemélyi vezetés alatt állnak, a szervnek jogszabály által címzett hatáskört e vezető gyakorolja; e vezető az 5. § (3) bekezdésében írtak szerint a „... *hatáskörébe tartozó egyes ügyekben a kiadmányozási jogot [bizonyos személyekre] ruházhatja át, aki a döntés meghozatala során a szerv vezetője nevében jár el.*”

A Ksztv. értelmező rendelkezéseket nem tartalmaz, ennél fogva nem tartalmazza azt sem, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyek vonatkozásában mit jelent a kiadmányozás, ugyanakkor a Ksztv. 5. § (3) bekezdésében foglaltakból az következik, hogy a kiadmányozás az e törvény hatálya alá tartozó személyek vonatkozásában a fent idézettek szerint **magában foglalja az adott ügyben való döntést is.** A Ksztv. tehát – anélkül, hogy a kiadmányozás fogalmát értelmező rendelkezésben rögzítené – ez utóbbit axiómaként tartalmazza. Hangsúlyozzuk, a törvény nem különbözteti meg a döntési és a kiadmányozási jogot, a döntés jogának átruházásáról nem rendelkezik, csak és kizárólag a kiadmányozási jog átruházását biztosítja. A törvényszöveg alapján a kiadmányozás egy szélesebb körű fogalom, amely magában foglalja a döntés jogát is. A Ksztv. alapján feljogosított vezetők tehát a rájuk átruházott kiadmányozási jog alapján, annak keretében jogosultak a döntést meghozni.

Az indítványozó előtt nem ismeretes olyan közigazgatási tárgyú, hatályos jogszabály, amely olyan értelmező rendelkezést tartalmaz, amely a kiadmányozás fogalmát meghatározná, ebből álláspontunk szerint az következik, hogy a közigazgatási szervezetrendszerben kiadmányozás alatt a Ksztv. által alapvetésként kezelt tartalom értendő. A közigazgatási szerv hatáskörének delegálhatóságáról, gyakorlásáról szóló – a közigazgatási szervezetrendszer bekövetkezett változásokra tekintettel meghaladottá vált, jelenleg már nem hatályos - 1/2003. Közigazgatási-polgári

aláírás-delegálás esetében a hatáskör gyakorlásának átengedéséről van szó. A nem szabályszerűen történő átruházás, vagy az átruházás hiánya a hatáskör gyakorlásának jogi alapjának hiányát jelenti, az így hozott döntés semmis. **Ha a kiadmányozási jogot a hatáskör gyakorlója jogszerűen átengedi, a hatósági döntést valójában a kiadmányozási joggal rendelkező tisztviselő hozza meg a hatáskör címzettje nevében.** A kiadmányozási jog jogszerű átengedésének hiányában való eljárás viszont azt jelenti, hogy a hatósági hatáskört olyan szerv, szervezeti egység vagy személy gyakorolja, akit erre sem jogszabály, sem jogszabály alapján belső szabályzat vagy más belső aktus nem hatalmazott fel. A kiadmányozási jog hiányában történő eljárás tehát a hatáskörrelvonás tilalmába ütközik, hiszen felhatalmazottsága és hatásköre sem volt az eljáró személynek a döntés kiadására (meghozatalára). Az ilyen döntés a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján semmis.”

⁷ Ket. 43. § (7) A hatósági ügyben eljáró testület tagjával és vezetőjével, továbbá az eljáró hatóság kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjével szemben megfelelően alkalmazni kell a kizárás szabályait azzal, hogy ha a hatóságnál nincs másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházható személy, a hatáskör gyakorlója jár el.

