

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi kar

Doktori Iskola

**A magyar egyházfinanszírozás
közpénzügyi jogi legitimitása és belső koherenciája**

Dr. Szólláth Bernadett

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Témavezető: Dr. Szabó Ildikó PhD, adjunktus

Budapest, 2026

Köszönetnyilvánítás

Ezúton szeretném kifejezni köszönetemet témavezetőmnek, Dr. Szabó Ildikó adjunktusnak, a tudományos kutatás megkezdésében nyújtott ösztönző támogatásáért, valamint az értekezés elkészítése során nyújtott szakmai segítségéért, értékes iránymutatásáért és folyamatos biztatásáért. Köszönetemet fejezem ki továbbá Dr. Halász Zsolt habilitált egyetemi docensnek, korábbi témavezetőmnek az értékes szakmai támogatásáért és hasznos iránymutatásaiért.

Köszönet illeti prof. Dr. Báger Gusztávot, akinek meghatározó szerepe volt abban, hogy e kutatómunka gondolata megszületett, és aki inspirációjával alapvetően hozzájárult a kutatás elindításához.

Külön szeretném megköszönni Szüleimnek, Vágó Rózának és Szólláth Attila Lászlónak mindazt a kitartó, önzetlen szeretetet, támogatást és biztatást, amellyel tanulmányaim és kutatómunkám teljes időszaka alatt mellettem álltak. Áldozatvállalásuk, hitük és bizalmuk nélkül ez az értekezés nem készülhetett volna el.

Mindenekelőtt és mindenképpen azonban Istené hála és a dicsőség.

Soli Deo Gloria

TARTALOMJEGYZÉK

1. RÉSZ – KUTATÁSI ALAPVETÉSEK.....	11
I. Bevezetés.....	11
1. A kutatás tárgya és aktualitása.....	11
2. Kutatási célkitűzés.....	12
3. A kutatás hipotézisei.....	13
4. A kutatás módszertana.....	15
5. Az értekezés felépítése	16
II. Fogalmi és dogmatikai alapok.....	20
1. Az egyházfinanszírozási rendszer leírásának fogalmi és dogmatikai kerete	20
1.1. Az „egyház” fogalma az értekezésben	20
1.2. Az egyházfinanszírozás fogalma	21
1.3. Az egyházfinanszírozási rendszer fogalma	21
1.4. Az egyházfinanszírozási jogviszony fogalma és alaptípusai.....	22
1.4.1. A közpénzügyi egyházfinanszírozási jogviszony	22
1.4.2. Az autonóm egyházfinanszírozási jogviszony	22
1.4.3. A közpénzügyi és autonóm finanszírozási jogviszonyok kapcsolata	23
1.5. A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok belső tipológiája.....	23
1.5.1. Tagolás a pénzügyi forrás eredete szerint.....	24
1.5.2. Tagolás a finanszírozási technika szerint	24
2. Az egyházfinanszírozási rendszer kritikai értékelésének dogmatikai kerete	25
2.1. A közpénzügyi jogi legitimitás fogalma.....	25
2.2. Az egyházfinanszírozási rendszer belső koherenciájának fogalma és dimenziói .	26
3. Az állam–egyház kapcsolatok modelljei és finanszírozási implikációik	26
III. Az egyházfinanszírozás jogtörténeti fejlődése	29
1. Egyházi jövedelmek a modern költségvetés kialakulása előtt	29
2. A modern alkotmányos állam kialakulásától a XX. századig: az egyházfinanszírozás szerkezeti átalakulása.....	30
3. Magyar jogtörténeti áttekintés.....	30
3.1. Az 1848 előtti finanszírozási rendszer	31
3.2. A polgári átalakulás időszaka (1848–1867)	31
3.3. A modern költségvetési egyházfinanszírozás kialakulása a dualizmus időszakában (1867–1918)	32
3.4. Az egyházfinanszírozás a két világháború közötti időszakban (1918–1945).....	33

3.5. Az államszocialista egyházfinanszírozás időszaka (1945–1989).....	34
4. Történeti konklúziók	35
2. RÉSZ - AZ EGYHÁZFINANSZÍROZÁS JOGI ALAPJAI	36
IV. Az egyházfinanszírozás alkotmányos és közpénzügyi jogi alapjai.....	36
1. A vallásszabadság és az egyházi autonómia	36
2. Az állam és az egyház kapcsolatának alkotmányos alapjai	37
3. Az egyházfinanszírozás alkotmányos korlátjai és pénzügyi jogi keretei	37
3.1. A világnézeti semlegesség és egyenlő bánásmód.....	37
3.2. A közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználásának alkotmányos és pénzügyi jogi korlátjai	38
V. Az egyházfinanszírozás hatályos jogi szabályozási környezete.....	40
1. Az egyházak jogállásának szabályozása	40
2. Az egyházfinanszírozás különös jogforrásai	41
3. Az államháztartási jogi szabályozás.....	42
4. Az adójogi szabályozás	43
5. A nemzeti vagyonra vonatkozó szabályozás	44
6. Az egyházfinanszírozást érintő egyéb jogszabályok.....	45
7. Összegzés	45
VI. Az egyházfinanszírozás hazai és európai joggyakorlata	46
1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata	46
2. A rendes bíróságok egyházfinanszírozással kapcsolatos gyakorlata.....	48
3. Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata az egyházfinanszírozás területén ..	49
4. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata az egyházfinanszírozás területén.....	50
5. A joggyakorlat összegzése.....	51
VII. Az egyházfinanszírozásra irányadó alkotmányos és pénzügyi jogi követelmények	51
3. RÉSZ – A HATÁLYOS EGYHÁZFINANSZÍROZÁSI RENDSZER SZERKEZETE ÉS MŰKÖDÉSE	57
VIII. Az egyházfinanszírozási rendszer leírásának fogalmi és szerkezeti alapjai.....	57
1. Az egyházfinanszírozási rendszerleírás célja és keretei.....	57
2. Az egyházfinanszírozási rendszer alapvető szerkezeti elemei	59
2.1. Az egyházfinanszírozás szereplői.....	59
2.2. Az egyházfinanszírozás tárgya	59
2.3 Az egyházfinanszírozás célja	60
3. Az egyházfinanszírozási formák rendszerezése	60
4. A finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok	61

4.1. A kapcsolódó jogviszonyok létrejötte	61
4.2. A kapcsolódó jogviszonyok szerkezete és tartalma.....	62
IX. Autonóm finanszírozás forrásai és jogi keretei	63
1. Az autonóm finanszírozás helye az egyházfinanszírozás rendszerében	63
2. Az autonóm finanszírozás formái.....	64
2.1. Hitéleti hozzájárulások	64
2.2. Adományok és egyéb önkéntes hozzájárulások	65
2.3. Gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó bevételek.....	65
2.4. Vagyonghasznosításból származó bevételek (passzív vagyonghozamok)	66
2.5. Haláleseti rendelkezések	67
2.6. Alapítványi és egyéb magánjogi konstrukciók.....	68
2.7. Külföldi magánforrások	69
3. Az autonóm finanszírozás jogi keretei	69
3.1. A saját források megszerzése.....	70
3.2. A saját vagyon kezelése és hasznosítása	70
3.3. A saját források felhasználása	71
X. A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok	71
1. A közpénzügyi finanszírozás helye az egyházfinanszírozás rendszerében	71
2. Kiadás oldali közpénzügyi finanszírozás	73
2.1. Közfeladatfinanszírozás	73
2.2. Hitéleti tevékenység finanszírozása	74
2.3. Működési célú költségvetési támogatások	75
2.4. Beruházási és felújítási támogatások.....	75
3. Bevétel oldali közpénzügyi finanszírozás	76
3.1. A személyi jövedelemadó meghatározott részének felajánlása	76
3.2. Az egyházat megillető adó- és illetékkedvezmények.....	77
4. Vagyonalapú finanszírozási jogviszonyok	78
4.1. Tulajdonszerzésen alapuló juttatások	79
4.2. Használati és vagyonkezelési jogosultságon alapuló juttatások	80
5. Nemzetközi közpénzügyi finanszírozás	80
5.1. A nemzetközi közpénzügyi finanszírozás helye az egyházfinanszírozási rendszerben.....	81
5.2. Az európai uniós finanszírozás.....	81
5.3. Egyéb nemzetközi közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok	83

6.	Az egyházfinanszírozáshoz kapcsolódó állam–egyház megállapodások.....	85
6.1.	A megállapodások helye az egyházfinanszírozási rendszerben	85
6.2.	Az állam és a bevett egyházak közötti átfogó megállapodások	86
6.2.1.	A Szentszékkal kötött megállapodás	87
6.2.2.	A Kormány és más bevett egyházak között létrejött átfogó megállapodások	88
6.3.	Ágazati megállapodások és közfeladat-finanszírozási szerződések.....	89
7.	Az egyházi vagyonrendezésből eredő reparációs jogviszonyok	93
7.1.	Természetbeni vagyonrendezés	93
7.2.	Az egyházi ingatlanrendezéshez kapcsolódó kompenzációs kifizetések	94
XI.	Az egyházfinanszírozás garanciális és ellenőrzési rendszere.....	95
1.	Az egyházfinanszírozás kontrolljának alkotmányos alapjai	95
2.	Az egyházfinanszírozás kontrollrendszerei.....	96
3.	A hazai költségvetési finanszírozás kontrollja	97
3.1.	Az államháztartási kontroll.....	97
3.1.1.	Az államháztartási kontroll funkciója és terjedelme	97
3.1.2.	Az államháztartási kontroll intézményei és ellenőrzési mechanizmusai.....	98
3.1.3.	Az államháztartási kontroll garanciális eszközei	100
3.2.	A költségvetési támogatásokhoz kapcsolódó kontroll.....	101
3.2.1.	A támogatási kontroll funkciója és terjedelme	102
3.2.2.	A támogatási kontroll intézményei és mechanizmusai.....	102
3.2.4.	A támogatási kontroll garanciális eszközei	103
3.3.	A bevételi oldali finanszírozás adójogi kontrollja	104
3.4.	Nemzeti vagyonból történő juttatások kontrollja	104
3.4.1.	A nemzeti vagyonból történő juttatások kontrolljának funkciója és terjedelme	105
3.4.2.	A nemzeti vagyonból történő juttatások kontrolljának intézményei és mechanizmusai	105
3.4.3.	A nemzeti vagyonból történő juttatások kontrolljának garanciális eszközei	107
3.5.	Az európai uniós és nemzetközi közpénzügyi források kontrollja.....	108
3.5.1.	Az európai uniós és nemzetközi közpénzügyi kontroll funkciója és terjedelme	108
3.5.2.	Az európai uniós és nemzetközi közpénzügyi kontroll intézményei és mechanizmusa	108
3.5.4.	Az európai uniós és nemzetközi közpénzügyi kontroll garanciális eszközei	111

4.	Belső egyházi kontrollmechanizmusok.....	115
4.1.	A belső egyházi kontroll intézményei és mechanizmusai	115
4.2.	A belső egyházi kontroll garanciális eszközei.....	116
5.	Összegző megállapítások	116
4.	RÉSZ - A MAGYAR EGYHÁZFINANSZÍROZÁSI RENDSZER KÖZPÉNZÜGYI	
	JOGI DOGMATIKAI ELEMZÉSE.....	118
XII.	Az elemzés módszertani és dogmatikai alapjai.....	118
1.	Az elemzés célja, tárgya	118
2.	Az elemzés dogmatikai kiindulópontjai	119
3.	Az elemzés módszere	119
XIII.	Az állami egyházfinanszírozás forrásainak elemzése	120
1.	A közpénz alkotmányos és közpénzügyi jogi elemzése.....	120
1.1.	A közpénz alkotmányos sajátosságai.....	120
1.2.	A közpénz közpénzügyi jogi sajátosságai	123
2.	A nemzeti vagyon alkotmányos és közpénzügyi jogi elemzése.....	124
2.1.	A nemzeti vagyon alkotmányos sajátosságai	124
2.2.	A nemzeti vagyon közpénzügyi jogi sajátosságai	124
3.	A közpénz és a nemzeti vagyon elhatárolásának jelentősége.....	125
XIV.	Az egyházfinanszírozási jogviszonyok dogmatikai elemzése.....	126
1.	Az elemzés rendszere	126
2.	A központi költségvetést érintő finanszírozási jogviszonyok	127
2.1.	A költségvetés kiadási oldalát érintő finanszírozási jogviszonyok	127
2.1.1.	A kiadási oldali finanszírozási jogviszonyok közös jellemzői	127
2.1.2.	A közfeladat-finanszírozási jogviszony	128
2.1.3.	A hitéleti tevékenység támogatására irányuló jogviszony.....	130
2.1.4.	A működési támogatások közpénzügyi jogi elemzése	132
2.1.5.	A beruházási és fejlesztési célú támogatási jogviszony	133
2.1.6.	Dogmatikai összegzés	134
2.2.	A költségvetés bevételi oldalát érintő finanszírozási jogviszonyok	135
2.2.1.	A bevételi oldali finanszírozási jogviszonyok közös jellemzői.....	135
2.2.2.	Az adómentességen és adókedvezményen alapuló finanszírozási jogviszonyok	136
2.2.3.	A személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés	138
2.2.4.	Dogmatikai összegzés	139

3.	A nemzeti vagyonból megvalósuló finanszírozási jogviszony	140
3.1.	A jogviszony dogmatikai elemzése	140
3.2.	Dogmatikai összegzés	142
XV.	A közjogi kötöttségek dogmatikai rendszere	142
1.	A közjogi kötöttségek fogalma és funkciója	142
2.	A közjogi kötöttségek jogalapja és keletkezése	144
3.	A közjogi kötöttségek tartalma.....	145
3.1.	A kiadás oldali finanszírozási jogviszonyok közjogi kötöttségei.....	145
3.2.	A bevétel oldali finanszírozási jogviszonyok közjogi kötöttségei	148
3.3.	A nemzeti vagyon terhére megvalósuló jogviszonyok kötöttségei	149
4.	A közjogi kötöttségek megszűnése	150
4.1.	A közjogi kötöttségek időbeli hatálya és megszűnése.....	151
4.2.	A finanszírozási jogviszony megszűnésének dogmatikai kérdése	152
5.	A közjogi kötöttségek és a közpénzügyi kontroll kapcsolata.....	154
6.	Speciális dogmatikai kérdés: juttatott vagyonelem helyébe lépő érték és hasznok	157
XVI.	Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi elemzési modellje	159
5.	RÉS - JOGÖSSZEHASONLÍTÓ ALAPOK – EURÓPAI	
	EGYHÁZFINANSZÍROZÁSI MODELLEK.....	162
1.	A jogösszehasonlító vizsgálat módszere és a modellválasztás.....	162
2.	A német egyházfinanszírozási modell.....	163
3.	Az olasz egyházfinanszírozási modell	164
4.	A francia egyházfinanszírozási modell	165
5.	Egyéb közép-európai egyházfinanszírozási modellek	166
5.1.	Ausztria: az egyházi hozzájárulás rendszere	166
5.2.	Lengyelország: vegyes finanszírozási modell.....	167
5.3.	Csehország és Szlovákia: eltérő vagyonrendezési és finanszírozási modellek...	168
6.	A modellek összehasonlító elemzése	170
6.1.	Finanszírozási technikák	170
6.2.	Az állam szerepe a finanszírozási jogviszonyokban	171
6.3.	Közjogi kötöttségek és garanciális megoldások.....	172
6.4.	A finanszírozási modellek fiskális megjelenése	173
6.	RÉS - AZ ÁLLAMI EGYHÁZFINANSZÍROZÁS KRITIKAI ÉRTÉKELÉSE.....	176
XVII.	Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi legitimitásának kritikai értékelése	176

1.	Módszertani alapok	176
2.	Az állami egyházfinanszírozás alkotmányos követelményeinek értékelése	177
2.1.	Az állami világnézeti semlegessége és az egyenlő bánásmód	177
2.2.	Az egyházi autonómia	179
3.	A közpénzügyi jogi legitimitás kiemelt értékelési szempontjai	180
3.1.	A jogalapok normativitása	180
3.2.	A finanszírozási döntések átláthatósága	181
3.3.	Az elszámoltathatóság követelménye.....	182
3.4.	A diszkrecionális finanszírozás közpénzügyi jogi korlátai.....	183
XVIII.	Az állami egyházfinanszírozás szabályozásának belső koherenciája	184
1.	Módszertani alapok	184
2.	A szabályozás dogmatikai koherenciája.....	185
2.1.	A fogalomhasználat koherenciája.....	185
2.2.	A finanszírozási jogviszonyok tipológiai koherenciája	186
2.3.	Az egyházfinanszírozási rendszer funkcionális koherenciája	187
2.4.	A finanszírozási jogviszonyok szabályozási rétegeinek koherenciája	188
XIX.	A közjogi kötöttségek szabályozásának kritikai értékelése.....	189
1.	Módszertani alapok	189
2.	A közjogi kötöttségek normatív meghatározottsága	190
3.	A közjogi kötöttségek jogviszony-specifikus differenciáltsága	191
4.	A közjogi kötöttségek időbeli hatályának és megszűnésének meghatározottsága.	192
5.	A közjogi kötöttségek kiterjedése a <i>surrogatumra</i> és a <i>fructusra</i>	194
XX.	A közpénzügyi jogi garanciarendszer kritikai értékelése	195
1.	A kritikai értékelés fogalmi és módszertani kiindulópontjai.....	195
2.	A közpénzügyi jogi garanciarendszer koherenciája	196
3.	A közpénzügyi jogi garanciarendszer elemeinek érvényesülése.....	197
3.1.	A garanciális eszközök érvényesülése	198
3.2.	Az intézményi kontroll értékelése	199
3.3.	Az ellenőrzési és jogérvényesítési mechanizmusok érvényesülése	201
4.	A közpénzügyi jogi garanciarendszer normatív alkalmassága és a finanszírozási jogviszony integritása	202
5.	A közpénzügyi jogi garanciarendszer terjedelme és az egyházi autonómia	204
6.	Jogösszehasonlító kritikai értékelés	206
6.1.	A finanszírozási jogviszonyok normatív meghatározottsága	206

6.2. A közjogi kötöttségek és a finanszírozási technika kapcsolata	207
6.3. A garanciarendszer és az állami kontroll terjedelme	208
6.4. Az állami kontroll és az egyházi autonómia.....	208
6.5. A magyar szabályozás jogösszehasonlító kritikai megítélése	209
XXI. Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi kritikájának összegzése.....	210
7. RÉSZ - A KUTATÁS EREDMÉNYEI, DE LEGE FERENDA REFORMPROGRAM	212
XXII. A kutatás hipotéziseinek értékelése az egyházfinanszírozási rendszer elemzésének tükrében	212
XXIII. Reformprogram az egyházfinanszírozási rendszer közpénzügyi jogi továbbfejlesztésére.....	215
1. A reformprogram kiindulópontja és határai	215
2. Rendszerszintű reformok.....	216
2.1. A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok normatív elhatárolása.....	216
2.2. A finanszírozási jogviszony lezárásának szabályozása	218
2.3. A közjogi kötöttségek tárgyi továbbélésének szabályozása	218
2.4. A közjogi kötöttséghez igazodó ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák	219
2.5. A finanszírozási jogviszonyból eredő és az önálló törvényi ellenőrzési hatáskör elhatárolása.....	221
2.6. Az egyedi finanszírozási döntések átláthatóságának és indoklásának erősítése .	222
3. Finanszírozási jogviszonyok reformja	223
3.1. A költségvetési támogatások szabályozásának továbbfejlesztése	223
3.2. A hitéleti finanszírozás és az állami ellenőrzés határának pontosítása.....	224
3.3. Az szja-rendelkezés szabályozása	225
3.4. Az adómentességek és adókedvezmények szabályozása	225
3.5. A vagyonalapú finanszírozás reformja	225
4. Az autonóm finanszírozás szerepének erősítése - Az adományösztönzés szabályozási lehetőségei	226
5. A reformprogram normatív megvalósítása.....	228
5.1. A kodifikációs koncepció	228
5.2. Az egyes finanszírozási jogviszonyok reformprogramja	229
5.3. A reform normatív korlátai	229
BIBLIOGRÁFIA	231

1. RÉSZ – KUTATÁSI ALAPVETÉSEK

I. Bevezetés

1. A kutatás tárgya és aktualitása

Az egyházfinanszírozás kérdése a modern alkotmányos államokban hagyományosan az állam és az egyház kapcsolatának egyik legérzékenyebb területe. Egyszerre érinti a vallásszabadság és az egyházi autonómia védelmét, az állam világnézeti semlegességét és az egyenlő bánásmód követelményét, valamint a közpénzek és nemzeti vagyon felhasználásával szemben támasztott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményeket. Az egyházfinanszírozás ezért olyan komplex szabályozási és jogviszonyrendszer, amelynek vizsgálata túlmutat a hagyományos egyházjogi és alkotmányjogi megközelítésen és önálló pénzügyi jogi elemzést is igényel.

Az egyházfinanszírozás ugyanakkor nem azonosítható kizárólag az állam által biztosított forrásokkal. Az egyházak működésének gazdasági alapját hagyományosan olyan autonóm bevételek is alkotják, mint az egyházfenntartói járulék vagy egyházadó, az adományok és egyéb önkéntes hozzájárulások, a gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó bevételek, a haláleseti juttatások, a vagyonhasznosítás hasznai, a befektetések hozamai és egyéb magánjogi eredetű bevételek. A tisztán magánjogi eredetű autonóm egyházi bevételek nem minősülnek közpénznek, közpénzügyi jelentőségük azonban nem hanyagolható el. Az egyházak önfinanszírozási képessége ugyanis közvetetten befolyásolhatja az állami finanszírozás szükségességét, szerkezetét és mértékét. Az autonóm és az állami finanszírozás ezért az egyházfinanszírozási rendszer egymással kölcsönhatásban álló elemeiként vizsgálandó.

A magyar és a nemzetközi szakirodalomban az egyházfinanszírozás vizsgálata hagyományosan szorosan kapcsolódik a vallásszabadság, az egyházi autonómia, az állam és az egyház viszonya, valamint a világnézeti semlegesség és az egyenlő bánásmód alkotmányjogi kérdéseire. Bár a szakirodalomban az egyházfinanszírozás pénzügyi és finanszírozástechnikai vonatkozásai is megjelennek, kisebb hangsúlyt kapott az egyházfinanszírozási jogviszonyok egységes közpénzügyi jogi dogmatikai rendszerben történő vizsgálata, valamint az autonóm és az állami finanszírozás közötti összefüggések ilyen szempontú elemzése.

Az értekezés abból az alapfeltevésből indul ki, hogy az egyházfinanszírozási rendszer legitimitásának és belső koherenciájának vizsgálata az alkotmányjogi követelmények mellett önálló közpénzügyi jogi vizsgálatot is igényel. Ennek megfelelően a kutatás a finanszírozási jogviszonyok pénzügyi jogi szerkezetére, az alkalmazott finanszírozási technikák jogi természetére, valamint a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználásához kapcsolódó közjogi kötöttségekre és garanciákra egyaránt kiterjed.

Az állami egyházfinanszírozás több, jogi természetét és közpénzügyi hatását tekintve eltérő konstrukció útján valósul meg. Ezek közpénzügyi hatása eltérő: egyes konstrukciók közvetlen költségvetési kiadást vagy vagyontranszfert, mások költségvetési bevételekiesést eredményeznek. Közös sajátosságuk ugyanakkor, hogy alkalmazásuk felveti a jogalap normativitásának, az átláthatóságnak, az ellenőrizhetőségnek és az elszámoltathatóságnak a követelményeit.¹

Mindezek alapján az értekezés az egyházfinanszírozást egységes, ugyanakkor belsőleg differenciált finanszírozási rendszerként vizsgálja. Az autonóm és a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok, valamint az állami finanszírozáshoz kapcsolódó közjogi kötöttségek és az azok érvényesülését biztosító garanciális mechanizmusok együttes elemzése teremti meg annak lehetőségét, hogy a kutatás feltárja a magyar egyházfinanszírozási rendszer pénzügyi jogi szerkezetét és értékelje annak közpénzügyi jogi legitimitását és belső koherenciáját.

2. Kutatási célkitűzés

Az értekezés központi célja annak vizsgálata, hogy milyen alkotmányos és pénzügyi jogi keretek, valamint milyen közpénzügyi garanciák mellett biztosítható a magyar egyházfinanszírozási rendszer közpénzügyi jogi legitimitása és belső koherenciája, továbbá milyen jogi eszközök alkalmasak az egyházak pénzügyi önállóságának erősítésére.

A kutatás abból indul ki, hogy az állami egyházfinanszírozás önmagában nem ellentétes az alkotmányos követelményekkel, annak legitimitása azonban nem vezethető le automatikusan sem a vallásszabadságból, sem az állam és az egyház együttműködésének alkotmányos lehetőségéből. Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi legitimitásának megítélése ezért annak vizsgálatát igényli, hogy az egyes finanszírozási konstrukciók megfelelnek-e a közpénzek és a nemzeti vagyon alkotmányos és pénzügyi jogi védelméből fakadó követelményeknek, miközben megfelelően érvényesülnek az egyházi autonómia követelményei is.

Az állami egyházfinanszírozás nem egységes jogintézmény, hanem eltérő jogi természetű és finanszírozási technikájú jogviszonyok alkotják. Ezek a jogviszonyok a költségvetési kiadás, bevételekiesés vagy vagyontranszfer útján eltérő közpénzügyi hatást fejtenek ki, ezért szükséges azok egységes pénzügyi jogi szemléletű, ugyanakkor sajátosságaikra is tekintettel lévő elemzése.

¹ NJOBVU, Ecuplancia Nyumbase – KAIRA, Benjamin – CHOWA, Taonaziso: *Financial Accountability and Internal Controls in Religious Organizations: A Case Study of Holy Spirit Catholic Parish*, The International Journal of Business Management and Technology 4, no. 3 (2020) 248–261.

A kutatás ennek megfelelően feltárja az egyházfinanszírozás forrásrendszerét, elhatárolja az autonóm és a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyokat, meghatározza azok belső tipológiáját, és elemzi jogi természetüket, szabályozási technikáikat, közjogi kötöttségeiket és azok érvényesülését biztosító garanciális mechanizmusokat. Bár a vizsgálat középpontjában az állami egyházfinanszírozás áll, a kutatás az autonóm forrásképzés jogi feltételeire is kiterjed. Ennek indoka, hogy az egyházak önfinanszírozási képessége befolyásolhatja az állami finanszírozástól való függőség mértékét, ezáltal pedig az állami finanszírozás szükségességét, szerkezetét és mértékét.²

A kutatás elvégzéséhez szükséges egy olyan egységes közpénzügyi jogi elemzési keret kialakítása, amely lehetővé teszi az egyházfinanszírozási rendszer rendszerszerű leírását, elemzését és kritikai értékelését. Erre a keretre építve a kutatás végső célja az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi modelljének meghatározása, közpénzügyi jogi legitimitásának és belső koherenciájának értékelése, valamint az elemzés eredményeiből levezethető *de lege ferenda* javaslatok kidolgozása.

A nemzetközi kitekintés nem önálló célként jelenik meg, hanem a módszertani részben meghatározott jogösszehasonlító elemzés megvalósítását szolgálja.

3. A kutatás hipotézisei

A kutatás középpontjában az alábbi hipotézisek állnak:

1. Az egyházfinanszírozás a töredezett jogi szabályozás ellenére egységes jogintézménynek tekinthető.
2. Az állami egyházfinanszírozás pénzügyi jogi fogalma nem korlátozható a közvetlen költségvetési kiadásokra, hanem magában foglal valamennyi közpénzügyi hatással járó finanszírozási jogviszonyt.
3. Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi legitimitása levezethető az alkotmányos elvekből és az egyházfinanszírozási jogviszonyokra vonatkozó jogi szabályozásból.
4. A magyar állami egyházfinanszírozási rendszer egységes jogi szabályozásának hiányából adódóan a rendszer belső koherenciája csak részben valósul meg.

² Az autonóm finanszírozás közvetett közpénzügyi jelentősége nem jelenti az autonóm finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogviszonnyá minősítését. Jogdogmatikai szempontból az autonóm forrásokhoz pusztán az egyházi jogalany más jogcímen fennálló állami finanszírozása miatt közjogi kötöttség vagy állami ellenőrzési jogosultság nem kapcsolható. Közpénzügyi relevanciájuk rendszerszintű: az autonóm forrásteremtő képesség az állami finanszírozástól való függőség mértékét és ezen keresztül az egyházfinanszírozási rendszer forrásszerkezetét befolyásolhatja. Ebből a kapcsolatból az értekezés önálló közjogi joghatást nem vezet le.

5. Az egyházak autonóm finanszírozási jogviszonyainak jogi szabályozása közpénzügyi jelentőséggel bír.

Mindezek alapján a kutatás fókuszában hat központi kérdés áll, mely meghatározza az értekezés felépítését is:

1, Mi tekinthető egyházfinanszírozásnak, és milyen pénzügyi jogi dogmatikai keretben értelmezhető az állami egyházfinanszírozás?

A kutatás elsőként az egyházfinanszírozás és az egyházfinanszírozási rendszer fogalmát, valamint a közpénzügyi finanszírozási jogviszony, mint központi dogmatikai kategória tartalmát határozza meg.

2, Mely finanszírozási jogviszonyok tartoznak az állami egyházfinanszírozás körébe és milyen szempontok alapján határolhatók el és rendszerezhetők?

A kutatás ennek megválaszolása során az egyházfinanszírozási jogviszonyok elhatárolására és az egyházfinanszírozási rendszer tipológiájának megalkotására törekszik.

3, Milyen feltételek mellett igazolható az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi legitimitása?

A kérdés megválaszolása során az értekezés vizsgálja a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok alkotmányjogi és pénzügyi jogi kötöttségeit (együttesen közjogi kötöttségek), valamint a közpénzügyi jogi legitimitást biztosító garanciarendszert.

4, Megvalósul-e a magyar állami egyházfinanszírozási rendszer pénzügyi jogi koherenciája?

A belső koherenciavizsgálat kiterjed a fogalmi, a dogmatikai, a funkcionális és a szabályozási koherencia vizsgálatára.

5, Milyen szerepet töltenek be az autonóm finanszírozási jogviszonyok az egyházfinanszírozási rendszerben?

Ennek megválaszolása során kerül sor a közpénzügyi és autonóm források elhatárolására, az autonóm forrásképzés közpénzügyi relevanciájának, a közpénzügyi kitettség és pénzügyi autonómia összefüggéseinek elemzésére.

6, Milyen *de lege ferenda* szabályozási irányok következnek a dogmatikai, kritikai és jogösszehasonlító vizsgálat eredményeiből?

A kutatás olyan *de lege ferenda* reformprogram kidolgozására törekszik, amely az alkotmányos keretek tiszteletben tartása mellett elősegíti a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok koherens szabályozását, a hozzájuk kapcsolódó közjogi kötöttségek és a közpénzügyi garanciák következetes érvényesülését, valamint az egyházfinanszírozási rendszer belső koherenciájának megerősítését.

4. A kutatás módszertana

Az értekezés a megfogalmazott célkitűzésre és a felállított hipotézisekre tekintettel jogdogmatikai módszerre épül, melyet jogtörténeti, jogösszehasonlító és kritikai elemzés egészít ki. A kutatás középpontjában az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi vizsgálata áll, különös tekintettel a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok rendszerére, azok közpénzügyi követelményeire, garanciáira és a hozzájuk kapcsolódó szabályozási megoldásokra. A vizsgálat nem terjed ki az egyházak belső jogrendjének vagy teológiai sajátosságainak elemzésére, kizárólag annyiban érinti azokat, amennyiben azok a pénzügyi jogi szabályozás szempontjából relevanciával bírnak.

A jogtörténeti elemzés célja annak bemutatása, hogy milyen történeti fejlődési folyamat eredményeként alakult ki a magyar állami egyházfinanszírozás jelenlegi rendszere, valamint miként változott az állam szerepe az egyházfinanszírozásban. A jogösszehasonlító vizsgálat funkcionális megközelítést alkalmaz: nem egyes külföldi modellek átvételére irányul, hanem annak feltárására, hogy az eltérő finanszírozási konstrukciókhoz milyen állami szerepvállalás, közjogi kötöttségek és garanciák kapcsolódnak. A külföldi modellek bemutatása önálló jogösszehasonlító alapozást ad, míg azok magyar szabályozás szempontjából releváns következtetései levonására a kritikai elemzés keretében kerül sor.

A kutatás módszertanának meghatározó eleme a kritikai jogdogmatikai elemzés, amely a hatályos szabályozást a korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények alapján értékeli. Ennek keretében az értekezés vizsgálja a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok fogalmi és dogmatikai meghatározottságát, a szabályozás belső koherenciáját, valamint a közjogi kötöttségek és az azok érvényesítését szolgáló garanciák kapcsolatát. A vizsgálat normatív jellegű, ezért nem az ellenőrzési mechanizmusok empirikus eredményességének mérésére, hanem azok jogi alkalmasságának értékelésére irányul.

A kutatás célja nem egy konkrét finanszírozási modell normatív igazolása vagy elutasítása, hanem olyan egységes pénzügyi jogi dogmatikai keret kialakítása, amely lehetővé teszi az eltérő jogi természetű egyházfinanszírozási jogviszonyok rendszerezett elemzését és kritikai értékelését. Ehhez egységes fogalmi alapok hiányában az értekezés megalkotja a saját fogalomrendszerét, mely aztán a rendszerleírás, elemzés és értékelés alapját képezi. Ennek megfelelően megalkotja a saját egyházfinanszírozás és az egyházfinanszírozási rendszer fogalmát, valamint kidolgozza a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok sajátos tipológiáját. Erre a módszertani keretre építve a kutatás a hatályos magyar szabályozás dogmatikai és kritikai elemzésének, valamint a jogösszehasonlító vizsgálatnak az eredményeiből vezeti le a *de lege ferenda* javaslatokat. A reformjavaslatok nem az eltérő finanszírozási jogviszonyok

szabályainak egységesítésére, hanem a vizsgálat során feltárt konkrét szabályozási bizonytalanságok rendezésére irányulnak.

A kutatás tárgyának összetettsége, a korábbi átfogó kutatás hiánya miatt az egyes területek feldolgozásának mélysége eltérő és azok értekezésben betöltött funkciójához igazodik. A vizsgálat központi tárgya a magyar állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi dogmatikája és kritikai értékelése. Az autonóm finanszírozás vizsgálata annak jogi kereteire, rendszerbeli szerepére és az állami finanszírozással fennálló közvetett kapcsolatára terjed ki. Az önkormányzati, európai uniós és egyéb nemzetközi finanszírozási formák a rendszer egészének bemutatásához, a külföldi finanszírozási modellek pedig a jogösszehasonlító értékeléshez szükséges mértékben kerülnek feldolgozásra.

Ebből a módszertani lehatárolásból következik a rendszerleíró rész eltérő funkciója is. Annak feladata nem valamennyi finanszírozási konstrukció önálló, teljes körű dogmatikai vagy kritikai feldolgozása, hanem a hatályos szabályozási és jogviszonyi struktúra olyan részletességű feltárása, amely megfelelő pozitív jogi alapot biztosít a negyedik rész dogmatikai, majd a hatodik rész kritikai elemzéséhez. Az áttekintő jelleg ezért ezekben a fejezetekben nem a vizsgálat korlátja, hanem az értekezés egymásra épülő módszertani szerkezetéből következik.

5. Az értekezés felépítése

Tekintettel a kutatás tárgyának összetettségére és az értekezés terjedelmére, indokolt röviden áttekinteni a dolgozat szerkezetét és az egyes részek egymásra épülését.

Az értekezés hét részben vizsgálja a magyar egyházfinanszírozási rendszert. A szerkezet a kutatás módszertani logikáját követi: a fogalmi és jogi alapok meghatározását a hatályos rendszer leírása, majd annak közpénzügyi jogi dogmatikai elemzése követi. Erre épül a jogösszehasonlító alapozás és a magyar szabályozás kritikai értékelése, végül pedig a kutatási eredmények összegzése és az azokból levezetett *de lege ferenda* reformprogram.

Az **1. rész** a kutatás alapvetéseit határozza meg. Bemutatja a kutatás tárgyát és aktualitását, célkitűzéseit, hipotéziseit, központi kutatási kérdéseit és az alkalmazott módszereket. Ezt követően meghatározza az értekezésben alkalmazott alapfogalmakat, így különösen az egyházfinanszírozás, az egyházfinanszírozási rendszer és az egyházfinanszírozási jogviszony fogalmát, továbbá elhatárolja a közpénzügyi és az autonóm finanszírozási jogviszonyokat. A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok rendszerezésére az értekezés saját tipológiát

alkalmaz, amely a finanszírozás forrása és közpénzügyi megjelenési módja alapján teszi lehetővé az eltérő jogi természetű konstrukciók következetes vizsgálatát.

Az első rész egyúttal meghatározza a későbbi kritikai vizsgálat két alapvető értékelési kategóriáját, a közpénzügyi jogi legitimitást és a belső koherenciát. Ezek a fogalmak nem önálló jogelvek, hanem az értekezés által alkalmazott elemzési szempontok. A rész bemutatja továbbá az állam és az egyház kapcsolatának fő modelljeit, majd jogtörténeti áttekintéssel tárja fel azokat a változásokat, amelyek a jelenlegi magyar egyházfinanszírozási rendszer kialakulásához vezettek.

A **2. rész** az egyházfinanszírozás jogi alapjait tárja fel. Elsőként meghatározza az állami egyházfinanszírozás alkotmányos és közpénzügyi jogi kereteit, különös tekintettel a vallásszabadságra, az egyházi autonómiára, az állam világnézeti semlegességére és az egyenlő bánásmód követelményére, valamint a közpénzek és a nemzeti vagyon alkotmányos védelmére. Ezt követően áttekinti az egyházfinanszírozás szempontjából releváns hatályos joganyagot: az egyházjogi, államháztartási, adójogi, vagyoni és ágazati szabályozást, valamint az állam és az egyházak közötti megállapodások jogforrási környezetét. A normatív keretek feltárását az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok, az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága releváns gyakorlatának bemutatása egészíti ki.

A második rész végül rendszerezi azokat az alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményeket, amelyekhez képest a finanszírozási jogviszonyok később elemezhetők és értékelhetők. Ezek a követelmények nem valamennyi finanszírozási konstrukcióban azonos tartalommal érvényesülnek: a költségvetési támogatás, az adójogi konstrukció és a nemzeti vagyonból történő juttatás eltérő jogi természetéből eltérő konkrét követelmények következhetnek.

A **3. rész** a hatályos magyar egyházfinanszírozási rendszer szerkezetét és működését mutatja be. A rész ezen a ponton még nem minősíti és nem értékeli a szabályozást, hanem feltárja a finanszírozási formákat, a hozzájuk kapcsolódó jogviszonyokat, azok szereplőit, tárgyát, célját, létrejöttét és tartalmát. Az autonóm finanszírozás körében bemutatja különösen a hitéleti hozzájárulásokat, az adományokat, a gazdasági tevékenységből és vagyonhasznosításból származó bevételeket, valamint az alapítványi és más magánjogi forrásokat. A közpénzügyi finanszírozás körében elkülönítve tárgyalja a költségvetési kiadási oldali, a bevételi oldali, a vagyonalapú, valamint az európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi finanszírozási formákat.

A harmadik rész külön vizsgálja az állam és az egyházak közötti megállapodások rendszerbeli szerepét, továbbá a történeti egyházi vagyonrendezésből eredő reparációs jogviszonyokat. Utóbbiak bemutatását az egyházfinanszírozási jogviszonyoktól való elhatárolásuk indokolja:

teljesítésük közpénzt vagy nemzeti vagyont érінhet, elsődleges rendeltetésük azonban korábbi vagyoni sérelmek rendezése, nem pedig az egyházak jelenlegi működésének vagy feladatellátásának finanszírozása. A rész végül feltárja a hatályos finanszírozási rendszerhez kapcsolódó garanciális és ellenőrzési mechanizmusokat.

A **4. rész** a korábban bemutatott szabályozás közpénzügyi jogi dogmatikai elemzését végzi el. Kiindulópontként meghatározza a közpénz és a nemzeti vagyon közpénzügyi jogi sajátosságait, majd ezek alapján elemzi az egyes állami finanszírozási jogviszonyok jogi természetét. Elkülönítve vizsgálja a költségvetés kiadási oldalát érintő jogviszonyokat, az adómentességeket és adókedvezményeket, az szja meghatározott részéről történő rendelkezés *sui generis* jogviszonyát, valamint a nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozást.

A dogmatikai elemzés központi kérdése annak feltárása, hogy az egyes finanszírozási jogviszonyokhoz milyen közjogi kötıtségek kapcsolódnak, azok milyen jogalapon keletkeznek, mi alkotja a tartalmukat, meddig állnak fenn és mikor szűnnek meg. A rész ennek keretében külön elemzi a finanszírozási jogviszony lezárását, valamint a juttatott vagyoni érték helyébe lépő érték (*surrogatum*) és annak hasznai (*fructus*) jogi helyzetét. A negyedik rész feladata dogmatikai rekonstrukció. A feltárt szabályozási megoldások megfelelőségének megítélése nem itt, hanem a későbbi kritikai részben történik.

Az **5. rész** jogösszehasonlító alapozást ad az európai egyházfinanszírozási modellekről. A vizsgálat az értekezés korábban kialakított fogalmi és dogmatikai kategóriáit alkalmazva rekonstruálja a kiválasztott külföldi rendszereket. A nyugat-európai példák közül Németország, Olaszország és Franciaország, a közép-európai rendszerek közül Ausztria, Lengyelország, Csehország és Szlovákia kerül vizsgálatra. Az összehasonlítás a finanszírozási technikára, az állam szerepére, a finanszírozáshoz kapcsolódó közjogi kötıtségekre és garanciákra, valamint a finanszírozás fiskális megjelenésére koncentrál.

Ennek a résznek a célja nem a külföldi rendszerek értékelése vagy valamely modell magyarországi alkalmazhatóságának megítélése, hanem az összehasonlítható szabályozási megoldások tárgyyszerű bemutatása. A modellek magyar szabályozással történő kritikai összevetésére ezért csak a következő részben kerül sor.

A **6. rész** az állami egyházfinanszírozás kritikai értékelését végzi el. A vizsgálat a korábban feltárt alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményekre, valamint a negyedik részben rekonstruált finanszírozási jogviszonyokra és közjogi kötıtségekre épül. Elsőként az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi legitimitását, majd a szabályozás belső koherenciáját értékeli. Ezt követően részletesen vizsgálja a közjogi kötıtségek és az azok érvényesülését biztosító garanciarendszer kapcsolatát.

A garanciarendszer kritikai elemzése arra irányul, hogy az egyes közjogi kötöttségekhez rendelkezésre állnak-e a teljesítésük vizsgálatára és kikényszerítésére alkalmas garanciák, ezek milyen intézményi és ellenőrzési mechanizmusokon keresztül érvényesülnek, valamint fennmarad-e a juttatás rendeltetése, a közjogi kötöttség és az annak érvényesítését biztosító garancia közötti kapcsolat. Külön vizsgálati kérdés az állami kontroll terjedelme és az egyházi autonómia határa. A kritikai elemzés alapján a szabályozási problémák nem általában az eltérő finanszírozási vagy garanciális megoldásokból, hanem elsősorban azokból az esetekből erednek, amelyekben valamely közjogi kötöttség minősítése, időbeli fennállása vagy tárgyi terjedelme nem határozható meg egyértelműen.

A kritikai rész utolsó fejezete jogösszehasonlító kritikai értékelést végez. Ennek során már nem ismétli meg az ötödik részben bemutatott országmodelleket, hanem a finanszírozási jogviszonyok normatív meghatározottsága, a közjogi kötöttségek és a finanszírozási technika kapcsolata, az állami kontroll terjedelme, valamint az egyházi autonómia szempontjából veti össze a külföldi tapasztalatokat a magyar szabályozással. A jogösszehasonlítás alapján a magyar rendszer vegyes finanszírozási szerkezete önmagában nem tekinthető hiányosságnak. A kritikai kérdés az, hogy az egyes jogviszonyokban egyértelműen meghatározható-e a finanszírozás jogalapja, a hozzá kapcsolódó közjogi kötöttség és az állami kontroll tárgya.

A **7. rész** összegzi a kutatás eredményeit és fogalmazza meg a *de lege ferenda* javaslatokat. Elsőként értékeli a kutatás elején felállított hipotéziseket és választ ad a központi kutatási kérdésekre. Az eredmények alapján az egyházfinanszírozás nem egyetlen jogintézményként, hanem eltérő jogi természetű, egymással összefüggő finanszírozási jogviszonyok rendszereként értelmezhető, a közöttük fennálló szabályozási különbség pedig önmagában nem jelent koherenciahiányt.

Az erre épülő reformprogram kétszintű. A rendszerszintű javaslatok a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok normatív elhatárolására, a finanszírozási jogviszony lezárására, a közjogi kötöttségek tárgyi továbbélésére, a kötöttséghez igazodó ellenőrzési és jogérvényesítési garanciákra, a finanszírozási jogviszonyból eredő és az önálló törvényi ellenőrzési hatáskör elhatárolására, valamint az egyedi mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések átláthatóságának és indokolási követelményeinek pontosítására irányulnak. A jogviszony-specifikus javaslatok ezzel szemben csak azoknál a finanszírozási konstrukcióknál fogalmaznak meg módosítást, amelyeknél a kritikai vizsgálat konkrét szabályozási bizonytalanságot tárt fel. A rész külön foglalkozik az autonóm finanszírozás jogi környezetével, végül pedig a reform normatív megvalósításának lehetséges jogalkotási megoldásait vizsgálja.

A reform célja nem a különböző finanszírozási jogviszonyok homogenizálása, hanem a kutatás során azonosított konkrét szabályozási problémák rendezése.

Az értekezés hét része így egymásra épülő vizsgálati folyamatot alkot. Az első három rész meghatározza a kutatás fogalmi, normatív és pozitív jogi alapjait, a negyedik rész ezekre építve rekonstruálja az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi dogmatikáját, az ötödik rész biztosítja a jogösszehasonlító alapokat, a hatodik rész elvégzi a magyar szabályozás kritikai értékelését, a hetedik rész pedig a feltárt eredményeket rendszerezi és azokra építve fogalmazza meg a célzott *de lege ferenda* javaslatokat.

II. Fogalmi és dogmatikai alapok

A fejezet célja az egyházfinanszírozás fogalmi és dogmatikai megalapozása, valamint annak az egységes elemzési keretnek a kialakítása, amelyre az értekezés pozitív jogi leírása, dogmatikai elemzése és kritikai értékelése épül.

