



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/136/ /2019. /6.
Ügyszám: IV/1787-6/2016.

[REDACTED]

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: az Alkotmánybíróság megkeresése a IV/1787-6/2016. számú végzés kapcsán (nemzeti otthonteremtési közösség szervezőjévé válás feltételei)

Tisztelt [REDACTED]

A tárgybeli megkeresést köszönettel kézhez kaptam. Az Alkotmánybíróság előtt IV/1787-1/2016. számon folyamatban lévő, alkotmányjogi panasz alapján indult ügyben az alábbiakról tájékoztatom.

Jelzem, hogy a nemzeti otthonteremtési közösségekről szóló 2016. évi XV. törvény törvényjavaslatának (T/9660. sz. törvényjavaslat) előadója a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter volt, erre tekintettel kikértem a Miniszterelnöki Kabinetiroda álláspontját is.

I. A nemzeti otthonteremtési közösségekről szóló 2016. évi XV. törvény (a továbbiakban: NOK törvény) megalkotása a Kormány otthonteremtési programjába illeszkedik. Ennek kereteit több, otthonteremtést segítő intézkedésével teremtette meg a Kormány. Ezek között szerepel többek között a családi otthonteremtési kedvezmények köre, azok folyamatos bővítése és növelése. E program keretében fontos nemzetgazdasági célként került meghatározásra az is, hogy az állam a lakáscélú megtakarításokat új lakás vásárlása esetén is támogassa és ösztönözze. Ez indokolta a NOK törvény megalkotását, itt ugyanis kizárólagos célként csak új lakás vásárlását teszi lehetővé a jogalkotó. A nemzeti otthonteremtési közösségek kapcsán két kiemelkedően fontos célja volt a jogalkotónak: egyrészt hogy biztonságban tudják a nemzeti otthonteremtési közösség tagjai a megtakarításaikat, másrészt az, hogy valóban az újlakás-építésre fordítsák a szervezők

az állami támogatást. A jogalkotó azért alkotott nagyon szigorú előfeltételeket az állami támogatás vonatkozásában, hogy az otthonteremtési közösséghez tartozó emberek megtakarításai biztonságban legyenek. Bizonyos feltételek teljesülése esetén bárki alakíthat ilyen közösséget, ugyanakkor állami támogatást nem kaphat bárki, ennek legitim célja a közpénzek védelme, azaz az, hogy az állam valóban biztonságban tudhassa az általa fizetett állami támogatást is. E támogatást viszont maga a magánszemély kapja, aki a megtakarítást befizette, e megtakarítás pedig csak akkor van biztonságban, ha erre megfelelő, többéves működés feltételeinek megfelelő szervező kezeli azt. A nemzeti otthonteremtési közösség tagjai részére nyújtott állami támogatás mértékéről is rendelkezik a törvény, mely a 33. § (4) bekezdése szerint *„a közösség felé fennálló, a tagot terhelő befizetési kötelezettség 30 százaléka, de legfeljebb havi huszonötezer forint.”*

A NOK törvény szigorúbb szabályozásának legitim célját támasztja alá az is, hogy az Alaptörvény az alapvetések között az N) cikkben rögzíti a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit, melyek közül a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett.

A NOK törvény általános indokolása is hangsúlyozza, hogy a szabályozás célja a nemzeti otthonteremtési közösség, mint új, sui generis jogintézmény bevezetésével az volt, hogy a lakáspiacon létrejőjenek olyan, garanciális szabályokkal működő, közösségi előfinanszírozáson alapuló – magánjogi alapon szerveződő – közösségek, amelyekben a lakáshoz jutás közös célja érdekében természetes személyek csoportjai egy új formában működő közösségben vállalják a lakáshoz jutás folyamatával járó kötelezettségeket, amely konstrukciót az állam is támogatásban részesíti.

II. Az indítványozó a NOK törvénynek a megbízható szervezőre vonatkozó rendelkezéseivel (a NOK törvény 1. § (1) bekezdés 3. pont b) alpontja, a 10.§ (1) és (4) bekezdése) kapcsolatban azt állítja, hogy ezek sértik az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, B) cikk (1) bekezdését, valamint a XV. cikk (2) bekezdését.