⁸ Ket. 79. § (7) A kérelmet az a hatóság bírálja el, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadmányozta.

jogegységi határozat is megkülönböztette a hatáskör delegálását (I. pont) és a kiadmányozási jog átruházását nem tekintette maga a hatáskör átruházásnak. Bár a jogegységi döntés a kiadmányozást és az aláírást látszólag szinonimaként kezeli, a jogegységi döntés indokolásában rámutatott arra, hogy nincs annak akadálya, hogy a hatáskör gyakorlója a törvényben biztosított hatáskörét a Szervezeti és Működési Szabályzatban megjelölt - **kiadmányozási joggal felruházott - szervezeti egységének vezetője útján gyakorolja**. Ez azonban személyes hatáskörét és felelősségét nem érinti, az eljáró közigazgatási szervként a hatáskör gyakorlóját kell feltüntetni, a kiadmányozónak a határozat aláírásakor utalni kell arra, hogy ezt a jogát a hatáskörrel rendelkező személy nevében és megbízása alapján gyakorolja.

A fentiekből az következik, hogy a kiadmányozás az indítványozó felügyeleti hatósági tevékenysége körében sem jelenthet mást, mint általában a közigazgatási jogban, azaz az indítványozó határozatainak kiadmányozói adott esetekben nem kizárólag az adott határozat aláírására jogosultak, hanem az adott ügyben való döntésre is, megjegyezve, hogy természetesen e döntés az indítványozónak címzett hatáskör gyakorlójának nevében eljárva kerül meghozatalra.

Megjegyezzük, a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás még tovább megy, amikor az irat tartalmáért kifejezetten a kiadmányozót teszi felelőssé⁹. Más esetben jogszabály¹⁰ a kiadmányozási jog gyakorlását végzettséghez köti. Nyilvánvalóan ezen szabályozásoknak akkor van értelme, ha a kiadmányozás nem egyszerűen a döntéshozó által meghozott döntés aláírását, hanem magát a döntés meghozatalát is jelenti.

A fenti érvelést látszik alátámasztani, hogy tömegével találni olyan ügyrendeket, amelyben közigazgatási hatóságok nem csupán a hatáskör gyakorlója által meghozott és aláírt döntés másolatának aláírását, hanem magát a döntés meghozatalát is lehetővé teszik. A jelen alkotmányjogi panaszunk 4. számú mellékletében több szervezet ügyrendjében is olyan gyakorlatot találhatunk, amely az indítványozó esetében a közigazgatási döntés megsemmisítését eredményezte.

Szintén az indítványozónak a kiadmányozás bővebb tartalmára vonatkozó álláspontját erősítik egyes kommentárok és a gyakorlati szakemberek képzése során felhasznált oktatóanyagok. A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézmény kiadványa¹¹ rögzíti: „*a kiadmányozás magában foglalja:*

- az ügyben való érdemi döntést,

⁹ 20. § (1) A kiadmányozási jog az ügyben történő intézkedésre, közbenső intézkedésre, döntésre, valamint külső szervnek vagy személynek címzett irat kiadására ad felhatalmazást. A kiadmányozási jog magában foglalja az intézkedést, a közbenső intézkedést, a döntést, a döntés kialakításának, valamint az irat irattárba helyezésének jogát. A kiadmányozott irat tartalmáért és alakiságáért a kiadmányozó felelős.

¹⁰ Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet:

5. § (1) Az első fokú építésügyi hatóságnál és az első fokú kiemelt építésügyi hatóságnál foglalkoztatott köztisztviselőnek és állami tisztviselőnek szakmai gyakorlattal nem kell rendelkeznie, **azonban az építésügyi vizsga letételéig döntéshozó, kiadmányozó munkakört nem tölthet be.**

(4) Az első fokú építésfelügyeleti hatóságnál foglalkoztatott állami tisztviselőnek szakmai gyakorlattal nem kell rendelkeznie. A másodfokú építésfelügyeleti hatóságnál foglalkoztatott állami tisztviselő gyakorlati ideje legalább három év. Az első és másodfokú építésfelügyeleti hatóságnál foglalkoztatott állami tisztviselő **az építésügyi vizsga letételéig döntéshozó, kiadmányozó munkakört nem tölthet be.**

(6) A fővárosi és megyei kormányhivatal építésügyi, építésfelügyeleti és örökségvédelmi hatósági feladatellátás vezetőjének feladatai tekintetében **kiadmányozásra kizárólag olyan állami tisztviselő kaphat jogosultságot, aki legalább három év, köztisztviselőként vagy állami tisztviselőként építésügyi igazgatási vagy örökségvédelmi igazgatási területen megszerzett gyakorlati idővel rendelkezik.**

¹¹ Dr. Dóka Klára: Az iratkezelés folyamata 3. Kiadmányozás. Az iratok tisztázása. Expediálás; 4. oldal.