A hatályos jog sem az egyházfinanszírozás, sem az egyházfinanszírozási rendszer fogalmát nem határozza meg egységes jogi kategóriaként, az egyházak finanszírozását meghatározó jogviszonyok pedig különböző jogterületeken, eltérő jogalapokon és szabályozási technikák alkalmazásával jelennek meg.³ A hatályos jogi szabályozás ezért önmagában nem biztosít olyan egységes dogmatikai keretet, amely lehetővé tenné ezeknek a jogviszonyoknak a rendszerszerű pénzügyi jogi leírását, elemzését és értékelését.

1. Az egyházfinanszírozási rendszer leírásának fogalmi és dogmatikai kerete

Az egyházfinanszírozási rendszernek az értekezés 3. részében történő rendszerszerű leírása előfeltétele az alkalmazott alapfogalmak meghatározása és a finanszírozási jogviszonyok rendszerezésére alkalmas dogmatikai keret kialakítása. A fejezet ennek megfelelően meghatározza az értekezésben továbbiakban alkalmazott alapfogalmakat és kialakítja az egyházfinanszírozási jogviszonyokra épülő és az értekezésben alkalmazott tipológiát.

1.1. Az „egyház” fogalma az értekezésben

Az értekezés alkalmazásában „egyház” nem valamely, a hatályos jog által meghatározott jogállási kategóriát jelöl,⁴ hanem az egyházfinanszírozási jogviszonyokban részt vevő vallási

³ KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2019. 183-205.

⁴ FAZEKAS Csaba: *Egyházfinanszírozás Magyarországon*. IN: FAZEKAS Csaba (szerk.): *Miskolci politikatudományi évkönyv I.*, Miskolci Egyetem, Miskolc 2008. 73-74. https://www.academia.edu/20556156/Egyh%C3%A1zfinansz%C3%ADroz%C3%A1s_Magyarorsz%C3%A1gon_In_Miskolci_Politikatudom%C3%A1nyi_%C3%89vk%C3%B6nyv_I_Miskolc_2008 [2026.07.31.]; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 168-177, 183; SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései*.

közösségek és belső egyházi jogi személyek összefoglaló megjelölésére szolgáló gyűjtőfogalom.

A kutatásnak nem tárgya a vallási közösségek egyes jogállásának, illetve az azokhoz kapcsolódó finanszírozási jogosultságoknak az összehasonlító vizsgálata. Az értekezés a hatályos jogállási rendszert adottságként kezeli, és annak sajátosságait kizárólag annyiban vizsgálja, amennyiben azok az egyházfinanszírozási jogviszonyok pénzügyi jogi elemzése szempontjából relevánsak.

1.2. Az egyházfinanszírozás fogalma

Az értekezés alkalmazásában egyházfinanszírozás alatt mindazon finanszírozási jogviszonyok összessége értendő, amelyek révén az egyházak működésük, hitéleti tevékenységük, közfeladataik és egyéb közérdekű tevékenységeik finanszírozását szolgáló pénzügyi vagy vagyoni forrásokhoz, illetve más gazdasági előnyhöz jutnak.⁵

Az egyházfinanszírozás fogalma nem korlátozódik az állam által biztosított forrásokra, hanem magában foglalja egyrészt a közpénzügyi, másrészt az egyházak saját forrásteremtő képességére, vagyonára és magánjogi kapcsolataira épülő autonóm finanszírozási jogviszonyokat.⁶

A fogalom ilyen tág meghatározása lehetővé teszi, hogy a közpénzügyi és az autonóm finanszírozás ne egymástól elszigetelt finanszírozási formákként, hanem az egyházfinanszírozási rendszer eltérő jogi természetű, egymással összefüggő elemeiként kerüljön vizsgálatra.

1.3. Az egyházfinanszírozási rendszer fogalma

Az egyházfinanszírozás és az egyházfinanszírozási rendszer fogalma nem azonos. Míg az egyházfinanszírozás elsősorban a forrásszerzést megvalósító finanszírozási jogviszonyok összességét jelenti, addig az egyházfinanszírozási rendszer ennél tágabb dogmatikai kategória.

PhD-értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2014., 21-32. <https://dea.lib.unideb.hu/handle/2437/181507> [2024.03.29.]

⁵ FAZEKAS Csaba: *i.m.* 73-74.; SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak ... i.m.* 19-21.; FÖLDES Gábor – NAGY Tibor: *Az adótan és az adójogi általános része* IN: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris, Budapest, 2007, 367.; ERDŐS Éva: *Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái* IN: ERDŐS Éva (szerk.): *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái.* A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében, Novotni Kiadó Miskolc, 2010, 132-133.

⁶ SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog.* Szent István Társulat, Budapest, 2000. 151–153.; SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyház szétválasztásának lehetőségei Magyarországon,* Tudomány és Társadalom, Zempléni Múzsza, 2007. VII. évf. 2. sz. 31-41. <https://zemplenimuzsa.hu/tudomany-es-tarsadalom/szathmary-bela-az-allam-es-az-egyhazak-szetvalasztasanak-lehetosegei-magyarorszagon/> [2025.08.30.]; LENGYEL Nóra Zsuzsanna: *Az egyházak és az egyházi intézmények finanszírozása Magyarországon* 28-34. https://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/04_egyhazi_intezmenyek.pdf [2026.04.05.]; A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (Ehtv.) 18–19.§

Az egyházfinanszírozási rendszer magában foglalja a finanszírozási jogviszonyokat, az azokat meghatározó jogforrásokat és jogintézményeket, a rendszer alanyait és egyéb szerkezeti elemeit, valamint a finanszírozási rendszer működését biztosító döntéshozatali, garanciális és ellenőrzési mechanizmusokat.

Az egyházfinanszírozási rendszer fogalmának meghatározása teremti meg annak lehetőségét, hogy az egyházfinanszírozás egyes elemei ne elszigetelten, hanem egymással funkcionális, szabályozási és intézményi kapcsolatban álló rendszer részeként kerüljenek elemzésre.

1.4. Az egyházfinanszírozási jogviszony fogalma és alaptípusai

Az egyházfinanszírozási rendszer alapegysége az egyházfinanszírozási jogviszony. Egyházfinanszírozási jogviszonynak minősül minden olyan jogviszony, amelynek alapján az egyház pénzügyi vagy vagyoni forráshoz, illetve más gazdasági előnyhöz jut.

Az értekezés az egyházfinanszírozási jogviszonyokat jogi természetük alapján két alaptípusra, közpénzügyi és autonóm egyházfinanszírozási jogviszonyokra osztja. Elhatárolásuk alapja a finanszírozási forrás eredete, a finanszírozásban betöltött állami szerep, valamint a jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek és garanciák köre.

1.4.1. A közpénzügyi egyházfinanszírozási jogviszony

Közpénzügyi egyházfinanszírozási jogviszony az a finanszírozási jogviszony, amelyben az egyház közpénzből, nemzeti vagyonból vagy más közpénzügyi eredetű forrásból, illetve közpénzügyi hatást kiváltó állami vagy más közhatalmi döntés eredményeként részesül pénzügyi vagy vagyoni előnyben.

A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok közös sajátossága a közpénzügyi természetük, függetlenül attól, hogy a finanszírozás közvetlen költségvetési kiadás, adójogi konstrukció⁷ vagy vagyonjuttatás útján valósul meg.

Ez a fogalomhasználat lehetővé teszi, hogy a különböző közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok egységes finanszírozási rendszerként kerüljenek vizsgálatra, különös tekintettel a hozzájuk kapcsolódó közjogi kötöttségekre és közpénzügyi garanciákra.

1.4.2. Az autonóm egyházfinanszírozási jogviszony

Autonóm egyházfinanszírozási jogviszony az a finanszírozási jogviszony, amelynek forrása az egyház saját forrásteremtő képességéből, vagyonából vagy magánjogi kapcsolataiból származik. Ide tartoznak különösen a hitéleti hozzájárulások, az adományok és más önkéntes juttatások, a gazdasági-vállalkozási tevékenységből és a vagyonhasznosításból származó

⁷ HALÁSZ Zsolt - SZABÓ Ildikó - VARGA Erzsébet: *Adótan és adóeljárási*, Budapest, Wolters Kluwer, 2023. 10-15.

bevételek, az öröklés útján megszerzett vagyoni értékek, valamint az alapítványi és egyéb magánjogi források.⁸

Az autonóm finanszírozási jogviszonyok nem minősülnek közpénzügyi finanszírozásnak, mivel forrásuk nem közpénzből vagy közvagyonból származik, és önmagukban nem idéznek elő közvetlen államháztartási hatást. Az egyházfinanszírozási rendszer egészében ugyanakkor közvetett közpénzügyi relevanciával rendelkeznek, mivel az egyházak autonóm forrásteremtő képessége befolyásolhatja az állami finanszírozástól való függőségük, illetve finanszírozási igényük mértékét.

1.4.3. A közpénzügyi és autonóm finanszírozási jogviszonyok kapcsolata

A közpénzügyi és az autonóm finanszírozási jogviszonyok elhatárolása nem jelenti azok szükségszerű elkülönülését. Egyazon finanszírozási folyamatban egymáshoz kapcsolódó, de eltérő jogi természetű autonóm és közpénzügyi jogviszonyok egyaránt megjelenhetnek.

Ilyen esetben az egyes jogviszonyokat önállóan, saját jogi természetük alapján kell minősíteni. Így például az adományozás autonóm finanszírozási jogviszony, míg az ahhoz kapcsolódó adókedvezmény közpénzügyi hatással járó adójogi konstrukció. Az állami ösztönző tehát nem változtatja meg az alapul szolgáló autonóm jogviszony jogi természetét, hanem ahhoz önálló közpénzügyi jogviszony kapcsolódhat.

1.5. A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok belső tipológiája⁹

A közpénzügyi egyházfinanszírozási jogviszonyok rendszerezésére az értekezés két, egymást kiegészítő szempontot alkalmaz: a finanszírozási forrás eredetét és a finanszírozási technikát. Az így kialakított tipológia saját szerkesztésű dogmatikai elemzési modell, amely a hatályos szabályozás és a pénzügyi jogi szakirodalom eredményeinek szintézisére épül.

⁸ 1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről (Eftv.), különösen annak 6.§, 7.§ és 23/A.§; SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek szerepe az egyházak finanszírozásában*, Közjogi Szemle, 2014/2., 47-53., <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1649383> [2024.07.01.]

⁹ A magyar egyházfinanszírozási rendszer értekezésben alkalmazott saját szerkesztésű tipológia kialakítását az indokolja, hogy a közpénzügyi finanszírozási rendszer elsősorban finanszírozási jogcímek szerint tagolt, és nem rendelkezik olyan egységes normatív rendezőelvvel, amely a finanszírozási jogviszonyok átfogó rendszerezését lehetővé tenné. A kutatás céljainak megfelelő elemzés és összehasonlítás érdekében ezért szükségessé vált egy olyan tipológia megalkotása, amely a szakirodalomban megjelenő tipizálási szempontok figyelembevételével, ugyanakkor a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok sajátosságaihoz igazodva egységes elemzési keretet biztosít. A tipológia kialakításánál az értekezés figyelemmel volt különösen az alábbi szakirodalomra: HORVÁTH M. Tamás: *Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben* IN: NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (szerk.): *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000. (112-143) 124; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest, 2013. 29-54; BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás jogi keretei*, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest, 2014. 4-10.; VIGVÁRI András: *A többszintű kormányzás pénzügyi kérdései*, IN: SIVÁK József - VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012. (167-196.) 182.,184.; ZSUGYEL János (szerk.): *Közpénzügyek*, Saldo, Budapest, 2009. 27-54 https://www.saldokiado.hu/custom/saldowebshop/image/data/betekinto/regiek_vegyes/_kozpenezugyek.pdf [2024.07.01.]; VIGVÁRI András: *Közpénzügyeink*, KJK KERSZÖV, Budapest, 2005., 129., 131.

1.5.1. Tagolás a pénzügyi forrás eredete szerint

A pénzügyi forrás eredete alapján a közpénzügyi egyházfinanszírozás magyar állami, önkormányzati, európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi finanszírozási jogviszonyokra tagolható.

A magyar állami egyházfinanszírozás a rendszer azon része, amely a magyar állam költségvetési, adójogi vagy vagyonjogi döntése alapján biztosít pénzügyi vagy vagyoni előnyt az egyházak számára. A jelen értekezés központi tárgyát ezek a jogviszonyok képezik.

Az értekezés az önkormányzati, európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi finanszírozásra csak az egyházfinanszírozási rendszer egészének, belső struktúrájának és működési összefüggéseinek bemutatásához és értelmezéséhez szükséges mértékben tér ki.¹⁰

1.5.2. Tagolás a finanszírozási technika szerint

A finanszírozási technika, illetve a közpénzügyi hatás megjelenési formája alapján a közpénzügyi egyházfinanszírozási jogviszonyok három alapvető csoportba sorolhatók: kiadási oldali, bevételi oldali és vagyonalapú finanszírozási jogviszonyokra.

A kiadási oldali közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok költségvetési kifizetés útján biztosítanak pénzbeli forrást az egyházak számára. Ide sorolható különösen a közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó finanszírozás, valamint a működési, egyedi és egyéb pénzbeli költségvetési támogatások.

A bevételi oldali közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok az államháztartás bevételi oldalának csökkentésével fejtenek ki közpénzügyi hatást. Ide tartoznak az adó- és illetékkedvezmények és -mentességek, valamint a jövedelemadó meghatározott részének egyház javára való felajánlásának lehetősége.

A vagyonalapú közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok a nemzeti vagyon átadásával, használatba adásával, vagyonkezelésével vagy egyéb vagyonjogi konstrukciókkal biztosítanak forrást az egyházak számára. Sajátosságuk, hogy közpénzügyi hatásuk nem pénzbeli kiadásban vagy bevételkiesésben, hanem a nemzeti vagyon állományának vagy hasznosításának változásában jelenik meg.

A három jogviszonytípus közös közpénzügyi jellege lehetővé teszi azok azonos dogmatikai szempontok szerinti vizsgálatát. Az általános alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények konkrét tartalma azonban az adott finanszírozási jogviszony jogi természetéhez és

¹⁰ Ilyen témakörök a finanszírozási rendszer átfogó tipológiájának felállítása (II. fejezet), a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok elemzése (X. fejezet, különösen annak 5. címe), valamint az egyházfinanszírozási rendszer működését biztosító garanciális és ellenőrzési mechanizmusok vizsgálata (XI. fejezet, különösen annak 3.5. címe). Ezen néhány témakör esetében a részletesebb bemutatását indokolja azok sajátosságai, illetve a magyar állami közpénzügyi finanszírozásra gyakorolt hatása.

rendeltetéséhez igazodik, ezért az egyes jogviszonyokhoz eltérő közjogi kötöttségek és garanciák kapcsolódhatnak.

A tipológia ennek megfelelően nem pusztán rendszerezési célt szolgál, hanem az értekezés későbbi dogmatikai és kritikai elemzésének keretét is meghatározza.

2. Az egyházfinanszírozási rendszer kritikai értékelésének dogmatikai kerete

Az értekezés a magyar egyházfinanszírozási rendszer kritikai értékelését két, egymást kiegészítő szempont alapján végzi el: vizsgálja a rendszer közpénzügyi jogi legitimitását és belső koherenciáját. A két értékelési szempont tartalmának előzetes meghatározása teremti meg a későbbi kritikai elemzés dogmatikai keretét.¹¹

A közpénzügyi jogi legitimitás a rendszer külső normatív megfelelését, vagyis az alkalmazandó alkotmányos és pénzügyi jogi követelmények érvényesülését fejezi ki, míg a belső koherencia a rendszer elemei közötti fogalmi-dogmatikai, funkcionális, szabályozási és működési összhang értékelésére szolgál. A két dimenzió együttes alkalmazása teszi lehetővé, hogy a kritikai vizsgálat az egyes finanszírozási jogviszonyok normatív megfelelésén túl az egyházfinanszírozási rendszer egészének belső összhangjára is kiterjedjen.

2.1. A közpénzügyi jogi legitimitás fogalma

Az értekezés alkalmazásában a közpénzügyi jogi legitimitás az állami egyházfinanszírozási rendszernek az alkalmazandó alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményekkel való megfelelését jelenti. A vizsgálat a finanszírozási jogviszonyok jogalapjára, szabályozására, működésére és ellenőrzésére egyaránt kiterjed.

A közpénzügyi jogi legitimitás követelményei magukban foglalják egyrészt az állami egyházfinanszírozás alkotmányos követelményeit, különösen a világnézeti semlegesség, az egyenlő bánásmód, az egyházi autonómia érvényesülését, a közpénzekkel és nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményét, másrészt a közpénzügyi jog¹² által

¹¹ Az értekezésben alkalmazott, a közpénzügyi jogi legitimitás és a belső koherencia együttes vizsgálatára épülő értékelési keret saját szerkesztésű modell. A koherencia, mint jogi értékelési követelmény elméleti háttéréhez lásd különösen MACCORMICK, Neil: *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1994, 152–194.; ALEX, Robert – PECZENIK, Aleksander: *The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality*. Ratio Juris, Vol. 3, 1990, 130–147.; DWORKIN, Ronald: *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts – London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986, különösen 176–275. A közpénzügyi átláthatóság és elszámoltathatóság nemzetközi követelményrendszeréhez lásd INTERNATIONAL MONETARY FUND, FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT: *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018, DOI: 10.5089/9781484331859.069.

¹² A közpénzügyi jog az értekezésben alkalmazott értelemben a közpénzek megszerzésére, elosztására, felhasználására és ellenőrzésére irányadó közjogi szabályokat és jogviszonyokat foglalja magában. Ide tartozik különösen az államháztartási és költségvetési jog, a közbevételek joga – ezen belül az adójog –, valamint a közpénzek felhasználásának és ellenőrzésének szabályozása. Az értekezés a fogalmat tágabb értelemben használja, és vizsgálati körébe vonja a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás közjogi szabályait is. (SIMON István (szerk.):

meghatározott garanciális követelményeket, így különösen a normativitást, az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és az ellenőrizhetőséget.

A közpénzügyi jogi legitimitás ezért nem azonos a finanszírozási jogviszonyok formális jogszerűségével, hanem az állami egyházfinanszírozási rendszer átfogó alkotmányos és pénzügyi jogi értékelésének mércéje.

2.2. Az egyházfinanszírozási rendszer belső koherenciájának fogalma és dimenziói

Az egyházfinanszírozási rendszer koherenciája a rendszer egyes elemei és az azokat meghatározó szabályozás közötti belső összhangot jelenti.

A **fogalmi-dogmatikai koherencia** az alkalmazott fogalmak és jogi kategóriák egyértelműségét és egymással való összhangját, a **funkcionális koherencia** a finanszírozási jogviszonyok jogi kialakításának és rendeltetésének összhangját jelenti. A **szabályozási koherencia** a hasonló közpénzügyi természetű jogviszonyokra irányadó alapelvek, közjogi kötöttségek és garanciák következetességét, míg a **működési koherencia** a rendszer végrehajtási, elszámolási és ellenőrzési mechanizmusainak összehangolt működését fejezi ki.¹³ Ezek a dimenziók képezik az egyházfinanszírozási rendszer későbbi koherenciavizsgálatának értékelési szempontjait.

3. Az állam–egyház kapcsolatok modelljei és finanszírozási implikációik

Az állam–egyház kapcsolatok alkotmányos modelljei nem csupán az állam és az egyházak intézményi viszonyát határozzák meg, hanem közvetlenül befolyásolják az állami egyházfinanszírozás pénzügyi jogi kereteit is. Az egyes modellek eltérő állami szerepfelfogást tükröznek,¹⁴ amely befolyásolja az állami finanszírozás szerepét és lehetséges formáit, valamint az állami finanszírozás és az egyházi autonómia közötti viszony alakulását.

Pénzügyi jog I–II., Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 29–31., 41–63., 103–113.) A közpénzügyi jogi szabályozás alkotmányos kereteit az Alaptörvény közpénzügyekre és nemzeti vagyona vonatkozó rendelkezései határozzák meg. (Vö. különösen: Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény), különösen XXX. cikk, 36–39. cikk és 43. cikk; 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (továbbiakban: Áht.), 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (továbbiakban: Ávr.), Magyarország központi költségvetéséről szóló törvények, 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (továbbiakban: Stabilitási tv.), 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról (továbbiakban: Knyt.), 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról (Air.); 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az adóigazgatási eljárás részletszabályairól (Adóig.Vhr.), 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről (továbbiakban: Art.); 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (továbbiakban: Nvtv.); 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról (továbbiakban: Vtv.); 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (továbbiakban: ÁSZtv.); 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (továbbiakban: NAV tv.), 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról (továbbiakban: KEHlr.)

¹³ A működési koherencia vizsgálata a későbbi kritikai elemzésben elsősorban a közpénzügyi garanciarendszer, azon belül az ellenőrzési, elszámolási és jogérvényesítési mechanizmusok egymáshoz való viszonyának értékelésében konkretizálódik.

¹⁴ KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 31–35., ERDŐ Péter – SCHANDA Balázs: *Egyház és vallás a mai magyar jogban*. Budapest, 1993. 19–20.; TRÓCSÁNYI László id. – TRÓCSÁNYI László ifj. (szerk.): *Az állam és*

Az európai szakirodalomban hagyományosan három alapmodell különíthető el: a szeparációs, az együttműködési és az államegyházi modell.¹⁵ Ezek a modellek ideáltípusok, az állam és a vallási közösségek közötti kapcsolat meghatározó sajátosságainak rendszerezésére szolgálnak, azonban az egyes államok szabályozása nem minden esetben sorolható kizárólagosan valamelyik modellbe.¹⁶

A **szeparációs modell** alapja az állam és az egyház intézményi elkülönülése, amelyhez az állam vallási semlegességének hangsúlyos követelménye társul. A szeparáció finanszírozási szempontból az autonóm egyházi forrásszerzés jelentőségét erősíti, és főszabály szerint korlátozza a vallási tevékenység közvetlen állami finanszírozását. Ez ugyanakkor nem jelenti valamennyi közpénzügyi kapcsolat kizárását: a szeparációs rendszerekben is megjelenhetnek közvetett támogatási formák, adójogi kedvezmények, valamint meghatározott közérdekű vagy közfeladatokhoz kapcsolódó finanszírozási konstrukciók. A szeparáció ezért pénzügyi jogi szempontból nem az állami finanszírozás teljes hiányát, hanem annak eltérő alkotmányos és jogi keretek közötti érvényesülését jelenti. A modell klasszikus európai példája Franciaország, ahol az 1905. évi szeparációs törvény az állam és az egyházak elválasztására épülő rendszert alakított ki.¹⁷

Az **együttműködési modellben** az állam és az egyház intézményi elkülönülése mellett jogilag szabályozott együttműködés alakul ki. Ennek alapját alkotmányos rendelkezések, törvények, konkordátumok vagy más, az állam és a vallási közösségek között létrejött megállapodások képezhetik. A modell európai példái között Németország, Olaszország és Spanyolország említhető.¹⁸ Ebben a modellben a közpénzügyi és az autonóm finanszírozási formák egymás mellett érvényesülnek. Az állam különböző finanszírozási technikák alkalmazásával járulhat hozzá az egyházak működéséhez vagy közfeladat-ellátásához, miközben az egyházak autonóm

az egyház kapcsolatrendszerét egyes európai országokban. MTA, Budapest, 1990. 8-9., SZATHMÁRY Béla: *Fejezetek az állami vallás- és egyházjogból*, Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2006. 9-20., SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyházak szétválasztásának ... i.m.* 31-41.; SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyházak elválasztott működése a gyakorlatban Magyarországon*, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2010. 5-6,

¹⁵ DOE, Norman: *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*. Oxford University Press, Oxford–New York, 2011, 2, 14–39.; SANDBERG, Russell – DOE, Norman: *Church–State Relations in Europe*. Religion Compass, Vol. 1, No. 5, 2007, 561–578.; SANDBERG, Russell: *Church-State Relations in Europe: From Legal Models to an Interdisciplinary Approach*. Journal of Religion in Europe, Vol. 1, No. 3, 2008, 329–352.

¹⁶ SCHANDA Balázs: *Állami egyházjogi modellek Európában – konvergencia és különbségek*. Magyar Tudomány, 180. évf., 2019/6., 813–821.; SCHANDA Balázs: *Modellek az állam és az egyház viszonyában*. Társadalmi Szemle 1995/5., 35-43., KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 31., FAZEKAS Csaba: *i.m.* 70-71.; SZATHMÁRY Béla: *Magyar egyházjog*, Századvég, Budapest, 2004. 92-93.; SANDBERG, Russell: *Church-State Relations in Europe: From Legal Models to an Interdisciplinary Approach*, i. m. 329–352.;

¹⁷ DOE, Norman: i. m. 14-39; az 1905. december 9-i *Loi concernant la séparation des Églises et de l'État* <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000508749> [2026.06.01.]

¹⁸ DOE, Norman: *Law and Religion in Europe*, i. m.; SANDBERG–DOE: *Church–State Relations in Europe*, i. m.; European Commission: *Religious Diversity and Secular Models in Europe – Innovative Approaches to Law and Policy* <https://cordis.europa.eu/project/id/244635> [2026.06.01.]

forrásszerzése is fennmarad. Az állam és az egyház szervezeti elkülönülése nem zárja ki a tartós és intézményesített közpénzügyi finanszírozási kapcsolatokat.

Az **államegyházi modellben** valamely egyház és az állam között alkotmányosan vagy törvényileg intézményesített kapcsolat áll fenn. Európában a modell különböző változatai alakultak ki, klasszikus példaként Anglia és Dánia említhető.¹⁹ Az államegyházi státusszal együtt járó, az állam és az adott egyház közötti szorosabb intézményi kapcsolat azonban önmagában nem határozza meg a finanszírozás konkrét rendszerét. Anglia ezt különösen jól szemlélteti. a Church of England államegyházi jogállása ellenére működésének általános finanszírozása nem közvetlen állami költségvetési támogatásra épül, hanem jelentős részben saját bevételekre és magánforrásokra, miközben közvetett állami támogatási formák – így különösen adójogi kedvezmények – is érvényesülhetnek.²⁰ Az államegyházi modell tehát nem azonosítható az állami finanszírozás dominanciájával.

A három modell összevetése alapján rögzíthető, hogy az állam–egyház kapcsolat alkotmányos modellje meghatározó keretet biztosít az egyházfinanszírozás számára, önmagában azonban nem határozza meg annak konkrét szerkezetét és finanszírozási formáit. Az alkotmányos modell kijelöli az állami szerepvállalás lehetséges kereteit, de önmagában nem határozza meg sem a közpénzügyi és autonóm finanszírozási jogviszonyok arányát, sem az alkalmazott finanszírozási technikákat. Az azonos vagy hasonló állam–egyház modellhez tartozó országok finanszírozási rendszerei között is jelentős különbségek állhatnak fenn.

Pénzügyi jogi szempontból ezért az állam–egyház modellek jelentősége elsősorban abban áll, hogy eltérő intézményi és alkotmányos környezetet teremtenek a közpénzügyi és autonóm finanszírozási jogviszonyok számára. Az egyes modellek befolyásolják az állami finanszírozás lehetséges jogalapjait és formáit, az autonóm finanszírozás szerepét, valamint az állami finanszírozáshoz kapcsolódó közjogi kötöttségek és az egyházi autonómia közötti viszony alakulását. Az állam–egyház kapcsolat alkotmányos modellje ugyanakkor önmagában nem alapozza meg az egyházfinanszírozási rendszer közpénzügyi jogi legitimitását. Ez valamennyi modell esetében attól függ, hogy az adott finanszírozási rendszer mennyiben felel meg a rá irányadó alkotmányos és pénzügyi jogi követelményeknek.

¹⁹ SANDBERG, Russell – DOE, Norman: *Church–State Relations in Europe*, i. m. 564-565; UK Parliament: The relationship between church and state in the United Kingdom, House of Commons Library <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8886/> [2026.01.14.]

²⁰ EWCOMBE, Suzanne – BARKER, Eileen: *Financing of Churches and Religious Societies in England*. In: MORAVČÍKOVÁ, Michaela – VALOVÁ, Eleonóra (eds.): *Financing of Churches and Religious Societies in the 21st Century*. Bratislava: Institute for State-Church Relations, 2010, 29–52.

III. Az egyházfinanszírozás jogtörténeti fejlődése

A fejezet célja annak feltárása, hogy az állam és az egyház közötti pénzügyi kapcsolatok miként alakultak a közpénzügyi rendszer fejlődésével összefüggésben, és a különböző történeti korszakok finanszírozási megoldásai milyen hatást gyakoroltak a jelenlegi magyar egyházfinanszírozási rendszer kialakulására.

A történeti vizsgálat nem az egyházfinanszírozás valamennyi korábbi formájának teljes körű bemutatására törekszik, hanem azokra az intézményi, vagyoni és finanszírozási megoldásokra koncentrál, amelyek a jelenlegi rendszer szerkezetének megértése szempontjából jelentőséggel bírnak.

1. Egyházi jövedelmek a modern költségvetés kialakulása előtt²¹

A középkori és kora újkori európai államokban – így a Magyar Királyságban is – még nem létezett a modern értelemben vett egységes állami költségvetési rendszer.²² Ennek megfelelően az egyházak finanszírozása sem az állami költségvetésből, általánosan meghatározott finanszírozási szabályok alapján történt.

Az egyházi működés gazdasági alapját eltérő jogcímű vagyoni és jövedelmi források biztosították.²³ Ezek között meghatározó szerepet töltöttek be az egyházi birtokok jövedelmei, a tized és más kötelező vagy önkéntes szolgáltatások, amelyeket uralkodói birtokadományok, kiváltságok és egyéb juttatások egészítettek ki.²⁴ Ezek a juttatások nem általános szabályok alapján, hanem egyedi döntések révén kerültek megállapításra.

Pénzügyi jogi szempontból a korszak meghatározó sajátossága, hogy az egyházfinanszírozás nem egységes költségvetési finanszírozási rendszerként, hanem különböző jogi természetű vagyoni és jövedelmi források együtteseként működött.

²¹ BONNEY, Richard (ed.): *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815*. Oxford University Press, Oxford, 1999, 1–17. A modern fiskális állam európai kialakulását a kötet hosszú történeti folyamatként tárgyalja; Magyarországon a modern állami költségvetési rendszer intézményesülése a 19. század második felében teljesedett ki.

²² SZABÓ Ildikó – SZÓLLÁTH Bernadett: *Church finance, the system of church funding and its legal regulation in an international perspective*. International Journal of Science and Research Archive, Vol. 20, No. 1, 2026, 533–545. DOI: 10.30574/ijrsra.2026.20.1.1493. [2026.07.24.]

²³ MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998., 181–185.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 63.

²⁴ SOLYMOSI László: *Egyházi és világi (földesúri) mortuarium a 11–14. századi Magyarországon*. Századok, 121. évf. (1987) 547–583. https://library.hungaricana.hu/hu/view/Szazadok_1987/?pg=556&layout=s [2026.04.04.]; HEGYI Géza: *Az egyházi tized dologi és személyi vonatkozásai a középkori erdélyi egyházmegyében (1199–1556)*. Doktori értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2026. 78–100, 154–225, <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/0dcca68-719f-47fe-8cbb-277c9c8dd61c/content> [2026.07.29.]

2. A modern alkotmányos állam kialakulásától a XX. századig: az egyházfinanszírozás szerkezeti átalakulása

A modern állam és az egységes állami költségvetési rendszer kialakulása az egyházfinanszírozás szerkezetére is hatást gyakorolt.²⁵

A 18–19. századtól az állami bevételek és kiadások fokozatos központosításával, a költségvetési gazdálkodás intézményesülésével és az állami közfeladatok körének bővülésével kialakultak az egyházak rendszeres költségvetési finanszírozásának pénzügyi és jogi feltételei. Az állam és az egyház közötti pénzügyi kapcsolatok ezzel fokozatosan a modern közpénzügyi rendszer részévé váltak.²⁶ Ezzel párhuzamosan az európai államokban átalakultak az egyházak hagyományos finanszírozási forrásai is. Az egyházi birtokviszonyok megváltozása, az egyházi vagyon szekularizációja vagy állami elvonása, egyes hagyományos egyházi szolgáltatások megszüntetése, valamint az állam által átvett vagy az egyházakkal közösen ellátott közfeladatok finanszírozása új állami finanszírozási konstrukciók kialakulásához vezetett. Ezek között megjelentek a közvetlen költségvetési juttatások, az egyházi személyek jövedelmének állami kiegészítése, a közfeladatot ellátó egyházi intézmények támogatása, valamint a korábbi vagyonelevonásokhoz kapcsolódó kompenzációs megoldások.²⁷

A változás pénzügyi jogi jelentősége abban állt, hogy az egyházak finanszírozása a hagyományos vagyoni és jövedelmi források mellett egyre több államban az állami költségvetéshez kapcsolódó finanszírozási formákkal egészült ki. A modern egyházfinanszírozási rendszerekben így az autonóm finanszírozás mellett kialakultak a közpénzügyi finanszírozás különböző formái is. A finanszírozási elemek aránya, jogalapja és konkrét jogi formája ugyanakkor az egyes államok történeti, alkotmányos és egyházpolitikai fejlődésének megfelelően eltérően alakult.²⁸

3. Magyar jogtörténeti áttekintés

A magyar egyházfinanszírozás történeti fejlődése során a különböző eredetű finanszírozási formák egymásra épültek, ez pedig máig meghatározza az egyházfinanszírozási rendszert. A történeti áttekintés célja ezért azoknak a szerkezeti változásoknak a feltárása, amelyek az

²⁵ TORFS, Rik: *Church financing - Towards a European Model?* IN: BASEVANT-GAUDEMET, Brigitte, Berlingo, Salvatore: *The Financing of religious communities in the European Union.*, PEETERS, Leuven-Paris-Dudley, MA, 2009. 343-350.

²⁶ BONNEY, Richard (ed.): *i.m.* 1–17.

²⁷ MESSNER, Francis (ed.): *Public Funding of Religions in Europe.* Farnham: Ashgate, 2015; ROBBERS, Gerhard: *Financing of Religious Communities in Germany.* Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, Vol. XXVII, 2011, különösen 585–586.; ROWE, Michael: *Desecration, Secularization, Restoration: Cologne's Churches during the French Revolutionary and Napoleonic Wars, 1792–1815.* German History, Vol. 42, No. 2, 2024, 195–213.

²⁸ TORFS, Rik: *i. m.* 343–350.; MESSNER, Francis (ed.): *Public Funding of Religions in Europe*, *i. m.* 585-586.

autonóm és az állami finanszírozás egymáshoz való viszonyát, valamint a jelenlegi egyházfinanszírozási rendszer kialakulását meghatározták.

A magyar jogtörténeti fejlődés áttekintése során az értekezés pénzügyi jogi szempontból az alábbi korszakok különíthetők el: (i) az 1848-ig tartó, döntően hagyományos vagyoni és jövedelmi forrásokra épülő finanszírozás időszakára, (ii) az 1848 és 1867 közötti polgári átalakulásra, (iii) a modern költségvetési egyházfinanszírozás kialakulása a dualizmus időszakában (1867–1918), (iv) az egyházfinanszírozás a két világháború időszakában (1918–1945), (v) az államszocialista egyházfinanszírozás időszakára (1945–1989), (vi) a rendszerváltozást követően kialakult rendszerre (1990–2011), valamint (vii) az Alaptörvény hatálybalépését követő időszakra (2012-től).

3.1. Az 1848 előtti finanszírozási rendszer

1848 előtt az egyházak működésének gazdasági alapját elsősorban az állami költségvetéstől független vagyoni és jövedelmi források képezték. Meghatározó jelentősége volt az egyházi birtokokból származó jövedelmeknek és a tizednek, amelyeket alapítványi vagyonok, a hívek különböző hozzájárulásai, valamint uralkodói és más vagyoni juttatások egészítettek k.²⁹ Az állam és az egyház közötti pénzügyi kapcsolat ebben az időszakban még nem a modern költségvetési finanszírozás keretei között működött.

A korszak jelentősége, hogy az egyházi működés finanszírozása különböző történeti jogcímeken alapuló vagyoni és jövedelmi forrásokra épült. Ezek egy része – különösen az egyházi vagyon és az alapítványi források – a későbbi finanszírozási rendszerben is fennmaradt, míg más források a polgári átalakulással megszűntek vagy jelentőségük csökkent.³⁰

3.2. A polgári átalakulás időszaka (1848–1867)

Az 1848. évi polgári átalakulás az egyházfinanszírozás hagyományos szerkezetét is jelentősen érintette. Az 1848. évi XIII. törvénycikk megszüntette a papi tizedet, amely az egyház egyik évszázados, kötelező jellegű jövedelmi forrásának megszűnését jelentette.³¹ A törvény egyidejűleg rendelkezett arról is, hogy a tized megszüntetése következtében érintett kisebb javadalmú papság megfelelő ellátásának rendezésére törvényjavaslatot kell kidolgozni.³² A

²⁹ MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 181–185; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 63–70., SOLYMOSI László: *i.m.* 547–583.; HEGYI Géza: *i.m.* 78–100, 154–225.

³⁰ KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 63–70.; FAZEKAS Csaba: *i.m.* 71–81.; BALOGH Margit: *Regnum et sacerdotium – állam és egyház történetileg változó viszonyai Magyarországon*. Vallástudományi Szemle, 2010/4. 11–18.

³¹ 1848. évi XIII. törvénycikk a papi tized megszüntetéséről, különösen 1. §; FAZEKAS Csaba: *Tanulmányok és forrásközlések a 19. századi egyháztörténetből, (1997–2002)*, Miskolc, 2003, az 1848. évi polgári átalakulás és az állam–egyház viszonyának átalakulását tárgyaló részek (Rimely Mihály pannonhalmi főapát az 1847–48. évi országgyűlésen, 3.7. fejezet) <https://vmek.oszk.hu/02200/02214/index.phtml> [2026.06.01.]

³² 1848. évi XIII. törvénycikk 2. §

hagyományos finanszírozási forrás megszűnése így már közvetlenül felvetette az egyházi személyek ellátásában vállalt állami pénzügyi szerep kérdését.

Az 1848 és 1867 közötti időszak pénzügyi jogi szempontból átmeneti korszaknak tekinthető: a rendi eredetű finanszírozási elemek egy része megszűnt vagy átalakult, miközben a modern állami költségvetési rendszerhez kapcsolódó egyházfinanszírozási konstrukciók még nem alakultak ki teljeskörűen.³³ A kiegyezést követő időszakban ezért az állami finanszírozás intézményesülése már egy részben átalakult egyházi forrásszerkezet mellett ment végbe.

3.3. A modern költségvetési egyházfinanszírozás kialakulása a dualizmus időszakában (1867–1918)

A kiegyezést követően a modern állami költségvetési rendszer kiépülése az egyházfinanszírozás szerkezetét is fokozatosan átalakította. Az egyházak továbbra is jelentős autonóm forrásokkal – különösen egyházi vagyonnal, alapítványi jövedelmekkel és a hívek hozzájárulásaival – rendelkeztek, ezek mellett azonban egyre nagyobb jelentőségre tettek szert az állami költségvetéshez kapcsolódó finanszírozási formák.³⁴

Az állam és az egyház kapcsolatának átalakulásában meghatározó szerepet játszottak az 1894–1895. évi egyházpolitikai törvények, amelyek a polgári házasság, az állami anyakönyvezés és a vallás szabad gyakorlásának szabályozásával az állam és az egyház közötti intézményi viszonyt új alapokra helyezték.³⁵ Pénzügyi szempontból ugyanakkor közvetlenebb jelentősége volt az állami finanszírozás fokozatos intézményesülésének. Ennek egyik meghatározó eleme a kongrua rendezése volt: az 1898. évi XIV. törvénycikk, majd az 1909. évi XIII. törvénycikk szabályozta a törvényesen bevett vallásfelekezetek lelkészeinek jövedelemkiegészítését, ezáltal a lelkészi javadalmazás meghatározott körét közvetlenül összekapcsolta az állami finanszírozással.³⁶ Az állami szerepvállalás a felekezeti oktatás finanszírozásában is erősödött. A korszak állami egyházfinanszírozásának meghatározó intézményi alapját képezte a

³³ HERGER Csabáné: *Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2010. 145–198; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 70-71.

³⁴ SALACZ Gábor: *Egyház és állam Magyarországon a dualizmus korában (1867–1918)*. Aurora Könyvek, München, 1974. 89–125.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 71-79

³⁵ HERGER Csabáné: *i.m.* 145–198; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 71-75.

³⁶ 1898. évi XIV. törvénycikk a lelkészi jövedelmek kiegészítéséről; 1909. évi XIII. törvénycikk a lelkészi jövedelmek kiegészítéséről szóló 1898. évi XIV. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről; SALACZ Gábor: *i.m.*, 132–151.

Vallásalap³⁷ és a Tanulmányi Alap,³⁸ amelyek jövedelmeik révén jelentős szerepet játszottak az egyházi szervezet, a lelkeszi javadalmazás és az egyházi oktatás finanszírozásában, miközben kezelésük az állam meghatározó befolyása alatt állt.³⁹

A dualizmus időszakában így olyan vegyes finanszírozási szerkezet erősödött meg, amelyben az autonóm egyházi források, a történeti eredetű vagyoni konstrukciók és az állami költségvetési finanszírozás egymás mellett működtek. Pénzügyi jogi szempontból a korszak meghatározó változása az állami finanszírozás fokozatos intézményesülése és költségvetési rendszerbe történő beépülése volt.⁴⁰

3.4. Az egyházfinanszírozás a két világháború közötti időszakban (1918–1945)

Az első világháborút követő politikai és területi változások az egyházak vagyoni és finanszírozási helyzetét is jelentősen érintették. A trianoni határváltozások következtében az egyházi birtokvagyon egy része az utódállamok területére került. Ez különösen jelentős változást eredményezett a katolikus egyházi javadalmak vagyoni szerkezetében.⁴¹ A dualizmus időszakában kialakult vegyes finanszírozási szerkezet ugyanakkor alapvetően fennmaradt: az egyházak saját vagyoni és egyéb autonóm bevételei mellett továbbra is jelen voltak az állami költségvetéshez kapcsolódó finanszírozási formák.⁴²

Az állami finanszírozás egyik tartós elemét a lelkeszi jövedelmek kiegészítése jelentette, amely a dualizmusban kialakított kongruarendszer továbbélése volt.⁴³ Az autonóm forrásszerzésben ugyanakkor továbbra is jelentős szerepe volt a hívek hozzájárulásainak. Az egyházi adó beszedése ebben az időszakban is hozzákapcsolódott a községi adóztatás rendszeréhez.⁴⁴

³⁷ A 1733-ban, III. Károly idején alapított katolikus vallásalapot (*Fundus Religiosus*) ugyan „államosították”, hiszen az alap törzsvagyonát alkotó birtok- és tőkevagyon állami szervek kezelésébe került, de annak hasznát továbbra is egyházi célokra kellett fordítani. A vallásalap és a vele összevont tanulmányi alap 1945-ban történt megszűnéséig a vagyon a katolikus egyház céljait szolgálta. Forrás: MIHÁLYI Péter: *Privatizáció és államosítás Magyarországon a 17-18. században*, Közgazdasági Szemle, LXIII. évf., 2016. november (pp. 1217-1245.) 1242. https://real.mtak.hu/42265/1/04_Mihalyi_PeterA_u.pdf [2026.04.07.]

³⁸ HERGER Csabáné: *Szabad egyház szabad államban - A katolikus autonómiamozgalom a 19. századi Magyarországon*, JURA, 2008/1., 22-35.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 77-79.

³⁹ CSORBA László: *A vallásalap „jogi természete”. Az egyházi vagyon jogi problémája a polgári átalakulás korának Magyarországon, 1782–1918.*, ELTE Bölcsészettudományi Kar Művelődéstörténeti tanszék, Budapest., 1999. 171–177., CSORBA László: *Jogvédelem vagy kiváltságvédelem? Danielik János az egyházi vagyon „jogi természetéről” 1848-ban*, IN: SARNYAI Csaba Máté (szerk.): *Állam és Egyház a polgári átalakulás korában Magyarországon 1848-1918*, Magyar Egyháztörténet Enciklopédia Munkaközösség (METEM), Budapest, 2001.

⁴⁰ KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 2019. 70-74.

⁴¹ RÁCZ Kálmán: *Esztergomi érsekség kontra csehszlovák állam – egyházi birtokperek a hágai bíróság előtt (1. rész)*. Fórum Társadalomtudományi Szemle, 2004/2. [RÁCZ Kálmán: Esztergomi érsekség kontra csehszlovák állam – egyházi birtokperek a hágai bíróság előtt \(1. rész\) - Fórum Társadalomtudományi Szemle](https://real.mtak.hu/42265/1/04_Mihalyi_PeterA_u.pdf) [2026.06.01.]

⁴² GERGELY Jenő: *A Horthy-korszak egyházai*. In: Kollega Tarsoly István (szerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet: Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság*. Babits Kiadó, Szekszárd, 1997 (nincs oldalszámozás) <https://vmek.oszk.hu/02100/02185/html/248.html> [2025.05.02.]

⁴³ ANKA László: *Apponyi Albert gróf és a kongruatortörvények*. Egyháztörténeti Szemle, 11. évf., 2010/1., 51–65.

⁴⁴ 1927. évi V. törvénycikk 71. §-

Különösen jelentős volt az állami szerepvállalás a felekezeti oktatás finanszírozásában. Az egyházak a két világháború között az elemi oktatás meghatározó intézményfenntartói maradtak, miközben a felekezeti iskolák jelentős állami költségvetési támogatásban részesültek. Az 1920-as évek végére a felekezeti népiskolák támogatása jelentős költségvetési tétellé vált, ami jól mutatja az egyházi közfeladat-ellátás és az állami finanszírozás intézményes összekapcsolódását.⁴⁵

Pénzügyi jogi szempontból a korszak nem új egyházfinanszírozási modell kialakulását, hanem a korábban létrejött vegyes finanszírozási szerkezet fennmaradását és továbbfejlődését mutatja. Az autonóm vagyoni és jövedelmi források mellett tartósan jelen volt a lelkészi jövedelmek állami kiegészítése, a felekezeti közfeladatok költségvetési támogatása, valamint más állami és helyi finanszírozási formák. Az állami költségvetés így a korszak végére az egyházfinanszírozási rendszer tartós elemévé vált.