II.1. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított vállalkozáshoz való jog kapcsán az alkotmánybírói gyakorlat hangsúlyozza, e jog *„nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”* Továbbá arra is rámutatott az alkotmánybírói gyakorlat, hogy a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet is módosítható.¹ A vállalkozás szabadságához fűződő jog tehát az alkotmánybírói gyakorlat szerint *„kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja.”*² Az állami beavatkozások és korlátozások alkotmányosságának mércéje kapcsán az Alkotmánybíróság különbséget tett az adott foglalkozásba kerülés objektív és szubjektív korlátokhoz kötése között. *„A munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem*

¹ 17/2018. (X.10.) AB határozat, Indokolás [112]

² 16/2018. (X.8.) AB határozat, Indokolás [73]

*választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása, de ezek teljesítése azonban elvileg mindenki előtt nyitva áll. Ezért ilyen esetben a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál.*³

Álláspontom szerint a NOK törvény szabályozása nem sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jogot, tekintettel arra, hogy a jogalkotó előírhat szubjektív feltételeket egy adott foglalkozás gyakorlására, annak megválasztására, amennyiben ezek teljesítése elvileg mindenki előtt nyitva áll. A NOK törvény általi korlátozás teljesíthető feltételeket szab a nemzeti otthonteremtési közösség (a továbbiakban: NOK) szervezőjévé válásához. A korlátozás legitim célja a prudens működés elősegítése azaz a lakáscélú megtakarítások és a hozzá kapcsolódó forráskihelyezés biztonságos keretek között történő, a lakásvásárlók előtakarékosság címén befizetett összegek, mint elkülönített vagyontömeg, továbbá az állami források védelme, abban az esetben, amikor a NOK törvény szerint 33. § alapján az állami támogatás jogosultsága fennáll.

A NOK törvény 1. § (1) bekezdés 2. és 3. pontja rendelkezik a szervező és a megbízható szervező fogalmáról. A szervező a NOK működtetését végző, valamint annak vagyonát kezelő gazdálkodó szervezet. A NOK-kal kapcsolatos minden döntés meghozatalára a szervező jogosult, a NOK önálló legfőbb szervvel és ügyvezető szervvel nem rendelkezik, hanem az alapítói és ügyvezetési feladatok és hatáskörök is a szervezőnél jelennek meg. A megbízható szervezőként történő minősítést a Magyar Nemzeti Bank, mint Hatóság adja meg. Erre tekintettel fontosnak tartom kiemelni, hogy a NOK törvény 34. § (6) bekezdése szerint a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNB törvény) rendelkezéseit kell alkalmazni – a NOK törvényben meghatározott eltérésekkel – a Hatóságnak az e törvény szerinti eljárásaira, többek között a törvény 45. §-a szerint a NOK felügyeletére is. Figyelembe véve a törvényhez fűzött indokolást nyilvánvaló, hogy a NOK törvény által létrehozott sui generis jogintézmény, amely a lakástakarékpénztáraktól eltérően nem a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) szerinti pénzügyi intézmény (szakosított hitelintézet), ugyanakkor olyan lakáscélú megtakarításokra elkülönített vagyontömeg, amely kapcsán a felügyeletre vonatkozó hasonló szabályozáson túlmenően is megjelennek a Hpt.-ből ismert elemek. E körben egyfelől lehet utalni az indokolt és kizárólagos szervezeti formára (zrt.), másfelől például a NOK törvény 8. § és 16. §-ában megjelenő garanciális rendelkezésre (pénzügyi egyensúly, tartalékképzés stb.).