- az intézkedési tervezet jóváhagyását,
- az írásbeli intézkedés (kiadmány) szövegének jóváhagyását,
- az írásbeli intézkedés közlését;
- az ügyirat irattárba helyezésének jogát.

A kiadmányozási jogosultság szintjeit és terjedelmét a Szervezeti és Működési Szabályzat határozza meg.”

Hasonló példák még hosszan sorolhatók, azonban már a fentiek is elegendők annak igazolására, hogy a kiadmányozás fogalma tágabb, mint ahogyan azt a Kúria – „alapvető dogmatikai elvekre” hivatkozással – véli. Mindez a jogalkalmazók tekintetében azt a követelményt hordozza magában, hogy ha egy konkrét – egyedi ügyben – alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek több értelmezése is lehetséges, akkor az Alaptörvénnyel összhangban lévő értelmezést kell alkalmazni.

Álláspontunk szerint a bíróságok soha, semmilyen körülmények között nem mellőzhetik az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását, miután az nem csupán egy értelmezést segítő kisegítő szabály, hanem a bírósági jogértelmezés kereteit meghatározó alaptörvényi rendelkezés, amely egyben határt szab a jogalkalmazás és a jogalkotás között. Az Alaptörvény 28. cikke alapján a jogalkotói célt nem kétség esetén, hanem „elsősorban”, vagyis minden más értelmezési módot megelőzően kell vizsgálni. A konkrét ügyben azonban még akkor sem mellőzhetők volna a bíróságok az Alaptörvény 28. cikkét, ha azt valamely jogértelmezést kisegítő szabálynak tekintenénk, miután

- a) nincs világos definíció a kiadmányozás tartalmára vonatkozóan;
- b) az a közigazgatásban más tartalommal használatos;
- c) még ha a közigazgatásban is csupán aláírási jogot jelentene, akkor is vizsgálni kellene, hogy a jogalkotó az indítványozó esetében, az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében is csak ilyen tartalommal kívánta-e szabályozni, figyelemmel a PST feladataira és jellemzőire.

A jogszabályi rendelkezés célja teljesen egyértelmű abból, hogy a jogalkotó az MNB tv. 13. §-t módosító 2014. évi CIV. törvény 47. §-hoz az alábbi indokolást fűzte:

„Az MNB tv. 8. § b) pontja alapján a Pénzügyi Stabilitási Tanács az MNB szervének minősül, azaz nem rendelkezik önálló jogalanyisággal. Ennek megfelelően döntéseit sem önálló közigazgatási hatóságként, hanem az MNB szerveként hozza meg. Az MNB tv. 13. §-a csupán a Pénzügyi Stabilitási Tanács hatáskörét rögzíti, nem keletkeztet önmagában önálló, az MNB hatáskörétől független hatósági hatáskört vagy önálló közigazgatási hatóságot. A Pénzügyi Stabilitási Tanács hatósági döntése ezért az MNB döntéseként jelenik meg, a döntéshozatali eljárásra, döntésekkel kapcsolatos jogorvoslatra külön rendelkezés hiányában is az MNB tekintetében megállapított szabályokat kell alkalmazni.