3.5. Az államszocialista egyházfinanszírozás időszaka (1945–1989)

A második világháborút követően az egyházfinanszírozás szerkezete alapvetően átalakult. Az 1945. évi földreform az egyházi földbirtokok jelentős részét is érintette, aminek következtében különösen a katolikus egyház korábbi vagyoni alapú finanszírozási lehetőségei jelentősen beszűkültek.⁴⁶ Az autonóm vagyoni források csökkenésével párhuzamosan megnőtt az állami finanszírozás jelentősége: 1945 és 1948 között az állam jövedelemkiegészítő támogatást, illetve tiszteletdíjat folyósított a lelkeszkedő papság és egyes egyházi alkalmazottak részére, továbbá költségvetési forrásból járult hozzá egyes nyugdíjak és a papképzés költségeihez.⁴⁷

Az egyházak gazdasági önállóságának további szűkülését eredményezte az egyházi intézményrendszer átalakítása, különösen az egyházi iskolák 1948. évi államosítása. Az állam és az egyházak között 1948-ban, illetve 1950-ben létrejött megállapodások az állami támogatás rendszerét is rendezték, így az állami finanszírozás az egyházak működésének tartós elemévé vált.⁴⁸ Az állami finanszírozás ugyanakkor nem választható el a korszak egyházpolitikai rendszerétől. Az egypártrendszer megszilárdulását követően az egyházpolitika az állampárt

⁴⁵ GERGELY Jenő: *A Horthy-korszak egyházai*, i. m. Az összefoglalás adatai szerint 1927/28-ban az állami iskolák 13 889 620 pengő, míg a felekezeti népiskolák 15 872 889 pengő állami támogatásban részesültek; 1937/38-ban az elemi iskolák 67,3%-a felekezeti fenntartásban működött.

⁴⁶ GERGELY Jenő: *A demokratizálódás kudarca(i) (1945–1956)*. In: KOLLEGA TARSOLY István (szerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet*. Szekszárd: Babits Kiadó, 1997. [Magyarország a XX. században / A demokratizálódás kudarca\(i\) \(1945–1956\)](#) [2026.05.02.] (nincs oldalszámozás) A forrás konkrét adatai szerint az 1945-ös földreform során a katolikus egyház 862 704 kataszteri holdjából 765 684 holdat sajátítottak ki; az intézkedés az intézmények fenntartására szolgáló célvagyonokat is érintette.

⁴⁷ GERGELY Jenő: *i. m.* Ugyanitt: 1945–1948 között jövedelemkiegészítő államsegélyt, illetve tiszteletdíjat folyósítottak, továbbá állami költségvetésből finanszíroztak egyes nyugdíj- és papképzési kiadásokat.

⁴⁸ GERGELY Jenő: *i. m.* A forrás szerint 1948 után az államsegély mértékét az egyházakkal kötött 1948., illetve 1950. évi egyezmények rögzítették.

irányítása alá került, 1951-ben pedig létrejött az Állami Egyházügyi Hivatal, amely az egyházakkal kapcsolatos állami igazgatás és ellenőrzés központi intézményévé vált.⁴⁹ Az állami finanszírozás ebben az intézményi környezetben nem pusztán az egyházi működés pénzügyi feltételeinek biztosítását szolgálta, hanem az állam és az egyházak közötti függőségi és ellenőrzési rendszer egyik eszközeként is működött.⁵⁰

Pénzügyi jogi szempontból a korszak meghatározó szerkezeti változása tehát az autonóm vagyoni finanszírozás súlyának jelentős csökkenése és az állami finanszírozástól való függőség növekedése volt. Az államszocialista egyházfinanszírozás ezzel lényegesen eltért a korábbi vegyes finanszírozási modelltől: az állam nemcsak finanszírozóként, hanem az egyházi működés gazdasági feltételeinek meghatározó szabályozójaként és ellenőrzőjeként is fellépett.

4. Történeti konklúziók

A történeti áttekintés alapján a jelenlegi magyar egyházfinanszírozási rendszer különböző korszakokban kialakult finanszírozási megoldások egymásra rétegződésének eredménye. A történeti eredetű vagyoni és autonóm források mellett fokozatosan jelentek meg az állami költségvetéshez, majd az adó- és vagyoni jogi szabályozáshoz kapcsolódó finanszírozási formák. E történeti fejlődés hozzájárult a hatályos rendszer vegyes forrásszerkezetének és sokrétű jogi szabályozásának kialakulásához, amelynek részletes bemutatására az értekezés 3. részében kerül sor.⁵¹

⁴⁹ VÖRÖS Géza: *Állambiztonság és egyházak*. Egyháztörténeti Szemle 10. évf., 2009/4. 3–19.; 1951. évi I. törvény

⁵⁰ KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 116-122., BALOGH Margit: „Isten szabad ege alatt” – az egyházak Magyarországon 1945 és 1948 között IN: BALOGH Margit (szerk.): *Felekezetek, egyházpolitika, identitás Magyarországon és Szlovákiában 1945 után*. Budapest, Kossuth Kiadó, 2008. 50-52.; BALOGH Margit: *Regnum et ... i.m.* 24-25.

⁵¹ SCHANDA Balázs: *Financing of Churches and Religious Communities in Hungary*. Ius Ecclesiae, XXI. évf., 2009. 653–668. <https://www.iusecclesiae.it/article/view/1737/326> [2024.11.04.]; PÁHI Barbara: *Az egyházi jogi személyek gazdálkodása*, Miskolci Jogtudó, 2021/2. szám (pp. 39-50) 41-47. https://jogtudo.uni-miskolc.hu/files/15415/5_P%C3%A1hi_Az%20egyh%C3%A1zjogisz_v%C3%A9gleges.pdf [2024.03.08.]

2. RÉSZ - AZ EGYHÁZFINANSZÍROZÁS JOGI ALAPJAI

Az értekezés második része az egyházfinanszírozási rendszer jogi megalapozását adja. Célja annak a normatív környezetnek a feltárása, amelyben a finanszírozási rendszer működik. Ennek érdekében az értekezés ezen része áttekintést ad az egyházfinanszírozás alkotmányos és közpénzügyi jogi alapjairól, a finanszírozás szempontjából meghatározó hazai szabályozási területekről, valamint a releváns hazai és európai joggyakorlatról. Az így feltárt jogi keretek egyrészt megalapozzák a hatályos egyházfinanszírozási rendszer harmadik részben történő rendszerszerű leírását és a negyedik rész dogmatikai elemzését, másrészt normatív kiindulópontot biztosítanak a rendszer hatodik részben elvégzett kritikai értékeléséhez.

IV. Az egyházfinanszírozás alkotmányos és közpénzügyi jogi alapjai

1. A vallásszabadság és az egyházi autonómia

Az Alaptörvény VII. cikke biztosítja a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságának egyéni és közösségi gyakorlását.⁵² A vallásszabadság intézményi dimenziójához kapcsolódik a vallási közösségek autonómiája, amely kiterjed belső szervezetük, hitéleti tevékenységük és belső működésük önállóságára.⁵³ Az autonómia korlátozása kizárólag az alapjogok korlátozására irányadó alkotmányos követelmények között igazolható.⁵⁴

A vallásszabadságból önmagában nem vezethető le az állami finanszírozáshoz való általános alanyi jog. Az állami egyházfinanszírozás rendszerének kialakítása a jogalkotó mérlegelési körébe tartozik, amelyet azonban a vallásszabadság és az egyházi autonómia alkotmányos követelményei korlátoznak. Az állami finanszírozás ugyanakkor nem mentesül a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználására irányadó alkotmányos követelmények alól.⁵⁵ A pénzügyi jog feladata ezért az, hogy olyan szabályozási és intézményi keretet alakítson ki, amely egyszerre biztosítja az egyházi autonómia tiszteletben tartását és a közpénzek felhasználásához kapcsolódó közjogi követelmények érvényesülését.⁵⁶

⁵² Alaptörvény VII. cikk (1)–(2) bekezdés; SCHANDA Balázs: *A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. [1]–[22] <https://ijoten.hu/szocikk/a-gondolat-a-lelkiismeret-es-a-vallas-szabadsaga> [2024.03.06.]; CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*, Pázmány Press, Budapest, 2020., 600–611.

⁵³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat; SCHANDA Balázs: *A gondolat... i.m.* [22]; SCHANDA Balázs: *Állami egyházjog. Vallásszabadság és vallási közösségek a mai magyar jogban*. Pázmány Press, Budapest, 2012, 29–54., 61–88.

⁵⁴ SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyház szétválasztásának ... i.m.* 31–41.

⁵⁵ Alaptörvény VII. cikk és 39. cikk (1)–(2) bekezdés; KLICSU László: *A gazdasági alkotmányosság alapjai*. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020, 959–990., különösen 967–976.

⁵⁶ Alaptörvény VII. cikk, 38–39. cikk; SCHANDA Balázs: *A gondolat i.m.* [1]–[22]

2. Az állam és az egyház kapcsolatának alkotmányos alapjai

Az Alaptörvény VII. cikke az állam és a vallási közösségek kapcsolatát a különvált működés és az együttműködés elvére építi.⁵⁷ A különvált működés kizárja az állam és valamely vallási közösség intézményi azonosulását, ugyanakkor nem zárja ki az állam és a vallási közösségek közötti, közösségi célok érdekében megvalósuló együttműködést.⁵⁸

Az együttműködés alkotmányos lehetősége az állami egyházfinanszírozás egyik alkotmányos kiindulópontját képezi, különösen az egyházak közfeladat-ellátásának finanszírozása körében.⁵⁹ Az együttműködés ugyanakkor nem eredményezheti az állam és az egyház intézményi összefonódását, és nem írhatja felül sem az egyházi autonómia, sem az állami források felhasználására irányadó alkotmányos követelmények érvényesülését.⁶⁰

3. Az egyházfinanszírozás alkotmányos korlátjai és pénzügyi jogi keretei

Az állami egyházfinanszírozást több, egymással összefüggő alkotmányos és pénzügyi jogi követelmény határozza meg. A vallásszabadság és az egyházi autonómia mellett az állam világnézeti semlegessége, az egyenlő bánásmód, valamint a közpénzek és a nemzeti vagyon alkotmányos védelme egyaránt korlátozza az állami finanszírozás kialakítását és működését. Ezeknek az együttes érvényesülése jelöli ki az állami egyházfinanszírozás alkotmányos és pénzügyi jogi kereteit.⁶¹

3.1.A világnézeti semlegesség és egyenlő bánásmód

Az állam világnézeti semlegessége az egyházfinanszírozás területén is kizárja, hogy az állami finanszírozási döntések valamely vallási meggyőződés igazságtartalmának vagy értékének

⁵⁷ Alaptörvény VII. cikk (3)–(4) bekezdés; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2019, 41–45.; SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyház szétválasztásának ... i.m. 31-41*; ÁDÁM Antal: *Bölcsélet, vallás, állami egyházjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007, 276.

⁵⁸ ERDŐ Péter: *A magyar elválasztási modell alapelvei a katolikus egyház szemszögéből*. In: FORRAI Tamás (szerk.): *Az állam és az egyház elválasztása*. Budapest, 1995, 96–102.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i. m., 41–45.*; ERDŐ Péter: *Az egyház új jogi helyzete Magyarországon*. Katolikus Szemle 1990. 42. sz. 159-170.;

⁵⁹ Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés; 4/1993. (II. 12.) AB határozat; 6/2013. (III. 1.) AB határozat; SCHANDA Balázs: *Állami egyházjog*, i. m., 151–201.; TRÓCSÁNYI László: *Alaptanok*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 4., átdolgozott kiadás. HVG–ORAC, Budapest, 2015. 33.

⁶⁰ Alaptörvény VII. cikk, 38. cikk és 39. cikk (1)–(2) bekezdés; 4/1993. (II. 12.) AB határozat; BODNÁR Kriszta (szerk.): *i. Útmutató az Alaptörvényhez*. ORAC Kiadó Kft., Budapest, 2023. Az Alaptörvény VII., XV. és 39. cikkéhez írt kommentár. <https://jogkodex.hu/doc/7265264> [2026.07.29.]

⁶¹ Alaptörvény VII. cikk, XV. cikk (1)–(2) bekezdés, 38–39. cikk; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m. 37–45., 47–60.*; SCHANDA Balázs: *Állami egyházjog. ... i.m. 29–54., 61–88.*

állami megítélésén alapuljanak.⁶² A semlegesség ugyanakkor nem zárja ki az állam és a vallási közösségek együttműködését és az ahhoz kapcsolódó finanszírozást.

Az egyenlő bánásmód követelménye nem zárja ki a vallási közösségek közötti differenciált szabályozást, annak azonban objektív és alkotmányosan igazolható szempontokon kell alapulnia.⁶³ Az állami finanszírozás szabályozása és alkalmazása ezért nem eredményezhet önkényes vagy alkotmányosan nem igazolható különbségtételt.

3.2. A közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználásának alkotmányos és pénzügyi jogi korlátjai

Az állami egyházfinanszírozás alkotmányos megítélését nem kizárólag a vallásszabadságra és az állam–egyház kapcsolatra vonatkozó követelmények határozzák meg. Amennyiben az állam az egyházak számára közpénzt vagy nemzeti vagyont juttat, a finanszírozásra a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználására vonatkozó alkotmányos követelmények is irányadók.⁶⁴

Az Alaptörvény 38–39. cikke a nemzeti vagyon kezelését és a közpénzek felhasználását közjogi követelményekhez köti. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének a közérdeket kell szolgálnia, a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek pedig kötelesek a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzek felhasználásával. Az Alaptörvény ezzel az egyházak számára juttatott közpénzek és nemzeti vagyon tekintetében is kijelöli azokat az alkotmányos kereteket, amelyeket a finanszírozás szabályozása és végrehajtása során az államnak érvényesítenie kell.⁶⁵ Ezeket az alkotmányos követelményeket a pénzügyi jog részletesebb szabályai és garanciái konkretizálják. A költségvetési támogatások esetében ilyen követelmény különösen a megfelelő jogalap, a támogatás feltételeinek meghatározottsága, a felhasználás célhoz és rendeltetéshez kötöttsége, az elszámolás és az ellenőrzés, a közpénzek felhasználásához pedig általánosan kapcsolódik az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelménye.⁶⁶

Az egyes követelmények ugyanakkor nem minden finanszírozási formában azonos tartalommal érvényesülnek. Közvetlen költségvetési támogatás esetében érvényesül a támogatás célhoz

⁶² Alaptörvény VII. cikk (1) és (3) bekezdés; 4/1993. (II. 12.) AB határozat; SCHANDA Balázs: *Állami egyházjog*, i. m. 29–54., 61–88.; CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): i. m. 627–637.; PACZOLAY Péter: *A lelkiismereti és vallásszabadság*. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 559.

⁶³ Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés; 6/2013. (III. 1.) AB határozat; Case Of Magyar Keresztény Mennonita Egyház And Others V. Hungary <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-142196%22%5D%7D> [2023.04.02.]; BODNÁR Kriszta (szerk.): i. m. Alaptörvény XV. cikkéhez írt kommentár

⁶⁴ Alaptörvény 36–39. cikk; KLICSU László: i. m. 967–976.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2021, 25–47.

⁶⁵ Alaptörvény 38. (1)–(5) bekezdés és 39. cikk (1)–(2) bekezdés; Nvtv. 1. §

⁶⁶ Áht., különösen 1–2. §, 48–53/A. §, 61. § és 63. §; Ávr. költségvetési támogatásokra vonatkozó rendelkezései; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési jog*. Wolters Kluwer, Budapest, 2023, 22–23.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek*, i. m., 25–47.

kötött felhasználása és az azzal való elszámolás. Az adómentesség érvényesítése ugyancsak célhoz kötött, amennyiben arra jogszerűen csak a törvényben meghatározott célhoz vagy tevékenységhez kapcsolódóan kerülhet sor. A nemzeti vagyon juttatása pedig a vagyon megőrzéséhez, kezeléséhez és hasznosításához kapcsolódó sajátos követelményeket vet fel.⁶⁷ Az egyes finanszírozási jogviszonyok jogi természetének elemzése ezért szükséges annak meghatározásához, hogy az általános alkotmányos és pénzügyi jogi követelmények az adott jogviszonyban milyen tartalommal érvényesülnek.

Az értekezés a közjogi kötöttség fogalmát az általános alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményekből az egyes finanszírozási jogviszonyokban konkretizálódó, közjogi normatív alappal rendelkező feltételek, kötelezettségek és korlátozások összefoglaló dogmatikai kategóriájaként alkalmazza. Az általános alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények nem minden esetben minősülnek maguk is a finanszírozási jogviszony tartalmát alkotó közjogi kötöttségnek.⁶⁸ A közjogi kötöttség ezért mindig az adott finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó, azonosítható közjogi normatív alappal rendelkező konkrét feltételt, kötelezettséget vagy korlátozást jelöl.

Az értekezés későbbi dogmatikai elemzése ennek megfelelően azt vizsgálja, hogy ezek a kötöttségek a költségvetési, adójogi és vagyonalapú finanszírozási jogviszonyokban milyen tartalommal és terjedelemben érvényesülnek, míg a kritikai értékelés arra keresi a választ, hogy a hatályos szabályozás megfelelően biztosítja-e érvényesülésüket.

Az egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi megítélésében így két követelménycsoport kapcsolódik össze. Egyrészt érvényesülnek a vallásszabadságból, az egyházi autonómiából, a világnézeti semlegességből és az egyenlő bánásmódból fakadó alkotmányos követelmények, másrészt a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyokban az irányadó közjogi normák alapján konkretizálódó közjogi kötöttségek érvényesülnek. Ezek a követelmények együttesen képezik azt a normatív keretet, amelyhez képest az értekezés később az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi legitimitását értékeli.⁶⁹

⁶⁷ A költségvetési támogatások tekintetében: Áht, Ávr, Nvtv., különösen 1. §, 13.§

⁶⁸ A „közjogi kötöttség” az értekezésben alkalmazott saját dogmatikai kategória. A kategória kialakításának pénzügyi jogi hátteréhez lásd KLICSU László: *i. m.* 959–990.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek*, i. m. 25–47.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési jog*, i. m. 22–23.

⁶⁹ A közpénzügyi jogi legitimitás és a közjogi kötöttség közötti, az értekezésben alkalmazott kapcsolat saját dogmatikai konstrukció. Alkotmányjogi hátteréhez lásd Alaptörvény VII., XV., 38–39. cikk; KLICSU László: *i. m.* 959–990.; a közpénzügyi követelmények pénzügyi jogi hátteréhez SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2021, 25–47.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i. m.* 87–125.

A jelen fejezet ezért nem a hatályos egyházfinanszírozási rendszer legitimitását értékeli, hanem az annak megítéléséhez szükséges alkotmányos és pénzügyi jogi követelményeket tárja fel. Ezek a követelmények szolgálnak kiindulópontként a hatályos szabályozás és joggyakorlat következő fejezetekben történő áttekintéséhez, majd az egyes finanszírozási jogviszonyok későbbi dogmatikai elemzéséhez és a rendszer kritikai értékeléséhez.

V. Az egyházfinanszírozás hatályos jogi szabályozási környezete

Az egyházfinanszírozás szabályozása több jogterület normáiból épül fel. A jelen fejezet célja azoknak a hatályos jogforrásoknak és szabályozási területeknek a rendszerezett áttekintése, amelyek meghatározzák az egyházfinanszírozási jogviszonyok jogi kereteit.

A fejezet nem az egyes finanszírozási jogviszonyok részletes bemutatására vagy elemzésére vállalkozik, hanem azt a szabályozási környezetet tárja fel, amelyre az egyházfinanszírozási rendszer későbbi leírása, dogmatikai elemzése és kritikai értékelése épül.

1. Az egyházak jogállásának szabályozása

Az egyházfinanszírozás szabályozásának egyik kiindulópontját a vallási közösségek és egyházi jogi személyek jogállására vonatkozó szabályok képezik, mivel ezek határozzák meg az egyházfinanszírozási jogviszonyok lehetséges alanyi körének alapjait.

Az egyházak jogállásának alapvető szabályait *Magyarország Alaptörvényének VII. cikke*, valamint *a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény* határozza meg.⁷⁰ Az *Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése* rögzíti, hogy az állam és a vallási közösségek különváltan működnek, ugyanakkor a közösségi célok érdekében együttműködhetnek.

Az Ehtv. meghatározza a vallási közösségek jogállását, nyilvántartásának szabályait, valamint azokat a feltételeket, amelyek alapján az egyes vallási közösségek az egyházakat megillető jogosultságokat gyakorolhatják. A törvény ezzel kijelöli az állami egyházfinanszírozási jogviszonyok személyi hatályát is.⁷¹

A vallási közösség jogállása ugyanakkor önmagában nem azonos valamely finanszírozási jogcímre való jogosultsággal. Az egyes finanszírozási jogviszonyok alanyi körét és a

⁷⁰ Alaptörvény VII. cikk; Ehtv.

⁷¹ SCHANDA Balázs: *Az egyházi jogi személyiség új törvényi szabályozása Magyarországon*. Kánonjog 2012. 14. sz. 107-114.; SZUROMI Szabolcs - FERENCZY Rita: *Kérdések a lelkiismereti és vallásszabadság jogát, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállását szabályozó 2011. évi CCVI. törvény alapján bejegyzett egyházak non-profit jellegéről*, Jogtudományi Közlöny, 2012/9., 349-352., <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/5766779> [2025.10.19.]

finanszírozás feltételeit az adott finanszírozási konstrukcióra irányadó szabályok határozzák meg. A jogállási szabályozás ezért az egyházfinanszírozás személyi és szervezeti keretének egyik alapját képezi, amelyre az egyes finanszírozási jogcímek sajátos jogosultsági feltételei épülnek.

2. Az egyházfinanszírozás különös jogforrásai

Az egyházfinanszírozás egyes területeit különös jogforrások szabályozzák. Ezek közül kiemelt jelentőséggel bír *az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény* (továbbiakban: Eftv.), valamint *a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20-án aláírt Megállapodás*, amelyet az 1999. évi LXX. törvény hirdetett ki (továbbiakban: *Vatikáni Megállapodás*).

Az Eftv. az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének finanszírozásához kapcsolódó több jogintézményt szabályoz. Rendelkezik különösen az egyházak saját bevételeinek egyes kérdéseiről, a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezéshez kapcsolódó finanszírozásról, az egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséhez kapcsolódó járadékról, valamint az egyházak állami támogatásának egyes szabályairól.⁷² Az Eftv. ezért az egyházfinanszírozás több meghatározó jogintézményének különös törvényi alapját képezi, de nem fogja át az egyházfinanszírozás valamennyi formáját.

Az egyházfinanszírozás másik sajátos jogforrása a Vatikáni Megállapodás, mely a Katolikus Egyház magyarországi hitéleti és közszolgálati tevékenységéhez kapcsolódó állami finanszírozás alapvető elemeit rögzíti. Szabályozza különösen az egyházi közfeladat-ellátás költségvetési támogatását, az adózói rendelkezésen alapuló finanszírozást, valamint egyes vagyoni kérdések rendezését.

A Vatikáni Megállapodás sajátossága, hogy az abban szabályozott finanszírozási kérdéseket nemzetközi szerződés rendezi. Ez a jogforrási sajátosság megkülönbözteti az Eftv.-ben és más belső jogforrásokban szabályozott finanszírozási konstrukcióktól, és a belső jogalkotás számára is meghatározott normatív keretet jelent.⁷³ A Megállapodás jelentősége, hogy az állami egyházfinanszírozás jogcímait nem eseti költségvetési döntésekre, hanem nemzetközi jogi

⁷² FAZEKAS Csaba: *i. m.* 81–84.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*, i. m. 178–208.

⁷³ HALÁSZ Zsolt: *Néhány gondolat az alkotmányos költségvetési szabályozásról*. IN: HALUSTYIK, Anna; KLICSU, László (szerk.) *Cooperatrici veritatis: Ünnepi kötet TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI Éva 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) 229-242.

kötelezettségekre alapozza, ezáltal erősítve a finanszírozási rendszer kiszámíthatóságát. Ugyanakkor a Megállapodásból eredő finanszírozási kötelezettségek teljesítése sem mentesül a közpénzek felhasználására irányadó alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények érvényesülése alól.

Az Eftv. és a Vatikáni Megállapodás ugyanakkor nem alkotja az egyházfinanszírozás teljes szabályozását. Az egyes finanszírozási jogviszonyokra az államháztartási, adójogi, vagyoni jogi és ágazati szabályok is irányadók. Ezek áttekintésére a következő alcímekben kerül sor.

3. Az államháztartási jogi szabályozás

Az egyházfinanszírozás különös jogforrásai mellett az államháztartási jog általános szabályai határozzák meg a költségvetési forrásokból történő finanszírozás jogi kereteit. Az egyházak részére nyújtott költségvetési támogatásokra ezért – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – az államháztartási jog általános szabályai irányadók.⁷⁴

Az államháztartási szabályozás alkotmányos alapját az Alaptörvény központi költségvetésre és közpénzekre vonatkozó rendelkezései adják. Az Alaptörvény 36–37. cikke a központi költségvetés elfogadásának és végrehajtásának alapvető szabályait, 39. cikke pedig a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának és a nyilvánosság előtti elszámolásnak a követelményét rögzíti.⁷⁵

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) és annak végrehajtási rendelete, a 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) részletesen szabályozza a költségvetési támogatások nyújtását és az azokhoz kapcsolódó támogatási jogviszonyokat. A szabályozás kiterjed különösen a támogatás nyújtásának feltételeire, a támogatási jogviszony létrejöttére, a támogatás folyósítására és felhasználására, a beszámolásra és ellenőrzésre, valamint a jogosulatlan vagy nem rendeltetésszerű felhasználás jogkövetkezményeire. E szabályok az egyházak részére nyújtott költségvetési támogatásokra is irányadók, amennyiben különös jogszabály eltérően nem rendelkezik.

Az éves központi költségvetésről szóló törvények az egyházfinanszírozás szempontjából elsősorban az egyes költségvetési támogatások tárgyévi előirányzatainak és pénzügyi kereteinek meghatározásában töltenek be szerepet.⁷⁶ A költségvetési törvény parlamenti

⁷⁴ HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési jog*. Wolters Kluwer, Budapest, 2023, 22–23.

⁷⁵ Alaptörvény 36–37. cikk, 39. cikk (2) bekezdés; KLICSU László: *A gazdasági alkotmányosság alapjai*. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020, 967–976.

⁷⁶ Alaptörvény 36. cikk; az adott költségvetési évre vonatkozó központi költségvetésről szóló törvény; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 128–131., 139.

elfogadása biztosítja az adott költségvetési évre vonatkozó kiadások költségvetési felhatalmazását, míg az egyes támogatások jogalapját és igénybevételének feltételeit az adott finanszírozási jogviszonyra irányadó szabályokkal együtt kell meghatározni.

Az államháztartási szabályozás jelentősége az egyházfinanszírozás szempontjából tehát abban áll, hogy a különös finanszírozási jogcímek mellett meghatározza a költségvetési támogatások nyújtásának, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének általános pénzügyi jogi kereteit. E szabályozás teremti meg annak normatív alapját, hogy az egyházi kedvezményezettek részére nyújtott költségvetési támogatások esetében is érvényesüljenek a közpénzek felhasználásához kapcsolódó pénzügyi jogi követelmények.⁷⁷

4. Az adójogi szabályozás

Az adójogi szabályozás többféle módon kapcsolódik az egyházfinanszírozáshoz. Egyes rendelkezések közvetlenül az egyházak adó- és illetékkötelezettségét érintik, mások a magánszemélyek és más jogalanyok egyházak javára történő juttatásaihoz kapcsolnak adójogi következményeket, míg a személyi jövedelemadó meghatározott részéről való rendelkezés az adóbevétel törvényben meghatározott részének egyházi kedvezményezettek javára történő felhasználását teszi lehetővé.⁷⁸

Az egyházakhoz kapcsolódó adójogi rendelkezések több adónemben jelennek meg. Az egyházfinanszírozás szempontjából releváns szabályokat tartalmaz különösen az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény, az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény.⁷⁹

Sajátos helyet foglal el e szabályozási körben a magánszemély rendelkezése szerint a befizetett személyi jövedelemadó meghatározott részének felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI.

⁷⁷ KLICSU László: *i.m.* 967-976.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2007.) 128-131, 139., 150-151, 171-172.;

⁷⁸ SZABÓ Ildikó: *Központi adók aránya - nemzetközi kitekintésben: A magyar adórendszer általános bemutatása uniós és nemzetközi összehasonlítással.* ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 2016/9: Különszám (pp. 11-18.), 8., BÉKÉS Balázs – HALÁSZ Zsolt – SZABÓ Ildikó – VARGA Erzsébet: *A jövedelem- és vagyoni típusú adók.* Wolters Kluwer, Budapest, 2022, 10–15.;

⁷⁹ 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről (továbbiakban: Itv.) 5.§ (1) bekezdés, e) pont, 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról (továbbiakban: Taotv.) 2.§ (1) bekezdés g) pont, 4.§ 1.a, 5.§ (8a) bekezdés, 6.§ (4) bekezdés, 9.§; 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról (továbbiakban: ÁFAtv.) 17.§ (3) bekezdés j) pont, 257/A.§ (1) bekezdés a) pont, 259.§ 9/A., 1990. évi C. törvény a helyi adókról (továbbiakban: Htv.) 3.§ (5) bekezdés, 31.§ e) pont, 1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról (továbbiakban: Gjt.) 5.§ d) pont, Eftv.2.§; SZABÓ Ildikó: *A pénzügyi igazgatás eljárásai.* IN: BOROS, Anita - PATYI, András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó (2020) (pp. 201-222.) 22..

törvény, amely az egyházi kedvezményezettek javára történő rendelkezés feltételeit és eljárási szabályait határozza meg.⁸⁰

Az adójogi szabályozás áttekintése azért szükséges, mert az egyházfinanszírozás szempontjából releváns adójogi konstrukciók eltérő módon hatnak az egyházak forrásszerzésére és az államháztartás bevételeire. Az adójogi finanszírozási konstrukciók pénzügyi jogi természetének, közpénzügyi hatásának és az egyházfinanszírozási rendszerben elfoglalt helyének meghatározása ugyanakkor már az egyes finanszírozási jogviszonyok későbbi dogmatikai elemzésének feladata.

5. A nemzeti vagyona vonatkozó szabályozás

Az egyházfinanszírozás jogi szabályozásának sajátos területét képezik a nemzeti vagyon egyházak javára történő átruházására, használatba adására, vagyonkezelésére és egyéb hasznosítására vonatkozó rendelkezések. Sajátosságuk, hogy nem közvetlen költségvetési kifizetés útján biztosítanak vagyoni előnyt, hanem a nemzeti vagyon tulajdoni, használati vagy hasznosítási viszonyait érintik.

A nemzeti vagyon alkotmányos védelmének alapját az *Alaptörvény 38. cikke* képezi, amely a nemzeti vagyon kezelését és védelmét a közérdek szolgálatához, a közös szükségletek kielégítéséhez, valamint a nemzeti vagyon megóvásának követelményéhez köti. A nemzeti vagyon egyházak javára történő juttatására ezért szintén irányadók a nemzeti vagyon felhasználásához kapcsolódó alkotmányos és pénzügyi jogi követelmények.⁸¹

A nemzeti vagyon kezelésének általános szabályait a *nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.)* határozza meg. A törvény szabályozza többek között a nemzeti vagyon tulajdonjogának átruházását, használatba adását, vagyonkezelését és hasznosítását. Ezek a rendelkezések az egyházak javára történő vagyonjuttatásokra is irányadók, amennyiben különös jogszabály eltérően nem rendelkezik. Egyes vagyonjuttatások jogalapját emellett külön törvények is meghatározhatják.

A nemzeti vagyona vonatkozó szabályozás áttekintése azért szükséges, mert a vagyonjuttatások a költségvetési támogatásoktól és az adójogi konstrukcióktól eltérő jogi szabályozás alá tartoznak. A jogviszonyok egyházfinanszírozási rendszerben elfoglalt helyének

⁸⁰ 1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról (továbbiakban: 1%-os tv.); a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (továbbiakban: SZJAtv.)

⁸¹ Alaptörvény 38. cikk; KLICSU László: *i.m.* 967-976.

és közpénzügyi jogi sajátosságainak meghatározása az értekezés későbbi rendszerleíró és dogmatikai elemzésének feladata.

6. Az egyházfinanszírozást érintő egyéb jogszabályok

Az egyházfinanszírozás szabályozási környezetét az egyes közfeladatok ellátására vonatkozó ágazati jogszabályok is alakítják. E rendelkezések elsősorban az egyházi fenntartású intézmények közfeladat-ellátásához kapcsolódó finanszírozás jogalapját, feltételeit és módját, valamint az egyházi fenntartók finanszírozáshoz kapcsolódó jogait és kötelezettségeit határozzák meg.

Az ágazati szabályozás különösen az egyházi fenntartású köznevelési, szakképzési, felsőoktatási, szociális, gyermekvédelmi, egészségügyi, kulturális és közgyűjteményi intézmények finanszírozására vonatkozó rendelkezésekben jelenik meg.⁸² Meghatározzák az állami feladatellátáshoz kapcsolódó finanszírozás feltételeit, a támogatások számításának és folyósításának szabályait, valamint az egyházi fenntartókat megillető jogosultságokat és kötelezettségeket.

Az ágazati jogszabályok így az egyházfinanszírozás általános és különös szabályait az egyes közfeladatokhoz igazodó rendelkezésekkel egészítik ki. Az ezek alapján létrejövő finanszírozási jogviszonyok részletes bemutatására és elemzésére az értekezés későbbi részeiben kerül sor.

7. Összegzés

Az egyházfinanszírozás hatályos szabályozása több jogterület normáiból épül fel. Az egyházfinanszírozási jogviszonyokra az egyházak jogállását és finanszírozását rendező különös szabályok mellett az államháztartási, adójogi, nemzeti vagyonra vonatkozó és ágazati szabályok is irányadók. A szabályozás áttekintése rávilágított annak széttagoltságára.

Ez a széttagoltság indokolja, hogy az értekezés a különböző jogterületeken szabályozott finanszírozási jogviszonyokat a korábban kialakított egységes tipológia alapján rendszerbe

⁸² Az ágazati szabályozás körében különösen: a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.); a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Szakképzési tv.); a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Nftv.); a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szoc.tv.); a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyermekvédelmi tv.); az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Eütv.); a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Ebtv.); a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (továbbiakban: Kulttv.); valamint a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Kötv)

foglalja. Erre épül a hatályos egyházfinanszírozási rendszer következő részben történő leírása, majd annak dogmatikai elemzése és kritikai értékelése.

VI. Az egyházfinanszírozás hazai és európai joggyakorlata

Az egyházfinanszírozás jogi kereteinek feltárása nem korlátozható a hatályos jogszabályok vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok, valamint az európai bíróságok gyakorlata értelmezi és konkretizálja azokat az alkotmányos, törvényi és európai jogi követelményeket, amelyek az egyházfinanszírozással összefüggő jogviszonyokra irányadók. A joggyakorlat áttekintése ezért annak feltárását szolgálja, hogy e követelmények milyen tartalommal jelennek meg az egyházfinanszírozással összefüggő konkrét jogvitákban.

A fejezet nem a kapcsolódó joggyakorlat teljes körű feldolgozására törekszik, hanem azokat a döntéseket tekinti át, amelyek az egyházfinanszírozási rendszer későbbi dogmatikai elemzése és kritikai értékelése szempontjából relevánsak.⁸³

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság az egyházfinanszírozás alkotmányos kérdéseit különböző tárgyú ügyekben érintette. A releváns döntések többek között az egyházi vagyon rendezésével, az egyházak jogállásával, közfeladat-ellátásuk állami finanszírozásával és a személyi jövedelemadó egyházi célú felajánlásával összefüggésben alakítottak ki az egyházfinanszírozás szempontjából is jelentős alkotmányos követelményeket.⁸⁴

A korai gyakorlat meghatározó döntése a 4/1993. (II. 12.) AB határozat volt, amely a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló szabályozás alkotmányosságát vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a határozatban részletesen kifejtette az állam világnézeti semlegességének és az állam–egyház elválasztásának tartalmát. Az elválasztás elvéből levezette, hogy az állam és az egyházak intézményesen nem kapcsolódhatnak össze, az állam nem azonosulhat valamely egyház tanításával, nem avatkozhat be az egyházak belső ügyeibe, és az egyházakat egyenlőként kell kezelnie.⁸⁵ A határozat az egyházfinanszírozás szempontjából közvetlenül is jelentős: az Alkotmánybíróság az egyházi iskolák állami támogatásának megítélésekor abból indult ki, hogy figyelembe kell venni, milyen állami vagy

⁸³ KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 41–43, 209–236.; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 490–510; SZILÁGYI Emese: *Az Alkotmánybíróság az egyházi 1%-ról*, Közgaz. Szemle, 2017/3., 84–85.

⁸⁴ 4/1993. (II. 12.) AB határozat; 22/1997. (IV. 25.) AB határozat; 381/B/2004. AB határozat; 6/2013. (III. 1.) AB határozat; 17/2017. (VII. 18.) AB határozat; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 209–236.

⁸⁵ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, különösen ABH 1993, 48., 52–53.; SÓLYOM László: *i.m.* 490–510.

önkormányzati feladatot látnak el, és az állam milyen támogatást biztosít az ugyanilyen feladatot ellátó állami vagy önkormányzati intézmények számára.⁸⁶

Az egyházi közfeladat-ellátás finanszírozása szempontjából meghatározó jelentőségű a 22/1997. (IV. 25.) AB határozat is. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésben alkotmányos követelményt állapított meg az állami vagy önkormányzati közfeladatot átvállaló egyházi intézmények finanszírozására. Eszerint az állami finanszírozás meghatározásakor figyelembe kell venni az átvállalt közfeladatot, valamint az azonos feladatot ellátó állami, illetve önkormányzati intézmények támogatását. A döntés tehát az egyházi intézmény által átvállalt közfeladatot az állami finanszírozás mértékének meghatározása szempontjából is jelentős körülményként értékelte.⁸⁷

Az egyházi közfeladat-ellátás finanszírozásával közvetlenül foglalkozott a 381/B/2004. AB határozat. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben többek között azt a szabályozást vizsgálta, amely szerint az állam az egyházi jogi személyek nevelési-oktatási, szociális, egészségügyi, sport-, valamint gyermek- és ifjúságvédelmi intézményeinek működéséhez normatív módon meghatározott, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt.⁸⁸ A testület az állami finanszírozást nem tekintette az állam és az egyház elválasztásával ellentétesnek, és megerősítette a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatban megállapított, a közfeladatot átvállaló egyházi intézmények finanszírozására vonatkozó alkotmányos követelményt.⁸⁹ A döntés az egyházfinanszírozás szempontjából ezért azt a lényeges tételt erősítette meg, hogy az egyházi intézmények közfeladat-ellátásához kapcsolódó állami finanszírozás nem ellentétes az állam és az egyház elválasztásának elvével, a közfeladat átvállalása pedig az állami finanszírozás tekintetében alkotmányosan releváns körülmény.⁹⁰

Az Alaptörvény hatálybalépését követően a 6/2013. (III. 1.) AB határozat közvetlenül is foglalkozott az egyházak állami támogatásának alkotmányos kereteivel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az államot széles mérlegelési lehetőség illeti meg az egyházak számára nyújtható anyagi és pénzügyi támogatások, kedvezmények és mentességek meghatározásában. A mérlegelési szabadság azonban nem korlátlan: az államnak a támogatási szabályok kialakítása során figyelembe kell vennie a vallásszabadság sajátosságait, és nem hozhat

⁸⁶ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 56.

⁸⁷ 22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107.

⁸⁸ 381/B/2004. AB határozat, Indokolás III. 1.1–1.2.; különösen az 1990. évi IV. törvény 19. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálata.

⁸⁹ 381/B/2004. AB határozat, Indokolás III. 1.2., hivatkozással a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatra, ABH 1997, 107.

⁹⁰ 381/B/2004. AB határozat; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i. m.* 209–236.

valamely egyházat más egyházakhoz vagy összehasonlítható helyzetben lévő más szervezetekhez képest indokolatlanul hátrányos helyzetbe.⁹¹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában közvetlenül finanszírozási kérdések is megjelentek. A 17/2017. (VII. 18.) AB határozat kifejezetten a személyi jövedelemadó „egyházi” 1%-áról való rendelkezés szabályozását vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik a vallási közösségek számára nyújtott támogatások, kedvezmények és mentességek meghatározásában, ugyanakkor az adózók vallásszabadsága szempontjából nem igazolható olyan szabályozás, amely kizárólag a bevett egyházak tagjai számára teszi lehetővé, hogy adójuk meghatározott részét saját vallási közösségük javára ajánlják fel.⁹² A döntés ezért jól szemlélteti, hogy valamely finanszírozási konstrukció kedvezményezett körének meghatározását az állam finanszírozási mérlegelési szabadsága mellett a vallásszabadság és az egyenlő bánásmód alkotmányos követelménye is korlátozhatja.

A bemutatott gyakorlatból az következik, hogy az állami egyházfinanszírozás alkotmányos megítélése nem választható el a finanszírozás alapjául szolgáló jogviszonytól és annak alkotmányos környezetétől. Az Alkotmánybíróság az egyházi vagyon, a jogálláshoz kapcsolódó jogosultságok, a közfeladat-finanszírozás és az adózói rendelkezésen alapuló finanszírozás vizsgálata során eltérő kérdésekkel foglalkozott, de valamennyi területen jelentőséget tulajdonított az adott szabályozásra irányadó alapjogi és egyéb alkotmányos követelményeknek. A követelmények pénzügyi jogi jelentőségének és az egyes finanszírozási jogviszonyokra való alkalmazhatóságának meghatározása az értekezés későbbi dogmatikai elemzésének feladata.

2. A rendes bíróságok egyházfinanszírozással kapcsolatos gyakorlata

A rendes bíróságok az egyházfinanszírozással összefüggő ügyekben elsősorban azt vizsgálják, hogy az egyházi jogalany jogosult-e az adott támogatásra vagy adójogi kedvezményre, teljesítette-e annak jogszabályi feltételeit, illetve a támogatás felhasználása megfelelt-e a vonatkozó előírásoknak. A bírói gyakorlat ezért az egyes finanszírozási jogviszonyok konkrét jogalkalmazási tartalmának feltárásához nyújt segítséget.⁹³

⁹¹ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [153]–[155].

⁹² 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, különösen Indokolás [33]–[42]; SZILÁGYI Emese: *Az Alkotmánybíróság az egyházi 1%-ról*. Közjogi Szemle, 2017/3., 84–85.

⁹³ MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka (2008): *Pénzügyi igazgatás*. Budapest: KSH-MKI, 2008. 105–122

A költségvetési támogatásokkal kapcsolatos vizsgált kúriai döntések azt mutatják, hogy az egyházi jogállás önmagában nem alapozza meg valamely konkrét állami támogatásra való jogosultságot. A jogosultság fennállását, a támogatás feltételeit és felhasználásának szabályait az adott támogatásra irányadó jogszabályok alapján kell megítélni.⁹⁴

Az egyházi kiegészítő támogatás felhasználásával közvetlenül foglalkozott a Kúria Kfv.35285/2015/5. számú határozata. A Kúria a támogatás felhasználásának jogszerűségét a támogatás jogszabályban meghatározott céljához és az érintett szolgáltatás működési engedélyéhez kapcsolódó feltételek alapján vizsgálta.⁹⁵ A döntés megerősíti, hogy az egyházi jogállás önmagában nem alapozza meg a támogatásra való jogosultságot, annak feltételeit és felhasználását a vonatkozó jogszabályok határozzák meg.⁹⁶

Az adójogi ügyekben a vizsgált kúriai döntések szintén azt mutatják, hogy az egyházi jogállás önmagában nem alapozza meg valamely adókedvezmény vagy adómentesség alkalmazását. A bíróság az adott adójogi konstrukció törvényi feltételeinek fennállását vizsgálja, vagyis azt, hogy az érintett jogalany és ügylet megfelel-e a kedvezmény vagy mentesség anyagi és eljárási feltételeinek.⁹⁷

A vizsgált rendes bírósági döntések így az egyházfinanszírozás szempontjából elsősorban azt mutatják meg, hogy a konkrét támogatási és adójogi jogosultságok tartalmát nem önmagában az egyházi jogállás, hanem az adott finanszírozási konstrukcióra irányadó jogszabályi feltételek határozzák meg. Ezeknek a döntéseknek a pénzügyi jogi jelentőségének rendszerszintű értékelése az értekezés későbbi dogmatikai elemzésének feladata.

3. Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata az egyházfinanszírozás területén

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) több ügyben vizsgálta a vallási közösségek jogállásához, állami támogatásához és adójogi kedvezményeihez kapcsolódó kérdéseket. A Bíróság ezeket elsősorban az Egyezmény 9. cikkében biztosított vallásszabadság és a 14. cikk szerinti diszkriminációttilalom összefüggésében értékelte. Az EJEB gyakorlata alapján az eltérő jogálláshoz kapcsolódó eltérő támogatási vagy kedvezményi rendszer önmagában nem egyezményesértő, a különbségtételnek azonban objektív és ésszerű indokon kell alapulnia.

A *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria* ügyben az EJEB azt vizsgálta, hogy az osztrák jogban a magasabb szintű egyházi jogálláshoz kapcsolódó

⁹⁴ Kúria Kfv.35077/2021/5. és Kfv.35203/2021/4. számú határozatai.

⁹⁵ Kúria Kfv.35285/2015/5. számú határozata.

⁹⁶ A Kúria Kfv.35285/2015/5. számú határozata

⁹⁷ Kúria Kfv.35189/2016/6. és Kfv.35004/2017/8. számú határozatai.

kedvezmények – köztük adójogi előnyök – és az e státusz megszerzésére vonatkozó szabályok összeegyeztethetők-e az Egyezményvel. A Bíróság az eltérő bánásmódot a 9. cikkkel összefüggésben alkalmazott 14. cikk alapján vizsgálta, és hangsúlyozta, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő vallási közösségek közötti különbségtétel megfelelő igazolást igényel.⁹⁸

A Savez crkava „Riječ života” and Others v. Croatia ügyben az EJEK szintén abból indult ki, hogy az állam nem köteles valamennyi vallási közösség számára azonos jogokat vagy előnyöket biztosítani. Ha azonban valamely jogosultságot vagy együttműködési lehetőséget meghatározott vallási közösségek számára megnyit, a más közösségekkel szembeni eltérő bánásmódnak objektív és ésszerű indokon kell alapulnia.⁹⁹

A Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügy az egyházi jogállás és az ahhoz kapcsolódó állami előnyök összekapcsolása miatt különösen jelentős. Az EJEK elfogadta, hogy a vallási közösségek eltérő jogállása önmagában a tagállami mérlegelési mozgásterbe tartozhat, ugyanakkor a jogállás elvesztéséhez kapcsolódó hátrányokat és az eltérő támogatási lehetőségeket szigorúbb vizsgálat alá vonta. A döntésből az következik, hogy az egyházi jogálláshoz kapcsolódó finanszírozási különbségek sem szakíthatók el a vallásszabadság és a diszkriminációtól követelményeitől.¹⁰⁰

Az EJEK az adójogi kedvezmények területén is alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. *A Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. United Kingdom* ügyben a Bíróság az ingatlanadóhoz kapcsolódó kedvezmény eltérő alkalmazását vizsgálta. A döntés megerősíti, hogy az adókedvezményekhez kapcsolódó különbségtétel is az Egyezmény szerinti egyenlőségi kontroll tárgya lehet, még akkor is, ha az Egyezmény önmagában nem biztosít alanyi jogot valamely adókedvezmény megszerzésére.¹⁰¹

4. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata az egyházfinanszírozás területén

Az Európai Unió Bírósága (EUB) az egyházfinanszírozást érintő kérdéseket elsősorban az uniós állami támogatási jog szempontjából vizsgálta. A C-74/16. sz. *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* ügyben a Bíróság azt vizsgálta, hogy egy katolikus egyházi oktatási

⁹⁸ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, no. 40825/98, 31 July 2008.