Az I. pontban kifejtett indokolásra is tekintettel volt szükséges, hogy a jogalkotó a NOK törvény szerinti szervezői minőséget csak zártkörűen működő részvénytársaságként működő gazdasági társaságok számára tegye lehetővé. A zártkörűen működő részvénytársasági forma a rá vonatkozó törvényi szabályokra is tekintettel más társasági formákhoz képest jelentősen nagyobb stabilitást ad a gazdasági társaság működése és részvényeinek értéke szempontjából – elegendő arra utalni, hogy a zártkörűen működő részvénytársaság részvényei nincsenek bevezetve tőzsdére, ekként piaci értékük kevésbé volatilis, sokkal inkább a társaság valós működésétől függ, mint a tőkepiaci „hangulatingadozásoktól” és várakozásoktól, illetve a tőzsdén kívüli forgalmazás okán, valamint mivel nem kerülnek nyilvánosan forgalomba hozatalra, a tulajdonosi struktúra stabilabb, mint a nyilvánosan működő részvénytársaság esetén – így segítve elő a bizalmat és a biztonságot, mely mind a közpénzből nyújtott állami támogatás, mind a megtakarítást befizető magánszemélyek részéről indokoltnak tekinthető.

³ 3045/2017 (III.20.) AB határozat, Indokolás [39]

A NOK törvény 8. § (1) bekezdése alapján a szervező a közösséggel kapcsolatos tevékenysége során fenntartja, illetve helyreállítja a közösség pénzügyi egyensúlyát, valamint biztosítja az áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás feltételeit. A (2) bekezdés szerint a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást középtávú tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni, míg az (5) bekezdés rögzíti, hogy a tervezés során biztosítani kell a tervezett bevételek közgazdasági megalapozottságát és azt, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a közösség feladatának ellátásához indokolt és szükséges. Emellett a (6) bekezdés arra is kitér, hogy a gazdálkodás során biztosítani kell a bevételek és kiadások tervezés során meghatározott célhoz kötött felhasználását. A NOK törvény 16. § (1) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy *"[a] közösség biztonságos működésének fenntartása érdekében a szervező tartalékot képez. A tartalék mértéke a hiányzó tagi befizetés megelőlegezésére irányuló szerződésekben meghatározott és ténylegesen teljesített összegek megelőlegezést követő tagi visszafizetésekkel csökkentett részének 3%-a, amely mértéket a szervező folyamatosan fenntartani köteles."*

Kiemelendő, hogy a törvényhez fűzött indokolás szerint a lakásvásárlási közösség, illetve a szervező működése is érinti a pénzügyi piacot.

II.2. Az indítványozó szerint sérül továbbá az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt egyenlő bánásmód követelménye is arra tekintettel, hogy a NOK törvény az otthonteremtési közösségeket szervezőként szóba jöhető jogi személyek csoportján belül különbséget tesz.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint valamely megkülönböztetés akkor minősülhet alkotmányellenesnek, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között. Bár e tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetések tekintetében áll fenn, az alkotmánybírósági gyakorlat kiterjesztette az egész jogrendszerre, mivel a XV. cikk (2) bekezdésében felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések bármely jogszabályban előfordulhatnak. Az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó megkülönböztetés esetében az Alkotmánybíróság akkor állapítja meg az alaptörvény-ellenességet, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis önkényes.⁴

Indítványozó álláspontja szerint a NOK törvény azért valósít meg hátrányos megkülönböztetést, mert e *„különbségtétel egymást követő újabb és újabb feltételek szabásában fejeződik ki, egyre jobban szűkítve a megbízható szervezővé válás lehetőségét és alanyi körét."* Álláspontom szerint a NOK törvény egy olyan speciális, sui generis jogintézmény felállítását célozta, mely esetében a II.1. pontban már jelzett legitim cél indokolta a jogalkotó által a szervezővé válásnak a szigorúbb feltételekhez kötését.