Mindezen, jelenleg is egyértelmű szabályozás ellenére néhány esetben jogalkalmazói bizonytalanság alakult ki, ezért az MNB tv. 13. §-ában is indokolt ráerősíteni, miszerint a Pénzügyi Stabilitási Tanács az MNB szerveként, az MNB nevében jár el. A törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács a felügyeleti feladatkörhöz kapcsolódó **hatósági döntések** mellett a szanálási feladatkör gyakorlásával kapcsolatos hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen, ide nem értve a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások szanálását elrendelő, valamint szanálási intézkedést alkalmazó határozatokat.” Ezen indokolásból az átruházott kiadmányozási jog tartalma egyértelműen meghatározható.

Bár az indítványozó nem tartozik a Ksztv. hatálya alá, alappal feltételezhető, hogy a jogalkotó az indítványozó vonatkozásában sem kívánta más tartalommal szabályozni a kiadmányozást, mint általában a közigazgatási jogban. Ezt igazolja az is, hogy míg az MNB tv. 2014. február 24-ig hatályos 13. § (10) bekezdése még csak a PST (mint adott esetekben az MNB hatáskörének gyakorlója – akárha a központi közigazgatási szervek egyszemélyi vezetői) elnöke *aláírási* jogának átruházását tette lehetővé, a 2014. évi XVI. tv. 242. § (2) bekezdése által beiktatott, 2014. február 25-től hatályos 13. § (11) bekezdése már akként rendelkezik, hogy a PST (az ügyrendjében meghatározottak szerint) a *kiadmányozási* jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízással rendelkező személyre ruházhatja át. Mindebből az következik, hogy az indítványozó közigazgatási döntései kiadmányozásának tartalma nem különbözik a kiadmányozásnak a közigazgatási szervezetrendszerben általánosan irányadó tartalmától: a kiadmányozás magában foglalja a döntést. A változó szóhasználat pedig egyértelműen utal arra, hogy a jogalkotó az eljárás lényegét is megváltoztatta.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jelen ügyben nem egyszerűen az objektív és szubjektív jogértelmezés ütközéséről van szó: miután jogszabály a kiadmányozás fogalmát nem határozza meg, kizárólag a jogszabály alapján történő jogértelmezés lehetőség nem is volt adott a bíróságok számára, a jogalkotó célját mindenképpen vizsgálni kellett volna az Alaptörvény 28. cikkének helyes alkalmazásával. A jogalkotó szándékának vizsgálata sem a bíróság¹², sem az Alkotmánybíróság gyakorlatától nem idegen. Miként az Alkotmánybíróság 15/2014. (V. 13.) AB határozata [33] pontjában rámutatott, *„a jelen ügyben keletkezett alapjogsérelem a bírói döntés és az annak alapjául szolgáló jogértelmezés alaptörvény-ellenességének megállapításával kielégítő módon orvosolható, így - a hatályos jog kímélete érdekében - az Étv. 30. § (1) bekezdésének megsemmisítésére, vagy akár jogalkotói mulasztás megállapítására nincs szükség. A bíróság jelen ügyben az Étv. 30. § (1) bekezdésének értelmét kizárólag nyelvtani (szó szerinti, strikt textualista, exegetikus) értelmezéssel állapította meg. A jogszabályszövegeknek azonban nemcsak nyelvtani, hanem más módszerek alapján történő értelmezése is lehetséges. Minden értelmezés számára a jogszabály által használt szavak, kifejezések, illetve nyelvi formulák, mondatszerkezeti elemek hétköznapi (illetve, ha ilyen létezik, jogi szakmai) nyelvtani értelme a kiindulópont. A szemantikai és a szintaktikai értelmezés azonban nem az egyedüli, kizárólagos módszer. Elemi formállogikai követelmény, hogy ha a nyelvtani értelem abszurd eredményre vezetne, azt el kell vetni, és más módszerek alapján más, a szó szerinti (exegetikus) értelemtől eltérő, adott esetben azzal szembenálló értelmet kell a jogszabályszövegnek tulajdonítani. [...] Ha az Étv. 30. § (1) bekezdését a bíróság szó szerint értelmezi, az ellentmond mind ennek az elvnek, mind annak az egész magyar jogrendszerben érvényesülő, a polgári jogi normák tényleges célját jelentő gyakorlatnak, hogy a tulajdonjog egyes részjogosítványainak közérdekből, akár jogszabállyal, akár közigazgatási határozattal történő korlátozásáért kártalanítás jár; az elszenvedett kárt a károsult számára ellentételezni kell. A jogalkotó valódi szándéka is az volt, mert az előbbiek értelmében csak az lehetett, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott esetekben a korlátozás ellentételezéseként fizetendő kártalanítás ne csak a polgári jogi értelemben vett tulajdonosnak járjon, hanem azoknak is, akiknek a birtoklási vagy használati-hasznosítási, illetve esetleges jövőbeli rendelkezési jogát a jogszabály vagy határozat korlátozza, vagyis akik számára az ténylegesen kárt okoz.”*