⁹⁹ *Savez crkava “Riječ života” and Others v. Croatia*, no. 7798/08, 9 December 2010.

¹⁰⁰ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12, Judgment of 8 April 2014, §§ 96–115., különösen §§ 105–110. [EJEB – HUDOC](#) [2024.05.02.]

¹⁰¹ *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. the United Kingdom*, no. 7552/09, Judgment of 4 March 2014, §§ 27–40., különösen §§ 29–35. [THE CHURCH OF JESUS CHRIST OF LATTER-DAY SAINTS v. THE UNITED KINGDOM](#) [2024.05.02.]

intézmény számára biztosított adómentesség az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősülhet-e.¹⁰²

Az EUB megállapította, hogy amennyiben az érintett intézmény gazdasági tevékenységet folytat, az adómentesség gazdasági előnyt jelenthet, és a többi feltétel fennállása esetén az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozhat. A döntés ezért az egyházfinanszírozás szempontjából arra mutat rá, hogy valamely egyházi jogalany számára biztosított adójogi előny uniós jogi megítélése nem annak vallási jogállásától, hanem elsősorban az érintett tevékenység gazdasági jellegétől és az állami támogatás uniós jogi feltételeinek fennállásától függ.

Az ügy egyúttal azt is szemlélteti, hogy az egyházfinanszírozás adójogi formái bizonyos esetekben nemcsak a nemzeti adójog, hanem az uniós állami támogatási jog követelményei alapján is vizsgálhatók.

5. A joggyakorlat összegzése

bemutatott joggyakorlat az egyházfinanszírozás eltérő területeit és jogi aspektusait érinti. Az Alkotmánybíróság elsősorban az állam és az egyház kapcsolatából, a vallásszabadságból és az alkotmányos egyenlőségből fakadó követelményeket konkretizálta, míg a vizsgált kúriai döntések az egyes támogatási és adójogi jogosultságok jogszabályi feltételeinek jelentőségét mutatják.

Az EJEB gyakorlata a vallási közösségek közötti finanszírozási és kedvezményi különbségtételt elsősorban a vallásszabadság és a diszkrimináció tilalma alapján vizsgálja. Az EUB gyakorlata ehhez képest arra mutat rá, hogy az egyházi jogalany számára biztosított gazdasági előny meghatározott feltételek mellett az uniós állami támogatási jog hatálya alá is tartozhat.

A bemutatott döntések nem alkotnak valamennyi finanszírozási jogviszonyra azonos tartalommal alkalmazható egységes mércekerendszert, ugyanakkor olyan alkotmányos, törvényi és európai jogi követelményeket konkretizálnak, amelyek a későbbi pénzügyi jogi elemzés kiindulópontjául szolgálnak.

VII. Az egyházfinanszírozásra irányadó alkotmányos és pénzügyi jogi követelmények

Az alkotmányos alapelvek, a hatályos szabályozás, valamint a hazai és európai joggyakorlat alapján rögzíthető, hogy a vallásszabadságból önmagában nem vezethető le általános alanyi

¹⁰² C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe, Judgment of 27 June 2017, ECLI:EU:C:2017:496, paras 41–51., 55–62., 65–77. [EUR-Lex - 62016CJ0074 - EN - EUR-Lex](#) [2024.05.02.]

jogosultság meghatározott állami finanszírozásra. Amennyiben azonban az állam finanszírozási rendszert alakít ki, annak szabályozása és működtetése során érvényesülnie kell az adott finanszírozási jogviszonyra irányadó alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményeknek. Az államot a finanszírozási rendszer kialakításában – a Vatikáni Megállapodás tartalmának tiszteletben tartása mellett - mérlegelési mozgástér illeti meg, ez azonban nem vezethet önkényes vagy alkotmányosan nem igazolható különbségtételhez.

Az előző fejezetekben feltárt alkotmányos és közpénzügyi jogi szabályok és elvek alapján meghatározhatók azok a követelmények, amelyek az állami egyházfinanszírozás normatív keretét képezik. Ezek a követelmények nem valamennyi finanszírozási konstrukció esetében érvényesülnek azonos módon, alkalmazásuk és konkrét tartalmuk az adott finanszírozási forma és az ahhoz kapcsolódó jogviszony sajátosságaitól függ. A jelen fejezet ennek megfelelően nem új jogelveket vagy jogintézményeket vezet be, hanem összegzi és rendszerezi az alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményeket. Az így meghatározott követelményrendszer az egyházfinanszírozás későbbi dogmatikai elemzésének és kritikai értékelésének normatív kiindulópontját képezi.¹⁰³

Az állami egyházfinanszírozásra mindenekelőtt az állami döntéshozatal általános alkotmányos követelményei irányadók. A jogállamiságból fakadó **jogbiztonság** megköveteli, hogy a finanszírozásra irányadó szabályok kellően egyértelműek és előreláthatók legyenek, és a finanszírozási jogosultságok, illetve döntések jogilag meghatározott keretek között alakuljanak. Ehhez kapcsolódik a **normativitás** követelménye és az önkényes döntéshozatal tilalma. A finanszírozási jogosultságoknak és – ahol a finanszírozáshoz egyedi döntés szükséges – a finanszírozási döntéseknek előzetesen meghatározott, megismerhető és következetesen alkalmazható jogi feltételeken és szempontokon kell alapulniuk. A jogalkotó vagy a jogalkalmazó számára biztosított mérlegelési mozgástér nem eredményezhet önkényes döntéshozatalt. Annak terjedelmét és korlátait az adott finanszírozási konstrukcióra irányadó szabályozásnak és alkotmányos követelményeknek kell meghatározniuk.

¹⁰³ A közpénzügyi finanszírozáshoz kapcsolódó, az értekezésben bemutatott és rendszerezett követelmények normatív alapját több jogforrás együttesen képezi. A közpénzek és a nemzeti vagyon alkotmányos védelméhez, az átláthatósághoz és az elszámoltathatósághoz lásd Alaptörvény 38. cikk és 39. cikk (1)–(2) bekezdés; a költségvetési gazdálkodás, a költségvetési támogatások, az elszámolás és az ellenőrzés pénzügyi jogi szabályaihoz az Áht., valamint az Ávr.; a nemzeti vagyon kezeléséhez és hasznosításához az Nvtv., a közpénzügyi követelmények dogmatikai hátteréhez lásd KLICSU László: *i.m.* 959–990.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* 25–47.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.*, 22–23. A világnézeti semlegesség, az egyenlő bánásmód és az egyházi autonómia alkotmányos alapjaihoz lásd Alaptörvény VII. és XV. cikk; 4/1993. (II. 12.) AB határozat 48., 52–53.; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, különösen Indokolás [153]–[156]

Az **állam világnézeti semlegessége** kizárja, hogy az egyházfinanszírozás valamely vallási meggyőződés állami értékelésén vagy önkényes vallási preferencián alapuljanak. Az **egyenlő bánásmód** követelménye ugyanakkor nem zárja ki az eltérő helyzetű vallási közösségek differenciált szabályozását. A finanszírozásban alkalmazott különbségtételnek azonban objektív és alkotmányosan igazolható szempontokon kell alapulnia.¹⁰⁴

Az általános alkotmányos követelmények körében önálló jelentősége van az **egyházi autonómiának** is.¹⁰⁵ Az állami finanszírozás, az ahhoz kapcsolódó szabályozás és ellenőrzés nem eredményezheti az egyházak hitéleti, szervezeti és működési autonómiájának alkotmányosan nem igazolható korlátozását. Az egyházi autonómia ugyanakkor nem zárja ki a közpénzügyi finanszírozáshoz jogszerűen kapcsolódó elszámolási, beszámolás és ellenőrzési követelmények alkalmazását. A közpénzügyi követelmények és az egyházi autonómia közötti határ ezért csak az adott finanszírozási konstrukció és az alkalmazott korlátozás céljának figyelembevételével határozható meg.

Az általános alkotmányos követelmények mellett az Alaptörvény a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozóan sajátos közpénzügyi alkotmányos követelményeket is meghatároz. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének alkotmányos rendeltetése a **közérdek szolgálata** és a közös szükségletek kielégítése, továbbá az Alaptörvény előírja a nemzeti vagyon megőrzését, védelmét és a vele való **felelős gazdálkodást**. A nemzeti vagyon átruházásához az Alaptörvény törvényben meghatározott célt, főszabály szerint **értékarányosságot**, továbbá átlátható szerződéses partnert követel meg. Az állami és önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervezetek gazdálkodására pedig a **törvényesség, a célszerűség és az eredményesség** követelménye irányadó.

A közpénzügyi egyházfinanszírozás további alkotmányos követelménye az **átláthatóság** és az **elszámoltathatóság**.¹⁰⁶ A finanszírozás jogalapjának, a finanszírozási döntéseknek, valamint a közpénzek és nemzeti vagyon felhasználására vonatkozó lényeges adatoknak a jogszabályok által meghatározott körben megismerhetőeknek kell lenniük. Az átláthatóság teremti meg a közélet tisztasága, a közpénzügyi döntések és közvagyon felhasználása feletti nyilvánosság és

¹⁰⁴ Alaptörvény VII. cikk és XV. cikk (1)–(2) bekezdés; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 52–53.; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [153]–[156]; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, no. 40825/98, Judgment of 31 July 2008; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, nos. 70945/11 és társai, Judgment of 8 April 2014, különösen §§ 105–110.

¹⁰⁵ Alaptörvény VII. cikk; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 52–53.; SCHANDA Balázs: *A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2018, különösen [22].

¹⁰⁶ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés; Áht. 53.§; VI. és VIII. fejezet; Ávr., költségvetési támogatások felhasználására, beszámolására és ellenőrzésére vonatkozó rendelkezései; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek*, i. m. 25–47.; KLICSU László: *i. m.* 967–976.

külső kontroll egyik alapvető feltételét. Az elszámoltathatóság azt követeli meg, hogy a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek a közpénzek felhasználásáról a jogszabályban meghatározott módon számot adjanak. Az elszámoltathatóság alkotmányos követelményét az egyes finanszírozási konstrukciókban a tételes közpénzügyi jog különböző elszámolási, beszámolási és ellenőrzési kötelezettségekkel konkretizálhatja.

A **közpénzügyi jogi követelmények** a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználására vonatkozó tételes jogi szabályozásból következnek.

Ilyen mindenekelőtt a **jogalaphoz kötöttség**. A közpénzügyi finanszírozásnak megfelelő jogalappal kell rendelkeznie.¹⁰⁷ A jogalaphoz és az arra épülő szabályozásnak az adott finanszírozási konstrukció sajátosságaihoz igazodóan meg kell határoznia a finanszírozás jogosult körét, tárgyát és feltételeit, valamint – amennyiben a finanszírozás egyedi döntést igényel – a finanszírozási döntés jogi kereteit. A közpénzügyi jogalaphoz kötöttség kapcsolódik a jogbiztonság alkotmányos követelményéhez, de attól eltérően a közpénzügyi forrás vagy vagyon felhasználásának konkrét tételes jogi felhatalmazását és feltételeit jelenti.

A **célhoz kötött és rendeltetésszerű forrásfelhasználás** követelménye azoknál a finanszírozási konstrukcióknál érvényesül közvetlenül, amelyekben a juttatás felhasználási célját jogszabály, finanszírozási döntés, megállapodás vagy más, a finanszírozást meghatározó jogi aktus rögzíti.¹⁰⁸ A célhoz kötött költségvetési támogatások esetében a kedvezményezett a rendelkezésre bocsátott forrást a meghatározott célra köteles felhasználni. A rendeltetésszerű felhasználás követelménye ezen túlmenően azt kívánja meg, hogy a forrás felhasználása a meghatározott célnak megfelelően, jogszerűen és a finanszírozásra irányadó feltételek betartásával történjen. Más finanszírozási konstrukciók – így különösen az adókedvezmények és -mentességek esetében – a célhoz kötöttség nem szükségképpen, illetve nem azonos tartalommal érvényesül.

A közpénzügyi jogi követelmények közé tartoznak az **elszámolási vagy beszámolási kötelezettségek**. Ezek az elszámoltathatóság alkotmányos követelményének tételes jogi megvalósulásai. Azt segítik megállapítani, hogy a finanszírozás igénybevétele és a forrás felhasználása megfelelt-e az alkalmazandó jogszabályi és egyéb jogi feltételeknek. Az elszámolási és beszámolási kötelezettségek konkrét tartalma és terjedelme az adott finanszírozási konstrukció jogi természetéhez igazodik.

¹⁰⁷ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [153]–[156]; KLICSU László: *i. m.* 959–990.; Áht., Ávr.

¹⁰⁸ Áht.53.§, Ávr. 92-93.§

Az elszámoltathatósághoz szorosan kapcsolódik az **ellenőrizhetőség** követelménye.¹⁰⁹ A közpénzügyi finanszírozás szabályozásának biztosítania kell a jogszabályban meghatározott ellenőrzési hatáskörök gyakorlásának lehetőségét. Az ellenőrzés tárgyának, terjedelmének és eszközeinek ugyanakkor az ellenőrzött finanszírozási konstrukcióhoz kell igazodniuk és tiszteletben kell tartaniuk az egyházi autonómia alkotmányosan védett körét.

A nemzeti vagyon felhasználásához további, sajátos tételes jogi követelmények kapcsolódhatnak. Ilyen különösen a vagyonnal való **rendelkezési jog korlátozása**. A törvény ingyenes tulajdonátruházás esetén meghatározott időre elidegenítési tilalmat állapít meg és a vagyon megterhelését előzetes hozzájáruláshoz köti. Egyes vagyonátruházások esetében emellett **versenyeztetési követelmény** is érvényesül. Az Nvtv. meghatározott értékhatár felett főszabály szerint versenyeztetéshez, az összességében legelőnyösebb ajánlathoz és értékarányossághoz köti a nemzeti vagyon tulajdonjogának átruházását.

Az értekezés az egyházfinanszírozásra irányadó követelményeket azok elsődleges normatív alapja szerint különíti el alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményekre. Ez a megkülönböztetés annak egyértelművé tételét szolgálja, hogy az értekezés későbbi részeiben mit ért alkotmányos, illetve közpénzügyi jogi követelmény és az ezekből fakadó közjogi kötöttség alatt.

Az értekezés a bemutatott alkotmányos és pénzügyi jogi követelmények alapján vizsgálja az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi legitimitását. A közpénzügyi jogi legitimitás nem önálló jogelv, hanem az értekezésben alkalmazott értékelési kategória, amely azt fejezi ki, hogy az egyházfinanszírozási rendszer és annak egyes elemei mennyiben felelnek meg a rájuk irányadó alkotmányos és pénzügyi jogi követelményeknek.

Az egyes követelmények alkalmazandósága és érvényesülésének módja a finanszírozási konstrukció és a hozzá kapcsolódó jogviszony jogi sajátosságaitól függ. Más követelmények kapcsolódhatnak ezért a költségvetési támogatásokhoz, az adójogi konstrukciókhoz és a nemzeti vagyon juttatásához. Az értekezés későbbi dogmatikai elemzése azt vizsgálja, hogy ezek a követelmények miként kapcsolódnak az egyes finanszírozási jogviszonyokhoz, milyen közjogi kötöttségek formájában konkretizálódnak. A kritikai értékelés ezt követően annak megítélésére irányul, hogy a hatályos szabályozás ezeket a követelményeket megfelelően és

¹⁰⁹ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés; Áht. VI. és VIII. fejezet; Ávr. kapcsolódó részei; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek*, i. m. 25–47.

következetesen érvényesíti-e. Ez alapján ítéltető meg az egyházfinanszírozási rendszer közpénzügyi jogi legitimitása.

3. RÉSZ – A HATÁLYOS EGYHÁZFINANSZÍROZÁSI RENDSZER SZERKEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

VIII. Az egyházfinanszírozási rendszer leírásának fogalmi és szerkezeti alapjai

1. Az egyházfinanszírozási rendszerleírás célja és keretei

Az értekezés harmadik része a hatályos magyar egyházfinanszírozási rendszer felépítését és működését tárja fel és rendszerezi annak finanszírozási formáit. A rendszerleírás célja annak bemutatása, hogy az egyházak milyen forrásokból és milyen finanszírozási formák útján jutnak pénzügyi vagy vagyoni forráshoz, illetve más pénzügyileg értékelhető előnyhöz, ezekre milyen jogszabályok irányadók, milyen jogviszonyok kapcsolódnak hozzájuk, továbbá milyen intézményi, garanciális és ellenőrzési mechanizmusok működnek a rendszerben. A vizsgálat ezen a szinten a hatályos szabályozás feltárására és rendszerezésére irányul.

Az egyházfinanszírozási rendszer több, egymástól eltérő forrásból és finanszírozási konstrukcióból épül fel. Az egyházak saját bevételei és más magánforrásai mellett ide tartoznak a költségvetési kiadással megvalósuló finanszírozási formák, az adójogi konstrukciók, a nemzeti vagyon terhére történő juttatások, valamint az európai uniós és más nemzetközi közpénzügyi források. Az egyes finanszírozási formák eltérő szabályozás alapján és különböző jogviszonyok keretében működnek, és eltérő jogosultságok, kötelezettségek, valamint garanciális és ellenőrzési szabályok kapcsolódhatnak hozzájuk. A rendszer bemutatása ezért nem korlátozódhat az egyes finanszírozási források és juttatási formák felsorolására, hanem szükségessé teszi azok egységes szempontok szerinti rendszerezését és a hozzájuk kapcsolódó jogviszonyok bemutatását.

Az értekezés finanszírozási formának nevezi azt a módot, ahogyan az egyház pénzügyi vagy vagyoni forráshoz, illetve más, pénzügyileg értékelhető előnyhöz jut. A finanszírozási forma ebben az értelemben rendszerezési kategória, amely lehetővé teszi az eltérő forrásokból és eltérő konstrukciók útján megvalósuló finanszírozás egységes rendszerben történő bemutatását. A finanszírozási forma és a hozzá kapcsolódó jogviszony nem azonos fogalom. A finanszírozási forma azt mutatja meg, hogy az egyház milyen módon jut forráshoz, míg a hozzá kapcsolódó jogviszony a finanszírozás során létrejövő, jogilag szabályozott kapcsolatot jelenti. Jogviszonyról akkor beszélhetünk, ha meghatározhatók annak alanyai, tárgya, valamint a

résztvevőket megillető jogok és az őket terhelő kötelezettségek.¹¹⁰ Az egyes finanszírozási formák különböző jogviszonyok keretében valósulhatnak meg, egyes bevételi formák esetében pedig finanszírozó és kedvezményezett közötti jogviszony létre sem jön. Az egyházfinanszírozáshoz kapcsolódó jogviszonyok ezért nem alkotnak egységes jogviszonytípust. A jogviszonyok létrejöttét, szerkezetét és tartalmát az adott jogviszonyra irányadó szabályok határozzák meg.

A rendszerleíró rész a hatályos szabályozás alapján bemutatja, hogy az egyes finanszírozási formákhoz milyen jogviszonyok kapcsolódnak, azok hogyan jönnek létre, és milyen jogok és kötelezettségek alkotják azok tartalmát. Az egyes jogviszonyok közpénzügyi jogi minősítése, egymástól való elhatárolása, valamint közös és eltérő dogmatikai ismérveik meghatározása az értekezés későbbi dogmatikai elemzésének feladata.

Ennek megfelelően a harmadik rész először az egyházfinanszírozás alapvető szerkezeti elemeit – a finanszírozás szereplőit, tárgyát és célját – határozza meg. Ezt követően bemutatja a jogviszonyok alapvető szerkezetét és létrejöttének módjait, majd rendszerezi az egyházfinanszírozási formákat. Ez a rendszerezés adja a szerkezeti keretét a harmadik rész további fejezeteinek, amelyek elkülönítve mutatják be az autonóm és a közpénzügyi finanszírozási formákat, valamint az azokhoz kapcsolódó jogviszonyokat. A közpénzügyi finanszírozáson belül külön tárgyalják a hazai, valamint az európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi forrásokat. A rendszerleírást az állam és az egyházak közötti megállapodások rendszerbeli szerepének, valamint a finanszírozáshoz kapcsolódó garanciális és ellenőrzési mechanizmusoknak a bemutatása egészíti ki.

A harmadik rész feladata tehát annak feltárása, hogy a hatályos egyházfinanszírozási rendszer miből áll, hogyan épül fel és hogyan működik. Nem feladata az egyes finanszírozási konstrukciók közpénzügyi jogi minősítése, egymástól való dogmatikai elhatárolása, közös és eltérő dogmatikai ismérveik meghatározása, illetve annak értékelése, hogy a hatályos szabályozás megfelelően és következetesen érvényesíti-e az irányadó alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményeket. Az egyes jogviszonyok közpénzügyi jogi minősítése és dogmatikai összefüggéseinek feltárása az értekezés következő, dogmatikai elemző részének, a hatályos rendszer megfelelőségének vizsgálata pedig az ezt követő kritikai értékelésnek a feladata.

¹¹⁰ PFEFFER Zsolt: *A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból*, Miskolci Jogi Szemle, 2016/2., 96-110.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I. i.m.* 66-67

2. Az egyházfinanszírozási rendszer alapvető szerkezeti elemei

Az egyházfinanszírozás alapvető szerkezeti elemei a finanszírozásban részt vevő szereplők, a finanszírozás tárgya és annak célja. A következőkben ezek bemutatására kerül sor.

2.1. Az egyházfinanszírozás szereplői¹¹¹

Az egyházfinanszírozás szereplőinek köre a finanszírozás forrásától és jogi formájától függ. A közpénzügyi finanszírozásban az egyik oldalon az állam, a helyi önkormányzat vagy a közpénzügyi forrás kezelésére jogosult más szervezet, a másik oldalon pedig az adott finanszírozási forma igénybevételeire jogosult egyházall.¹¹² Az európai uniós és más nemzetközi közpénzügyi források esetében a finanszírozási rendszer működtetésében az uniós, nemzetközi és hazai végrehajtó, illetve közreműködő szervezetek vesznek részt.¹¹³

Az autonóm finanszírozás szereplői köre ettől eltér. Az adományok és más önkéntes juttatások esetében természetes vagy jogi személyek biztosítanak magánforrást az egyház számára. Az egyház saját gazdasági-vállalkozási tevékenységéből vagy vagyonának hasznosításából származó bevételeinél nincs külön finanszírozó és kedvezményezett, a bevételt az egyház a saját tevékenysége vagy vagyonának hasznosítása révén szerzi meg.

A finanszírozásban résztvevő szereplők ezért finanszírozási formánként eltérhetnek. Az alanyi kör pontos meghatározása az adott finanszírozási formára irányadó szabályozása alapján végezhető el.

2.2. Az egyházfinanszírozás tárgya

Az egyházfinanszírozás tárgya az egyház számára biztosított pénzügyi forrás, vagyoni, illetve más, pénzügyileg értékelhető előny. Ez az előny megjelenhet pénzbeli juttatásként, adókedvezményként, vagyonjuttatásként vagy valamely vagyontárgy használatának biztosításával. Költségvetési támogatás esetében a finanszírozás tárgya közvetlen pénzbeli juttatás. Az adójogi konstrukciók az adófizetési kötelezettség csökkentésével, mentesség biztosításával vagy az adóbevétel meghatározott részének kedvezményezett javára történő allokációjával kapcsolódhatnak az egyházfinanszírozáshoz. A vagyonalapú konstrukciók esetében a finanszírozás tárgya valamely vagyonelem tulajdonjoga, használata, vagyonkezelése vagy más vagyoni jogosultság lehet. Az autonóm finanszírozás körében pedig pénzbeli vagy természetbeni adomány, saját gazdasági tevékenységből származó bevétel, illetve az egyházi vagyon hozama jelenhet meg forrásként.

¹¹¹ Az értekezés azért a „szereplők” kifejezést használja, mert egyes finanszírozási formáknak – így például a saját vagyon hasznosításának – önmagukban nincsenek jogviszonyi értelemben vett alanyai, alanyai az adott bevételszerzés alapjául szolgáló bérleti vagy más jogviszonynak vannak.

¹¹² Az értekezés a kutatási alapvetéseknél meghatározott értelemben hivatkozik az egyházra.

¹¹³ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.... i.m.* 66-67

2.3 Az egyházfinanszírozás célja

A finanszírozás tárgyától elkülönítendő annak célja, amely azt mutatja meg, hogy az adott forrás milyen tevékenység, feladat vagy szükséglet finanszírozását szolgálja.

A finanszírozás kapcsolódhat különösen az egyház hitéleti tevékenységéhez és működéséhez, valamely közfeladat ellátásához, egyházi fenntartású intézmény működtetéséhez, beruházáshoz vagy fejlesztéshez, illetve más, jogszabályban, támogatási döntésben vagy – az autonóm források esetében – az egyház vagy a forrást biztosító személy által meghatározott célhoz.

A finanszírozás célja azért rendszerezési szempont, mert azonos finanszírozási forma eltérő célokat szolgálhat. Költségvetési támogatás például egyaránt kapcsolódhat közfeladat ellátásához, hitéleti tevékenységhez, működéshez vagy beruházáshoz. A finanszírozási forma és a finanszírozás célja ezért nem azonos rendszerezési kategória.

A finanszírozás célját az adott finanszírozási forma sajátosságainak megfelelően jogszabály, támogatási vagy más egyedi döntés, megállapodás, illetve autonóm finanszírozás esetében az egyház vagy a forrást biztosító személy rendelkezése határozhatja meg.

3. Az egyházfinanszírozási formák rendszerezése

Az egyházfinanszírozási formák több, egymástól eltérő szempont alapján rendszerezhetők. Az értekezés elsődleges rendszerezési szempontként a finanszírozási forrás eredetét alkalmazza. Ennek alapján elkülöníti az autonóm és a közpénzügyi finanszírozást.

Az autonóm finanszírozás körébe azok a források tartoznak, amelyek nem közpénzügyi eredetűek, hanem az egyház saját gazdálkodásából, vagyonából, illetve természetes vagy jogi személyek magánjogi juttatásaiból származnak. A közpénzügyi finanszírozás ezzel szemben olyan konstrukciókat foglal magában, amelyek közpénzügyi forráshoz kapcsolódnak. Ez a kapcsolat megjelenhet a költségvetés kiadási oldalán közvetlen pénzbeli juttatásként, a bevételi oldalon valamely közbevétel csökkenéseként vagy elmaradásaként, továbbá a nemzeti vagyon felhasználásában.

A közpénzügyi finanszírozáson belül az értekezés a finanszírozás jogi és pénzügyi megjelenési módja alapján elkülöníti a költségvetés kiadási oldalán megvalósuló finanszírozási formákat, a költségvetés bevételi oldalát érintő adójogi és adóalapú finanszírozási konstrukciókat, valamint a nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozási formákat. Az európai uniós és más nemzetközi közpénzügyi forrásokat eltérő forráseredetük és szabályozási háttérük miatt külön csoportban mutatja be.

A finanszírozás célja további rendszerezési szempontot jelent. Ennek alapján megkülönböztethetők különösen közfeladat ellátására, hitéleti tevékenység támogatására, működési célra, valamint beruházás vagy fejlesztés megvalósítására. A cél szerinti

csoportosítás azonban keresztezi a forráseredet és a finanszírozás jogi és pénzügyi megjelenési módja szerinti felosztást, mivel azonos finanszírozási cél különböző finanszírozási formák útján is megvalósulhat, és ugyanazon finanszírozási forma eltérő célokat is szolgálhat.

Az értekezés ezért a finanszírozási formákat többszintű rendszerben mutatja be. Elsődlegesen a forráseredet alapján különíti el az autonóm és a közpénzügyi finanszírozást, majd a közpénzügyi finanszírozáson belül a finanszírozás jogi és pénzügyi megjelenési módja, az egyes finanszírozási formákon belül pedig szükség szerint azok célja alapján végez további rendszerezést. A finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok létrejöttének, szerkezetének és tartalmának bemutatására a következő fejezetben kerül sor. Az így kialakított rendszerezés adja a hatályos egyházfinanszírozási rendszer további bemutatásának szerkezeti keretét.

4. A finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok¹¹⁴

4.1. A kapcsolódó jogviszonyok létrejötte

A finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok létrejöttének módja azt határozza meg, hogy milyen jogi tény vagy döntés alapján válik az egyház meghatározott finanszírozás jogosultjává. A finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok létrejöttének módja nem egységes. A jogviszony keletkezhet közvetlenül jogszabály alapján, valamely egyedi vagy pályázati döntés eredményeként, illetve megállapodás vagy más jogügylet alapján. A létrejött módját minden esetben az adott finanszírozási formára és az ahhoz kapcsolódó jogviszonyra irányadó szabályozás határozza meg.¹¹⁵

Egyes finanszírozási formák esetében a finanszírozáshoz kapcsolódó jogosultság közvetlenül jogszabály alapján keletkezik. Ilyenkor a jogszabály határozza meg a jogosultak körét, a jogosultság feltételeit és a finanszírozási előny tartalmát. Ide tartoznak például az egyházi fenntartású köznevelési vagy szociális intézmények jogszabályban meghatározott feltételekhez kötött költségvetési finanszírozási jogosultságai, valamint az egyházakat megillető egyes adó- és illetékkedvezmények vagy -mentességek. Ezekben az esetekben a jogosultság fennállása nem egyedi támogatási döntésből, hanem a jogszabályban meghatározott feltételek teljesüléséből következik.¹¹⁶

¹¹⁴ Az értekezés ebben a fejezetben a finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok létrejöttének, szerkezetének és tartalmának általános sajátosságait mutatja be. Az egyes finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok konkrét alanyi szerkezetét, tárgyát, valamint a résztvevők jogait és kötelezettségeit az értekezés az adott finanszírozási forma részletes bemutatása során tárgyalja.

¹¹⁵ BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás ... i.m.* 11-15.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 27., 29,60-79.

¹¹⁶ Nkt, az éves központi költségvetésről szóló törvények; Itv. 5. § (1) bekezdés e) pont; Gjt. 5. § d) pont.

A finanszírozás egyedi vagy pályázati döntésen is alapulhat. Ilyenkor a jogszabály a finanszírozás általános kereteit határozza meg, de abból önmagában még nem következik, hogy valamely egyház támogatásban részesül. A konkrét kedvezményezett és a támogatás összegét külön támogatási döntés határozza meg. Ide tartozik, amikor egy egyház templom, közösségi épület vagy más ingatlan felújítására meghirdetett pályázaton nyer támogatást, illetve amikor valamely egyházi fenntartású intézmény egy európai uniós fejlesztési program keretében – például épületének energetikai korszerűsítésére vagy szolgáltatásainak fejlesztésére – pályázati döntés alapján jut forráshoz. Pályázati finanszírozás esetében a támogatás elnyeréséről a pályázati eljárás eredményeként hozott döntés rendelkezik. Egyedi támogatás esetén pedig a jogszabályi és költségvetési keretek között a támogató külön döntése határozza meg, hogy mely egyház, milyen célra és mekkora összegű támogatásban részesül.¹¹⁷

A finanszírozáshoz kapcsolódó jogviszony létrejöhet vagy tartalma konkretizálható megállapodás alapján is. Az állam és az egyházak közötti megállapodások, valamint egyes közfeladatok finanszírozásához kapcsolódó szerződések meghatározhatják a finanszírozás feltételeit, módját, továbbá a feleket megillető jogokat és az őket terhelő kötelezettségeket. Az átfogó vagy ágazati állam–egyház megállapodások ugyanakkor nem feltétlenül hozzák létre közvetlenül a konkrét finanszírozási jogviszonyt. Egyes esetekben csak a finanszírozás általános jogi kereteit vagy feltételeit rögzítik, míg a konkrét finanszírozási jogosultság külön jogszabály, egyedi döntés vagy további megállapodás alapján keletkezik.

Az autonóm finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok létrejötte ettől részben eltér. Az adományok és más önkéntes juttatások mögött álló jogviszonyok a magánjogi szabályok szerinti jogügyletek alapján jöhetnek létre, míg az egyház vagyonának hasznosításából származó bevételek például bérleti vagy más szerződéses jogviszonyhoz kapcsolódhatnak. Az egyház saját gazdasági tevékenységéből származó bevétele esetében ugyanakkor önmagában a bevételszerzés nem hoz létre finanszírozó és kedvezményezett közötti jogviszonyt.

4.2. A kapcsolódó jogviszonyok szerkezete és tartalma

Az egyes finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok szerkezete és tartalma nem egységes. Az adott jogviszonyra irányadó szabályozás határozza meg annak alanyait, tárgyát, valamint a résztvevőket megillető jogokat és az őket terhelő kötelezettségeket. A finanszírozási formák eltérő jogi szabályozása ezért a hozzájuk kapcsolódó jogviszonyok felépítésében és tartalmában is megjelenik.

¹¹⁷ Áht. Vhr. különösen 66–73. §.

A jogviszony tartalma finanszírozási formánként különböző lehet. Egyes esetekben a finanszírozás nyújtására, igénybevételére és felhasználására vonatkozó jogosultságok és kötelezettségek állnak a középpontban,¹¹⁸ az adójogi finanszírozási esetében valamely adójogi kedvezmény vagy mentesség alkalmazásának feltételei,¹¹⁹ a vagyonalapú finanszírozás esetén valamely vagyoni jogosultság megszerzéséhez vagy gyakorlásához kapcsolódó jogok és kötelezettségek határozzák meg a jogviszony tartalmát.¹²⁰ Az autonóm finanszírozás egyes formái mögött pedig magánjogi jogviszonyok állhatnak, míg más bevételi formák esetében finanszírozó és kedvezményezett közötti jogviszony egyáltalán nem jön létre.¹²¹

Az egyházfinanszírozáshoz kapcsolódó jogviszonyok szerkezete és tartalma tehát nem határozható meg valamennyi finanszírozási formára egységesen. A résztvevők köre, az őket megillető jogok és az őket terhelő kötelezettségek az adott finanszírozási formától és az arra irányadó szabályozástól függnék. Ez indokolja, hogy az értekezés a költségvetési, adójogi, vagyonalapú és autonóm finanszírozási formákat a továbbiakban elkülönítve mutassa be.¹²²

IX. Autonóm finanszírozás forrásai és jogi keretei

1. Az autonóm finanszírozás helye az egyházfinanszírozás rendszerében

Az egyházak működéséhez szükséges források egy része nem az államtól vagy más közpénzügyi forrásból származik. Az értekezés ezeket összefoglalóan **autonóm finanszírozási formáknak** nevezi.¹²³

Az autonóm finanszírozási formák közös jellemzője, hogy a forrása nem közpénzügyi eredetű. Az egyház saját forrásainak megszerzéséről és felhasználásáról az állami jog keretei között maga dönt. Az autonóm finanszírozás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ezekre a bevételekre kizárólag az egyház belső szabályai vonatkoznának. Az adományozásra, az öröklésre, a szerződéses jogviszonyokra és a vagyonhasznosításra a polgári jog szabályai, a gazdasági tevékenységből származó bevételekre pedig az alkalmazandó adó- és számviteli rendelkezések

¹¹⁸ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I. i.m.* 66–67.; Áht. 48–59. §

¹¹⁹ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. i.m.* (2021.) 25–47.

¹²⁰ Alaptörvény 38. cikk; Nvtv.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog .. i.m.* 11–15.

¹²¹ Ptk. 6:331–6:348. § a bérleti szerződésről

¹²² SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I. ... i.m.* 66–67.; BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás.. i.m.* 4–15.

¹²³ Ehtv. 19/B-§., SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek ... i.m.* 47–53.; SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi autonómia határai.* Jogtudományi Közlöny 2007.3. sz. 92–96.; RIXER Ádám: *Egyházak és vallási célú egyesületek gazdálkodása.* IN: ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai* Patrocinium, Budapest 2012. 221.

is irányadók. Az egyházakra vonatkozó számviteli sajátosságokat külön kormányrendelet is szabályozza.¹²⁴

Az autonóm finanszírozási formákhoz ezért különböző jogi természetű jogviszonyok kapcsolódhatnak. Az adományhoz ajándékozási vagy más ingyenes juttatási jogviszony, az ingatlan hasznosításához például bérleti vagy haszonbérleti jogviszony, az örökléshez öröklési jogviszony kapcsolódhat. A gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó bevételek pedig az egyház által kötött szerződésekből és más piaci ügyletekből keletkezhetnek. Az autonóm finanszírozást ezért a továbbiakban nem egységes jogviszonytípusként, hanem különböző forrásokból és eltérő jogi konstrukciók útján megvalósuló finanszírozási formák összességéként mutatja be az értekezés.

2. Az autonóm finanszírozás formái

Az autonóm finanszírozás formái közé tartoznak a hitéleti hozzájárulások, az adományok és más önkéntes juttatások, az egyház gazdasági-vállalkozási tevékenységből és vagyonának hasznosításából származó bevételek, a haláleseti rendelkezések alapján megszerzett juttatások, az alapítványi és más magánjogi konstrukciókon keresztül biztosított források, valamint a külföldi magánforrások.

2.1. Hitéleti hozzájárulások

A hitéleti hozzájárulások az egyházak saját bevételeinek egyik hagyományos formái. Ide tartozik a felekezetek szóhasználatában különösen az egyházfenntartói járulék, illetve az egyházadó. Ezek az egyháztagsághoz kapcsolódó, az adott egyház belső szabályai alapján teljesített pénzbeli hozzájárulások, amelyek az egyház működésének, hitéleti tevékenységének és intézményeinek finanszírozását szolgálják.¹²⁵

A hitéleti hozzájárulás nem állami adó. A magyar állam nem ír elő általános egyházadó-fizetési kötelezettséget és annak mértékét sem határozza meg. A vallási közösségek saját belső szabályaikban rendelkezhetnek a hozzájárulás feltételeiről, mértékéről és teljesítésének módjáról, ezért ezek szabályai felekezetenként eltérhetnek.¹²⁶

Az ebből származó bevétel nem közpénz, ezért az autonóm finanszírozás körébe tartozik. Felhasználásáról az egyház saját gazdálkodási rendje szerint dönt, az irányadó állami –

¹²⁴ 296/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet az egyházi jogi személyek beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól

¹²⁵ SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek ... i.m.* 47-53.; RIXER Ádám: *Egyházak és .. i.m.* 221.; SIMON István: *Az egyházfinanszírozás struktúrája*. In: KIRÁLY Miklós – RÁCZ Lajos (szerk.): *Állam – egyház és az egyetemalapító Pázmány*. Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2010. 94.

¹²⁶ Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés; Ehtv. 19/B. §; SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi autonómia .. i.m.* 92–96.

különösen számviteli és adójogi – szabályok keretei között. Ebben különbözik a költségvetési támogatástól és a személyi jövedelemadó meghatározott részéről való rendelkezéstől, amelyek az állami finanszírozási rendszerhez kapcsolódnak.

2.2. Adományok és egyéb önkéntes hozzájárulások

Az adományok és egyéb önkéntes hozzájárulások az autonóm egyházfinanszírozás olyan forrásai, amelyek nem az egyháztagságból eredő hozzájárulási kötelezettségen, hanem az adományozó önkéntes döntésén alapulnak. Adományt természetes és jogi személy egyaránt nyújthat és lehet pénzbeli vagy természetbeni, egyszeri vagy rendszeres, továbbá általános vagy meghatározott célra szóló juttatás.¹²⁷ Ide tartozik különösen a magánadomány, a perselypénz, az egyházi rendezvényhez kapcsolódó támogatás és más önkéntes vagyoni juttatás.

Az adományozás polgári jogi megítélésénél főszabály szerint a *Polgári Törvénykönyv* ajándékozásra vonatkozó szabályai irányadók.¹²⁸ Az adomány lényeges sajátossága, hogy ellenszolgáltatás nélkül történik. Ezért az egyházi szolgálathoz vagy eseményhez kapcsolódó befizetés csak akkor tekinthető adománynak, ha annak teljesítése önkéntes, és a befizető a juttatás fejében nem szerez meghatározott szolgáltatásra irányuló követelést.¹²⁹

Az adomány magánforrásból származik, ezért az autonóm finanszírozás körébe tartozik. Az egyház az így megszerzett forrást – az esetleges célhoz kötöttség figyelembevételével – saját gazdálkodási rendje szerint használhatja fel. Az adományok megszerzésére, nyilvántartására és adójogi kezelésére ugyanakkor az irányadó polgári jogi, számviteli és adójogi szabályokat is alkalmazni kell.¹³⁰

2.3. Gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó bevételek

Az autonóm egyházfinanszírozási jogviszonyok körébe tartoznak az egyházak gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó bevételek. Ilyen bevétel keletkezhet például termékértékesítésből, szolgáltatásnyújtásból vagy más, ellenérték fejében végzett gazdasági tevékenységből. Az egyház a gazdasági-vállalkozási tevékenysége során szerződéseket köthet, és gazdasági társaságban is részesedést szerezhet.¹³¹

Az *Alaptörvény VII. cikke* alapján a vallási közösségek önállóan működnek, amely önállóság gazdálkodásukra és vagyoni viszonyaikra is kiterjed. Az egyházi jogi személy saját vagyonával

¹²⁷ Ehtv. 19/B. §., SIMON István: *Az egyházfinanszírozás ... i.m.* 94.

¹²⁸ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 6:235–6:237. §.

¹²⁹ Alaptörvény VII. cikk, Ehtv. 19/B. §.; Eftv. 2.§

¹³⁰ Eftv. 2.§ (2) bek., Ptk. 6:235–6:237. §; Taotv. 7. § (1) bekezdés z) pont, valamint 3. számú melléklet

¹³¹ Ptk.3:1.§, Ehtv. 7.§ (2) bekezdés és 10.§; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*. Glossa Iuridica – Jogi Szakmai Folyóirat, 2011/1., 1–23.

rendelkezhet, és elsődlegesen végzett tevékenysége mellett gazdasági-vállalkozási tevékenységet is folytathat.¹³²

A hatályos szabályozás elkülöníti az egyház vallási és a gazdasági-vállalkozási tevékenységét. Az Ehtv. szerint a gazdasági-vállalkozási tevékenység nem minősül vallási tevékenységnek, ugyanakkor az egyházi jogi személy több bevételszerző tevékenységét kifejezetten kiveszi a gazdasági-vállalkozási tevékenységek köréből.¹³³ Ilyen például a hitélethez szükséges kiadványok és kegytárgyak előállítás és értékesítése, valamint a hitéleti tevékenységhez kapcsolódó egyes kiegészítő szolgáltatások nyújtása.¹³⁴ Az elhatárolásnak adójogi és számviteli jelentősége van, mivel az egyes tevékenységekből származó bevételekre azok jogi minősítésétől függően eltérő adózási és nyilvántartási szabályok vonatkoznak.¹³⁵

Az egyházak gazdálkodásuk belső rendjét saját szabályaik szerint alakíthatják ki,¹³⁶ gazdasági-vállalkozási tevékenységük során azonban az állami jog előírásait is alkalmazniuk kell.¹³⁷ A Katolikus Egyházban például az egyházi vagyon kezelésének szabályait a *Codex Iuris Canonici* rendezi, a Magyarországi Református Egyház és a Magyarországi Evangélikus Egyház pedig saját gazdálkodási, illetve egyházi háztartási szabályokkal rendelkezik.¹³⁸ Az egyház gazdasági-vállalkozási tevékenysége így kettős normatív környezetben működik, egyszerre áll az állami pénzügyi jog és az adott vallási közösség belső normarendszerének hatálya alatt.

A gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó bevételek az egyházak saját bevételeinek részét képezik, ezáltal a költségvetési támogatásoktól független finanszírozási forrást biztosíthatnak.

2.4. Vagyonhasznosításból származó bevételek (passzív vagyonhozamok)

Az autonóm egyházfinanszírozás körébe tartoznak az egyház saját vagyonának hasznosításából származó bevételek is.

Az egyházi vagyon alkotmányos védelmét az *Alaptörvény XIII. cikkében* biztosított tulajdonhoz való jog, valamint az egyházak autonómiáját garantáló *VII. cikk* biztosítja. Az egyháznak¹³⁹

¹³² Alaptörvény VII. cikk; Ehtv. 23/A.§ (2) bekezdés

¹³³ Ehtv. 7/A.§ (3) bekezdés d) pont, 23/A.§, Eftv. 2.§,

¹³⁴ Ehtv. 23/A. § (3) bekezdés b) és d) pont. A törvény további, gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenységeket is meghatároz

¹³⁵ Taotv. 9.§, 479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes egyéb szervezetek beszámolókészítési és könyvvizelési sajátosságairól.

¹³⁶ Ehtv. 20.§; SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek ... i.m.* 47-53.; KUMINETZ Géza: *Az egyházi vagyon jog alapjai.* Veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola, Veszprém 1995. 17., 59, 62-63, ERDŐ Péter: *Egyházjog,* Szent István Társulat, Budapest, 2005, 465-468.; SZATHMÁRY Béla: *Magyar egyházjog i.m.* 238.;

¹³⁷ Eftv. 2.§, Taotv. 5.§ (8a) bekezdés, Számv.tv. 1. § (1)–(2) bekezdés, 3. §

¹³⁸ *Codex Iuris Canonici* (1983), különösen 1254–1258. és 1281–1288. kánon; Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról szóló 2013. évi IV. törvény; Magyarországi Evangélikus Egyház 2016. évi VI. törvénye az egyházi háztartásról

¹³⁹ Ptk. 3:1.§, Ehtv. 7.§ (2) bekezdés és 10.§

saját vagyona lehet, melyet önállóan kezelhet, hasznosíthat és gyarapíthat. Az egyház vagyona többek között ingatlanokból, ingó vagyontárgyakból, pénzeszközökből, értékpapírokból és gazdasági társaságokban, civil szervezetekben fennálló részesedésekből állhat. A vagyon hasznosítása ezért többféle bevételt eredményezhet, így például bérleti vagy haszonbérleti díjat, kamatot, osztalékot és értékpapírhozamot.¹⁴⁰

Az ingatlanvagyon hasznosításának tipikus formája az egyházi tulajdonban álló ingatlan bérbeadása vagy haszonbérbe adása. Ilyen bevétel származhat például lakás vagy más helyiség bérbeadásából, illetve mezőgazdasági földterület haszonbérbe adásából.¹⁴¹ A pénzügyi vagyon hasznosítása ezzel szemben például bankbetétből származó kamatot, értékpapírhozamot vagy gazdasági társaságban fennálló részesedés után kapott osztalékot eredményezhet.¹⁴²

Ezek a bevételek nem közvetlen gazdasági-vállalkozási tevékenység eredményeként, hanem a rendelkezésre álló vagyon hozamtermelő képességéből fakadnak.