II.3. Indítványozó álláspontja szerint sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintettel arra, hogy a NOK törvény 48. §-a úgy rendelkezik, hogy a törvény kihirdetését követő 15. napon lép hatályba. Indítványozó szerint *„a törvény címzettjei számára – akik a zrt.-vé való átalakulással elvileg bekerülhetnének a „megbízható szervező” kategóriába – a felkészülés nem csak rendkívül meg van nehezítve: a hatályba lépésre ilyen körülmények között egyáltalán nem lehet felkészülni."*

Az Alkotmánybíróság 3002/2019. (I. 7.) AB határozatában rámutatott arra, hogy irányadó gyakorlata értelmében a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő

⁴ 9/2019. (III.22.) AB határozat, Indokolás [37]

megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez gazdaságpolitikai szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembe vételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. Amennyiben a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik, akkor válik csak alkotmányossági kérdéssé.⁵ Kitért továbbá arra is, hogy a „kellő idő” követelményének alkotmányossági szempontjait az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában az alábbiak szerint összegezte: „a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva” {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}.

Az Alkotmánybíróság szerint a kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeik teljesítésére képesek lehessenek, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást.

Jelen ügy kapcsán fel kell hívni arra a figyelmet ezzel összefüggésben, hogy az Alkotmánybíróság 3002/2019. (I. 7.) AB határozatában kifejtett álláspont szerint a kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], melyet később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.

III. A NOK törvény indítványozó által támadott 13. § (6) bekezdése kapcsán az alábbiakról tájékoztatom. E rendelkezés előírja, hogy a szervező igazgatósága legalább egy tagjának legalább 5 évi gyakorlattal kell rendelkeznie a fogyasztói csoportokról szóló 530/2013. (XII.30.) Korm. rendelet szerinti tevékenységet végző cégben vezető tisztségviselőként. E feltétel fennállását cégszerűen aláírt nyilatkozattal kell igazolni.

Előljáróban ismételten hangsúlyozni kívánom, hogy a magánszemélyek által befizetett megtakarítások biztonságos kezelése és az állam által nyújtott támogatások biztonsága olyan cél, amelyek védelméhez szükségesnek tartotta a jogalkotó, hogy a nemzeti otthonteremtési közösségek szervezői megfelelő szakmai tapasztalattal, gyakorlattal rendelkezzenek. A NOK törvény indokolása szerint e szakmai többletkövetelményeket a lakásvásárlási közösség, illetve a szervező pénzügyi piacot érintő működése is indokolja. A 13. és 14. §- ok rendelkezéseihez fűzött törvényi indokolás szerint a közösség akkor tudja a törvényi célt beteljesíteni, ha a működése nem túlbürokratizált, és működési költségei nem indokolatlanul magasak.

⁵ 20/2014. (VI.3.) AB határozat, Indokolás [117]

Ugyanakkor biztosítani kell azt is, hogy a tagok pénzeszközeinek kezelését, a közösség tevékenységének szervezését, irányítását olyan személyek végezzék, akik egyrészt kellő szakértelemmel rendelkeznek, másrészt érdemesek arra, hogy a tagok bizalmát élvezzék. Erre figyelemmel a törvény meghatározza a szervező ügyvezetését, ezzel a közösség operatív irányítását végző személyek szakmai kompetencia minimumát.

A jogalkotói szándék a speciális feltételek meghatározása mögött a vagyontömeg biztonsága és a megfelelő működés biztosítása áll, és nem zár el más vállalkozásokat a piacra lépéstől, vagyis bárki alapíthat ilyen vállalkozást, amennyiben az a jogszabályi rendelkezéseknek megfelel.

A személyi feltételek tekintetében szükséges volt a szervező, vezető tisztségviselői számára általánosan előírtakon túl további követelmények, speciális kritériumok kialakítása, amely a szervezőtől elkülönült vagyontömeg működtetése és lakások megvásárlása, mint összetett feladat ellátásához szükséges és indokolt feltétel volt.

IV. Mindezek alapján álláspontom szerint a NOK törvény szabályai nem sértik az Alaptörvény – így kiemelve különösen a vállalkozás szabadságára vonatkozó – rendelkezéseit, azok indokoltan szolgálják a nemzeti otthonteremtési közösségek működésének biztonságát.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Budapest, 2019. július „22”

Tisztelettel,