A bíróságnak és a Kúriának az MNB tv. 13. § (11) bekezdése értelmezése során vizsgálnia kellett volna a kiadmányozási jog tartalmát. E körben sem hagyható figyelmen kívül az indítványozó függetlensége. Bár eszközei hasonlatosak más közigazgatási hatóságokhoz, szervezetrendszere egyedi (pl. a hatáskör gyakorlója egy testület). Ez olyan lényeges körülmény, amely miatt a jogszabályi rendelkezés mögött meghúzódó jogalkotási cél vizsgálata nem volt mellőzhető.

¹² Pl. BH1997.458

Mivel az MNB tv. a hatáskör gyakorlóját kifejezetten ekként nem nevesíti, a 13. § (11) bekezdése azonban a Pénzügyi Stabilitási Tanácsot (PST) jogosítja fel a kiadmányozási jog átruházására és mivel azt kell feltételezni, hogy az MNB tv. 13. § (11) bekezdése a józan észnek megfelelően nem arra irányul, hogy átruházott kiadmányozási jogkörben ne születhessen jogszerű határozat, hanem arra, hogy az indítványozó minél hatékonyabban láthassa el az MNB tv. 4. § (9) bekezdésében és a 39. §-ban szereplő hatáskörét, a bíróságoknak az Alaptörvény 28. § rendelkezése szerint az MNB tv. 13. § (11) bekezdésének értelmezésével azt kellett volna megállapítania, hogy a kiadmányozóként eljáró alelnök jogszerűen járt el, mivel a határozat bevezető részében feltüntette, hogy az MNB eljárásában, a PST felhatalmazása alapján járt el, záró részében pedig feltüntette, hogy „A határozatot az MNB-nek az MNB tv. 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés 1) pontjában meghatározott feladatkörében, az MNB tv. 13. § (11) bekezdése alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva hoztam meg.”

A bíróság és a Kúria figyelmen kívül hagyta a Ket. 19. § (3) bekezdésének azon szabályát is, miszerint „nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte.” Így a bíróságok a Ket. 19. § (3) bekezdése tekintetében szintén figyelmen kívül hagyták a jogalkotói célt, amely a hatáskör gyakorlója – jelen esetben egy testület, a PST – tehermentesítése volt azáltal, hogy a hatóság munkaszervezetében a vezetői megbízással rendelkező személyekre a kiadmányozás keretében a döntés joga is átruházásra kerül. Ahogy erre a Ket. kommentárja is rámutat, „a kiadmányozási jog a hatáskör gyakorlóját illeti, de - közigazgatási munkaszervezési okokból - a hatáskör gyakorlása átengedhető, amit fogalmilag maga a Ket. határol el a hatáskör átruházásától”.

7.2. A közjó sérelme

Álláspontunk szerint a Kúria határozata sérti egyrészt az Alaptörvény XXIV. cikke első fordulataiban írt azon rendelkezést, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, másrészt a pénzügyi felügyelet vonatkozásában fennálló alkotmányos alapjogunknak a köz érdekében történő felelősségteljes gyakorlását.