Az egyház vagyonhasznosítás magánjogi jogviszonyaira – így például a bérletre és a haszonbérletre – a polgári jog, illetve a vagyontárgyra vonatkozó speciális állami előírások irányadók.¹⁴³ A vagyonhasznosításból származó bevételek nyilvántartására és adózására emellett a vonatkozó számviteli és adójogi rendelkezések irányadók.¹⁴⁴

2.5. Haláleseti rendelkezések

Az egyház autonóm forrásai közé tartozhatnak a magánszemély haláleseti rendelkezése alapján megszerzett vagyoni juttatások. A magánszemély végrendeletében egyházat is megjelölhet örökösnek, illetve javára hagyományt vagy meghagyást rendelhet.¹⁴⁵ A haláleseti rendelkezés útján megszerzett vagyon lehet ingatlan, ingó vagyontárgy, pénzeszköz, értékpapír vagy egyéb vagyoni értékű jog.

A finanszírozás alapja ebben az esetben nem állami döntés vagy közpénzügyi forrás, hanem az örökhagyó magánjogi rendelkezése. A vagyonszerzésre a Polgári Törvénykönyv öröklési jogi

¹⁴⁰ Alaptörvény XIII. cikk; Ptk. 3:1. §; Ehtv. 23/A. § (2)–(4) bekezdés; SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek ... i. m.* 47–53.; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása ... i. m.* 1–23.

¹⁴¹ Ptk. 3:1.§, Ehtv. 7.§ (2) bekezdés és 10.§, 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról 11.§, 40.§ (továbbiakban: *Földforgalmi törvény*)

¹⁴² Ehtv. 23/A. § (3)–(5) bekezdés

¹⁴³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, különösen az Ötödik könyv (Dologi jog) és Hatodik Könyv (Kötelmi jog), valamint a hatodik könyv kötelmi jogi rendelkezései; *Földforgalmi törvény* 11.§, 40.§;

¹⁴⁴ Id az értekezés adómentességek és adókedvezmények fejezete

¹⁴⁵ SCHLOSSER Annamária - Csízi István: *Egyházak az öröklési jogban*, Közjegyzők Közlönye, 2007/10.,14-21.; VÉKÁS Lajos: *Öröklési jog*, Eötvös Kiadó, Budapest, 2019. 15.; PAPP Tekla: *Imperfecta jogi személyek a magyar magánjogban*, https://omkm.uni-nke.hu/document/omkm-uni-nke-hu/Prof%20Dr%20Papp%20Tekla_%20Imperfectajogiszem%C3%A9lyekamagyarmag%C3%A1lnjogban%C3%96MKM.pdf [2026.02.26.] 7, 16, 18,

szabályai és a hagyatéki eljárás szabályai irányadók.¹⁴⁶ Az egyház jogképességéből következően öröklés útján vagyont szerezhetsen. A megszerzett vagyon kezelésére és felhasználására az állami jogszabályok mellett az adott egyház belső gazdálkodási és vagyonkezelési szabályai is vonatkoznak.¹⁴⁷

A haláleseti rendelkezésből származó juttatás forrása magánvagyon, megszerzése öröklési jogviszony keretében történik és nem kapcsolódik állami költségvetési forrás átadásához.

2.6. Alapítványi és egyéb magánjogi konstrukciók

Az autonóm egyházfinanszírozás körébe tartoznak azok a magánjogi konstrukciók is, amelyek révén magánszemélyek, gazdálkodó szervezetek, alapítványok vagy más magánjogi jogalanyok vagyoni forrást biztosítanak egyházak, egyházi intézmények vagy egyházi célok számára. A juttatás alapja ezekben az esetekben nem állami finanszírozási döntés, hanem a magánjogi jogalany rendelkezése, illetve az erre irányuló polgári jogi jogviszony.

Az intézményesített magánjogi finanszírozás legjelentősebb formáját az alapítványok jelentik. A *Polgári Törvénykönyv* szerint az alapítvány az alapító által meghatározott tartós cél folyamatos megvalósítására rendelt vagyonnal létrehozott jogi személy, amelyhez az alapító a cél eléréséhez szükséges vagyont rendel.¹⁴⁸ Az alapítvány vagyona elkülönül az alapító és más személyek vagyonától, ezért az egyházi célú alapítvány létrehozása önmagában nem jelent az egyház számára bevételt. Az egyház finanszírozási forrásáról akkor beszélhetünk, ha az alapítvány az egyház részére vagyoni juttatást biztosít. Az egyházi célú alapítványok azonban jellemzően oktatási, kulturális, tudományos, szociális, karitatív vagy hitéleti tevékenység végzését szolgálják.

Az egyház alapítványi támogatáson kívül más magánjogi jogviszonyok alapján is részesülhet vagyoni juttatásban. Ide tartozhat különösen az ajándékozás, a támogatási megállapodás, továbbá – jogi természetétől függően – a mecenatúra vagy a szponzoráció. Ezeket a konstrukciókat azonban indokolt egymástól megkülönböztetni: míg az adományozás és a mecenatúra jellemzően ellenszolgáltatás nélküli vagyoni juttatás, a szponzorációhoz a támogató

¹⁴⁶ Ptk. Hetedik Könyv, Ehtv. 7.§ (2) bek.; FÁBIÁN Ferenc: *Az öröklési szerződés. A halál esetére szóló ajándékozás. Rendelkezés a várt örökségről*; IN: SÁNDOR István (szerk.) *Polgári jog III. - Az öröklési jog, a családi jog*; Patrocinium, Budapest, 2021. 48-54.

¹⁴⁷ Ehtv. 7. § (2) bekezdés; Ptk. 3:1. §; Codex Iuris Canonici (1983) (CIC) különösen az 1257–1258. k., 1284. k., 1300.k., Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról szóló 2013. évi IV. törvény www.reformatus.hu [2026.01.21], Magyarországi Evangélikus Egyház 2016. évi VI. törvény az egyházi háztartásról <https://zsinat.evangelikusoldalak.hu/wp-content/uploads/sites/9/2025/06/2016.-evi-VI.-toerven.pdf> [2026.03.02.].

¹⁴⁸ Ptk. 3:378–3:404. §.

javára teljesítendő ellenszolgáltatás is kapcsolódhat, ezért annak jogi minősítése az adott szerződés tartalmától függ.¹⁴⁹

Az állam biztosítja az alapítványok, egyesületek és egyéb jogi személyek működésének jogi kereteit és bizonyos esetekben adójogi ösztönzőket kapcsol az ilyen szervezetek támogatásához.¹⁵⁰ Ezek révén az alapítványi és egyéb magánjogi konstrukciók kapcsolódhatnak a közpénzügyi rendszerhez, ugyanakkor finanszírozási forrásukat tekintve azonban továbbra is autonóm jellegűek maradnak.

2.7. Külföldi magánforrások

Az autonóm egyházfinanszírozás körébe tartoznak a külföldről érkező, nem közpénzügyi eredetű források is. Ezek származhatnak külföldi egyházaktól, alapítványoktól, gazdálkodó szervezetektől vagy magánszemélyektől. A juttatás többek között adomány, működési vagy célhoz kötött támogatás, illetve más vagyoni juttatás formájában valósulhat meg.¹⁵¹

A külföldi eredet önmagában nem határozza meg a finanszírozás jogi természetét. Az autonóm finanszírozás körébe azok a külföldi források tartoznak, amelyek nem valamely külföldi állam, az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet közpénzügyi finanszírozási rendszeréből származnak, hanem magánjogi vagy egyházi döntés alapján jutnak az egyházhoz. Ez alapján például egy külföldi magánalapítvány adománya autonóm forrás, míg egy európai uniós támogatás nem az, hanem nemzetközi közpénzügyi finanszírozás.

A külföldi magánforrás megszerzésére és felhasználására a juttatás jogcímétől függő polgári jogi szabályok, továbbá az egyházi jogi személyekre irányadó számviteli és adójogi rendelkezések alkalmazandók.¹⁵² Az egyház a jogszerűen megszerzett forrás felhasználásáról – a juttató által esetlegesen meghatározott cél és az irányadó jogszabályok keretei között – saját gazdálkodási szabályai szerint dönt.

3. Az autonóm finanszírozás jogi keretei

Az autonóm finanszírozás körében az egyház saját, nem közpénzügyi eredetű forrásokat szerez, saját vagyonnal rendelkezik és azok felhasználásáról főszabály szerint maga dönt. Az autonómia azonban nem jelenti azt, hogy ezek a vagyoni és pénzügyi viszonyok kívül esnének az állami jogon. A forrásszerzésre és a vagyongazdálkodásra az egyházi autonómiát biztosító

¹⁴⁹ Ptk. 6:58. §, 6:235–6:237. §.

¹⁵⁰ Eftv. 2.§ Taotv. 5.§ (8a) bek., SZJAtv.

¹⁵¹ Ehtv. 19/B.§ (1) bek.; SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek i.m.* 47-53.; MOLNÁR András: *Az egyházi jogi személyek helye a polgári jog rendszerében.* Magyar Jog, 2017/3. 129–138.,

¹⁵² Ptk, Számv.tv., 479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet az adott juttatás jogi megítélésétől függően az irányadó rendelkezései

szabályok mellett a polgári jogi, számviteli és adójogi rendelkezések is irányadók. Az egyes vallási közösségek belső szabályai pedig meghatározhatják, hogy szervezetükön belül mely szerv jogosult a vagyon megszerzéséről, kezeléséről és felhasználásáról dönteni.¹⁵³

3.1. A saját források megszerzése

Az egyházak saját forrásainak megszerzését az egyházi autonómia és az egyház jogképesége teszi lehetővé.¹⁵⁴ Az egyház adományokat fogadhat el, gazdasági-vállalkozási tevékenységet végezhet és egyéb polgári jogviszonyokban is részt vehet, gazdasági társaságot és civil szervezetet hozhat létre, illetve azokban részt vehet, öröklés vagy hagyomány útján vagyoni jogokat szerezhet. Az Ehtv. külön nevesíti az adományokat és más hozzájárulásokat, mint a vallási közösségek bevételi forrásait, és lehetővé teszi az adománygyűjtést is.¹⁵⁵

A saját forrás megszerzésének jogcíme az adott finanszírozási formától függ. Adomány esetén az egyház természetes vagy jogi személytől pénzbeli vagy természetbeni juttatást fogad el, haláleseti rendelkezés alapján örökösként vagy más kedvezményezettként szerezhet vagyont, gazdasági tevékenysége során szerződéseket köthet, szolgáltatást nyújthat vagy gazdasági társaságban vehet részt. Az egyes jogügyletekre a Ptk., az Ehtv., valamint az adott vagyontárgyra vagy tevékenységre vonatkozó különös szabályok irányadók.¹⁵⁶

3.2. A saját vagyon kezelése és hasznosítása

Az egyház a jogszerűen megszerzett vagyonát birtokolhatja, használhatja és – a vonatkozó jogszabályok keretei között – hasznosíthatja. Ezekre a vagyoni jogviszonyokra elsősorban a Ptk. tulajdonjogi és kötelmi jogi rendelkezései, valamint az adott vagyontárgyra vonatkozó különös szabályok alkalmazandók.¹⁵⁷

Az egyházi vagyon kezelésére és hasznosítására nemcsak az állami jogszabályok, hanem az egyes vallási közösségek belső normái is irányadóak. Az egyházi vagyon kezelésére és felhasználására vonatkozó részletes szabályokat az egyes vallási közösségek saját belső normarendszerükben állapítják meg. Ezek a belső egyházi jogi szabályok az állami jog által biztosított autonómia keretei között rendezik a vagyongazdálkodás rendjét.¹⁵⁸

¹⁵³ Alaptörvény VII. cikk; Ehtv. 19. §, 19/A. §; SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi autonómia ... i.m.* 92–96.; RIXER Ádám: *Egyházak és ... i.m.* 221.

¹⁵⁴ Alaptörvény VII. cikk (3)–(4) bekezdés; Ptk. 3:1.§, Ehtv. 7.§ (2) bek., 9–12. §, 18–19/B. §., 20.§ (1)–(3) bekezdés; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 181–182.

¹⁵⁵ Ehtv. 19/B.§

¹⁵⁶ Ptk. 3:1. §; Ötödik Könyv; Hatodik Könyv; Ehtv. 19. § (5) bekezdés, 19/A. §; SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek ... i. m.* 47–53.; SIMON István: *Az egyházfinanszírozás ... i.m.* 94.

¹⁵⁷ Alaptörvény XIII. cikke; Ptk. Ötödik Könyv (Dologi Jog) és Hatodik Könyv (Kötelmi Jog); KUMINETZ Géza: *i.m.* 17., 59., 62–63.

¹⁵⁸ A Katolikus Egyház esetében a *Codex Iuris Canonici* az egyházi javak rendeltetését az istentisztelet fenntartásához, a klérus és más szolgálattevők ellátásához, valamint az apostoli és karitatív tevékenységekhez kapcsolja (CIC can. 1254 § 2) és részletes szabályokat állapít meg az egyházi javak kezelésére (különösen can.

3.3. A saját források felhasználása

Az autonóm finanszírozás lényeges sajátossága, hogy a saját forrás felhasználásának céljáról és módjáról az egyház saját belső döntéshozatali rendje szerint dönt.

Az egyházak jogosultak saját költségvetési és gazdálkodási szabályokat kialakítani, bevételeikről és kiadásairól önállóan dönteni, valamint pénzügyi eszközeiket saját céljaik megvalósítására felhasználni. Ez a jogosultság az egyházi autonómia közvetlen következménye.¹⁵⁹

A pénzügyi autonómiát ugyanakkor az adott forráshoz kapcsolódó jogi kötöttségek korlátozzák. Célhoz kötött magánadomány esetében például figyelembe kell venni az adományozó által meghatározott célt. Az örökléssel szerzett vagyonhoz végrendeleti rendelkezés vagy meghagyás kapcsolódhat. A gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó bevételre pedig az irányadó adó- és számviteli szabályokat kell alkalmazni. A számviteli szabályozás az egyházi jogi személyekre külön beszámolási és könyvvizelési rendelkezéseket is megállapít.¹⁶⁰

Az állami szabályozás tehát az autonóm források esetében elsősorban a jogszerű vagyonszerzés, az adózás és a számviteli elszámolás kereteit határozza meg. Az egyház saját forrásainak konkrét felhasználásáról való belső döntés pedig az egyházi autonómia körébe tartozik.

X. A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok

1. A közpénzügyi finanszírozás helye az egyházfinanszírozás rendszerében

A közpénzügyi egyházfinanszírozás körébe azok a finanszírozási formák tartoznak, amelyekben az egyház közpénzügyi forrásból részesül pénzügyi vagy vagyoni előnyben.¹⁶¹ A közpénzügyi forrás származhat központi vagy helyi önkormányzati költségvetési forrásból, nemzeti vagyon terhére, illetve európai uniós vagy más nemzetközi forrásból.¹⁶²

1284, 1291–1295). A Magyarországi Református Egyház és a Magyarországi Evangélikus Egyház belső szabályozása ugyancsak rendezi az egyházi vagyon és források kezelésének, felhasználásának és ellenőrzésének rendjét. Lásd: *Codex Iuris Canonici* (1983), can. 1254 § 2, 1284, 1291–1295; Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról szóló 2013. évi IV. törvény; Magyarországi Evangélikus Egyház 2016. évi VI. törvénye az egyházi háztartásról; MIZAK, Anna – SOKÓLEK, Mariusz: *i. m.*, 413.

¹⁵⁹ Alaptörvény VII. cikk;

¹⁶⁰ 296/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet az egyházi jogi személyek beszámolóképzési és könyvvizelési kötelezettségének sajátosságairól.

¹⁶¹ Alaptörvény 38–39. cikk; Áht.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II.*, i. m. 25–47.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és államháztartástan*, i. m. 36–55., 112–123.; KLICSU László: i. m. 627–637. Az önkormányzati költségvetési forrásból történő finanszírozás a közpénzügyi egyházfinanszírozás részét képezi, részletes vizsgálata azonban nem tartozik az értekezés tárgyához. Az értekezés ezért az önkormányzati finanszírozást csak említi meg, ahol az a teljes rendszerleíráshoz szükséges.

¹⁶² Alaptörvény 39. cikk (1)–(2) bekezdés, HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 57–84., KLICSU László: *i. m.* 627–637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i. m.* (2021.) 25–47.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 36–55., 112–123.

A közpénzügyi finanszírozás többféle jogi konstrukcióban jelenik meg. Az állam közvetlen költségvetési támogatást nyújthat például egyházi fenntartású köznevelési vagy szociális intézmény működéséhez, hitéleti célra vagy beruházás megvalósításához, adójogi szabályok útján biztosíthat vagyoni előnyt, továbbá állami vagyonelem tulajdonjogának, használatának vagy vagyonkezelésének átadásával is hozzájárulhat az egyházi tevékenység feltételeinek biztosításához.¹⁶³ Erre figyelemmel a közpénzügyi finanszírozási formák jogi szabályozása nem egységes. A költségvetési támogatásokra elsősorban az államháztartási és az adott ágazati szabályok, az adókedvezményekre és adómentességekre az egyes adótörvények, a vagyonjuttatásokra pedig a nemzeti vagyona és az adott vagyontárgyra vonatkozó rendelkezések irányadók. A közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználására emellett az Alaptörvény 38–39. cikkében meghatározott követelmények is alkalmazandók.¹⁶⁴

Az értekezés a közpénzügyi finanszírozási formákat a finanszírozási forrás eredete szerint hazai, európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi finanszírozásra tagolja. A hazai közpénzügyi finanszírozási formákat fiskális megjelenési módjuk szerint rendszerezi tovább. Ennek alapján a hazai közpénzügyi finanszírozáson belül kiadási oldali, bevételi oldali és vagyonalapú finanszírozást különít el. A kiadási oldali finanszírozás körébe a költségvetési forrásból teljesített juttatások, a bevételi oldali finanszírozás körébe az adójogi finanszírozási formák tartoznak, míg a vagyonalapú finanszírozás a nemzeti vagyon vagy az ahhoz kapcsolódó vagyoni jogosultság átadásával valósul meg.

A finanszírozáshoz kapcsolódó állam–egyház megállapodásokat az értekezés külön tárgyalja, mivel azok nem önálló finanszírozási formák, hanem egyes finanszírozási konstrukciók jogalapjához, feltételeihez vagy végrehajtásához kapcsolódó jogi keretet biztosítanak. Ugyancsak elkülönítve kerülnek bemutatásra a történeti egyházi vagyonrendezésből eredő reparációs jogviszonyok. Ezek teljesítése közpénzt vagy nemzeti vagyont érinthet, elsődleges rendeltetésük azonban nem az egyházak működésének vagy tevékenységének finanszírozása, hanem a korábbi állami tulajdonelvonásokból eredő vagyoni sérelmek rendezése.¹⁶⁵ Bemutatásuk mégis szükséges, mert a hatályos rendszerben az állam és az egyházak közötti

¹⁶³ KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*, i. m. 183–205.; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*, i. m. 1–23.

¹⁶⁴ Alaptörvény 38. cikk, 39. cikk (1)–(2) bekezdés; Áht. 1–2. §, 50–56. §; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *A magyar államháztartás szabályozása*, i. m. 34–35.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és államháztartástan*, i. m. 125–143.

¹⁶⁵ 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről, különösen preambulum és 1. §; 1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről, különösen 3. §; FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás Magyarországon*, i. m. 416–418.

pénzügyi és vagyoni kapcsolatok részét képezik, és egyes elemeik a központi költségvetésben, illetve a nemzeti vagyon kezelésében ma is megjelennek.

2. Kiadás oldali közpénzügyi finanszírozás

A kiadási oldali közpénzügyi finanszírozás esetében az egyház részére biztosított pénzügyi forrás a központi költségvetés kiadásaként jelenik meg. Ebbe a körbe tartoznak különösen az egyházi fenntartású intézmények közfeladat-ellátásához, az egyházak hitéleti tevékenységéhez és működéséhez, valamint beruházásaikhoz és felújításaikhoz nyújtott költségvetési források. A támogatások jogalapját és feltételeit az adott finanszírozási formától függően az éves költségvetési törvény, az államháztartási szabályok, az egyházfinanszírozási és az ágazati jogszabályok határozzák meg.¹⁶⁶

Az értekezés a kiadási oldali finanszírozási formákat rendeltetésük szerint négy csoportban mutatja be: a közfeladat-finanszírozást, a hitéleti célú finanszírozást, a működési célú költségvetési támogatásokat, valamint a beruházási és felújítási támogatásokat. A csoportok elkülönítésének alapja az, hogy milyen tevékenységhez vagy kiadási célhoz kapcsolódik az állami forrás biztosítása.¹⁶⁷

2.1. Közfeladatfinanszírozás

A közfeladat-finanszírozás az egyházak és az általuk fenntartott intézmények által ellátott, jogszabályban meghatározott közfeladatok állami finanszírozását jelenti. Ide tartozik különösen az egyházi fenntartású köznevelési intézmények, felsőoktatási intézmények, szociális és gyermekvédelmi szolgáltatók, valamint – az adott ágazati szabályozás szerint – egyes kulturális és egészségügyi feladatok finanszírozása. A finanszírozás a közfeladat ellátásához kapcsolódik. Az egyházi fenntartó azért részesül állami forrásban, mert olyan oktatási, szociális, gyermekvédelmi vagy más, jogszabályban meghatározott feladatot lát el, amelynek finanszírozásában az állam részt vesz. A finanszírozás feltételeit és mértékét ezért az egyházak jogállására vonatkozó szabályok mellett elsősorban az adott ágazat jogszabályai és az éves központi költségvetési törvény határozzák meg.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Alaptörvény 39. cikk., Áht. 1. §, 2. §, 48–56. §, LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 36-55., 125-143, 255-286., HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 57-84., 102-113.

¹⁶⁷ KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 183-205., RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása ... i.m.* 1–23., FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás Magyarországon* https://www.mtak.hu/interreg/kotet2/20_fedor.pdf 411-418. [2024.07.09.]

¹⁶⁸ Nkt.; Nftv.; Szocvtv; Gyermekvédelmi tv.; Eütv; Kult.tv.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*, i. m. 257–290.; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*, i. m. 6–10. HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *A magyar államháztartás szabályozása* IN: HALUSTYIK Anna (szerk.) *Pénzügyi jog II.*, Pázmány Press, Budapest, 2013. 34-35.

Az egyházi közfeladat-ellátás ennek megfelelően nem önálló közfeladat-kategória, hanem az állami közfeladatok egyházi fenntartó általi ellátása. Így például az egyházi iskola köznevelési, az egyházi fenntartású idősok otthona szociális, az egyházi fenntartású gyermekotthon pedig gyermekvédelmi feladatot lát el. Ennek megfelelően az egyházi fenntartókra – a hitéleti autonómia sérelme nélkül – ugyanazon ágazati, finanszírozási, elszámolási és ellenőrzési szabályok irányadók, mint más közfeladatot ellátó fenntartókra.

A közfeladat-ffinanszírozás ezért nem egyetlen támogatási jogcímet jelent, hanem több ágazatban működő finanszírozási formák összefoglaló kategóriája. A konkrét támogatási jogcím, a támogatás összegének meghatározása, valamint az igénybevétel, az elszámolás és az ellenőrzés szabályai az adott közfeladathoz és az arra irányadó ágazati szabályozáshoz igazodnak. Az egyházi közfeladat-ellátás finanszírozásában emellett megjelenik az állami és egyházi fenntartású intézmények finanszírozási egyenértékűségének követelménye, amelynek tartalmát az egyes ágazati jogszabályok és az állam–egyház megállapodások határozzák meg.¹⁶⁹

2.2. Hitéleti tevékenység finanszírozása

A hitéleti finanszírozás körébe azok a költségvetési támogatások sorolhatók, amelyek közvetlenül az egyházak hitéleti tevékenységéhez, vagy az egyházi személyek hitéleti szolgálatához kapcsolódnak. Ezek a támogatások nem átvállalt közfeladat ellátását finanszírozzák, hanem az egyházak hitéleti tevékenységéhez biztosítanak közpénzügyi forrást.¹⁷⁰ Alkotmányos háttérét a vallásszabadság és a vallási közösségek önálló működésének az Alaptörvény VII. cikkében biztosított védelme adja.

A hatályos költségvetési rendszer több, egymástól elkülönülő hitéleti célú támogatási jogcímet tartalmaz. Ezek közé tartozik különösen a fakultatív hittanoktatás támogatása,¹⁷¹ a Magyarországon szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótléka,¹⁷² a külhonban

¹⁶⁹ Alaptörvény VII. cikk, XVI. cikk, XIX-XX.cikk; Eftv. 5-10.§; Vatikáni Megállapdás; Nkt; Nftv.; Szoc.tv., Gyermekvédelmi tv.; Eütv.; Kult.tv.; Kötv.; ÁDÁM Antal: *Az állami egyházjogról*, JURA, 2000/1-2., 26.; FEDOR Tibor: *Egyház-ffinanszírozás ... i.m.* 412-414.; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása ... i.m.* 1-2.,6-10.

¹⁷⁰ Eftv. 5.§, éves költségvetési törvények, Vatikáni Megállapodás; FEDOR Tibor: *Egyház-ffinanszírozás ... i.m.* 414-415.; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása ... i.m.* 10-14.

¹⁷¹ Eftv. 7. § (2) bekezdése; Az Eftv. 7. § (2) bekezdése alapján a központi költségvetés az erre meghatározott éves előirányzatból hozzájárul az egyházi hittanoktatás költségeihez. A fakultatív hittanoktatás támogatásának meghatározásánál a részt vevő tanulók és a hittancsoportok száma egyaránt szempont. A támogatás többek között a hitoktatással összefüggő díjazásra, járulékokra és dologi kiadásokra használható fel. A köznevelési rendszerben szervezett hit- és erkölcsstanoktatáshoz a 2026. évi költségvetés külön tankönyv- és átlagbáeralapú támogatást is kapcsol. 231/2019. (X. 4.) Korm. rendelet (Ehtv.Vhr.) 28. § (1) bekezdés b) pont, valamint 28/B. § (1)–(3) bekezdés, 2025. évi LXIX. törvény Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről, 45. § (1) bekezdés c) pont ca)–cc) alpont, valamint 7. melléklet 1.7. és 16. pont.

¹⁷² Az egyházi személyek jövedelempótléka közvetlenül a hitéleti szolgálat személyi feltételeihez kapcsolódó támogatás. A szabályozás történetileg az ötezer lakosnál kisebb településen szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempótlékát nevesítette. A jelenlegi költségvetési rendszerben a „Magyarországi egyházi személyek

szolgálatot teljesítő egyházi személyek támogatása, valamint a kórházlelkészi¹⁷³ és tábori lelkészi¹⁷⁴ szolgálat támogatása. A költségvetés külön előirányzatot tartalmaz továbbá a külhoni és diaszpórában élő magyarság hitéleti tevékenységének támogatására is.¹⁷⁵

A hitéleti finanszírozás tehát nem egyetlen támogatási jogcímet jelent, hanem több, eltérő célú költségvetési támogatást fog össze. Közös elemük, hogy közvetlenül az egyházak hitéleti működéséhez, a vallásoktatáshoz vagy az egyházi személyek szolgálatához kapcsolódnak, az egyes támogatások jogosulti körét, összegét, felhasználását és elszámolását ugyanakkor az adott támogatási jogcímre vonatkozó szabályok határozzák meg.

2.3. Működési célú költségvetési támogatások

A működési célú költségvetési támogatások az egyházi szervezetek működéséhez kapcsolódó olyan központi költségvetési juttatások, amelyek nem valamely közfeladat ellátásának finanszírozására és nem kifejezetten hitéleti tevékenység támogatására szolgálnak. Ide azok a támogatások sorolhatók, amelyek az egyházi szervezet működési kiadásaihoz, meghatározott egyházi tevékenység folyamatos ellátásához biztosítanak költségvetési forrást.¹⁷⁶

A támogatások konkrét jogcímeit és előirányzatait az éves központi költségvetési törvény, illetve az egyházi célú költségvetési támogatások felhasználására vonatkozó különös szabályok határozzák meg. A támogatás lehet jogszabály alapján meghatározott, pályázati úton elnyerhető vagy egyedi döntéssel biztosított juttatás. Ennek megfelelően a jogosulti kör, a támogatás összege és a felhasználás feltételei támogatási jogcímenként eltérhetnek.¹⁷⁷

A működési célú támogatások felhasználása a támogatásban meghatározott célhoz kötött. A kedvezményezett ezért a támogatási jogviszony szabályai szerint nyilvántartási, beszámolási és elszámolási kötelezettség terhelheti, a támogatás felhasználása pedig ellenőrizhető. Ezekre a jogviszonyokra ezért az adott támogatási jogcím különös szabályai mellett az államháztartási támogatásokra vonatkozó általános rendelkezések irányadók.¹⁷⁸

2.4. Beruházási és felújítási támogatások

jövedelempótléka és zsidó örökség ápolása céltámogatás” önálló előirányzatként szerepel. Ehtv.Vhr. 28.§ és 5. sz. melléklet; továbbá FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás ... i. m. 415.*

¹⁷³ Ehtv. Vhr. 37-43.§

¹⁷⁴ Ehtv. Vhr. 32-36.§

¹⁷⁵ Eftv. 7. § (2) bekezdés; Ehtv.Vhr.; Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről szóló 2025. évi LXIX. törvény; FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás ... i. m. 414–415.*; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása ... i. m. 10–14.*

¹⁷⁶ Áht. 48–56. §; Ávr. VI. Fejezet; Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről szóló 2025. évi LXIX. törvény 1. melléklet, XI. Miniszterelnökség fejezet, 30. cím, 1. alcím, 30. „Egyházi célú központi költségvetési hozzájárulások” jogcímcsoport; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i. m. 125–143.*; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *A magyar államháztartás ... i. m. 57–84.*

¹⁷⁷ Eftv. 5-10.§; Áht, Ávr., éves költségvetési törvények

¹⁷⁸ Áht. 50–56. §; Ávr. VI. Fejezet.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i. m. 125–143.*; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m. 80–81.*

A beruházási és felújítási támogatások az egyházi ingatlanok, intézmények és egyéb tárgyi feltételek létrehozásához, bővítéséhez, korszerűsítéséhez vagy felújításához biztosított költségvetési források. A hatályos költségvetési rendszerben ilyen célokat szolgál különösen az „Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások támogatása”, valamint az „Egyházi közfeladatellátási és közösségi célú beruházások támogatása” előirányzat.¹⁷⁹ Az előirányzat terhére többek között templomok, plébániák, parókiák, kolostorok, imaházak és közösségi épületek rekonstrukciója és bővítése, továbbá egyházi fenntartású oktatási, szociális és karitatív intézmények beruházási és felújítási feladatai támogathatók.¹⁸⁰

A támogatás konkrét célját, kedvezményezettjét és összegét az adott előirányzatra vonatkozó szabályozás, illetve pályázati vagy egyedi támogatási döntés határozza meg, a támogatás felhasználására és elszámolására pedig az államháztartási támogatások szabályai irányadók.¹⁸¹

3. Bevétel oldali közpénzügyi finanszírozás

A bevételi oldali közpénzügyi finanszírozás körébe azok az adójogi konstrukciók tartoznak, amelyek nem közvetlen költségvetési kiadással, hanem az államot megillető bevétel átengedésével, csökkentésével vagy elengedésével biztosítanak pénzügyi előnyt az egyházak számára. Ide tartozik a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés, valamint az egyházakhoz kapcsolódó adókedvezmények és adómentességek, ideértve az egyes központi és helyi adók, valamint az illetékek szabályozásában biztosított kedvezményeket és mentességeket.¹⁸²

3.1. A személyi jövedelemadó meghatározott részének felajánlása

A magánszemély adózó az összevont adóalapja után megfizetett személyi jövedelemadó egy százalékáról az 1996. évi CXXVI. törvényben meghatározott kedvezményezett javára rendelkezhet. Az egyházi 1% kedvezményezettje a törvény szerinti bevett egyház, vallási egyesület, valamint külön nevesített költségvetési előirányzat lehet.¹⁸³ A rendelkezéshez a kedvezményezettet technikai száma alapján kell megjelölni. A rendelkező nyilatkozat – az

¹⁷⁹ Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről szóló 2025. évi LXIX. törvény 1. melléklet, „Egyházi célú központi költségvetési hozzájárulások”; 2/2019. (III. 19.) TNM rendelet 1. melléklet.

¹⁸⁰ 2/2019. (III. 19.) TNM rendelet 1. melléklet, „Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások” előirányzat; vö. KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*, i. m. 183–205.; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*, i. m. 10–14.

¹⁸¹ Áht. 48–56. §; Ávr., VI. Fejezet; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *A magyar államháztartás szabályozása*, i. m. 57–84.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és államháztartástan*, i. m. 125–143.

¹⁸² LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 41, 87, 90, 92–98., 102, 115., 92–93, 115–120, 256.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2007.) 128–131, 139., 150–151, 171–172.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 196–204.

¹⁸³ SZJAtv. 45.§; 1%-os tv.; LENGYEL Nóra Zsuzsanna: *Kinek jár az egyházi 1%? A bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek az adóátírányítási rendszerben*, Alkotmánybírósági Szemle, 2017/1., 112–125., <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/6860132> [2024.05.02.]; SZILÁGYI Bernadett: *Egyházi egy százalék(ok) ... i.m.* 62–79; SCHANDA Balázs: *A vallási közösségek hitéleti támogatása ... i.m.* 197–206.

adózó visszavonásáig vagy új kedvezményezett megjelöléséig – a következő években is érvényesül.

A konstrukció bevételi oldali finanszírozási formának tekinthető, mert az egyházhoz kerülő összeg nem az adózó saját vagyonából teljesített adomány: az adózó a már fennálló személyi jövedelemadó-kötelezettségének meghatározott részéről rendelkezik.¹⁸⁴ A jogintézmény sajátossága ezért, hogy a forrás adóbevétel, annak egyházi kedvezményezettek közötti elosztását azonban az adózók egyéni rendelkezései határozzák meg.¹⁸⁵

3.2. Az egyházat megillető adó- és illetékkedvezmények

Az egyházhoz és egyes tevékenységeikhez több adónemben adó- és illetékmentességek, illetve sajátos adózási szabályok kapcsolódnak. Ezeket különösen a helyi adókról, a gépjárműadóról, a társasági adóról és az általános forgalmi adóról szóló törvény, valamint az illetéktörvény tartalmazza.¹⁸⁶

Az *általános forgalmi adó* tekintetében az egyházakat nem illeti meg általános alanyi adómentesség. Az egyes hitéleti, oktatási, szociális, egészségügyi vagy kulturális tevékenységek ugyanakkor – a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén – adómentes szolgáltatásnak minősülhetnek. Emellett a kizárólag hitéleti jellegű tevékenységek nem minden esetben minősülnek az általános forgalmi adó rendszerében¹⁸⁷ adóköteles gazdasági tevékenységnek, ezért azok tekintetében adófizetési kötelezettség sem keletkezik.¹⁸⁸ A *társasági adó* szabályozása elkülöníti az egyház vállalkozási tevékenységét az attól eltérő tevékenységektől. Az egyház társaságiadó-kötelezettsége alapvetően a vállalkozási tevékenységéhez kapcsolódik, míg a Taotv. külön meghatározza azokat a bevételeket és tevékenységeket, amelyek e tekintetben nem minősülnek vállalkozási tevékenységnek.¹⁸⁹ Az egyház támogatásához kapcsolódó társaságiadó-alap-kedvezmény ettől eltérő konstrukció:

¹⁸⁴ SZILÁGYI Bernadett: *Egyházi egy százalék(ok) ...*, i. m. 62–79.; SCHANDA Balázs: *A vallási közösségek hitéleti támogatása ...*, i. m. 197–206.; LENGYEL Nóra Zsuzsanna: *i. m.* 112–125.

¹⁸⁵ A jogintézmény jelentőségét mutatja, hogy 2025-ben a vallási közösségekre 1 823 233 érvényes rendelkező nyilatkozat érkezett, és az ezek alapján felajánlott összeg 19,010 milliárd forint volt. 2024-ben ugyanez 1 749 163 nyilatkozat és 16,089 milliárd forint volt. [Közlemény a 2025. évben szja 1%-os felajánlásban részesült civil kedvezményezettekről - Nemzeti Adó- és Vámhivatal](#); [Közlemény a 2024. évben szja 1%-os felajánlásban részesült civil kedvezményezettekről - Nemzeti Adó- és Vámhivatal](#) [2026.05.14.]

¹⁸⁶ Itv. 5.§ (1) bekezdés, e) pont, Taotv. 2.§ (1) bekezdés g) pont, 4.§ 1.a, 5.§ (8a) bekezdés, 6.§ (4) bekezdés, 9.§; ÁFAtv. 17.§ (3) bekezdés j) pont, 257/A.§ (1) bekezdés a) pont, 259.§ 9/A., Htv. 3.§ (5) bekezdés, 31.§ e) pont, Gjt. 5.§ d) pont, Eftv.2.§; FEDOR Tibor: *Egyház-financezírozás ... i.m.* 415; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása ... i.m.* 14-17.

¹⁸⁷ HALÁSZ Zsolt: *The European Investment Bank: An EU Institution Facing Challenges and Real European Added Value*. Hungarian Yearbook Of International Law And European Law 2019/7. (327-345.) 19.

¹⁸⁸ ÁFAtv. 17.§ (3) bekezdés j) pont, 257/A.§ (1) bekezdés a) pont, 259.§ 9/A.

¹⁸⁹ Taotv. 2.§ (1) bekezdés g) pont, 4.§ 1.a, 5.§ (8a) bekezdés, 6.§ (4) bekezdés, 9.§

annak közvetlen jogosultja az adományozó adózó, ezért az egyház finanszírozását közvetetten, az adományozás adójogi ösztönzésével segíti.¹⁹⁰

Az illetékekről szóló törvény szintén több esetben biztosít illetékmentességet az egyházi jogi személyek számára, különösen a visszterhes vagyónátruházási illeték és egyes eljárási illetékek tekintetében. A mentesség nem általános jellegű, hanem kizárólag a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazható. Közpénzügyi jogi szempontból az illetékmentesség a bevételi oldali finanszírozási jogviszonyok körébe tartozó adókiadásnak tekinthető, mivel közvetlen költségvetési támogatás helyett az állam az illetékbevételeiről való részleges lemondás útján biztosít vagyoni előnyt az egyházi jogi személyek számára. Az illetékmentesség jogalapját nem az egyházi jogállás önmagában, hanem a jogalkotó által meghatározott objektív törvényi feltételek képezik.¹⁹¹

Szükséges a teljesség kedvéért rögzíteni, hogy az egyházi jogálláshoz kapcsolódó adómentesség felmerül a helyi adók körében is. A *helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény* alapján az egyházakat meghatározott törvényi feltételek fennállása esetén mentesség illeti meg különösen az építményadó és a telekadó alól. Így például mentes az építményadó alól az egyházi jogi személy tulajdonában álló, kizárólag vallási célt szolgáló épület, a telekadó alól pedig az ilyen épülethez tartozó telek meghatározott része. A mentesség nem kizárólag az egyházi jogálláshoz kapcsolódik, hanem ahhoz is, hogy az érintett ingatlan a törvényben meghatározott hitéleti vagy közfeladatot szolgáló rendeltetésnek megfelelően kerüljön használatra. Ennek megfelelően a gazdasági-vállalkozási célú hasznosítás főszabály szerint kizárja a mentesség alkalmazását.¹⁹² A *gépjárműadó* esetében a Gjt. meghatározott feltételekkel mentesíti az adó alól az egyházi jogi személy tulajdonában álló gépjárművet. A mentesség feltételeit maga a törvény határozza meg, ezért az nem valamennyi egyházi tulajdonú gépjárműre automatikusan alkalmazandó.¹⁹³

4. Vagyonalapú finanszírozási jogviszonyok

A vagyonalapú finanszírozás során az egyház nem költségvetési pénzeszközt, hanem állami vagyonelemet vagy az ahhoz kapcsolódó vagyoni jogosultságot kap. A juttatás megvalósulhat különösen állami tulajdon ingyenes átruházásával, illetve állami vagyonelem használatának

¹⁹⁰ Taotv. 7. § (1) bekezdés z) pont, valamint 3. számú melléklet;

¹⁹¹ Itv. 5.§ (1) bekezdés e) pont; Az egyház részére nyújtott adományhoz kapcsolódó társaságiadó-alapkedvezmény jogosultja nem az egyház, hanem az adományozó adózó. A jogszabályban meghatározott feltételek teljesülése esetén az adományozó csökkentheti társaságiadó-alapját, így a konstrukció az egyház finanszírozását közvetetten, az adományozás adójogi ösztönzésével segíti.

¹⁹² Htv. 3. § (5) bekezdés, 13. §, 19. §, 31. § e) pont

¹⁹³ Gjt. 5.§ d) pont

vagy vagyonkezelésének átengedésével. E konstrukciókra az Alaptörvény nemzeti vagyonra vonatkozó rendelkezései, a nemzeti vagyonról szóló törvény és az állami vagyonról szóló törvény szabályai irányadó.¹⁹⁴

4.1. Tulajdonszerzésen alapuló juttatások

Az állami vagyon tulajdonjoga az egyház részére törvényben meghatározott esetekben ingyenesen átruházható. Az Nvtv. főszabályként kimondja, hogy nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházására csak törvényben meghatározott esetben és feltételekkel kerülhet sor. A Vtv.¹⁹⁵ ezt az egyházak tekintetében konkretizálja: állami vagyon ingyenesen átruházható egyház részére hitéleti feladatainak elősegítése, illetve az általa végzett állami – így különösen oktatási, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi vagy kulturális – feladatok ellátásának elősegítése érdekében. Az ingyenes vagyonátruházásról főszabály szerint a Kormány nyilvános határozattal dönt.¹⁹⁶

A vagyonjuttatás egyik típusa a közfeladat fenntartói átvételéhez kapcsolódik. A köznevelés és a szakképzés területén az Eftv. alapján, ha az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó köznevelési vagy szakképző intézmény fenntartói joga bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye részére kerül át, az egyházi fenntartó igénye alapján a nevelési-oktatási feladat ellátását szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonú ingó és ingatlan vagyont is ingyenesen a fenntartó tulajdonába kell adni.¹⁹⁷ A vagyonjuttatás ebben az esetben közvetlenül a fenntartói jog és a köznevelési vagy szakképzési feladat átvételéhez kapcsolódik. A törvény alapján a feladatellátás megszűnése esetén a vagyon az eredeti tulajdonosra ingyenesen visszaszáll.

Hasonló konstrukció jelent meg a szociális és gyermekvédelmi intézmények egyházi fenntartásba adásánál. A 2020. évi XXVIII. törvény alapján a fenntartóváltozással érintett feladatellátáshoz szükséges állami tulajdonú ingó, ingatlan vagyon, vagyoni értékű jog ingyenesen az egyházi fenntartó tulajdonába adható. A vagyon visszaszáll az államra, ha az ellátási szerződés meghatározott módon megszűnik.¹⁹⁸

Az egyedi vagyonjuttatás másik formája, amikor törvény konkrét állami vagyonelemek egyházi tulajdonba adásáról rendelkezik. A 2021. évi CI. törvény alapján például több állami tulajdonú

¹⁹⁴ Alaptörvény 38. cikk; Nvtv. 13.§, Vtv., FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás ... i.m.* 415; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25–47.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 114-123, 115-120, 256.

¹⁹⁵ A jogszabály rövidítése az értekezés korábbi részében már bevezetésre került.

¹⁹⁶ Nvtv. 13. § (2)–(5) bekezdés; Vtv. 36. § (2) bekezdés g) pont, (3)–(4) bekezdés; KLICSU László: *i. m.* 627–637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II.*, i. m. 25–47

¹⁹⁷ Eftv. 11/A. §, különösen (1) bekezdés

¹⁹⁸ 2020. évi XXVIII. törvény az egyházak szociális és gyermekvédelmi ellátások terén betöltött szerepének megerősítéséről 3. §. A törvény szerint a fenntartóváltozással érintett feladatellátáshoz szükséges, állami tulajdonban álló ingó és ingatlan vagyon, valamint vagyoni értékű jog az egyházi fenntartó tulajdonába ingyenesen átadható

ingatlan került ingyenesen egyház tulajdonába. A törvény a juttatások céljaként hitéleti, oktatási, szakképzési, szociális, kulturális és felsőoktatási célokat is meghatározott.¹⁹⁹

Az ingyenes tulajdonátruházás ugyanakkor főszabály szerint nem feltétel nélküli vagyonszármaztatás. Az Nvtv. 13. § (4)–(5) bekezdése alapján az ingyenesen tulajdonba adott ingatlanra – törvényben meghatározott kivételekkel – 15 éves elidegenítési tilalom vonatkozik. A tulajdonszerző köteles azt a juttatás céljának megfelelően köteles hasznosítani és állagát megővni, továbbá az átruházott vagyon hasznosításáról évente beszámolni a vagyont átadó szervezetnek. A vagyon megterhelésére is korlátozások vonatkoznak, például fejlesztést, korszerűsítést vagy felújítást szolgáló hitelfelvételhez, illetve állami vagy uniós támogatáshoz kapcsolódó megterheléshez főszabály szerint a tulajdonosi joggyakorló előzetes hozzájárulása szükséges.²⁰⁰

4.2. Használati és vagyonkezelési jogosultságon alapuló juttatások

A vagyonalapú finanszírozás tulajdonátruházás nélkül is megvalósulhat, ha az egyház állami vagyonelem használatára vagy vagyonkezelésére szerez jogosultságot. Ilyenkor a vagyonelem állami tulajdonban marad, az egyházi jogi személy pedig a szerződésben vagy jogszabályban meghatározott keretek között jogosult annak használatára, illetve kezelésére.

Az állami vagyon hasznosítása történhet különösen bérlet, haszonbérlet vagy más használatot biztosító szerződés alapján, illetve az állami vagyon vagyonkezelésbe is adható. A vagyonkezelő jogosultsága a használatnál szélesebb, hiszen főszabály szerint megilletik a tulajdonos jogai és terhelik annak kötelezettségei, ugyanakkor a vagyont nem idegenítheti el és a törvényben meghatározott módon nem terhelheti meg.²⁰¹

Az állami vagyonelem ingyenes használatba, illetve vagyonkezelésbe adására szigorúbb feltételek vonatkoznak. Az Nvtv. alapján nemzeti vagyon ingyenesen főszabály szerint közfeladat ellátása, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, illetve az ezekhez szükséges infrastruktúra biztosítása céljából és az ahhoz szükséges mértékben hasznosítható vagy adható vagyonkezelésbe.²⁰² A jogosult köteles a vagyont a meghatározott célnak megfelelően használni, továbbá a hasznosítási szerződésben előírt nyilvántartási, adatszolgáltatási és beszámolási kötelezettségeket teljesíteni.

5. Nemzetközi közpénzügyi finanszírozás

¹⁹⁹ 2021. évi CI. törvény, különösen 9/C–9/E. §.

²⁰⁰ Nvtv. 13. § (4)–(5), (11)–(12a) bekezdés

²⁰¹ Vtv. 23. § (1)–(2) bekezdés; Nvtv. 11.§; KLIKSU László: *i. m.* 627–637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II.*, i. m. 25–47.

²⁰² Nvtv. 11. § (13) bekezdés

5.1. A nemzetközi közpénzügyi finanszírozás helye az egyházfinanszírozási rendszerben

Az egyházak a hazai közpénzügyi források mellett európai uniós és más nemzetközi közpénzügyi forrásokból is részesülhetnek támogatásban. Ezek a források az értekezés rendszerezésében eredetük alapján különülnek el a hazai közpénzügyi finanszírozástól.

A nemzetközi közpénzügyi támogatás rendszerint nem az egyházi jogálláshoz, hanem valamely támogatási programban meghatározott fejlesztési vagy szakpolitikai cél megvalósításához kapcsolódik. Az egyház vagy az egyházi fenntartású intézmény így például oktatási, szociális, kulturális, örökségvédelmi, energiahatékonysági vagy más fejlesztési projekt kedvezményezettjeként juthat támogatáshoz. A támogatások felhasználására az adott program pénzügyi, elszámolási és ellenőrzési szabályai irányadók.²⁰³

5.2. Az európai uniós finanszírozás

Az egyházfinanszírozás szempontjából az európai uniós források közül különösen a kohéziós politika keretében működő alapok, így az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+), valamint a *NextGenerationEU*²⁰⁴ keretében létrehozott Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (*Recovery and Resilience Facility* – RRF)²⁰⁵ relevánsak.

Az ERFA beruházási és fejlesztési célú forrásaihoz egyházi szervezetek többek között intézményfejlesztési, energiahatékonysági, kulturális és örökségvédelmi projektek keretében kapcsolódhatnak.²⁰⁶ Magyarországon uniós támogatással egyházi tulajdonú vagy fenntartású

²⁰³ Az Európai Unió kohéziós politikájának céljairól és pénzügyi eszközeiről lásd különösen az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174–178. cikkeit.

²⁰⁴ A Program az Európai Unió 806,9 milliárd eurós ideiglenes helyreállítási eszköze, amely finanszírozási forrása hitel (az EU történetében először az Európai Bizottság a tőkepiacokon, uniós kötvények kibocsátásával vesz fel hitelt a tagállamok nevében, melyet az EU hosszú távon, 2058-ig terjedő időszakban fizeti vissza a közös költségvetésből) és amelyet a COVID-19 világjárvány okozta gazdasági és társadalmi károk helyreállítására, valamint a blokk zöld és digitális átállásának finanszírozására hoztak létre. A *NextGenerationEU* forrásait több meglévő és új uniós programon keresztül csatornázzák be, amelyek közül kettő a legjelentősebb az RRF és – az ERFA alapokhoz szorosan kapcsolódó – REACT-EU.

²⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízügyi politika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. A rendelet a 2021–2027-es uniós ciklus legfőbb pályázati keretszabályzata, amely egységes adminisztrációs és elszámolási szabályokat határoz meg 8 különböző strukturális és kohéziós alap számára. A jogszabály 5 fő célkitűzés mentén egyszerűsíti a források felhasználását, miközben szigorú előfeltételeket és Partnerségi Megállapodást ír elő a tagállamoknak.

²⁰⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174–178. cikkei, kiemelten a 176. cikk., valamint az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 24-i (EU) 2021/1058 Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról.

műemlékek, kolostorok, zarándokhelyek és más létesítmények turisztikai és örökségvédelmi fejlesztései is megvalósultak.²⁰⁷

Az ESZA+ a 2021–2027-es időszakban többek között a foglalkoztatás, az oktatás és képzés, a társadalmi befogadás, valamint a szegénység elleni fellépés finanszírozását szolgálja.²⁰⁸ A megelőző, 2014–2020-as időszakban az ESZA-forrásokhoz kapcsolódó fejlesztések Magyarországon többek között az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP), a 2021–2027-es időszakban pedig az EFOP Plusz keretében jelennek meg. Egyházi fenntartók és intézményeik az adott támogatási konstrukció feltételeinek megfelelően oktatási, szociális, gyermekvédelmi és társadalmi felzárkóztatási projektek kedvezményezettjei lehetnek.²⁰⁹

Az uniós finanszírozás sajátos eszköze az RRF, amelyet az Európai Unió a COVID–19 világjárvány gazdasági és társadalmi következményeinek kezelésére, valamint a tagállamok hosszú távú ellenállóképességének megerősítésére hozott létre.²¹⁰ Az RRF keretében megvalósuló beruházások a digitális átállás, zöld átmenet, az energiahatékonyság, a fenntarthatóság és az intézményfejlesztés támogatását szolgálják. Az RRF-ből finanszírozott beruházásokhoz egyházi fenntartású intézmények akkor kapcsolódhatnak, ha az adott magyarországi intézkedés vagy támogatási konstrukció kedvezményezett feltételei ezt

²⁰⁷ Az európai uniós támogatások a vallási és kulturális örökség megőrzésében is jelentős szerepet töltenek be. ERFA társfinanszírozással több történelmi egyházi épület, kolostor, templom és zarándokhely felújítása valósult meg. Ilyen például a Pannonhalmi Főapátság látogatóközpont, turisztikai infrastruktúra és műemléki fejlesztése valósult meg uniós támogatással. <https://www.kozadat.hu/kereso/forras/301280/pannonhalma-archabbey-priority-project-completed-with-eu-support.html> [2026.07.29.] Az Interreg programok keretében jelentős egyházi örökségvédelmi beruházások valósultak meg, így például a mátraverebély-szentkúti nemzeti kegyhely és a szécsényi ferences rendház felújítása, valamint kulturális és turisztikai fejlesztése, továbbá a Modern Monasteries projektben a győri Szent Mór Bencés Perjelség műemléki fejlesztése és kiállítótereinek korszerűsítése. [#ModernMonasteries - Interreg Slovakia-Hungary](#) [2026.07.29.] De uniós (ERFA) támogatással valósult meg turisztikai és örökségvédelmi programok keretében a csarodai református iskola és látogatóközpont fejlesztése, illetve több, határon átnyúló (Interreg) projekt keretében valósultak meg a Felső-Tisza-vidék református templomainak örökségvédelmi és turisztikai fejlesztései. https://emet.gov.hu/app/uploads/2024/05/VKT-FELUJITAS-24_dontesi-lista.pdf [2026.07.29.]

²⁰⁸ *Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2021/1057 Rendelete az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) létrehozásáról és az 1296/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről*

²⁰⁹ Az ESZA+ 2021–2027-es szabályait az (EU) 2021/1057 rendelet határozza meg. Az oktatási, társadalmi befogadási és felzárkóztatási célokhoz kapcsolódó programokban egyházi fenntartók és intézményeik is részt vehetnek. A 2014–2020-as időszakban az ESZA által támogatott humán fejlesztések Magyarországon többek között az EFOP, így az EFOP-3.1. és EFOP-1.4. konstrukciói keretében valósultak meg. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9c96cfc0-d98c-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en> [2026.07.29.]. A 2021–2027-es programozási időszakban a korábbi EFOP konstrukciókat az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz (EFOP Plusz) váltotta fel. Az egyházi fenntartók és az általuk működtetett intézmények különösen a köznevelési, szociális, gyermekvédelmi, egészségügyi, társadalmi felzárkóztatási és családpolitikai célú fejlesztések megvalósításában jelenhetnek meg kedvezményezettként, amennyiben megfelelnek az adott támogatási konstrukció feltételeinek.

²¹⁰ *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz létrehozásáról*

lehetővé teszik. Az egyházi jogállás önmagában nem keletkeztet RRF-finanszírozási jogosultságot.²¹¹

Az egyházi szervezetek a kohéziós programokban sem egyházi jogállásuk alapján részesülnek támogatásban, hanem az adott támogatási konstrukcióban meghatározott kedvezményezetti és szakmai feltételek teljesítése esetén. Így intézményfenntartóként, projektgazdaként vagy támogatott tevékenység megvalósítójaként kapcsolódhatnak az uniós finanszírozási rendszerhez.²¹² A támogatások felhasználásához az adott program szabályai szerint elszámolási, monitoring- és ellenőrzési kötelezettségek kapcsolódnak.²¹³

5.3. Egyéb nemzetközi közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok

Az európai uniós forrásokon túl az egyháziak más nemzetközi közpénzügyi támogatási programok keretében is részesülhetnek finanszírozásban, amennyiben megfelelnek az adott finanszírozási mechanizmus jogosultsági és szakmai feltételeinek. Ezek a programok jellemzően meghatározott kulturális, oktatási, szociális, örökségvédelmi vagy más közérdekű cél megvalósításához kapcsolódnak.²¹⁴

A nemzetközi közpénzügyi támogatások körében említhetők az Európai Gazdasági Térség (EGT) és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus forrásai,²¹⁵ melyek célja az Európai Gazdasági Térségen belüli gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, valamint a kedvezményezett államok fejlődésének elősegítése.²¹⁶ A 2014–2021-es időszakban

²¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) 17–75. cikkek.; Az RRF-források elosztása során a tagállamok nem tehetnek hátrányos megkülönböztetést a fenntartó típusa alapján. Ha egy egyházi szervezet közfeladatot lát el, ugyanúgy pályázhat a nemzeti tervekben finanszírozott programokra, mint az állami vagy önkormányzati intézmények.

²¹² Az EFOP keretében egyházi fenntartású oktatási, szociális és gyermekvédelmi intézmények is részesülhetnek támogatásban. A programok többek között a kompetenciafejlesztést, a korai iskolaelhagyás csökkentését, a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatását, a szociális szolgáltatások fejlesztését, valamint a fogyatékossággal élő és más hátrányos helyzetű csoportok támogatását szolgálták. (Lásd különösen az EFOP 3. prioritási tengelyének oktatásfejlesztési konstrukcióit; EFOP 1. és 2. prioritási tengely; továbbá egyes TOP konstrukciók.)

²¹³ Az Európai Unió költségvetésének végrehajtására irányadó általános pénzügyi szabályokat az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete (2024. szeptember 23.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (átdolgozás) határozza meg. A rendelet szabályozza többek között az uniós források felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének általános kereteit; rendelkezései az adott támogatási program különös szabályaival együtt irányadók. Magyarország Partnerségi Megállapodása 2014–2020 https://hungary.representation.ec.europa.eu/hirek-es-esemenyek/hirek/unios-kohezios-politika-2021-2027-bizottsag-elfogadta-magyarorszaggal-kotott-partnersegi-2022-12-22_hu [2026.07.29]; Magyarország Partnerségi Megállapodása 2021–2027. https://hungary.representation.ec.europa.eu/hirek-es-esemenyek/hirek/unios-kohezios-politika-2021-2027-bizottsag-elfogadta-magyarorszaggal-kotott-partnersegi-2022-12-22_hu [2026.07.29.]; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete; az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet; a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

²¹⁴ UNESCO kulturális örökségvédelmi programok; Európa Tanács kulturális együttműködési programjai; egyes kétoldalú nemzetközi támogatási megállapodások.

²¹⁵ Agreement on the European Economic Area Financial Mechanism 2014–2021; Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2014–2021.

²¹⁶ A támogatások finanszírozását Norvégia, Izland és Liechtenstein biztosítja.

Magyarországon ezek a programok nem valósultak meg, mivel a donorállamok és Magyarország között nem jött létre megállapodás a civil társadalmi támogatások alapkezelőjének kijelöléséről.²¹⁷ A 2021–2028-as EGT Finanszírozási Mechanizmus keretében Magyarországon 2026-ban megindult az EGT Civil Társadalmi Alap végrehajtása. A program azonban az egyházak finanszírozása szempontjából csak korlátozottan releváns. A pályázati felhívások a jogosult civil szervezetektől megkövetelik az állami, politikai, gazdasági és vallási intézményektől való függetlenséget, a vallási intézmények ezért nem minősülnek jogosult pályázónak. Egyes felhívások ugyanakkor lehetővé teszik vallási kötődésű civil szervezetek részvételét, ha azok intézményileg függetlenek a vallási intézményektől, és a támogatott tevékenység nem irányul vallási tanítás vagy misszió terjesztésére. A Civil Társadalmi Alap ezért nem tekinthető az egyházak vagy egyházi jogi személyek általánosan hozzáférhető finanszírozási forrásának, az egyes szervezetek jogosultságát minden esetben az adott pályázati felhívás kedvezményezett feltételei alapján kell meghatározni.²¹⁸

[1] ábra: A közpénzügyi egyházfinanszírozás rendszere

²¹⁷ EEA and Norway Grants, *2014–2021 Results – Hungary*. A donorállamok és Magyarország 2020. december 21-én együttműködési megállapodásokat írtak alá, azonban az alapkezelő kijelöléséről nem jött létre megállapodás, ezért Magyarországon a 2014–2021-es időszak programjait nem hajtották végre.

²¹⁸ EA & Norway Grants Civil Fund: *EEA & Norway Grants Civil Fund Opening – Summary*, 16 February 2026. A program magyarországi kerete közel 23 millió euró, amelyből mintegy 19,5 millió euró közvetlen civil támogatásra szolgál; a végrehajtási időszak 2026–2031. A *Quick Intervention Grants* és a *Project Grants* esetében a pályázónak függetlennek kell lennie többek között a vallási intézményektől. [EEA & Norway Grants Civil Fund Opening – Summary | EEA Civil Society Fund in Hungary](#) [2026.07.15.]

Lásd továbbá: EEA Civil Society Fund in Hungary: *Open Call for Civil Society Organisations – Organisational Grants*, 2026. A felhívás szerint vallási intézmények nem jogosultak pályázni; vallási kötődésű (*faith-based*) szervezetek akkor lehetnek jogosultak, ha megfelelnek a függetlenségi követelményeknek, és a támogatott tevékenység nem szolgál vallási tanítás, misszió vagy térítő tevékenység közvetlen vagy közvetett előmozdítására. A felhívás a vallási egyesületeket a jogosult egyesületek köréből kifejezetten kizárja. [Call text ORG Grants FINAL.docx](#) [2026.07.15.]



6. Az egyházfinanszírozáshoz kapcsolódó állam–egyház megállapodások

6.1. A megállapodások helye az egyházfinanszírozási rendszerben

Az egyházfinanszírozás alapvető finanszírozási formáit jogszabályok határozzák meg. Az az állam és az egyházak között létrejött megállapodások nem önálló finanszírozási formák, hanem a jogszabályon alapuló finanszírozási konstrukciókhoz kapcsolódó jogi keretek. Vizsgálatuk mégis indokolt, mert egyes finanszírozási konstrukciók tartalmának meghatározásában és tartós működésében közvetlen szerepet töltenek be. A megállapodások rögzíthetik például a közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó állami finanszírozás elveit, a hitéleti finanszírozás egyes feltételeit, a vagyoni rendezésből eredő kötelezettségeket, valamint a finanszírozás végrehajtásának és módosításának szabályait.²¹⁹

A megállapodások jelentősége abban áll, hogy a jogszabályban szabályozott finanszírozási formákhoz további, a felek közötti együttműködést rendező jogi kötöttséget kapcsolhatnak. Ez különösen a hosszabb távú állam–egyház kapcsolatokban lényeges.

A megállapodások ezért horizontálisan kapcsolódnak a korábban bemutatott finanszírozási formákhoz: ugyanazon megállapodás költségvetési, adójogi vagy vagyonalapú finanszírozási konstrukciót is érinthet. Önálló tárgyalásukat nem a finanszírozási forrás vagy a juttatás típusa, hanem ez a több finanszírozási formán átívelő szabályozási szerep indokolja. A megállapodás

²¹⁹ SCHANDA Balázs: *A kormány és az egyházak közötti megállapodások jogi értéke*, Jogtudományi Közlöny, 2001/4., 193–196.; Ehtv. 9/F–9/G. §.

alapján teljesített közpénzügyi vagy vagyoni juttatásra ugyanakkor továbbra is az adott finanszírozási formára irányadó pénzügyi jogi szabályok alkalmazandók.²²⁰

Az egyházfinanszírozáshoz kapcsolódó megállapodások tárgyuk és funkciójuk szerint több típusba sorolhatók, jogalapjuk és jogi formájuk pedig eltérő lehet. Alapvetően elkülöníthetők az állam és az egyházak közötti átfogó megállapodások, valamint a meghatározott közfeladat ellátásához kapcsolódó ágazati és feladatellátási megállapodások. Az átfogó megállapodásokon belül különbséget kell tenni a Szentszékekkel kötött, nemzetközi szerződésként kihirdetett megállapodás és a Kormány más történelmi egyházakkal kötött, kormányhatározattal közzétett megállapodásai között, mivel jogi formájuk és jogforrási helyzetük eltérő.²²¹

6.2. Az állam és a bevett egyházak közötti átfogó megállapodások

A magyar egyházjogi szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy az állam és a bevett egyházak együttműködésüket átfogó megállapodásban rögzítsék.²²² A bevett egyházakat a szabályozás olyan sajátos jogállású vallási közösségként kezeli, amelyek történelmi beágyazottsága, társadalmi szerepvállalása és közfeladat-ellátásban hagyományosan betöltött szerepe indokoltá teszi az állammal fennálló intézményes együttműködés kialakítását. Az átfogó megállapodás ennek megfelelően nem deklaratív jellegű dokumentum, hanem az állam és a bevett egyház közötti tartós együttműködés jogi kerete.

Az átfogó megállapodások kiterjedhetnek többek között a hitéleti tevékenység, a közfeladat-ellátás és annak finanszírozása, valamint egyes vagyoni kérdések rendezésére.²²³ A megállapodás önmagában nem keletkeztet finanszírozási jogosultságot, a finanszírozás jogalapját továbbra is a törvényi rendelkezések határozzák meg.

Az átfogó megállapodások jogi formája nem egységes. Elkülönül a Szentszékekkel kötött, nemzetközi szerződésként kihirdetett megállapodás, valamint a Kormány és más magyarországi egyházak között létrejött, kormányhatározattal közzétett megállapodások

²²⁰ SCHANDA Balázs: *A kormány és az egyházak közötti megállapodások jogi értéke*, Jogtudományi Közlöny, 2001/4., 193–196.; Ehtv. 9/F–9/G. §;

²²¹ Ehtv. 9/F–9/G. §; Vatikáni Megállapodás; 1057/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-án létrejött megállapodás közzétételéről; 1056/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 1998. december 7-én létrejött megállapodás közzétételéről; 1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött megállapodás közzétételéről; 1044/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház között létrejött megállapodás közzétételéről; SCHANDA Balázs: *A kormány és ... i.m.* 193–196.

²²² Ehtv. 9/G. §.

²²³ Ehtv. 9/G. §.

6.2.1. A Szentszékkal kötött megállapodás

A Vatikáni Megállapodás nemzetközi szerződés, ezért jogi formája és jogforrási helyzete eltér a Kormány és más magyarországi bevett egyházak között létrejött, kormányhatározattal közzétett megállapodásokétól. A benne foglalt finanszírozási rendelkezések nemzetközi szerződésben vállalt állami kötelezettségek, ami a belső jogi megállapodásoktól eltérő, nemzetközi jogi garanciát kapcsol azok teljesítéséhez.²²⁴

A Vatikáni Megállapodás az egyházfinanszírozás több területét rendezi. A közfeladat-ellátás körében rögzíti az egyházi intézmények állami finanszírozásának garanciáit és rögzíti, hogy az állami vagy önkormányzati intézményekkel azonos közszolgáltatást nyújtó egyházi intézmények számára azonos szintű támogatást kell biztosítani.²²⁵ A felek abból a kiindulópontból indulnak ki, hogy az egyházi fenntartású intézmények közfeladat-ellátása az állami intézményekével azonos közérdeket szolgál, ezért a finanszírozás során nem indokolható a hátrányos megkülönböztetésük.²²⁶ A megállapodás emellett a Katolikus Egyház hitéleti finanszírozásának és vagyoni helyzetének egyes kérdéseit is szabályozza.²²⁷

A megállapodás a személyi jövedelemadó meghatározott részéről való rendelkezéshez kapcsolódó finanszírozást is rendezi és az adózói felajánláshoz állami kiegészítésre vonatkozó rendelkezést kapcsol.²²⁸ A megállapodás ezzel garanciális szabályokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy az egyházak részesedése ne kizárólag az adózói rendelkezések tényleges összegétől függjön, hanem a rendszer működése kiszámítható és hosszabb távon tervezhető maradjon.²²⁹

A Vatikáni Megállapodás jelentősége, hogy az egyházfinanszírozás egyes elemeit kivonja az éves költségvetési mérlegelés köréből és azokat tartós, nemzetközi szerződésben vállalt állami kötelezettséggé teszi. A finanszírozás ezzel nem veszíti el közpénzügyi jellegét, a finanszírozást azonban tartós és nemzetközi jogi garanciákkal védett alapokra helyezi, ezzel növelve a kiszámíthatóságot. A Vatikáni Megállapodás tehát nem önálló finanszírozási formát hoz létre, hanem a költségvetési és adójogi finanszírozási konstrukciók működéséhez kapcsolódó sajátos garanciarendszert épít ki.

²²⁴ Alaptörvény Q) cikk; 1999. évi LXX. törvény; SCHANDA Balázs: *A kormány és .. i.m.* 193-196.

²²⁵ Vatikáni Megállapodás I. 2. cikk; SCHANDA Balázs: *A kormány és .. i.m.* 193-196.

²²⁶ Vatikáni Megállapodás I. 1-4. cikk

²²⁷ Vatikáni Megállapodás I–II. rész; SCHANDA Balázs: *i. m.* 193–196.

²²⁸ Vatikáni Megállapodás II. rész 4. cikk;

²²⁹ Vatikáni Megállapodás II. 4. cikk

6.2.2. A Kormány és más bevett egyházak között létrejött átfogó megállapodások

A Kormány a Szentszékkal kötött megállapodás mellett más egyházakkal is átfogó megállapodásokban rendezte az együttműködés és az egyházfinanszírozás egyes kérdéseit. Ennek megfelelően 1998-ban átfogó megállapodást kötött a Magyarországi Református Egyházal, a Magyarországi Evangélikus Egyházal, a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségével és a Magyarországi Baptista Egyházal. A Szentszékkal kötött megállapodástól eltérően ezek nem nemzetközi szerződések, hanem a Kormány és az érintett egyház között létrejött megállapodások, melyeket kormányhatározatok tették közzé.²³⁰

Az eredeti megállapodások tartalma azóta több esetben módosult, illetve megújult. Az Evangélikus Egyházal kötött megállapodást 2020-ban, a Református Egyházal kötött megállapodást 2017-ben, a Baptista Egyházal kötött megállapodást pedig 2021-ben újították meg. A MAZSIHISZ-szel fennálló megállapodási rendszert további, egyes finanszírozási és vagyoni kérdéseket rendező megállapodások egészítették ki.²³¹ A hatályos szabályozásban az átfogó megállapodás intézményét az Ehtv. 9/G. §-a rendezi, amelyhez az érintett egyházakkal fennálló együttműködés jelenlegi megállapodási kerete is kapcsolódik.

A megújított átfogó megállapodások finanszírozási tárgya több területre terjed ki. Rendelkezéseik a hitéleti tevékenység támogatása mellett az egyházi fenntartású köznevelési, felsőoktatási, szociális, gyermekvédelmi, egészségügyi és kulturális intézmények finanszírozásához, továbbá egyes esetekben a történeti vagyonrendezésből eredő járadékhoz is kapcsolódnak. A megállapodások ezeknek a finanszírozási formáknak a jogszabályi alapját továbbra sem helyettesítik: a közfeladat-finanszírozás mértékének meghatározásánál maguk is az irányadó jogszabályok és a megállapodás rendelkezéseinek együttes alkalmazására utalnak.²³² A megállapodások ugyanakkor a törvényi kereteken túl konkrét finanszírozási feltételeket és állami kötelezettségvállalásokat is meghatározhatnak.²³³

²³⁰ 1057/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-án létrejött megállapodás közzétételéről; 1056/1999. (V. 26.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 1998. december 7-én létrejött megállapodás közzétételéről; 1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött Megállapodás közzétételéről; 1044/2001. (IV. 20.) Korm. határozat a Magyarország Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház között 1998. december 10-én aláírt megállapodás közzétételéről.

²³¹ uo., továbbá: 1045/2001. (IV. 20.) Korm. határozat; 1140/2001. (XII. 26.) Korm. határozat; 1231/2009. (XII. 30.) Korm. határozat, Ehtv. 9/G. §; KÖBEL Szilvia: *A vallási közösségek működésének strukturált szabályozása az egyházügyi törvényben*, Magyar Jog, 2021/4., 247–255.

²³² 1821/2017. (XI. 9.) Korm. határozat melléklete, különösen Preambulum (2)–(3) bekezdés és 6. cikkely; 1637/2021. (IX. 21.) Korm. határozat 1. melléklet, Preambulum (9)–(11) bekezdés és 6. cikkely. A megállapodások a finanszírozás meghatározásánál különösen az Ehtv., az Eftv. és az állami intézményekre irányadó szabályok alkalmazására utalnak.

²³³ Ez különösen jól látható a felsőoktatás finanszírozásánál. 1637/2021. (IX. 21.) Korm. határozat 1. melléklet, 17. cikkely (1)–(9) bekezdés. A Baptista Teológiai Akadémia esetében például a hitéleti képzésében részt vevő

A megállapodások garanciális rendelkezései a finanszírozás feltételeinek későbbi megváltoztatására is kiterjednek. Ezek szerint a Kormány az egyházzal történő előzetes egyeztetés nélkül nem kezdeményez vagy támogat olyan jogszabály-módosítást, amely az egyházat vagy a megállapodást érinti, illetve az egyházat vagy tevékenységét megillető törvényi kedvezményeket szűkíti. A megállapodás módosítására vagy megszüntetésére pedig csak a felek írásbeli közös megegyezésével kerülhet sor.²³⁴

A megújított átfogó megállapodások tehát nem pusztán általános együttműködési nyilatkozatok. Egyes rendelkezéseik konkrét finanszírozási összegeket, támogatott létszámokat, valorizációs mechanizmusokat és a finanszírozási feltételek módosítására vonatkozó garanciákat is rögzítenek. Közpénzügyi jelentőségük ennek megfelelően abban áll, hogy a jogszabályokban szabályozott finanszírozási formákhoz az adott egyházra konkretizált, részben hosszabb távú finanszírozási feltételeket és kötelezettségvállalásokat kapcsolnak.

6.3. Ágazati megállapodások és közfeladat-finanszírozási szerződések

Az átfogó állam–egyház megállapodások mellett egyes ágazati szabályok meghatározott közfeladat ellátásához kapcsolódó megállapodásokat is alkalmaznak. Ezek tárgya szűkebb, hiszen nem az állam és az egyház kapcsolatának egészét rendezik, hanem valamely közfeladat ellátásának, finanszírozásának vagy az ahhoz szükséges vagyon használatának feltételeit konkretizálják. A finanszírozási jogosultság alapját ezekben az esetekben is az ágazati jogszabályok képezik, a megállapodás az adott feladat ellátásának és finanszírozásának részletes feltételeit határozhatja meg.²³⁵

A megállapodásos finanszírozás egyik legjelentősebb területe az egyházi felsőoktatás. A *nemzeti felsőoktatásról szóló CCIV. törvény* (továbbiakban: Nftv.) alapján a megállapodással rendelkező bevett egyház által fenntartott felsőoktatási intézmény által végzett felsőoktatási tevékenység közfeladatnak minősül, amelynek finanszírozására az állami felsőoktatási intézményekkel azonos elvek irányadók.²³⁶ A törvény a finanszírozási egyenértékűség követelményét rögzíti, amely szerint az állam a közfeladatot ellátó egyházi fenntartású felsőoktatási intézmények számára az állami intézményekkel azonos finanszírozási, működési és pályázati feltételeket köteles biztosítani.

magyar állami ösztöndíjas hallgatók létszáma legfeljebb évi 550 fő; az intézmény speciális támogatása legalább évi 300 millió Ft, amelyet évente valorizálni kell.

²³⁴ 1821/2017. (XI. 9.) Korm. határozat melléklete, 28. és 30. cikkely; 1637/2021. (IX. 21.) Korm. határozat 1. melléklet, 24. és 26. cikkely.

²³⁵ SCHANDA Balázs: *A kormány és az egyházak ... i.m.* 193–196.

²³⁶ Nftv. 7. §, 84.§, 91-92.§; Vatikáni Megállapodás; GLOVICZKI Zoltán: *Egyházi felsőoktatás az ezredforduló után*, Publico, 2021/3., 62–75.

A megállapodás szerepe a törvény alapján finanszírozott felsőoktatási feladat tartalmának és finanszírozási feltételeinek konkretizálása.

A felsőoktatási közfeladatok finanszírozása többféle formában valósulhat meg és annak konkrét feltételeit az Nftv. mellett az állam és az érintett egyház között fennálló megállapodás is meghatározhatja.²³⁷ A megújított átfogó megállapodások ennek megfelelően egyes felsőoktatási intézmények tekintetében konkrét finanszírozási feltételeket is rögzítenek.

A felsőoktatási megállapodások a törvényi finanszírozási keretet az adott egyház által fenntartott felsőoktatási intézményekre konkretizálják és egyes megállapodások a támogatás mértékére, időtartamára vagy valorizációjára vonatkozó feltételeket is rögzítenek. A többéves kötelezettségvállalás és a finanszírozási feltételek előzetes meghatározása tovább erősítheti a finanszírozás kiszámíthatóságát. A közpénzek felhasználására ugyanakkor továbbra is a felsőoktatási, költségvetési, elszámolási és ellenőrzési szabályok irányadók.

A köznevelési feladatellátás területén²³⁸ az együttműködés jogalapját a köznevelési jogszabályok képezik, azonban azok végrehajtását számos esetben egyedi megállapodások egészítik ki.

A hit- és erkölcstanoktatás finanszírozásának alapját a köznevelési és egyház-finanszírozási szabályok képezik, amelyeket az állam és az egyházak közötti megállapodások egyes rendelkezései egészítenek ki.²³⁹ A finanszírozási kötelezettség törvényi alapokon nyugszik, ugyanakkor a megállapodás meghatározza a finanszírozás szervezési, elszámolási és egyéb végrehajtási feltételeit és részletszabályait.

Ezen kívül az állami vagy önkormányzati fenntartásból egyházi fenntartásba kerülő köznevelési intézmények esetében is sor kerülhet megállapodások megkötésére, amelyek a fenntartói jogok átruházásának, az intézmény működtetésének, az ingatlanhasználatnak, valamint az állami finanszírozás gyakorlati feltételeinek részletszabályait rögzítik.²⁴⁰ Ezek a megállapodások

²³⁷ Nftv. 84. §, 91–92. §; az érintett bevett egyházakkal kötött átfogó megállapodások felsőoktatási rendelkezései.

²³⁸ GYIRÁN Zoltán: *Feladatfinanszírozás régen és ma*, Jegyző, 2012/6., 9-11.; PÉTERI Gábor – SZILÁGYI Bernadett: *Egyházak a köznevelési költségvetésben*, Debreceni Egyetem, 2022. 467-468. https://www.researchgate.net/publication/363797420_Egyhazak_a_koznevelesi_koltsegvetesben [2024.07.04.]; SCHANDA Balázs: *A kormány és az egyházak közötti ... i.m.* 193-196.; SZILÁGYI Emese: *Közfeladatok megoldásai - Csak jogállami út lehetséges*, Jegyző, 2014/5., 27-29.

²³⁹ Nkt. 35. §, 35/A. §, 46. § (3) bekezdés a) pont; 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról; az egyes egyházakkal kötött átfogó megállapodások hit- és erkölcstanoktatásra vonatkozó rendelkezései

²⁴⁰ Nkt. 74–84. § (fenntartói jogok), különösen 74. § és 83. §; 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet; Ehtv.19–20. §., 2011. évi CXCV. törvény 74. §, 83. §; Nvtv, ha állami vagyon használata is érintett; BENCZE Márta: *Az egyházi közoktatás állami finanszírozása* IN: BAKÓ Szilvia - BENCZE Márta - KÖVÁRINÉ BENKŐ Ingrid - PAPP Kornél - SZÜDI János - UJHÁZI Lóránd - ZSUGYEL János: *Egyházi fenntartású nevelési-oktatási intézmények kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009., 292.; SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi fenntartású közoktatási*

ugyan nem keletkeztetnek önálló finanszírozási jogcímet, azonban biztosítják a törvényben meghatározott közfeladat-finanszírozási jogviszonyok kiszámítható és jogszerű működését, ezáltal a közpénzügyi jogi garanciarendszer részét képezik.

Az ágazati együttműködési megállapodások túlmutatnak az oktatási területen. Az állam és az egyházak közötti együttműködés a közfeladat-ellátás számos további szektorában is megjelennek, különösen a köznevelés, a szociális ellátás, a gyermekvédelem, a kulturális örökségvédelem és egyes egészségügyi szolgáltatások körében.

A szociális és gyermekvédelmi ellátórendszerben az egyházi fenntartók hagyományosan jelentős szerepet töltenek be. Az egyházak által fenntartott szociális intézmények működésének finanszírozása alapvetően normatív állami támogatáson alapul, ugyanakkor egyes speciális szolgáltatások, fejlesztések vagy intézményi együttműködések keretében megállapodásos elemek is megjelenhetnek. A jogalkotó ezen a területen is a közfeladatot ellátó egyházi intézmények és az állami fenntartású intézmények közötti finanszírozási egyenértékűség biztosítására törekszik.²⁴¹

A kulturális örökségvédelem területén is létrejöttek megállapodások. Az egyházak jelentős számú műemléki, kulturális és levéltári értéket kezelnek, amelyek fenntartásához és megőrzéséhez az állam rendszeresen nyújt támogatást.²⁴² Ezek egy része pályázati vagy költségvetési formában valósul meg, más esetekben azonban az együttműködés részletes feltételeit külön megállapodások rendezik. Különösen jellemző ez a műemléki rekonstrukciós programok és az egyházi kulturális örökség megóvását célzó beruházások esetében.

Az egyházi fenntartású egészségügyi intézmények működésének alapvető finanszírozása ugyan az egészségbiztosítási rendszerből történik, azonban az intézményfenntartással, fejlesztésekkel vagy speciális egészségügyi feladatok ellátásával összefüggésben az állam és az egyházi fenntartó közötti megállapodások itt is jelentős szerepet kaphatnak.²⁴³

Az állam–egyház megállapodások tehát nem önálló finanszírozási formát alkotnak, hanem a jogszabályban meghatározott finanszírozási konstrukciókhoz kapcsolódva azok feltételeit, végrehajtását és egyes garanciáit konkretizálják. A megállapodásos elem a finanszírozási

intézmények és oktatók állami finanszírozásának alkotmányjogi alapjai IN: SZATHMÁRY Béla : *Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból.*, Sárospataki Teológiai Műhely, Hernád Kiadó, Sárospatak, 2010. 65.

²⁴¹ Gyermekvédelmi tv.

²⁴² Kult.tv.

²⁴³ Eütv.

jogviszony jogi természetét nem változtatja meg, a költségvetési támogatásra, adójogi előnyre vagy vagyoni juttatásra továbbra is az adott finanszírozási formára irányadó közpénzügyi szabályok alkalmazandók.²⁴⁴

[2] ábra: A közpénzügyi egyházfinanszírozás jogalap szerinti rendszere



[3] ábra: Az egyházfinanszírozás rendszere



²⁴⁴ SCHANDA Balázs: *A kormány és az egyházak közötti ... i.m.* 193-196.

7. Az egyházi vagyonrendezésből eredő reparációs jogviszonyok

Az egyházi vagyonrendezésből eredő jogviszonyok a rendszerváltozást megelőző állami tulajdonelvonások következményeinek részleges rendezésére irányulnak. Bár teljesítésük nemzeti vagyon átadásával vagy központi költségvetési forrásból történő kifizetéssel jár, elsődleges rendeltetésük nem az egyházak működésének, hitéleti tevékenységének vagy közfeladat-ellátásának finanszírozása, hanem a korábbi vagyoni sérelmek reparációja. Az értekezés ezért ezeket a jogviszonyokat nem az egyházfinanszírozás önálló formájaként, hanem ahhoz kapcsolódó, reparációs rendeltetésű közpénzügyi jogviszonyokként kezeli.

Önálló vizsgálatukat részben az indokolja, hogy teljesítésük közvetlenül érinti a nemzeti vagyont, illetve a központi költségvetés kiadási oldalát, ezért pénzügyi hatásuk alapján az egyházfinanszírozási jogviszonyokkal szoros kapcsolatot mutatnak. Vizsgálatukat emellett az egyházfinanszírozási jogviszonyoktól való elhatárolásuk nehézsége is indokolja. A reparáció és a finanszírozás teljesítési módja ugyanis részben azonos lehet: mindkettő megvalósulhat nemzeti vagyon átadásával vagy költségvetési kifizetéssel. A jelenlegi szabályozási rendszerben ezért a történeti vagyonrendezésből eredő vagyonjuttatások és járadékok külső megjelenésük alapján nehezen különíthetők el a finanszírozási célú vagyonjuttatásoktól és költségvetési támogatásoktól. Az elhatárolás alapja nem a juttatás formája vagy forrása, hanem annak jogalapja és elsődleges rendeltetése. A finanszírozási jogviszony valamely jelenlegi egyházi tevékenység vagy működés anyagi feltételeinek biztosítására irányul, a reparációs jogviszony korábbi tulajdonelvonásból eredő vagyoni sérelem rendezését szolgálja. E funkcionális különbség ugyanakkor a szabályozás szerkezetéből nem minden esetben válik egyértelművé, mivel a reparációs és finanszírozási célú juttatások részben azonos jogforrásokban, költségvetési előirányzatokban és vagyoni konstrukciókban jelennek meg.

A reparáció két alapvető teljesítési módja a természetbeni vagyonrendezés, valamint a természetbeni rendezés helyébe lépő pénzbeli kompenzáció, különösen a járadék.

7.1. Természetbeni vagyonrendezés

A rendszerváltozást követő egyházi vagyonrendezés alapvető jogi keretét *a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény* (továbbiakban: Etv.) teremtette meg. A törvény nem általános és teljes restitúciót valósított meg, hanem a korábban állami tulajdonba került, törvényben meghatározott egyházi ingatlanok körére és meghatározott egyházi célokra korlátozott rendezést tett lehetővé.²⁴⁵

²⁴⁵ 1991. évi XXXII. törvény (Etv.) preambuluma és 1. §; FEDOR Tibor: *Egyház-financezírozás ... i. m.* 416–418.

A rendezés azokra az 1948. január 1-jén után kártalanítás nélkül állami tulajdonba került beépített ingatlanra, amely az állami tulajdonba kerülésekor a törvényben meghatározott hitéleti, szerzetesrendi, oktatási, nevelési, egészségügyi, szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi vagy kulturális célt szolgált, feltéve, hogy az ingatlan az Etv. hatálybalépésekor állami tulajdonban vagy a helyi önkormányzat tulajdonában volt.²⁴⁶ A jogalkotó tehát a visszaadást nem pusztán a korábbi tulajdonjog fennállásához, hanem az ingatlan meghatározott egyházi rendeltetéséhez is kapcsolta. A természetbeni rendezés során az egyház az ingatlan tulajdonjogát szerezhette vissza, illetve a törvényben meghatározott feltételek mellett más ingatlannal történő rendezésre is sor kerülhetett. Ezzel állami vagy önkormányzati tulajdonban álló vagyontárgy került ki a közvagyon köréből, jogcíme azonban nem támogatás, vagy finanszírozás, hanem a törvényben szabályozott történeti vagyonrendezés volt.²⁴⁷

7.2. Az egyházi ingatlanrendezéshez kapcsolódó kompenzációs kifizetések

Az Etv. 1997. évi módosítása²⁴⁸ lehetővé tette, hogy az egyház a természetben vissza nem igényelt ingatlanokhoz kapcsolódó igényéről járadék ellenében lemondjon. A járadék tehát nem valamely aktuális egyházi tevékenység teljesítéséhez kapcsolódó támogatás, hanem a természetbeni vagyonrendezés helyébe lépő pénzügyi reparációs konstrukció.

A történeti vagyonrendezéshez kapcsolódó megállapodásokban a kompenzáció tartós formájaként határozatlan időre szóló járadékfizetési kötelezettség is megjelent. A járadék alapját a természetben vissza nem igényelt ingatlanok meghatározott értéke képezi, amelyhez a megállapodások rendszeres éves fizetési és valorizációs szabályokat kapcsolnak.²⁴⁹

A járadék közpénzügyi szempontból kettős sajátosságot mutat. A teljesítése a központi költségvetés kiadási oldalán jelenik meg, jogcíme azonban nem az adott évben meghozott támogatási döntés, hanem a történeti vagyonrendezésből eredő, jogszabályban és az állam–egyház megállapodásokban rögzített kötelezettség.²⁵⁰ Ez különbözteti meg a működési, hitéleti vagy közfeladat-finanszírozási támogatásoktól.

A természetbeni vagyonrendezés és a járadék ugyanazon reparációs folyamat eltérő teljesítési módjai. Az előbbi vagyontárgy átadásával, az utóbbi költségvetési kifizetéssel rendezik a

²⁴⁶ Etv. preambuluma, 1–2. §

²⁴⁷ Etv. preambuluma és 1–2. §; 1991. évi XXXII. törvény vonatkozó rendelkezései; FEDOR Tibor: *i. m.* 416–418.

²⁴⁸ 1997. évi CXXV. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény módosításáról

²⁴⁹ Vatikáni Megállapodás vagyoni rendezésre és járadékokra vonatkozó rendelkezései; 1821/2017. (XI. 9.) Korm. határozattal közzétett, Magyarország Kormánya és a Magyarországi Református Egyház közötti megújított Megállapodás járadékra vonatkozó rendelkezései; 1212/2020. (V. 12.) Korm. határozattal közzétett, Magyarország Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház közötti Megállapodás vonatkozó rendelkezései; a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége tekintetében 1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat és 1231/2009. (XII. 30.) Korm. határozat.

²⁵⁰ Eftv; éves központi költségvetési törvények; FEDOR Tibor: *i. m.* 416–418.

történeti vagyoni igényt. A teljesítés módja ezért önmagában nem változtatja a jogviszony rendeltetését, mindkét konstrukció elsődleges funkciója a korábbi tulajdonelvonásokból eredő vagyoni sérelmek rendezése, nem pedig az egyházak aktuális működésének finanszírozása. Erre tekintettel az értekezés a továbbiakban nem vizsgálja ezeket a konstrukciókat.

XI. Az egyházfinanszírozás garanciális és ellenőrzési rendszere

Az egyházfinanszírozási rendszer részét képezik azok a garanciális és ellenőrzési mechanizmusok is, amelyek a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználásának jogszerűségét és ellenőrizhetőségét biztosítják. A finanszírozási formák bemutatását ezért az azokhoz kapcsolódó ellenőrzési keretek, intézmények és eszközök áttekintése egészíti ki.

1. Az egyházfinanszírozás kontrolljának alkotmányos alapjai

Az egyházfinanszírozás garanciális és ellenőrzési rendszerének alkotmányos keretét két, egymással párhuzamosan érvényesülő követelmény határozza meg: a közpénzek és a nemzeti vagyon ellenőrizhető felhasználásának követelménye, valamint az egyházak autonómiájának védelme.²⁵¹

Az Alaptörvény 38–39. cikke alapján a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a nemzeti vagyon megóvása, a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek pedig kötelesek a közpénzekkel való gazdálkodásukról a nyilvánosság előtt elszámolni. Ebből következik, hogy az egyházak részére juttatott közpénzek és nemzeti vagyon tekintetében is biztosítani kell a felhasználás ellenőrizhetőségét. Ez azonban önmagában nem keletkeztet általános vagy korlátlan állami ellenőrzési jogosultságot. A konkrét ellenőrzés csak az arra jogszabályban feljogosított szerv által, a jogszabályban meghatározott keretek között gyakorolható.²⁵²

A közpénzügyi kontroll terjedelmének ugyanakkor határt szab az egyházi autonómia. Az Alaptörvény VII. cikke és az Ehtv. alapján a vallási közösségek önállóan működnek, az állam pedig nem gyakorolhat általános felügyeletet az egyházak hitéleti, szervezeti és autonóm gazdálkodási viszonyai felett.²⁵³ Az állami ellenőrzés ezért nem terjedhet ki az egyház működésének egészére, hanem kizárólag az adott állami finanszírozáshoz kapcsolódó, jogszabály alapján ellenőrizhető feltételek és kötelezettségek teljesítésére.

²⁵¹ Alaptörvény VII. cikk., 38-39.cikk; KLICSU László: *i.m.* 959-990.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 92-93, 115-120, 256, 262.

²⁵² Alaptörvény 38. cikk., 39. cikk; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i. m.* 115–120., 256.; KLICSU László: *i. m.* 967–990.

²⁵³ Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés; Ehtv. 7. §.; ENDREFFY Zoltán - WILDMANN János - RUFF Tibor - SCHWEITZER Gábor: *Egyház és autonómia*, Fundamentum, 2004/2., 53-67., SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi autonómia .. i.m.* 87-99; SCHANDA Balázs: *Magyar ... i.m.* 67.

Az egyházfinanszírozás ellenőrzésének alkotmányos sajátossága ebből a kettősségből ered. Az állami eredetű pénzügyi vagy vagyoni juttatáshoz kapcsolódó ellenőrizhetőség közpénzügyi követelmény, az ellenőrzés azonban nem válhat az egyház autonóm működésének általános állami felügyeletévé. Az ellenőrzés konkrét tárgyát és terjedelmét ezért az adott finanszírozási jogviszonyra irányadó szabályozásnak kell meghatároznia, az egyházi autonómia és a hitéleti tevékenység törvényi védelmének tiszteletben tartásával.²⁵⁴

Az egyházfinanszírozás garanciális rendszerének központi kérdése ezért annak meghatározása, hogy az állami finanszírozáshoz kapcsolódó közpénzügyi kontroll milyen terjedelemben érvényesülhet az egyházak gazdálkodásával kapcsolatban.