E körben álláspontunk az, hogy a kiadmányozási jognak a Kúria szerinti, pusztán aláírásra korlátozódó értelmezése ellentétes a kiadmányozásnak a jogalkotó által célzott azon rendeltetésével, miszerint a kiadmányozás a hatáskör gyakorlójának érdemben történő tehermentesítésére szolgál. Amennyiben a közigazgatási hatáskör címzettje, illetve a hatáskör gyakorlója a munkaszervezetében a döntéshozatalt az általunk állított módon nem delegálhatja, a kiadmányozás mint tehermentesítés értelmét veszti. Ez utóbbi az MNB vonatkozásában azt jelentené, hogy a PST mint a hatáskör gyakorlójának működése – tekintve az általa hozandó döntések óriási mennyiségét – akár ellehetetlenülhet, mi által – az MNB legjobb szándéka ellenére – sérülhet az MNB közigazgatási eljárásaira is irányadó, az Alaptörvény említett cikkében megkövetelt jelleg, így különösen, de nem kizárólag az ésszerű időben történő döntéshozatal követelménye; egyúttal jelentős nehézségbe ütközhet az említett alapjogunk gyakorlása, ami az ügyféljogok sérelméhez vezethet. Erősen kétséges lehet azon eljárás tisztességessége ugyanis, amely eljárásban a döntést olyan testület hozza meg, amely tagjai az ügy tényleges megismerésére és valódi érdemi döntésre a nyilvánvaló, fizikai képtelenség kategóriájába eső túlterheltség miatt nem lehetnek képesek.

A közjó sérelmét eredményezi a döntésnek a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó potenciálisan negatív hatása is. Mint azt fentebb jeleztük, a döntés következményeként események olyan láncolata indulhat be, amely nem kizárólag az indítványozó érdekeit, de a pénzügyi

közvetítőrendszer valamennyi szereplőjét érintheti, akár a monetáris politika sikerességére is kihathat.

Úgy véljük, hogy abban az esetben, ha a Kúria a kiadmányozás közigazgatásbeli fogalmának értelmezése során az Alaptörvény 28. cikkében írtak szerint jár el, azaz a jogalkalmazása során a vonatkozó jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával (mely a szóban forgó esetben a döntéshozó tehermentesítése) és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezi, ellentétes értelmezésre kellett volna, hogy jusson – vagyis az indítványozó perbeli jogi álláspontjával egyezően.

8) További nyilatkozatok

Az ügyben felülvizsgálati eljárás, perújítás nincs folyamatban. Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy az ítéletben foglaltak az indítványozó valamennyi, 2014. február 25. napját követően átruházott kiadmányozási jog alapján meghozott döntését érintik, továbbá hatással lehetnek más hatóságok tevékenységére is. Miután a kérdés érinti az indítványozónak az elmúlt 4 évben végzett teljes hatósági tevékenységét, valamint az ügyintézés további menetét is, az indítványozó feladatainak ellátását és a folyamatban levő pereinek érdemi lezárását nagymértékben elősegítené, ha a t. Alkotmánybíróság döntését a lehető legrövidebb időn belül meghozná.

Hivatkozással a t. Alkotmánybíróság Ügyrendjének 56. § (1) bekezdésében foglaltakra jelezzük, hogy a jelen indítvány nyilvánosságra hozatalához nem járulunk hozzá. Az Ügyrend 56. § (8) bekezdésére hivatkozással jelezzük, hogy az elmúlt években meghozott közigazgatási döntések számát az indítványozó üzleti titkának tekintjük.

[REDACTED]

Kelt: Budapest, 2018. március 08.

Tisztelettel:

[REDACTED]

Magyar Nemzeti Bank indítványozó

[REDACTED]

Mellékletek:

1. hatósági bizonyítványok másolatban és meghatalmazások eredetben
2. Érintettséget alátámasztó dokumentumok másolatban: a hivatkozott bírósági ítéletek és az indítványozó felülvizsgálatai kérelme valamint határozata
3. Adatkezelési nyilatkozat
4. Példák a kiadmányozás tartalmára vonatkozóan