Az értekezés ebben a fejezetben ezek között a keretek között mutatja be az egyházfinanszírozáshoz kapcsolódó külső és belső kontrollmechanizmusokat. Annak értékelése, hogy a hatályos szabályozás ténylegesen megfelelő egyensúlyt teremt-e a közpénzügyi ellenőrizhetőség és az egyházi autonómia között, az értekezés későbbi elemző részének tárgya.

2. Az egyházfinanszírozás kontrollrendszerei

Az egyházfinanszírozáshoz kapcsolódó ellenőrzés nem egységes rendszerben valósul meg. A finanszírozás eltérő forrásai és formái különböző ellenőrzési szabályok alkalmazását teszik szükségessé, a hazai költségvetési finanszírozáshoz államháztartási, támogatási és adójogi kontroll, a nemzeti vagyonból történő juttatásokhoz vagyonellenőrzés, az európai uniós és egyéb nemzetközi forrásokhoz pedig az adott finanszírozási rendszer saját ellenőrzési mechanizmusai kapcsolódnak.²⁵⁵ A kontrollrendszerek jogalapja, intézményei és eszközei eltérnek, közös rendeltetésük azonban a közpénzek és a nemzeti vagyon jogszerű és rendeltetésszerű felhasználásának ellenőrzése.

A külső közpénzügyi kontroll mellett az egyházak saját belső ellenőrzési rendszerekkel is rendelkeznek. Ezek az egyházi autonómia körében az egyházak saját vagyonának kezelését, gazdálkodását és szervezeti elszámoltathatóságát biztosítják. A közpénzügyi forrás felhasználása esetén nem helyettesítik a jogszabályon alapuló külső ellenőrzést,²⁵⁶ ugyanakkor

²⁵⁴ Alaptörvény 39. cikk; VII. cikk.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 102–116.; SCHANDA Balázs: *Magyar ... i. m.* 67.

²⁵⁵ LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusa*, JURA, 2017/2., 109-117., HALÁSZ Zsolt – Klícsu László: *Költségvetési ... i. m.* 102-116.

²⁵⁶ LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i. m.* 17-26.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 57-113.

jelentős szerepet játszanak a felelős gazdálkodás és a szervezeti elszámoltathatóság biztosításában.

3. A hazai költségvetési finanszírozás kontrollja

A hazai költségvetési finanszírozás ellenőrzése több, eltérő jogalapon működő kontrollmechanizmus útján valósul meg. Az általános államháztartási kontroll mellett a költségvetési támogatások felhasználásához sajátos ellenőrzési jogosultságok, a bevételi oldali finanszírozási eszközökhöz pedig adójogi ellenőrzés kapcsolódik.

Ezek közvetlen tárgya és eszközei eltérnek: az államháztartási kontroll a közpénzekkel való gazdálkodás intézményes ellenőrzését, a támogatási kontroll az adott támogatás rendeltetésszerű felhasználásának és feltételei teljesítésének vizsgálatát, az adójogi kontroll pedig az adójogi kötelezettségek és kedvezmények törvényi feltételeinek ellenőrzését szolgálja.²⁵⁷

A kontrollrendszer magában foglalja az ellenőrzést végző intézményeket, az ellenőrzési eljárásokat és mechanizmusokat, valamint azokat a garanciális eszközöket, amelyek a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználásának dokumentálhatóságát, nyomon követhetőségét és utólagos ellenőrizhetőségét biztosítják.²⁵⁸

3.1. Az államháztartási kontroll

3.1.1. Az államháztartási kontroll funkciója és terjedelme

A külső államháztartási kontroll az egyházfinanszírozás körében a központi költségvetésből származó forrásokkal való gazdálkodás intézményes ellenőrzését jelenti. Tárgya nem az egyházi működés egésze, hanem azok a tevékenységek és gazdálkodási folyamatok, amelyekhez közpénz felhasználása kapcsolódik. Az ellenőrzés annak vizsgálatára irányul, hogy a költségvetési források felhasználása megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, továbbá teljesülnek-e az elszámolásra és az ellenőrizhetőségre vonatkozó előírások.²⁵⁹

Az államháztartási kontroll jogalapját az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezései, az államháztartásról szóló törvény és annak végrehajtási rendelete, valamint az egyes ellenőrző

²⁵⁷ LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 17-26.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 57-113; KLICSU László: *i.m.* 967-990., KÁLMÁN János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*, Állam- és Jogtudomány, LXVI. Évfolyam, 2025/ 3. szám, 111–134; LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok ... i.m.* 109-117., SZABLICS Bálint (szerk.): *Gyakorlat a közpénzügyi ellenőrzésben*, NKE 2018. 5, 5-19,

²⁵⁸ MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka – VÉRTESY László: *Közigazgatás, ellenőrzés, gazdálkodás*, Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2013. [2026.07.21.] 4-7.

²⁵⁹ Áht. 50–54. §; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 104; SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 5-19, LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 17-26., 255-287., MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka – VÉRTESY László: *i.m.* 13-23.

szervek hatáskörét és eljárását meghatározó különös jogszabályok alkotják.²⁶⁰ Ez a szabályozási környezet biztosítja, hogy a közpénzügyi támogatásban részesülő egyházak a közpénzek felhasználása tekintetében ugyanazon alapvető ellenőrzési követelmények hatálya alá tartozzanak, mint más kedvezményezettek.²⁶¹

Az államháztartási kontroll terjedelmét ugyanakkor alkotmányos korlátok határozzák meg. Az államháztartási kontroll nem biztosít általános felügyeleti jogot az egyház működése felett, hanem kizárólag az ellenőrző szerv törvényben meghatározott hatáskörébe tartozó közpénzügyi tevékenységre terjedhet ki. A hitéleti, tanbeli, liturgikus és olyan belső szervezeti kérdések, amelyek nem kapcsolódnak a közpénzügyi forrás felhasználásához, nem képezik e kontroll tárgyát.²⁶²

3.1.2. Az államháztartási kontroll intézményei és ellenőrzési mechanizmusai

A külső államháztartási kontroll több, eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkező állami intézmény és az általuk gyakorolt ellenőrzési mechanizmusok útján valósul meg. Az egyházfinanszírozás szempontjából elsősorban az Országgyűlés költségvetési kontrollja, az Állami Számvevőszék külső pénzügyi ellenőrzése és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal kormányzati ellenőrzési tevékenysége releváns. Ezek a kontrollformák a költségvetési döntéshozattól a közpénzek felhasználásának utólagos ellenőrzéséig a költségvetési folyamat különböző szintjeihez kapcsolódnak.²⁶³

A külső államháztartási kontroll különböző ellenőrzési mechanizmusokon keresztül érvényesül. Ezek az ellenőrzés eltérő szintjeihez kapcsolódnak, és a költségvetési döntéshozattól a közpénzek felhasználásának utólagos vizsgálatáig terjednek.²⁶⁴ Az Áht. az államháztartási kontrollok céljaként a szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, valamint a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítását határozza meg.²⁶⁵

Az Országgyűlés központi költségvetés elfogadásával meghatározza a költségvetési gazdálkodás éves kereteit és a költségvetési előirányzatokat, ezáltal az egyházfinanszírozás

²⁶⁰ Alaptörvény 39. és 43. cikkei; Áht. 61-71.§, Ávr., Ásztv., KEHlr.

²⁶¹ Alaptörvény 39. cikk; Áht.; ÁSZtv.

²⁶² Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés; Ehtv.10. §; 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

²⁶³ Áht. 61–67. §; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 102-115; SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 5-14; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 17-26., 255-287.; SZABÓ Ildikó: *Általánosságban a pénzügyi ellenőrzésről*. In: NYIKOS, Györgyi (szerk.) *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018. (8-14.) 7.; SZABÓ Ildikó: *Általában az államigazgatási ellenőrzésről*. In: NYIKOS, Györgyi (szerk.) *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018, 15-21.

²⁶⁴ HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 102-115; SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 5-14; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 17-26., 255-287.

²⁶⁵ Áht. 61.§

költségvetési kereteit is. A zárszámadás elfogadásával utólagosan gyakorol kontrollt a költségvetés végrehajtása és az arról történő elszámolás felett. A parlamenti költségvetési kontroll tehát nem az egyes kedvezményezettek vagy támogatások közvetlen ellenőrzésére irányul, hanem a költségvetési gazdálkodás egészéhez kapcsolódó, a költségvetési döntések demokratikus legitimációját és a végrehajtás parlamenti elszámoltathatóságát biztosító kontrollmechanizmus.²⁶⁶

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az Alaptörvény alapján az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve.²⁶⁷ Feladata a közpénzek felhasználásának ellenőrzése, valamint az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodást, így ellenőrzése az egyházi jogi személyekre is kiterjedhet, amennyiben azok olyan közpénzügyi forrást használnak fel vagy olyan gazdálkodást folytatnak, amely az ÁSZ törvényi ellenőrzési hatáskörébe tartozik.²⁶⁸ A számvevőszéki ellenőrzés során az ÁSZ az ellenőrzés tárgyához igazodóan vizsgálhatja különösen a központi költségvetésből származó források felhasználását, az azokhoz kapcsolódó gazdálkodás szabályszerűségét, valamint az elszámolási és egyéb közpénzügyi kötelezettségek teljesítését. Az ellenőrzés során jogosult a vizsgálatához szükséges dokumentumok, nyilvántartások és egyéb adatok megismerésére és értékelésére.²⁶⁹ Az ellenőrzéseket jelentés zárja le, amelyben a gazdálkodás szabályszerűségét és eredményességének javítását célzó megállapítások és javaslatok kerülnek megfogalmazásra. A számvevőszéki kontroll az egyházfinanszírozásban tehát nem az egyházi működés általános felügyeletét, hanem a törvényi hatáskörébe tartozó közpénzügyi gazdálkodás külső ellenőrzését jelenti.²⁷⁰

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) a Kormány ellenőrzési szerve, amely jogszabályban meghatározott hatáskörében ellenőrizheti többek között a közpénzek felhasználását és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást. A kormányzati ellenőrzés során a Hivatal a vizsgálatához szükséges adatokat és dokumentumokat megismerheti és értékelheti,

²⁶⁶ Alaptörvény 36. cikk (1)–(3) bekezdés; Áht. 12–22.§ és 87–91.§, HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 60-78., 103-105.

²⁶⁷ Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 108-109; SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 5-8; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 255-287., MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka – VÉRTESY László: *i.m.* 21-23.

²⁶⁸ Alaptörvény 43. cikk, ÁSZtv. 1. § (3) bek., 5.§, SZABÓ Ildikó: *Különös államháztartási ellenőrzések*. In: NYIKOS, Györgyi (szerk.): *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2018, 173; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 107–111

²⁶⁹ ÁSZtv. 28–29. §, 30–33. §.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 107-111., SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 5-8; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 255-287.

²⁷⁰ ÁSZtv. 28-33.§; LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok ... i.m.* 115; DOMOKOS László - PULAY Gyula - PÁLYI Katalin - NÉMETH Erzsébet - MÉSZÁROS Leila: *A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz*. Állami Számvevőszék. Tanulmány, 2016, DOMOKOS László - MÉSZÁROS Leila - SZAKÁCS Gyula: *A jó kormányzás támogatásának fundamentumai - Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete, jogosítványai, függetlensége*. Állami Számvevőszék, tanulmány, 2016

valamint a jogszabályban meghatározott feltételek szerint helyszíni ellenőrzést is végezhet. Az ellenőrzés eredményeit jelentésben foglalja össze, amely megállapításokat és – szükség esetén – intézkedések megtételére irányuló javaslatokat tartalmaz.²⁷¹

3.1.3. Az államháztartási kontroll garanciális eszközei

A külső államháztartási kontroll gyakorlati érvényesülését olyan jogi és adminisztratív garanciák biztosítják, amelyek a közpénzügyi források felhasználását dokumentálhatóvá, nyomon követhetővé és utólag ellenőrizhetővé teszik. Ezek nem önálló ellenőrzési mechanizmusok, hanem az ellenőrzés információs és dokumentációs feltételei. Közéjük tartoznak különösen a számviteli és nyilvántartási, a beszámolási és adatszolgáltatási, valamint a dokumentációs és iratmegőrzési kötelezettségek.²⁷²

A számviteli és nyilvántartási kötelezettségek biztosítják, hogy az egyházi jogi személy gazdálkodási eseményei bizonylatokkal alátámasztva és utólag ellenőrizhető módon jelenjenek meg a nyilvántartásokban.²⁷³ Az egyházak kötelesek gazdálkodásukról olyan nyilvántartást vezetni, amely alkalmas vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetük valós bemutatására.²⁷⁴ Ez magában foglalja a gazdasági események bizonylatokkal alátámasztott rögzítését, a könyvviteli kötelezettség teljesítését, valamint a gazdálkodás áttekinthetőségét biztosító nyilvántartások vezetését. Az egyházfinanszírozás szempontjából különös jelentősége van annak, hogy a közpénzügyi forrásokhoz kapcsolódó bevételek és kiadások azonosíthatók és ellenőrizhetők legyenek, ez csak akkor biztosítható, ha a közpénzből finanszírozott bevételek és kiadások más forrásoktól elkülönítetten kimutathatók.²⁷⁵ Az elkülönített nyilvántartás azt is biztosítja, hogy az ellenőrzés kizárólag a közpénzből finanszírozott tevékenységekre irányuljon, miközben az autonóm egyházi források és az azokhoz kapcsolódó gazdálkodás kívül maradjon az állami ellenőrzés hatókörén.²⁷⁶

A beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettség teszi lehetővé, hogy az ellenőrzésre jogosult szervek megismerjék a vizsgálathoz szükséges pénzügyi adatokat, nyilvántartásokat és dokumentumokat. Az egyházfinanszírozás területén a beszámolási kötelezettség különös jelentőséggel bír, mivel lehetővé teszi a közpénzből finanszírozott tevékenységek elkülönített

²⁷¹ Áht. 63–67. §; KEHlr. 5.§; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 111-113., SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 9-12; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 272-274

²⁷² Alaptörvény 39. cikk, Áht. 61–71. §; Számv.tv. 15–16. §, 18–20. §., 165–169. §

²⁷³ Számv.tv 15–16. §, 165–169. §; 479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes egyéb szervezetek beszámoló-készítési és könyvvizetési sajátosságairól.

²⁷⁴ Szt. 165–169. §.

²⁷⁵ Eftv. 2§

²⁷⁶ Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés; Ehtv.10. § (1)–(3) bekezdés; 18. §; vö. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, valamint 8/2016. (IV. 6.) AB határozat

bemutatását és a közpénz felhasználásának utólagos ellenőrzését.²⁷⁷ Az adatszolgáltatási kötelezettség biztosítja, hogy az ellenőrző szervek feladataik ellátása során a közpénzek felhasználásának vizsgálatához szükséges adatokat, nyilvántartásokat és egyéb dokumentumokat megismerjék.²⁷⁸ Az adatszolgáltatási kötelezettség ugyanakkor kizárólag a közpénzek felhasználásával összefüggő adatokra terjedhet ki. Nem alapoz meg általános betekintési jogosultságot az egyházi autonómia körébe tartozó vallási, hitelvi vagy belső szervezeti kérdésekbe.²⁷⁹

A garanciális eszközök körébe tartozik továbbá a dokumentációs és iratmegőrzési kötelezettség. A számviteli bizonylatok, szerződések és egyéb gazdálkodási dokumentumok megőrzése biztosítja, hogy a közpénzügyi források felhasználása az ellenőrzés időpontjában utólag is rekonstruálható és igazolható legyen.²⁸⁰ A nyilvántartási, beszámolási, adatszolgáltatási és dokumentummegőrzési kötelezettségek ezért együttesen teremtik meg a külső államháztartási kontroll tényleges gyakorolhatóságának feltételeit.

A külső államháztartási kontroll intézményei eltérő szinten és funkcióval kapcsolódnak az egyházfinanszírozáshoz: az Országgyűlés a költségvetési keretek és a végrehajtás parlamenti kontrollját, az ÁSZ a külső pénzügyi ellenőrzést, a KEHI pedig a jogszabályban meghatározott kormányzati ellenőrzést gyakorolja. Ezek a kontrollmechanizmusok eltérő jogalapon és eszközökkel működnek, együttesen azonban a közpénzekkel való gazdálkodás szabályszerűségét és ellenőrizhetőségét szolgálják. Működésük gyakorlati feltételeit a nyilvántartási, beszámolási, adatszolgáltatási és dokumentációs kötelezettségek, mint garanciális eszközök biztosítják. Az ellenőrzés minden esetben az adott szerv jogszabályban meghatározott hatásköréhez és a közpénzügyi relevanciájú tevékenységhez igazodik, ezért nem jelent általános felügyeletet az egyház működése felett.

A külső államháztartási kontrolltól elkülönül az egyes költségvetési támogatásokhoz kapcsolódó kontroll, amely közvetlenül az adott támogatás feltételeinek teljesítésére és rendeltetésszerű felhasználására irányul.

3.2. A költségvetési támogatásokhoz kapcsolódó kontroll

²⁷⁷ Számv.tv.; 479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes egyéb szervezetek beszámolókészítési és könyvvizelési kötelezettségeinek sajátosságairól.

²⁷⁸ ASZtv. 28–31. §; Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés; Ehtv.10. §

²⁷⁹ Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés, 39. cikk; Ehtv.10. § (1)–(3) bekezdés; vö. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

²⁸⁰ Alaptörvény 39. cikk, Számvtv. 169. §; az egyes támogatási programokra irányadó különös megőrzési kötelezettségek.

3.2.1. A támogatási kontroll funkciója és terjedelme

A költségvetési támogatások ellenőrzése a támogatási jogviszonyhoz kapcsolódó sajátos kontroll. A támogatás odaítélésével és folyósításával a jogviszony nem zárul le: a kedvezményezett a támogatás felhasználása során köteles teljesíteni a jogszabályban, a támogatási okiratban vagy a támogatási szerződésben meghatározott pénzügyi, szakmai és egyéb feltételeket, amelyek teljesítése ellenőrizhető.²⁸¹

A támogatási kontroll közvetlen tárgya annak vizsgálata, hogy a kedvezményezett jogosult volt-e a támogatásra, azt a meghatározott célra és feltételek szerint használta-e fel, valamint teljesítette-e az elszámolási és szakmai kötelezettségeit. Az ellenőrzés ezért a támogatási jogviszony teljes folyamatához kapcsolódhat, a jogosultság vizsgálatától a támogatás felhasználásán keresztül a pénzügyi elszámolás és szakmai beszámoló elfogadásáig.²⁸²

A támogatási kontroll funkcionálisan kapcsolódik a külső államháztartási kontrollhoz, de közvetlen tárgya eltér attól. Míg az utóbbi az arra feljogosított állami szervek által gyakorolt intézményes közpénzügyi ellenőrzés, a támogatási kontroll közvetlenül az adott támogatási jogviszonyból eredő kötelezettségek teljesítését vizsgálja. A két kontrollforma ezért egymás mellett, egymást kiegészítve érvényesülhet.²⁸³

3.2.2. A támogatási kontroll intézményei és mechanizmusai

A támogatási kontroll gyakorlása nem egyetlen szervhez kötődik. Az ellenőrzési jogosultság az adott támogatási konstrukció szabályaitól függően a támogatóhoz, a fejezetet irányító szervhez, támogatáskezelőhöz vagy más, jogszabályban kijelölt közreműködő szervezethez kapcsolódhat. Ezek a szervek feladataikhoz igazodóan ellenőrizhetik a támogatási feltételek teljesítését, a támogatás felhasználását, valamint a kedvezményezett pénzügyi és szakmai elszámolását.²⁸⁴

Sajátos szerepet tölt be a **Magyar Államkincstár (MÁK)**, amely nem általános külső államháztartási ellenőrző szerv, hanem a költségvetés végrehajtásában közreműködő központi költségvetési szerv.²⁸⁵ Jogszabályban meghatározott támogatási jogviszonyokban ugyanakkor a támogatások folyósításához, elszámolásához és ellenőrzéséhez kapcsolódó feladatokat is elláthat. Ellenőrzési jogosultsága ezért mindig az adott jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörhöz kötött.

²⁸¹ Áht. 53/A–59. §; Ávr. 84–102/B. §.

²⁸² Áht. 53/A–59. §; Ávr. 84–102/B. §.

²⁸³ HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 85-86., SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 12-14; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 211-214.

²⁸⁴ Áht. 53/A–59. §; Ávr. 84–102/B. §.

²⁸⁵ HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 85-86., SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 12-14; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 211-214,

A támogatási jogviszony központi ellenőrzési mechanizmusa a támogatás felhasználásának ellenőrzés. Ennek során az ellenőrző szerv azt vizsgálja, hogy a kedvezményezett a támogatást a jogszabályban, a támogatási okiratban vagy a támogatási szerződésben meghatározott célra használta-e fel, valamint teljesítette-e a támogatási feltételeket. Az ellenőrzés rendszerint magában foglalja a pénzügyi elszámolás, a szakmai beszámoló, valamint a vállalt szakmai kötelezettségek teljesítésének vizsgálatát.²⁸⁶ Az ellenőrzés dokumentumalapú, amelyet szükség szerint helyszíni ellenőrzés egészítheti ki.²⁸⁷

A támogatási kontrollhoz közvetlen jogkövetkezmények is kapcsolódhatnak. A támogatási feltételek megsértése, illetve a jogosulatlan vagy nem rendeltetésszerű felhasználás esetén az irányadó szabályozás alapján sor kerülhet különösen a támogatás folyósításának felfüggesztésére, a támogatás részleges vagy teljes visszakövetelésére, illetve más, az adott támogatási jogviszonyhoz kapcsolódó intézkedésre.²⁸⁸ A jogkövetkezmény az adott támogatási konstrukció szabályaitól függ.

3.2.4. A támogatási kontroll garanciális eszközei

A támogatási kontroll általános számviteli, nyilvántartási és dokumentációs feltételei mellett sajátos garanciális szerepet töltenek be a támogatási jogviszony tartalmát meghatározó dokumentumok és kötelezettségek. A **támogatási okirat vagy támogatási szerződés** rögzíti a támogatás célját, összegét és felhasználásának feltételeit, a kedvezményezett kötelezettségeit, valamint az ellenőrzés és a jogkövetkezmények kereteit.²⁸⁹ A támogatási jogviszony teljes tartama alatt ezek a dokumentumok jelölik ki az ellenőrzési jogosultságok terjedelmét és tartalmát.

Ehhez kapcsolódik a **pénzügyi elszámolási és szakmai beszámolási kötelezettség**, amelynek teljesítésével a kedvezményezett igazolja a támogatás rendeltetésszerű felhasználását és a vállalt szakmai feladatok teljesítését. Az elszámolás alapját különösen a számviteli bizonylatok, pénzügyi nyilvántartások, szerződések, teljesítésigazolások és egyéb, a támogatás felhasználásával összefüggő dokumentumok képezik.²⁹⁰

A támogatási jogviszony garanciális rendszerének is szerves részét képezik a **dokumentációs, az iratőrzési és adatszolgáltatási kötelezettségek** is. A kedvezményezett köteles a támogatás felhasználását alátámasztó bizonylatokat, szerződéseket, elszámolásokat, szakmai

²⁸⁶ Áht. 53/A–59.§

²⁸⁷ Ávr. 95–100.§

²⁸⁸ Áht. 53/A. § (2)–(4) bekezdés; Ávr. 97–99. §; a jogosulatlanul igénybe vett támogatások visszakövetelésére vonatkozó különös támogatási szabályok.

²⁸⁹ Áht. 53/A–59. §; Áht.Ávr. 84–102/B. §.

²⁹⁰ Áht. 53/A. §; az egyes támogatási szerződések és támogatási okiratok elszámolási rendelkezései.

beszámolókat és egyéb dokumentumokat megfelelően nyilvántartani és az előírt ideig megőrizni, továbbá azokat az ellenőrzésre jogosult szervek rendelkezésére bocsátani.²⁹¹ Ez biztosítja, hogy a támogatás felhasználása és a támogatási feltételek teljesítése utólag is rekonstruálható és ellenőrizhető legyen.²⁹² A támogatási jogviszonyból eredő ellenőrzési jogosultságok garanciális rendszeréhez is hozzá tartozik a helyszíni ellenőrzés lehetősége.²⁹³ A támogatási jogviszony sajátos garanciális elemét képezik továbbá a támogatási feltételek megsértéséhez kapcsolódó **jogkövetkezmények**, különösen a jogosulatlanul igénybe vett vagy nem rendeltetésszerűen felhasznált támogatás visszakövetelésének lehetősége.²⁹⁴

3.3. A bevételi oldali finanszírozás adójogi kontrollja

A bevételi oldali finanszírozási eszközök ellenőrzése az adójogi jogviszonyokhoz kapcsolódik. Az adójogi kontroll meghatározó intézménye a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), amely az adóhatósági ellenőrzés keretében vizsgálhatja az adókötelezettségek teljesítését, valamint az adómentességek és adókedvezmények igénybevételéhez kapcsolódó törvényi feltételek fennállását.²⁹⁵ A NAV ellenőrzési tevékenysége nem az egyházi státuszhoz, hanem az adóalanyi minőséghez és az adójogi jogviszonyokhoz kapcsolódik.²⁹⁶

Az adóhatósági ellenőrzések az adóigazgatási eljárás keretében valósulnak meg. Az ellenőrzés során a NAV a jogszabályban meghatározott keretek között vizsgálhatja az adókötelezettségek teljesítését, valamint az ezek alapjául szolgáló adatokat, nyilvántartásokat és bizonylatokat. Az ellenőrzés megállapításai alapján az adóhatóság az adójogi szabályokban meghatározott intézkedéseket és jogkövetkezményeket alkalmazhat. Az ellenőrzés eredményeként az adóhatóság a jogszabályban meghatározott intézkedéseket alkalmazhat, illetve – jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén – adóhatósági határozatot hozhat.²⁹⁷

Az adójogi kontroll garanciális eszközeit különösen az adózási nyilvántartási, bizonylatmegőrzési és adatszolgáltatási kötelezettségek, valamint az adóhatóság ellenőrzési és jogkövetkezmény-alkalmazási jogosultságai alkotják, amelyek az adójogi feltételek teljesítésének utólagos ellenőrizhetőségét biztosítják.

3.4. Nemzeti vagyonból történő juttatások kontrollja

²⁹¹ Számv.tv. 166–169. §; Áht.53/A. §.

²⁹² Áht. 53/A–59. §; Áht.Ávr. 84–102/B. §.

²⁹³ Ávr.; az egyes támogatási jogviszonyokra irányadó támogatási okiratok és támogatási szerződések.

²⁹⁴ Áht. 53/A–59. §; Ávr. 84–102/B. §.

²⁹⁵ Art., NAVtv. 1–3. §., LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 179-182

²⁹⁶ Air. 1–3. §.

²⁹⁷ Art. 1–4. §, 89–140. §

3.4.1. A nemzeti vagyonból történő juttatások kontrolljának funkciója és terjedelme

A nemzeti vagyonból történő juttatások esetében az állam nem költségvetési támogatást nyújt, hanem a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelem tulajdonjogát, használatát, vagyonkezelését vagy más vagyoni jogosultságot biztosít az egyház számára. Ezeknek a juttatásoknak a sajátos jogi természete miatt kontrolljuk részben eltér a költségvetési finanszírozás ellenőrzésétől.²⁹⁸

A kontroll elsődleges funkciója annak biztosítása, hogy a nemzeti vagyon átadása, kezelése, használata és hasznosítása megfeleljen a jogszabályi előírásoknak és a felelős vagyongazdálkodás követelményeinek. Az ellenőrzés ezért kiterjedhet különösen a juttatás jogalapjára és jogszerűségére, a vagyonkezelési vagy használati jogviszony feltételeinek teljesítésére, valamint a vagyonelem rendeltetésszerű használatára.²⁹⁹

A kontroll tárgya ebben az esetben sem az egyház működésének egésze, hanem a nemzeti vagyonhoz kapcsolódó vagyongazdálkodási jogviszony. A kontroll terjedelme kiterjedhet különösen a juttatás jogalapjának fennállására, a vagyonjuttatás jogszerűségére, a vagyonkezelési vagy használati jogviszony feltételeinek teljesítésére, a vagyonelemek rendeltetésszerű használatára, valamint a vagyonkezelési és elszámolási kötelezettségek teljesítésére. A kontroll ugyanakkor nem terjedhet ki az egyházi autonómia körébe tartozó vallási, hitelvi, liturgikus vagy belső szervezeti kérdésekre.

3.4.2. A nemzeti vagyonból történő juttatások kontrolljának intézményei és mechanizmusai

A nemzeti vagyonhoz kapcsolódó kontroll több, eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkező állami szereplő, valamint az általuk gyakorolt vagyongazdálkodási és ellenőrzési jogosultságok útján valósul meg. Sajátossága, hogy a kontroll középpontjában a tulajdonosi joggyakorlás, a vagyongazdálkodási jogviszony nyomon követése és a külső pénzügyi ellenőrzés áll.

Az ellenőrzési és felügyeleti jogosultságok terjedelmét minden esetben a nemzeti vagyonra vonatkozó jogszabályok, valamint az egyes vagyonjuttatások alapjául szolgáló jogviszonyok határozzák meg.³⁰⁰

Az Országgyűlés törvényalkotóként meghatározza a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapvető szabályait, valamint jogszabályban meghatározott esetekben dönthet egyes állami

²⁹⁸ SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 12-14; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 19, 25, 97-98, 114-125, BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás ... i.m.* 11-15., BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i.m.* 4-12.

²⁹⁹ Alaptörvény 38. cikk; 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról; SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 12-14.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i.m.* 4-12.

³⁰⁰ Alaptörvény 38. cikk; Nvtv. 7-17.§

vagyon elemek tulajdonjogának átruházásáról is. Szerepe ezért elsősorban normatív és döntéshozói, nem pedig az egyedi vagyongazdálkodási jogviszonyok közvetlen ellenőrzésére irányul.³⁰¹

A Kormány a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás kereteinek kialakításáért, valamint a tulajdonosi joggyakorlás szervezeti rendszerének működtetéséért felel. Ezt a feladatát a jogszabályban kijelölt tulajdonosi joggyakorlók útján látja el, amelyek az állam nevében döntenek a nemzeti vagyon tulajdonba adásáról, vagyonkezelésbe adásáról, használatának átengedéséről vagy egyéb hasznosításáról. Feladatuk egyúttal a vagyongazdálkodási jogviszonyok nyomon követése és a vagyonjuttatások jogszerű lebonyolításának biztosítása, a vagyongazdálkodási jogviszonyból eredő kötelezettségek teljesítésének nyomon követése.³⁰²

A nemzeti vagyon kezelésében és hasznosításában meghatározó szerepet töltenek be a vagyonkezelő szervezetek, amelyek a rájuk bízott állami vagyonnal a jogszabályoknak és a tulajdonosi joggyakorló döntéseinek megfelelően gazdálkodnak. A vagyonkezelési jogviszonyokhoz kapcsolódó ellenőrzési jogosultságok elsődleges célja annak biztosítása, hogy a vagyonkezelés megfeleljen a törvényesség, a rendeltetésszerű használat és a felelős vagyongazdálkodás követelményeinek.³⁰³

A nemzeti vagyonból történő juttatások kontrolljában kiemelt szerepet tölt be az Állami Számvevőszék, amely alkotmányos feladatkörében ellenőrzi a nemzeti vagyon kezelésének jogszerűségét, szabályszerűségét és eredményességét. Az ellenőrzés során az Állami Számvevőszék jogosult a vizsgálatához szükséges dokumentumok, nyilvántartások és egyéb adatok megismerésére, valamint ellenőrzési jelentésben értékeli a vagyongazdálkodás jogszerűségét.³⁰⁴ Az Állami Számvevőszék ellenőrzési hatásköre kizárólag a nemzeti vagyonhoz kapcsolódó közjogi jogviszonyokra terjed ki, és nem érintheti az egyházi autonómia körébe tartozó vallási, hitelvi vagy belső szervezeti kérdéseket.³⁰⁵

A nemzeti vagyonból történő juttatások kontrolljának intézményrendszerét kiegészíthetik mindazon állami szervek és szervezetek, amelyek jogszabály alapján közreműködnek a nemzeti vagyon kezelésében, hasznosításában vagy ellenőrzésében. Hatáskörük és ellenőrzési

³⁰¹ Alaptörvény 38. cikk; Nvtv. 7-17.§

³⁰² Nvtv. 7-17. §., SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 20-27; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 19, 25, 97-98, 114-125, BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i.m.* 11-12.

³⁰³ Nvtv. 11. § és 11/A-11/F. § (vagyonkezelés); az adott vagyonkezelési jogviszonyra irányadó különös jogszabályok.

³⁰⁴ Alaptörvény 43. cikk; ÁSZtv., HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 108-109., SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 5-8; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 255-287.

³⁰⁵ Alaptörvény 43. cikk; 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről, HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 108-109., SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 5-8; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 255-287.

jogosultságuk minden esetben az adott vagyongazdálkodási jogviszonyra irányadó jogszabályokból ered.³⁰⁶

Amennyiben a vagyongazdálkodási jogviszonyban a jogszabályban vagy a szerződésben meghatározott kötelezettségek megsértése állapítható meg, a kontrollmechanizmus részét képezik a jogviszonyból eredő jogkövetkezmények is. Ezek különösen a vagyonelem vagy használati jog megszüntetését, a vagyonelem visszaadására vonatkozó kötelezettséget, illetve egyéb, a jogszabályban vagy a szerződésben meghatározott intézkedések alkalmazását foglalhatják magukban.³⁰⁷

3.4.3. A nemzeti vagyonból történő juttatások kontrolljának garanciális eszközei

A nemzeti vagyonhoz kapcsolódó kontroll garanciális eszközei biztosítják, hogy a vagyonelem átadása, kezelése és használata dokumentálható és utólag ellenőrizhető legyen.³⁰⁸

Kiemelt jelentősége van a vagyonyuttatás alapjául szolgáló döntések és jogügyletek dokumentálásának, valamint a vagyonyilvántartási kötelezettségeknek, amelyek lehetővé teszik a vagyonelem, a hozzá kapcsolódó jogosultságok és a vagyongazdálkodási jogviszony nyomon követését.³⁰⁹ Ezeket egészítik ki a dokumentációs, adatszolgáltatási, elszámolási és iratmegőrzési kötelezettségek. A vagyonelem vagy használó az adott jogviszonyra irányadó szabályok szerint köteles biztosítani az ellenőrzéshez szükséges adatok és dokumentumok rendelkezésre állását, ezáltal lehetővé téve a vagyon rendeltetésszerű használatának és a vállalt kötelezettségek teljesítésének ellenőrzését.³¹⁰

A nemzeti vagyonhoz kapcsolódó kontroll a vagyongazdálkodási jogviszony teljes időtartamát átfoghatja, a vagyonelem átadásától annak használatán és kezelésén át a jogviszony megszűnéséig.³¹¹ Az intézményi és ellenőrzési mechanizmusokat a dokumentációs, nyilvántartási, adatszolgáltatási és egyéb garanciális eszközök egészítik ki, amelyek biztosítják a vagyongazdálkodási jogviszony nyomon követhetőségét és utólagos ellenőrizhetőségét. A kontroll közvetlen tárgya a nemzeti vagyon átadásához, kezeléséhez, használatához és hasznosításához kapcsolódó jogviszony, ezáltal a rendszer a nemzeti vagyon védelmét és a felelős vagyongazdálkodás követelményeinek érvényesülését szolgálja, az egyházi autonómia körébe tartozó, ezen jogviszonnyal össze nem függő kérdések érintése nélkül.

³⁰⁶ Nvtv. 11.§, 13-15/A.§

³⁰⁷ Nvtv. 11.§; valamint az adott vagyonelem vagy használati jogviszonyra irányadó szerződéses és különös jogszabályi rendelkezések.

³⁰⁸ Alaptörvény 38. cikk; Nvtv. 11.§, 13-15.§

³⁰⁹ Nvtv. 10.§

³¹⁰ Nvtv., különösen annak 13-16.§; ÁSZtv.

³¹¹ Alaptörvény 38. cikk; Nvtv., különösen 7–11. §

3.5. Az európai uniós és nemzetközi közpénzügyi források kontrollja

3.5.1. Az európai uniós és nemzetközi közpénzügyi kontroll funkciója és terjedelme

Az egyházak által igénybe vett európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi források felhasználása sajátos, többszintű kontrollrendszer alá tartozik.³¹² Az ellenőrzésük nem kizárólag a magyar államháztartási kontroll keretei között valósul meg. A nemzetközi eredetű közpénzek felhasználására a támogatást nyújtó szervezet vagy finanszírozási mechanizmus saját pénzügyi és ellenőrzési szabályai is irányadók, amelyek a hazai jogi követelményekkel együtt érvényesülnek.³¹³

Az európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi kontroll elsődleges funkciója annak biztosítása, hogy a támogatások felhasználása megfeleljen az alkalmazandó pénzügyi és támogatási szabályoknak, valamint az adott program céljainak és a vállalt szakmai eredményeknek. Az európai uniós források esetében a kontroll egyúttal az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét is szolgálja, amely a tagállamok és az uniós intézmények együttműködésén alapul.³¹⁴

A támogatások felhasználását a tagállami szervek mellett a finanszírozást biztosító európai uniós vagy nemzetközi szervezetek is ellenőrzik. Az ellenőrzési jogosultságok terjedelmét az uniós és nemzetközi pénzügyi szabályok, valamint az adott támogatási jogviszonyra irányadó szerződéses feltételek határozzák meg. Az ellenőrzés a támogatási jogosultság és a támogatási feltételek vizsgálatától a projekt pénzügyi és szakmai végrehajtásának ellenőrzésén keresztül a támogatás felhasználásának elszámolásáig tart, illetve egyes támogatási konstrukciókban az ellenőrzés a projekt lezárását követő fenntartási időszakra is kiterjed.³¹⁵ Az ellenőrzés kizárólag a támogatás felhasználására, a támogatási feltételek teljesítésére és a támogatási célok megvalósulására terjedhet ki, és nem érintheti az egyházi autonómia körébe tartozó vallási, hitelvi, liturgikus vagy belső szervezeti kérdéseket.³¹⁶

3.5.2. Az európai uniós és nemzetközi közpénzügyi kontroll intézményei és mechanizmusa

Az európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi források kontrollja többszintű intézményi rendszerben valósul meg, amelyben a hazai végrehajtó és ellenőrző szervek mellett a

³¹² HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i.m.* 113-117., SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 67-70.

³¹³ Különösen, Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 Rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (Financial Regulation)

³¹⁴ EUMSZ 317. és 325. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 Rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (Financial Regulation)

³¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete, különösen 65. és 69–82. cikk; az egyéb nemzetközi támogatások esetében az adott finanszírozási mechanizmus monitoring- és ellenőrzési szabályai.

³¹⁶ Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés; az adott támogatási program kedvezményezett ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések.

finanszírozást biztosító európai uniós, illetve nemzetközi szervezetek is részt vesznek. Az ellenőrzés különböző formái – így különösen a monitoring, az audit, a dokumentumalapú és helyszíni vizsgálatok, valamint a szabálytalansági és pénzügyi korrekciós eljárások – az egyes intézmények feladat- és hatásköréhez igazodnak.³¹⁷

Az európai uniós források ellenőrzésében központi szerepet tölt be az **Európai Bizottság**, amely az Európai Unió költségvetésének végrehajtásáért felelős intézményként felügyeli az uniós támogatások szabályszerű felhasználását. Biztosítja az európai uniós támogatási rendszerek működésének felügyeletét, valamint az uniós pénzügyi szabályok egységes érvényesülését.³¹⁸ Az uniós pénzügyi kontroll további intézménye az **Európai Számvevőszék**, amely az Európai Unió külső pénzügyi ellenőrző szerveként vizsgálja az uniós források kezelésének jogszerűségét és eredményességét.³¹⁹ Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgálja továbbá az **Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)**, amely az uniós költségvetést érintő csalások, korrupciós cselekmények és egyéb szabálytalanságok kivizsgálásában működik közre.³²⁰

A tagállami végrehajtás intézményrendszerében meghatározó szerepet töltenek be az egyes programokért felelős irányító hatóságok, a közreműködő szervezetek és az audit hatóságok. Ezek felelősek a támogatási programok végrehajtásáért, a kedvezményezettekkel fennálló támogatási jogviszonyok kezeléséért és az uniós források ellenőrzéséért. Magyarországon az audit hatósági feladatokat az **Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF)** látja el.³²¹ Az európai uniós pénzügyi érdekek hazai védelmét egészíti ki az Integritás Hatóság, amely jogszabályban meghatározott feladatkörében az uniós forrásokat érintő szabálytalanságok, összeférhetetlenségi helyzetek és korrupciós kockázatok megelőzésében és feltárásában működik közre.

A kontrollrendszer működésének alapvető mechanizmusai közé tartozik a monitoring és projektkövetés, amely a projekt pénzügyi és szakmai előrehaladásának, valamint a vállalt eredmények teljesülésének folyamatos nyomon követésére szolgál.³²² Ezt egészítik ki az audit-

³¹⁷ EUMSZ 317. és 325. cikk; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete, különösen 69–82. és 103–104. cikk.

³¹⁸ EUMSZ 317. cikk

³¹⁹ EUMSZ 317. cikk; Európai Parlament és Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete (Financial Regulation); EUMSZ 285–287. cikk.

³²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

³²¹ (EU) 2021/1060 rendelet 71–77. cikk; 2022. évi XLIV. törvény az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról

³²² Regulation on the implementation of the EEA Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 11–13; Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 12–13.; UNESCO

és pénzügyi ellenőrzések,³²³ valamint a dokumentumalapú és helyszíni vizsgálatok, amelyek a költségek elszámolhatóságát, a beszerzések és egyéb támogatási feltételek teljesítését, illetve a projekt tényleges megvalósulását vizsgálhatják.³²⁴ A feltárt szabálytalanságokhoz az alkalmazandó szabályozás szerint pénzügyi korrekció, visszakövetelés vagy más jogkövetkezmény kapcsolódhat.³²⁵

Az Európai Unió kívüli nemzetközi támogatási programok esetében az ellenőrzési feladatokat a finanszírozó nemzetközi szervezetek vagy az általuk kijelölt ellenőrző intézmények látják el. Az ellenőrzési jogosultságok körét minden esetben az adott finanszírozási program szabályrendszere és a támogatási jogviszony tartalma határozza meg. Ide tartoznak különösen az Európai Gazdasági Térség³²⁶ és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus³²⁷ támogatási rendszerei, valamint egyéb nemzetközi fejlesztési és kulturális programok. Ezek ellenőrzési intézményrendszerének meghatározó szereplője a Financial Mechanism Office (FMO), amely a donor államok által létrehozott központi koordináló és felügyeleti szervezatként működik. Az intézményrendszer részét képezik továbbá a programoperátorok, valamint a donor államok és a kedvezményezett állam ellenőrzési feladatokat ellátó szervei.

Az Európai Gazdasági Térség és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus programok esetében a projektmonitoring, az időszakos pénzügyi és szakmai jelentések, valamint az auditeljárások alkotják a kontroll alapvető eszközeit³²⁸ és ezt egészítik ki a korrekciós és visszakövetési eljárások.³²⁹ Hasonló mechanizmusok jelennek meg az UNESCO kulturális programjaiban, az

Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, különösen a monitoringra és jelentéstételre vonatkozó rendelkezések.

³²³ EUMSZ 287. cikk; CPR-rendelet 77–80. cikk; World Bank Procurement Regulations for IPF Borrowers; Financial Management Manual for World Bank Investment Project Financing Operations; továbbá az egyes regionális fejlesztési bankok (pl. European Bank for Reconstruction and Development, Asian Development Bank) projektellenőrzési és audit szabályzatai; Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2021–2028, Annex II; Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2021–2028, Chapter 12 (Monitoring and Evaluation), Chapter 13 (Control Systems and Audit); továbbá Regulation on the implementation of the EEA Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 11–13.

³²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete 74. cikk, 77–80. cikk.

³²⁵ EUMSZ 285–287. cikk, 317. cikk; Európai Parlament és Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete (Financial Regulation) 101–104. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete 103–104. cikk.

³²⁶ Regulation on the implementation of the EEA Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 11–13; Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 12–13.

³²⁷ Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2021–2028, Annex II; Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2021–2028, Chapter 12 (Monitoring and Evaluation), Chapter 13 (Control Systems and Audit); továbbá Regulation on the implementation of the EEA Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 11–13.

³²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete. 69–104. cikk.

³²⁹ Regulation on the implementation of the EEA Financial Mechanism 2021–2028, Chapter 12–13; Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2021–2028, Chapter 12–13.

Európa Tanács Fejlesztési Bankja által finanszírozott beruházások, valamint a Világbank és más nemzetközi fejlesztési intézmények finanszírozási rendszereiben is.³³⁰

Az alkalmazott ellenőrzési mechanizmusok konkrét tartalmát minden esetben az adott támogatási program szabályrendszere és a támogatási jogviszony határozza meg.

3.5.4. Az európai uniós és nemzetközi közpénzügyi kontroll garanciális eszközei

Az európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi források kontrollját olyan garanciális kötelezettségek egészítik ki, amelyek biztosítják a támogatások felhasználásának dokumentálhatóságát, nyomon követhetőségét és utólagos ellenőrizhetőségét. Ezek a garanciák nem önálló ellenőrzési mechanizmusok, hanem olyan jogi és adminisztratív kötelezettségek, amelyek megalapozzák az ellenőrzési rendszer működését és biztosítják a közpénzügyi források felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát.³³¹

A garanciális rendszer alapvető elemei a **beszámolási és elszámolási kötelezettségek**. A kedvezményezett a támogatási program szabályai szerint pénzügyi és szakmai jelentésekben számol be a projekt előrehaladásáról, a támogatás felhasználásáról és a vállalt eredmények teljesítéséről, a projekt lezárásakor pedig záró elszámolási és beszámolási kötelezettség is terhelheti.³³²

Ehhez kapcsolódnak a **dokumentációs, nyilvántartási, iratmegőrzési és adatszolgáltatási kötelezettségek**. A kedvezményezett köteles a támogatás felhasználását alátámasztó dokumentumokat az alkalmazandó szabályok szerint vezetni és megőrizni, továbbá azokat és az ellenőrzéshez szükséges adatokat az arra jogosult szervek rendelkezésére bocsátani. E

³³⁰ World Bank Procurement Regulations for IPF Borrowers; Financial Management Manual for World Bank Investment Project Financing Operations; továbbá az egyes regionális fejlesztési bankok – különösen a European Bank for Reconstruction and Development és az Asian Development Bank – projektellenőrzési és auditszabályzatai; Council of Europe Development Bank, CEB Environmental and Social Safeguards Policy; CEB Project Monitoring and Reporting Framework; Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2021–2028, Annex II; Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2021–2028, Chapter 12 (Monitoring and Evaluation), Chapter 13 (Control Systems and Audit); Regulation on the implementation of the EEA Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 11–13; továbbá UNESCO Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, különösen a monitoringra és jelentéstételre vonatkozó rendelkezések.

³³¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (Financial Regulation); a z Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete

³³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (CPR-rendelet) 41., 42., 69–71. cikk; Regulation on the implementation of the EEA Financial Mechanism 2021–2028, Chapter 11.

kötelezettségek teszik lehetővé, hogy a támogatás felhasználása és a támogatási feltételek teljesítése utólag is rekonstruálható és ellenőrizhető legyen.³³³

A garanciális eszközök körébe tartoznak továbbá az **iratmegőrzési és hozzáférési kötelezettségek**. Az európai uniós és nemzetközi támogatások kedvezményezettjei kötelesek a projektekhez kapcsolódó dokumentációt a jogszabályokban vagy támogatási feltételekben meghatározott időtartamig megőrizni.³³⁴ Ezzel párhuzamosan biztosítaniuk kell az ellenőrző szervek számára a dokumentumokhoz való hozzáférést, valamint az ellenőrzések lefolytatásához szükséges információk rendelkezésre bocsátását.³³⁵

A garanciális rendszer részét képezik az **adatszolgáltatási és információszolgáltatási kötelezettségek** is. A kedvezményezettek kötelesek az ellenőrző szervek részére a támogatási jogviszony teljes időtartama alatt rendelkezésre bocsátani a szükséges adatokat, dokumentumokat és egyéb információkat, valamint biztosítani az ellenőrzések lefolytatásához szükséges együttműködést.³³⁶

Az európai uniós és nemzetközi támogatási programok sajátos garanciális eszközét jelentik a **fenntartási és utókövetési kötelezettségek**. A kedvezményezettek kötelesek a támogatással létrehozott beruházást, fejlesztést vagy szolgáltatást a támogatási feltételekben meghatározott időtartam alatt fenntartani és az eredeti célnak megfelelően működtetni. Ennek elmulasztása a támogatási jogviszonyban meghatározott pénzügyi jogkövetkezményeket vonhat maga után.³³⁷

A garanciális rendszer részét képezik továbbá a **nyilvánossági és tájékoztatási kötelezettségek** is. A kedvezményezettek kötelesek eleget tenni a támogatási programok kommunikációs és tájékoztatási előírásainak, amelyek elősegítik a közpénzek felhasználásának átláthatóságát és a támogatások eredményeinek megismerhetőségét.³³⁸

Az európai uniós és egyéb nemzetközi közpénzügyi források kontrollja programonként eltérő intézményi és eljárási keretek között valósul meg, közös rendeltetése azonban a források jogszerű, rendeltetésszerű és ellenőrizhető felhasználásának, valamint a finanszírozó pénzügyi

³³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete 72–74. cikk; Financial Regulation 129–133. cikk.

³³⁴ A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 169. §; továbbá az egyes támogatási szerződések és támogatási programok dokumentummegőrzési előírásai.

³³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete 82. cikk; Financial Regulation 132. cikk; Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2021–2028, Chapter 13.

³³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete 40–42. cikk.

³³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete 65. cikk; az egyes támogatási szerződésekben meghatározott fenntartási kötelezettségek; CEB Project Monitoring and Reporting Framework.

³³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete 47–50. cikk; az Európai Bizottság kommunikációs és láthatósági követelményei; EGT és Norvég Alapok kommunikációs útmutatói.

érdekei védelmének biztosítása.³³⁹ Az ellenőrzési mechanizmusok működését a beszámolási, dokumentációs, nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségek, valamint az egyes programokhoz kapcsolódó további garanciális eszközök teszik lehetővé. Az egyházi kedvezményezettek esetében e kontroll az adott támogatási jogviszonyból eredő kötelezettségek teljesítésére korlátozódik, és nem jelent általános ellenőrzési jogosultságot az egyház autonóm működése felett.³⁴⁰

³³⁹ EUMSZ 317. és 325. cikk; az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról; az egyéb nemzetközi források tekintetében az adott finanszírozási mechanizmus ellenőrzési szabályai.

³⁴⁰ Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés; az adott uniós vagy nemzetközi támogatási program kedvezményezetti ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések.

[3] táblázat: A közpénzügyi kontrollrendszerek összehasonlító áttekintése

Szempont	Hazai költségvetési finanszírozás kontrollja	Nemzeti vagyonból történő juttatások kontrollja	Európai uniós források kontrollja	Egyéb nemzetközi közpénzügyi források kontrollja
A kontroll tárgya	A hazai költségvetési finanszírozáshoz kapcsolódó jogviszonyok	A nemzeti vagyon átadásához, kezeléséhez, használatához és hasznosításához kapcsolódó jogviszonyok	Az európai uniós forrásból finanszírozott támogatási jogviszonyok és projektek	Az egyéb nemzetközi közpénzügyi forrásból finanszírozott támogatási jogviszonyok és projektek
Fő jogi alapok	Alaptörvény 39. és 43. cikk; Áht.; Ávr.; ÁSZtv.; adóigazgatási és támogatási szabályok	Alaptörvény 38. és 43. cikk; Nvtv.; az adott vagyongazdálkodási jogviszonyra irányadó szabályok	EUMSZ 285–287., 317. és 325. cikk; Financial Regulation; CPR-rendelet; programspecifikus szabályok	Az adott finanszírozási mechanizmust létrehozó nemzetközi vagy egyéb jogi aktusok, finanszírozási megállapodások és programszabályok
Meghatározó intézmények	Országgyűlés, ÁSZ, KEHI, NAV; a támogatási kontroll körében a támogató, támogatáskezelő és más kijelölt szervek	Tulajdonosi joggyakorló; ÁSZ; az adott vagyongazdálkodási jogviszonyban ellenőrzési jogosultsággal rendelkező szervek	Európai Bizottság, Európai Számvevőszék, OLAF; irányító hatóságok; EUTAF; Integritás Hatóság és más, jogszabályban kijelölt szervek	A finanszírozó szervezet, illetve az általa vagy a programszabályok által kijelölt monitoring-, audit- és ellenőrző szervek; a kedvezményezett állam kijelölt szervei
Jellemző kontrollmechanizmusok	Parlamenti költségvetési kontroll, számvevőszéki és kormányzati ellenőrzés, adóhatósági ellenőrzés; támogatás-felhasználási, dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzés	Tulajdonosi kontroll, a vagyongazdálkodási jogviszony nyomon követése, számvevőszéki ellenőrzés, a jogviszonyhoz kapcsolódó jogkövetkezmények	Monitoring és projektkövetés, audit, dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzés, szabálytalansági eljárás és pénzügyi korrekció	Monitoring, audit és egyéb program szerinti ellenőrzések, valamint az adott finanszírozási mechanizmus szerinti korrekciós és visszakövetelési eljárások
Jellemző garanciális eszközök	Számviteli és nyilvántartási, beszámolási, dokumentációs, iratmegőrzési és adatszolgáltatási kötelezettségek; támogatásoknál pénzügyi és szakmai elszámolás	A vagyonyjuttatás dokumentálása, vagyonynyilvántartás, elszámolási, adatszolgáltatási és dokumentációs kötelezettségek	Pénzügyi és szakmai beszámolás, dokumentáció, nyilvántartás, iratmegőrzés és adatszolgáltatás; egyes programokban fenntartási és nyilvánossági kötelezettségek	Az adott program által előírt beszámolási, dokumentációs, adatszolgáltatási és egyéb garanciális kötelezettségek
Közös rendeltetés	A költségvetési finanszírozás jogszerűségének, szabályszerűségének és ellenőrizhetőségének biztosítása	A nemzeti vagyon védelme és a felelős, rendeltetésszerű vagyongazdálkodás biztosítása	Az uniós források szabályszerű felhasználása és az Unió pénzügyi érdekeinek védelme	A források programszabályoknak megfelelő felhasználása és a finanszírozó pénzügyi érdekeinek védelme

4. Belső egyházi kontrollmechanizmusok

Az egyházak gazdálkodásának ellenőrzése nem kizárólag külső közpénzügyi kontroll útján valósul meg. Az egyházi autonómia körében a vallási közösségek saját belső szabályaik alapján alakíthatják ki gazdálkodásuk és vagyonkezelésük ellenőrzési rendjét. A belső kontroll elsődleges funkciója az egyházi vagyon kezelésének, a gazdálkodás szabályszerűségének és a szervezeten belüli elszámoltathatóságnak a biztosítása.³⁴¹ A belső és a külső kontroll tárgya ugyanakkor nem azonos. Az autonóm egyházi gazdálkodás ellenőrzése elsődlegesen az egyház saját belső rendjéhez tartozik, míg közpénzügyi forrás vagy nemzeti vagyon felhasználása esetén az arra irányadó külső ellenőrzési szabályok is érvényesülnek. A belső egyházi kontroll ezért nem helyettesíti a közpénzügyi ellenőrzést, a közpénz felhasználása esetén a két kontrollrendszer egymás mellett működik.

4.1. A belső egyházi kontroll intézményei és mechanizmusai

A belső kontroll intézményi és eljárási rendje az egyes egyházak szervezeti felépítéséhez és belső jogához igazodik, ezért egységes egyházi kontrollmodell nem határozható meg. A különböző egyházi szabályozásokban ugyanakkor megjelennek a gazdálkodás felügyeletét, a vagyoni döntések kontrollját és a gazdasági elszámoltathatóságot szolgáló intézmények és eljárások.

A Katolikus Egyházban a kánonjog részletesen szabályozza az egyházi javak igazgatását. Az egyházmegyei gazdasági ügyekben sajátos feladatokat lát el a gazdasági tanács és az ökonómus, míg a vagyonkezelőket az egyházi javak kezelésével kapcsolatban nyilvántartási, számadási és egyéb kötelezettségek terhelik. A jelentősebb vagyoni ügyletekhez a kánonjog meghatározott esetekben előzetes hozzájárulást vagy engedélyt követel meg.³⁴²

A Magyarországi Református Egyház és a Magyarországi Evangélikus Egyház belső joga ugyancsak szabályozza az egyházi gazdálkodást, a költségvetés és beszámoló rendjét, a vagyonnal való gazdálkodást, valamint az ezekhez kapcsolódó ellenőrzési feladatokat.³⁴³

Ezek a példák azt mutatják, hogy a belső kontroll az egyház szervezeti rendszerébe épül be, és annak konkrét intézményeit, hatásköreit és eljárásait az adott egyház saját szabályozása határozza meg.

³⁴¹ NJOBVU, Ecuplancia Nyumbase – KAIRA, Benjamin – CHOWA, Taonaziso: *i.m.* 248–261.

³⁴² Codex Iuris Canonici cann. 1276–1289., különösen 1281–1288. kánonok; 492–494. kánonok (egyházmegyei gazdasági tanács és ökonómus).

³⁴³ Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról szóló 2013. évi IV. törvény www.reformatus.hu [2026.01.21], Magyarországi Evangélikus Egyház 2016. évi VI. törvény az egyházi háztartásról <https://zsinat.evangelikusoldal.hu/wp-content/uploads/sites/9/2025/06/2016.-evi-VI.-toerven.pdf> [2026.03.02.]

A belső kontroll jellemző mechanizmusai ennek megfelelően a gazdasági beszámoltatás, a gazdálkodás belső felülvizsgálata, valamint egyes vagyoni döntések előzetes jóváhagyása vagy engedélyezése. Ezekhez az adott egyház belső joga alapján a gazdálkodási kötelezettségek megsértéséhez kapcsolódó felelősségi mechanizmusok is társulhatnak.

4.2. A belső egyházi kontroll garanciális eszközei

A belső egyházi kontroll³⁴⁴ hatékony működését olyan belső jogi és adminisztratív garanciális eszközök biztosítják, amelyek lehetővé teszik az egyházi gazdálkodás dokumentálását, nyomon követhetőségét és belső ellenőrizhetőségét.³⁴⁵

A garanciális eszközök körébe tartoznak az egyházi gazdálkodásra vonatkozó belső szabályzatok, a gazdasági nyilvántartások, a rendszeres beszámolási kötelezettségek, valamint a dokumentációs és iratőrzési kötelezettségek. Ezek teszik lehetővé, hogy a vagyoni és gazdálkodási döntések utólag is nyomon követhetők, illetve az arra jogosult egyházi szervek által ellenőrizhetők legyenek. Garanciális eszközök az egyházi jogrendben meghatározott felelősségi szabályok, amelyek a gazdálkodási kötelezettségek megszegése esetén alkalmazhatók. A belső kontroll jelentősége különösen abban áll, hogy az autonóm gazdálkodás szabadságához szervezeten belüli felelősségi és ellenőrzési mechanizmusokat kapcsol. Közpénzügyi forrás felhasználása esetén azonban a belső garanciák mellett az adott forrásra irányadó külső közpénzügyi kontroll is érvényesül.

5. Összegző megállapítások

Az egyházfinanszírozás kontrollja nem egységes ellenőrzési rendszer, hanem a finanszírozás forrásához és jogi formájához igazodó, egymást kiegészítő kontrollrendszerek összessége. A hazai költségvetési finanszírozáshoz az államháztartási, támogatási és adójogi kontroll, a nemzeti vagyonból történő juttatásokhoz a vagyongazdálkodási kontroll, az európai uniós és egyéb nemzetközi forrásokhoz pedig az adott finanszírozási rendszer saját ellenőrzési mechanizmusai kapcsolódnak. Ezek működését a forrás jellegéhez igazodó garanciális

³⁴⁴ YOHANNA, Eunike Rhema – PUJININGSIH, Sri – JULIARDI, Dodik: *Internal Control Systems in Modern and Biblical Perspectives: Preventing Financial Fraud at the X Church in East Java*, Jurnal Riset Akuntansi dan Bisnis Airlangga 6, no. 1 (2021) 974-991., TETTEH, Lexis Alexander – MUDA, Paul – YAWSON, Isaac Kwafo – SUNU, Prince – AYAMGA, Timothy Azaa: *Accountability and Internal Control Practices: A Study of Church Fund Management*, Academy of Accounting and Financial Studies Journal 25, no. 6 (2021): 1–15.

³⁴⁵ A fejezet a belső kontroll funkcionális értelmezésénél figyelemmel van a COSO *Internal Control – Integrated Framework* keretrendszerére, amely a belső kontroll öt összefüggő elemét – a kontrollkörnyezetet, a kockázattértékelést, a kontrolltevékenységeket, az információt és kommunikációt, valamint a monitoringot – különíti el. A modell egyházi alkalmazhatóságát YOHANNA–PUJININGSIH–JULIARDI egy egyházi szervezet pénzügyi működésén keresztül vizsgálják, különös tekintettel a pénzügyi visszaélések megelőzésére, az elszámoltathatóságra és a pénzügyi integritás erősítésére. YOHANNA, Eunike Rhema – PUJININGSIH, Sri – JULIARDI, Dodik: *i. m.* 974–991.

eszközök – különösen a nyilvántartási, beszámolási, dokumentációs és adatszolgáltatási kötelezettségek – biztosítják.

A külső kontroll terjedelmét a finanszírozási vagy vagyongazdálkodási jogviszony és az ellenőrző szerv jogszabályban meghatározott hatásköre jelöli ki, az nem jelent általános felügyeletet az egyház működése felett. Ezzel párhuzamosan az egyházak belső kontrollmechanizmusai az autonóm gazdálkodás és vagyonkezelés belső ellenőrzését szolgálják, közpénzügyi forrás felhasználása esetén azonban nem helyettesítik a külső kontrollt. Az egyházfinanszírozás garanciális rendszere ezért a külső közpénzügyi és a belső egyházi kontroll egymástól elkülönülő, ugyanakkor egymást kiegészítő működésére épül.

4. RÉSZ - A MAGYAR EGYHÁZFINANSZÍROZÁSI RENDSZER KÖZPÉNZÜGYI JOGI DOGMATIKAI ELEMZÉSE

XII. Az elemzés módszertani és dogmatikai alapjai

1. Az elemzés célja, tárgya

Az értekezés negyedik részének célja – a harmadik rész rendszerleírására alapozva – a magyar állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi dogmatikai elemzése. A vizsgálat kiterjed (i) az állami egyházfinanszírozás forrásait képező közpénz és nemzeti vagyon egyházfinanszírozás szempontjából releváns alkotmányos és közpénzügyi jogi sajátosságaira, (ii) a közpénz és nemzeti vagyon terhére megvalósuló egyházfinanszírozási jogviszonyokra, valamint arra, hogy (iii) a korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények ezekben a jogviszonyokban milyen közjogi kötöttségek formájában konkretizálódnak és ezek a kötöttségek milyen tartalommal, milyen feltételek mellett és meddig állnak fenn.

A vizsgálat középpontjában nem az állam és az egyház kapcsolatának általános alkotmányjogi értékelése áll. Az értekezés az állam és az egyház alkotmányos viszonyának korábban feltárt kereteit adottságnak tekinti. Az elemzés középpontjában a finanszírozási jogviszonyok jogi természetének meghatározása, közös és eltérő dogmatikai ismérveik feltárása, egymástól való elhatárolásuk áll. Mindezek eredményeként kerül sor az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi dogmatikai elemzési modelljének kialakítására.

A közpénzügyi kontrollrendszer nem önálló tárgya a dogmatikai elemzésnek. Mivel a közpénzügyi kontroll a finanszírozási jogviszonyokhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek érvényesítésének egyik garanciája, annak vizsgálatára a kötöttségekkel összefüggésben kerül sor. Annak értékelésére, hogy a hatályos kontrollrendszer megfelelően és következetesen biztosítja-e a közjogi kötöttségek érvényesülését, az értekezés kritikai részében kerül sor.

Nem képezik a jelen rész elemzésének és a későbbi értékelésnek a tárgyát az egyházak autonóm finanszírozási forrásai, az önkormányzati támogatások, valamint az uniós és egyéb nemzetközi finanszírozási források. Ezeknek a harmadik részben történő bemutatása az egyházfinanszírozási rendszer egészének feltárását és az egyes finanszírozási formák rendszerbeli elhelyezését szolgálta. A jelen rész vizsgálata ugyanakkor – az értekezés központi kutatási tárgyának megfelelően – kizárólag a magyar állami eredetű finanszírozásra terjed ki.

Nem képezik elemzés és értékelés tárgyát a történelmi vagyoni rendezést szolgáló vagyonjuttatások sem, mivel az értekezés korábbi megállapítása szerint azok rendeltetésükre és jogalapjukra tekintettel nem minősülnek egyházfinanszírozási jogviszonyoknak. A jelen

részben kizárólag az egyházfinanszírozási jogviszonyoktól való elhatárolásukhoz szükséges körben jelennek meg.

2. Az elemzés dogmatikai kiindulópontjai

A közpénzből és a nemzeti vagyon terhére történő állami egyházfinanszírozás alkotmányos rendeltetése és közpénzügyi jogi sajátosságai eltérőek, a dogmatikai elemzés első lépése ezért a közpénz és a nemzeti vagyon egyházfinanszírozás szempontjából releváns alkotmányos és közpénzügyi jogi sajátosságainak feltárása.

A finanszírozási forrás meghatározza azt a kiinduló alkotmányos és közpénzügyi jogi keretet, amelyben a finanszírozás megvalósul. A konkrét közjogi kötöttségek tartalma, terjedelme és időbeli fennmaradása azonban nem vezethető le kizárólag a forrás jellegéből, azt az adott finanszírozási jogviszony jogalapja, rendeltetése, szerkezete és tartalma is meghatározza. A finanszírozási forrás ezért a dogmatikai elemzés kiindulópontját, a finanszírozási jogviszony pedig annak központi vizsgálati tárgyát képezi.

Ezt a megközelítést az egyházfinanszírozás szabályozásának összetettsége is indokolja. Az egyes egyházfinanszírozási konstrukciókra alkotmányjogi, egyházjogi, közpénzügyi jogi, közigazgatási jogi, polgári jogi és ágazati szabályok együttesen irányadóak, miközben a jogalkotó és a joggyakorlat eltérő terminológiát alkalmaz az egyes finanszírozási konstrukciók megjelölésére. A támogatás, a finanszírozás, a vagyonjuttatás vagy az „adófelajánlás” elnevezése önmagában nem feltétlenül tükrözi az adott jogviszony tényleges közpénzügyi jogi természetét. Az elemzés ezért nem a jogintézmények elnevezéséből vagy finanszírozástechnikai formájából, hanem a létrejövő jogviszony szerkezetéből és tartalmából indul ki.

Az egyes finanszírozási jogviszonyok elemzése során az értekezés meghatározza, hogy mely ismérvek alapján sorolhatók az egyes konstrukciók azonos dogmatikai típusba, mely sajátosságok különítik el őket egymástól és milyen jogi következmények kapcsolódnak az így kialakított minősítéshez.

Ezt követi a finanszírozási jogviszonyokhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek önálló elemzése.

3. Az elemzés módszere

Az elemzés elsődleges módszere a jogdogmatikai vizsgálat, amely az állami egyházfinanszírozásra irányadó pozitív jogi szabályozás alapján a finanszírozási jogviszonyok jogi természetének, belső rendszerének és egymáshoz való viszonyának feltárására irányul.

Mindezek során az értekezés különösen a rendszertani és teleologikus jogértelmezés módszerét alkalmazza.

Az elemzés egymásra épülő vizsgálati szinteken halad. Elsőként a finanszírozási források – a közpénz és a nemzeti vagyon – releváns alkotmányos és közpénzügyi jogi sajátosságait tárja fel. Ezt követően egységes szempontrendszer alapján elemzi az egyes finanszírozási jogviszonyokat, különösen azok jogalapját, finanszírozási forrását, tárgyát, rendeltetését, szerkezetét és tartalmát. Az összehasonlító dogmatikai elemzés ezek alapján határozza meg a jogviszonyok közös ismérveit, egymástól való eltéréseit és dogmatikai minősítését.

A finanszírozási jogviszonyok elemzésére épül a hozzájuk kapcsolódó közjogi kötöttségek vizsgálata. Ennek keretében az értekezés elemzi a kötöttségek normatív alapját és funkcióját, keletkezését, tartalmát, időbeli fennmaradását és megszűnését, ennek kapcsán azt is, hogy fennállásuk milyen kapcsolatban áll a finanszírozási forrás jogi helyzetének, illetve a konkrét finanszírozási jogviszonynak a változásával vagy megszűnésével. A közpénzügyi kontroll vizsgálata arra terjed ki, hogy milyen szerepet tölt be a közjogi kötöttségek érvényesítésében. Az így feltárt dogmatikai összefüggések alapján alakítható ki az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi dogmatikai elemzési modellje, amely a későbbi részében elvégzett kritikai értékelés alapjául szolgál.

XIII. Az állami egyházfinanszírozás forrásainak elemzése

Az állami egyházfinanszírozás két alapvető forrásból valósulhat meg: közpénzből, illetve a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek terhére. A két forrás alkotmányos rendeltetése, közpénzügyi jogi természete és az alkalmazandó közjogi garanciák nem szükségszerűen azonosak, ezért elkülönített vizsgálatuk szükséges.³⁴⁶

Az elemzés ennek megfelelően a közpénz és a nemzeti vagyon alkotmányos és közpénzügyi jogi fogalmát és rendeltetését vizsgálja.

1. A közpénz alkotmányos és közpénzügyi jogi elemzése

1.1. A közpénz alkotmányos sajátosságai

A közpénz alkotmányos fogalma az egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi értékelésének egyik alapvető kiindulópontja. Annak meghatározása ugyanis, hogy mely pénzeszközök minősülnek

³⁴⁶ Alaptörvény 37-39. cikk, KLIKSU László: *i.m.* 959-990.; VÁRNAY Ernő: *Közpénzügyek az alkotmányban - az adósságfék*, Jogtudományi Közlöny, 2011/10., 483-495., BORSA Dominika: *Önálló közpénzügyi fejezet létjogosultsága a hatályos magyar alkotmányban*, Közjogi Szemle, 2008/2., 46-51.

közpénznek, kijelöli a felhasználásukra irányadó alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények körét.

Az Alaptörvény 2020 előtt hatályos szövege nem határozta meg a közpénz kifejezett fogalmát, helyette a 39. cikkben rögzítette a közpénzek alkotmányos rendeltetésének legfontosabb garanciáit. Kimondta, hogy „a közpénzekkel gazdálkodó szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával”, továbbá „a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”, „a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok”.³⁴⁷ A szabályozás középpontjában tehát nem az állt, hogy mi minősül közpénznek, hanem az, hogy a közpénzek felhasználásához milyen alkotmányos követelmények kapcsolódnak.³⁴⁸

Ezt a megközelítést erősítette meg az Alkotmánybíróság gyakorlata is.³⁴⁹ A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat kimondta, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű jellege nem attól függ, hogy mely szervezet kezeli azokat, hanem az adat tárgyából következik. A döntés ezzel azt is megerősítette, hogy a közpénzekhez kapcsolódó alkotmányos követelmények érvényesülése nem köthető kizárólag ahhoz, hogy a pénzeszköz közvetlenül állami szerv kezelésében van.

A közpénz a 2020. évi IX. Alaptörvény-módosítással kapott alkotmányos definíciót. Az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése szerint „közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése”.³⁵⁰ A módosítással az addig alkotmánybíróági jogértelmezéssel kibontott közpénzfogalom pozitív alkotmányjogi meghatározást nyert. A definíció ugyanakkor nem váltotta fel a korábban kialakult funkcionális szemléletet, csupán annak normatív alapját teremtette meg. A 3258/2022. (VI. 3.) AB határozat ugyanakkor a közpénz fogalmának értelmezését nem korlátozta e rendelkezés nyelvtani értelmezésére, hanem azt az Alaptörvény közpénzekre vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben értelmezte.

³⁴⁷ Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdés

³⁴⁸ Ezek közül kiemelkedő jelentőségű a nyilvánosság, amely a demokratikus jogállamban a közpénzek feletti társadalmi kontroll alapvető garanciája. A közpénzek felhasználásának átláthatósága biztosítja, hogy a közvélemény ellenőrizhesse a közhatalom gazdasági működését, ezáltal érvényesülhessen a demokratikus elszámoltathatóság követelménye. Ezt az alkotmányos elvárás konkretizálja az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, amely a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosításával megteremti a közpénzek felhasználásának társadalmi ellenőrizhetőségét. Az információszabadság szabályai ugyanakkor nem önálló alkotmányos célként jelennek meg, hanem a közpénzek alkotmányos rendeltetésének érvényesülését szolgálják [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) 26-31.§, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2016/3145/2/J. sz. ügyben meghozott T/10536. sz. észrevételei és javaslati [Microsoft Word - NAIH 3145 J 2016-2.doc](#) (letöltés: 2026.07.03.)]

³⁴⁹ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 3/2018. (IV. 20.) AB határozat

³⁵⁰ Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdés (A Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 15.))

Az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése azonban 2026. július 19. napjával hatályát veszítette. A módosítás előterjesztői indoklása szerint a tételes definíció elhagyását az indokolta, hogy „*annak tartalma a hatályos jogrend egészéből és a kialakult joggyakorlatból egyértelműen levezethető*”, a korábbi meghatározás pedig „*indokolatlanul leszűkítette annak értelmezési körét, továbbá korlátozta az információszabadság érvényesülését.*”³⁵¹ A definíció hatályaon kívül helyezése nem szüntette meg a közpénz alkotmányos védelmét, hanem a módosítás következtében a közpénz fogalmát ismét az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek, az ágazati szabályoknak és az alkotmánybírósági gyakorlatnak az együttes figyelembevételével kell meghatározni.

A közpénz alkotmányos megítélése így ismét elsősorban annak alkotmányos rendeltetésén és az abból fakadó garanciális követelményeken keresztül lehetséges.

A közpénz forrását végső soron a közösség által viselt közterhek képezik, a felhasználásuk a közérdek megvalósítását szolgálja.³⁵² A közérdek ebben az összefüggésben nem politikai vagy gazdaságpolitikai célkitűzés, hanem alkotmányos mérce, amely meghatározza a közpénzek felhasználásának legitim célját, rendeltetését. Ennek megfelelően a közpénz rendeltetése a közfeladatok ellátása, közösségi szükségletek kielégítése vagy más alkotmányosan igazolható közérdekű cél megvalósítása. A közpénzek ezért alkotmányos védelem alatt állnak, kezelésük során érvényesülnie kell az Alaptörvényben meghatározott követelményeknek.³⁵³

³⁵¹ Indoklások Tára, 2026. évi 52. szám 498. <https://magyarkozlony.hu/hivatalos-lapok/GYNILceHw73PYr6gNuM36a51095e97263/indoklasok> [2026.07.31.]

³⁵² A közpénz alkotmányos rendeltetésének ilyen értelmezése összhangban áll a német pénzügyi alkotmányjog meghatározó tételeivel is. Paul Kirchhof az állami bevételeket az állami feladatellátás és az állam pénzügyi szükségleteinek alkotmányos kötöttségeivel összefüggésben vizsgálja. Klaus Vogel *Finanz- und Steuerstaat* koncepciójában az állam pénzügyi cselekvőképesége az alkotmányos állam működésének és közfadatai ellátásának feltétele, miközben a bevételszerzés és a közpénzügyi döntéshozatal maga is alkotmányos kötöttségek alatt áll. Klaus Tipke ehhez kapcsolódóan az állami pénzügyi tevékenység legitimációját a fiskális szükségleteken túl a jogállamiság, a jogbiztonság, az egyenlőség és az adóigazságosság követelményeivel kapcsolja össze. A megközelítések közös eleme, hogy a közpénzek alkotmányjogi jelentőségét nem pusztán állami eredetük, hanem az állami feladatellátásban betöltött rendeltetésük és felhasználásuk alkotmányos kötöttségei határozzák meg. (KIRCHHOF, Paul: *Staatliche Einnahmen* In: ISENSEE, Josef és Paul KIRCHHOF, Paul (Hrsg): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, IV. kötet (Band IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung), Hatodik rész (Sechster Teil: Die Finanzverfassung des Bundes) C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1990 [Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht; [2026.07.03.] §88, 87-234.]; VOGEL, Klaus: *Der Finanz- und Steuerstaat* IN: ISENSEE, Josef – KIRCHOF, Paul (Hrsg): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* II. kötet (Band II: Verfassungsstaat), Negyedik rész (Vierter Teil: Verfassungsordnung) § 30 843-878.; TIPKE, Klaus: *Die Steuerrechtsordnung* - Band I, 2. Aufl. (2000), Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln, 81-85.o, 261.o. (*Die Steuerrechtsordnung, Bd. 1. Wissenschaftsorganisatorische, systematische und grundrechtlich-rechtsstaatliche Grundlagen* - Deutsche Digitale Bibliothek, [2026.07.03.]

³⁵³ Alaptörvény 38–39. cikk; BENCSIK András: *Gondolatok a pénzügyi jogviszonyokról, különös tekintettel a polgári jogi relációktól való elhatárolási kérdésekre* <https://jogaszegylet.hu/wp-content/uploads/2025/09/Bencsik-Andras.pdf> [2026.04.02.]; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 36, 97-101.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I. ... i.m.* 109-115; SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 5-27, 27-34.

1.2. A közpénz közpénzügyi jogi sajátosságai³⁵⁴

A közpénz közpénzügyi jogi sajátosságait nem egyetlen jogszabály, hanem az államháztartási, költségvetési, támogatási és adójogi szabályok egymásra épülő rendszere határozza meg. A szabályozási rendszer alapját az Áht. és annak végrehajtási rendelete (Ávr.), valamint az éves központi költségvetési törvények képezik, amelyeket az egyes finanszírozási formákra irányadó különös – így különösen támogatási és adójogi – szabályok egészítenek ki. A közpénzből nyújtott támogatások tekintetében kiemelt jelentőségű a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (Knyt.).

Az Áht. a költségvetési források tervezésének, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének szabályait határozza meg. A közpénz közpénzügyi jogi sajátossága ebből következően az, hogy a felhasználása szabályozott költségvetési folyamat keretében történik, amely folyamat teljes időszakában a közpénzhez a juttatás jellegétől függően rendeltetési, elszámolási és ellenőrzési követelmények kapcsolódnak.³⁵⁵

A Knyt. elsődleges célja a közpénzből nyújtott támogatások odaítélésének és felhasználásának átláthatóbbá tétele, valamint az összeférhetetlenségi garanciák megerősítése. A törvény preambuluma kifejezetten abból indul ki, hogy a közpénzekből megvalósuló fejlesztések és támogatások átlátható működése a közérdek érvényesülésének alapvető feltétele, ezért a támogatási rendszer működésének mentesnek kell lennie a jogosulatlan befolyástól és a közbizalom megingatására alkalmas körülményektől. Szabályozási tárgya nem a támogatások anyagi jogi feltételeinek meghatározása, hanem olyan közjogi garanciarendszer kialakítása, amely biztosítja a támogatási jogviszonyok átláthatóságát, nyilvánosságát és ellenőrizhetőségét támogatási jogviszony teljes időtartama alatt.

Az egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi elemzésében nem önmagában annak van jelentősége, hogy a juttatás forrása közpénz, hanem annak is, hogy az ebből eredő alkotmányos és közpénzügyi követelmények milyen közjogi kööttségek formájában és meddig érvényesülnek a juttatás átadását követően.

A közjogi kööttségek konkrét tartalma és fennmaradása azonban már nem önmagában a forrás közpénz jellegéből, hanem az adott finanszírozási jogviszony jogalapjából, rendeltetéséből és tartalmából határozható meg.

³⁵⁴ A közpénzek felhasználásának közpénzügyi jogi szabályozását az értekezés rendszerleíró része részletesen bemutatta. Jelen részben a szabályozásból azoknak a sajátosságoknak van jelentőségük, amelyek meghatározzák a közpénzből megvalósuló egyházfinanszírozási jogviszonyok későbbi dogmatikai elemzésének kiinduló kereteit.

³⁵⁵ Áht. I. fejezet 4. cím, VI. fejezet

2. A nemzeti vagyon alkotmányos és közpénzügyi jogi elemzése

2.1. A nemzeti vagyon alkotmányos sajátosságai

Az állami egyházfinanszírozás nem kizárólag költségvetési pénzeszközök juttatásával, hanem a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek átadásával, vagy azokhoz kapcsolódó vagyoni jogosultságok biztosításával is megvalósulhat. A vagyoni juttatások közpénzügyi jogi megítélése nem vezethető le kizárólag a közpénzre irányadó szabályokból, hanem szükségessé teszi a nemzeti vagyon alkotmányos és közpénzügyi jogi sajátosságainak önálló vizsgálatát.

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének szerint „*az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.*”³⁵⁶ A rendelkezés a nemzeti vagyon alkotmányos körét annak tulajdonosa alapján határozza meg.

Az Alaptörvény hivatkozott bekezdése egyúttal a nemzeti vagyon rendeltetését is meghatározza. Eszerint „*A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.*”³⁵⁷ Az alkotmányos szabályozás tehát a tulajdonosi meghatározás mellett a nemzeti vagyon kezeléséhez és védelméhez közérdekű célokat is rendel.

A nemzeti vagyon alkotmányos rendeltetése a közérdek szolgálata. Az Alaptörvényből következően a nemzeti vagyon kezelésének célja nem önmagában az állami tulajdon fenntartása, hanem annak biztosítása, hogy a közvagyon a közfeladatok ellátását, a közös szükségletek kielégítését és a közösség hosszú távú érdekeit, a természeti erőforrások és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is szolgálja. A nemzeti vagyon alkotmányos védelme ezért nem merül ki a tulajdonjogi védelemben, hanem a vagyon kezeléséhez és védelméhez kapcsolódó közérdekű rendeltetés érvényesítését is szolgálja.

2.2. A nemzeti vagyon közpénzügyi jogi sajátosságai

A nemzeti vagyon³⁵⁸ közpénzügyi jogi sajátosságait az Alaptörvényben meghatározott alkotmányos keretek és az azokat konkretizáló vagyongazdálkodási szabályok együttesen határozzák meg. Az általános törvényi keretet az Nvtv., az állami vagyon tekintetében pedig a Vtv. adja, amelyet az adott vagyonelemre, vagyongazdálkodási jogviszonyra vagy

³⁵⁶ Alaptörvény 38. cikk; Alaptörvény 38. cikk; KLICSU László: *i.m.* 959-990, SZABLICS Bálint (szerk.): *i.m.* 6-7, 8-11; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 36, 114-123

³⁵⁷ Alaptörvény 38. cikk

³⁵⁸ Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján a nemzeti vagyon az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát egyaránt magában foglalja. Jelen elemzés tárgyi lehatárolásának megfelelően a nemzeti vagyonból történő egyházfinanszírozás körében az állami vagyon terhére megvalósuló juttatások vizsgálatára kerül sor.

vagyonjuttatásra irányadó különös jogszabályok³⁵⁹ egészítenek ki. A konkrét vagyonszármazékhöz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket emellett az egyedi állami döntés, illetve az annak alapján létrejövő jogviszony feltételei is meghatározhatják.

Az Nvtv. meghatározza a nemzeti vagyon körét és a vagyongazdálkodás alapvető követelményeit, továbbá szabályozza a nemzeti vagyon kezelésének, hasznosításának és átruházásának alapvető feltételeit. Az állami vagyon tekintetében e szabályozást az *állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény* (Vtv.) egészíti ki az állami vagyonnal való gazdálkodás, a tulajdonosi joggyakorlás, valamint a vagyon kezelésének és hasznosításának részletesebb szabályaival. E törvények alapján az állam a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemekkel nem kizárólag a polgári jog általános tulajdonjogi szabályai szerint rendelkezik: a vagyongazdálkodás során a nemzeti vagyon közérdekű rendeltetését és az arra irányadó közjogi követelményeket is érvényesítenie kell.

A nemzeti vagyon közpénzügyi jogi sajátossága abban áll, hogy az állam a tulajdonában álló vagyonelemekkel nem kizárólag magánjogi tulajdonosként rendelkezik. A nemzeti vagyon kezelését, hasznosítását és átruházását a polgári jogi szabályok mellett az Alaptörvény, az Nvtv., az állami vagyon tekintetében pedig a Vtv. közjogi követelményei is meghatározzák. Ezek a szabályok a tulajdonosi joggyakorlást a nemzeti vagyon közérdekű rendeltetéséhez és a felelős vagyongazdálkodás követelményeihez kötik. Az egyházfinanszírozás szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a nemzeti vagyon terhére történő juttatás jogszerűségét és feltételeit ebben a szabályozási keretben kell vizsgálni.

Az egyházfinanszírozás további elemzésében ugyanakkor két kérdést kell elválasztani. Elsőként azt kell vizsgálni, hogy a juttatás tárgyát képező vagyonelem a nemzeti vagyon körébe tartozik-e, és ennek alapján milyen szabályok irányadók az állam rendelkezési döntésére. Ettől külön kérdés, hogy az egyház részére történő juttatáshoz milyen közjogi kööttségek kapcsolódnak és azok az átadást követően meddig állnak fenn. A kööttségek konkrét tartalma és fennmaradása már nem önmagában a vagyonelem nemzeti vagyoni minőségéből, hanem a vagyonszármazékhöz jogalapjából, rendeltetéséből és feltételeiből határozható meg. Ennek vizsgálata ezért már az egyes vagyonszármazékhöz jogviszonyok dogmatikai elemzésének körébe tartozik.

3. A közpénz és a nemzeti vagyon elhatárolásának jelentősége

³⁵⁹ Ilyen például 2020. évi XXVIII. törvény az egyházak szociális és gyermekvédelmi ellátások terén betöltött szerepének megerősítéséről 2-5.§, valamint az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 11/A. §.

Az állami egyházfinanszírozás közpénzből, illetve a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek terhére valósulhat meg. A két finanszírozási forrás jogi természete eltérő. A közpénz a közpénzügyi folyamatokhoz, így különösen a költségvetési bevételekhez és kiadásokhoz kapcsolódik, míg a nemzeti vagyon tulajdoni-vagyoni kategória. Az Alaptörvény mindkettőre meghatároz alkotmányos követelményeket, amelyeket a tételes közpénzügyi jog az egyes források sajátosságaihoz igazodó szabályokkal konkretizál.³⁶⁰

Az eltérő jogi természetből eltérő szabályozási keret következik. A közpénzek megszerzésére, elosztására és felhasználására elsősorban az államháztartási, költségvetési és – a bevételi oldalon – adójogi szabályok irányadók. A nemzeti vagyon kezelésére, hasznosítására és átruházására ezzel szemben a vagyongazdálkodási szabályok vonatkoznak. Ebből következően a két forráshoz kapcsolódó közjogi kötöttségek sem szükségképpen azonosak.

A közpénz és a nemzeti vagyon elhatárolásának dogmatikai jelentősége ezért abban áll, hogy a finanszírozási forrás meghatározása kijelöli az adott finanszírozási konstrukcióra irányadó alkotmányos és közpénzügyi jogi kiinduló keretet. A forrás azonosítása alapján állapítható meg, hogy a finanszírozásra elsődlegesen a közpénzek felhasználását vagy a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást szabályozó jogi rezsim alkalmazandó. A finanszírozási forrás meghatározása ugyanakkor önmagában nem dönti el, hogy a konkrét egyházfinanszírozási konstrukcióhoz milyen közjogi kötöttségek kapcsolódnak. Ehhez az adott finanszírozási jogviszony jogalapját, rendeltetését, szerkezetét és tartalmát is vizsgálni kell. A forrás tehát a dogmatikai elemzés kiindulópontját határozza meg, annak feltárása pedig, hogy az irányadó alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények milyen konkrét közjogi kötöttségek formájában érvényesülnek, már az egyes finanszírozási jogviszonyok elemzését igényli.

XIV. Az egyházfinanszírozási jogviszonyok dogmatikai elemzése

1. Az elemzés rendszere

A rendszerleíró rész bemutatta és rendszerezte az egyházfinanszírozási formákat, valamint általános szinten feltárta a hozzájuk kapcsolódó jogviszonyok létrejöttét, szerkezetét és tartalmát. Az egyes finanszírozási jogviszonytípusok jogalapjának, alanyi szerkezetének, tárgyának, rendeltetésének és sajátos tartalmának feltárására, valamint közpénzügyi jogi minősítésére azonban nem került sor. A jelen fejezet ezt a vizsgálatot végzi el.

Az elemzés az egyes jogviszonytípusoknál először azokat a pozitív jogi jellemzőket határozza meg, amelyek a dogmatikai minősítéshez szükségesek. Ennek keretében vizsgálja a jogviszony

³⁶⁰ Alaptörvény 38. és 39. cikke

jogalapját, alanyi szerkezetét, tárgyát, rendeltetését és alapvető tartalmát, majd ezek alapján határozza meg a jogviszony közpénzügyi jogi természetét, más finanszírozási jogviszonyoktól való elhatárolásának ismérveit és a minősítés jogi jelentőségét.

Az elemzés a rendszerleíró részben kialakított finanszírozási tipológiából indul ki, de annak kategóriáit jogviszonyi szempontból vizsgálja. A közjogi kötöttségek ebben a fejezetben csak annyiban jelennek meg, amennyiben valamely jogviszony minősítéséhez vagy más jogviszonytípustól való elhatárolásához szükségesek. Fogalmuk, jogalapjuk, funkciójuk, keletkezésük, tartalmuk, fennmaradásuk és megszűnésük önálló dogmatikai elemzésére a következő fejezetben kerül sor.

2. A központi költségvetést érintő finanszírozási jogviszonyok

A központi költségvetéshez kapcsolódó egyházfinanszírozás a költségvetés kiadási és bevételi oldalán eltérő módon valósul meg. A kiadási oldali konstrukciókban közvetlen költségvetési pénzkifizetés történik, míg a bevételi oldalt érintő konstrukciókban a pénzügyi előny adójogi szabályozás útján, valamely közbevétel csökkenésével vagy elmaradásával, illetve az adóbevétel meghatározott részének kedvezményezett javára történő juttatásával valósul meg.³⁶¹ A két csoport eltérő jogviszonyi szerkezete miatt dogmatikai elemzésük elkülönítve indokolt.

2.1. A költségvetés kiadási oldalát érintő finanszírozási jogviszonyok

2.1.1. A kiadási oldali finanszírozási jogviszonyok közös jellemzői

A kiadási oldali egyházfinanszírozási jogviszonyok közös jellemzője, hogy a finanszírozás a központi költségvetés terhére történő közvetlen pénzkifizetéssel valósul meg. A finanszírozói oldalon a költségvetési forrás rendelkezésre bocsátására, illetve a finanszírozásról való döntésre jogosult állami szerv vagy más, jogszabályban meghatározott szervezet,³⁶² a kedvezményezett oldalán pedig az adott finanszírozási konstrukció szabályai szerint finanszírozásra jogosult egyház áll. A finanszírozás jogalapját és feltételeit az adott konstrukcióra irányadó törvényi, költségvetési és végrehajtási szabályok határozzák meg. Ha a konkrét finanszírozás pályázati vagy egyedi döntést igényel, az a jogszabályi keretek között meghatározza vagy konkretizálja a kedvezményezettet, a finanszírozás összegét, célját és feltételeit.

³⁶¹ Az állam pénzügyi instrumentumok – így különösen garanciavállalás, kezességvállalás, kamattámogatott hitel vagy egyéb kedvezményes finanszírozási konstrukció – útján is biztosíthat vagyoni előnyt az egyházak számára. Ezek azonban nem a közpénzből történő finanszírozás tipikus kiadási vagy bevételi oldali jogviszonyai közé tartoznak, hanem az állam pénzügyi kötelezettségvállalásán vagy a finanszírozási feltételek kedvezőbbé tételén alapulnak. Mivel ezek a konstrukciók az egyházfinanszírozásban kivételes jelleggel jelennek meg és rendszerint nem az egyház jogállásához kapcsolódnak, közpénzügyi jogi elemzésük jelen értekezés tárgyát nem képezi.

³⁶² MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka: *A KET*. IN: LILLINÉ FECZ Ildikó (szerk.): *Költségvetési szervek gazdálkodása*. Budapest, Verlag Dashöfer Szakkiadó Kft, 2004. 38-62

A jogviszonyok közös tárgya a központi költségvetés terhére biztosított pénzbeli juttatás. Közpénzügyi jogi jellegük abból fakad, hogy a központi költségvetési forrás felhasználása és annak feltételei tételes közpénzügyi szabályozás alatt állnak. A közvetlen költségvetési pénzkifizetés mint közös finanszírozási technika azonban nem teszi a jogviszonyokat dogmatikailag azonossá. Az egyes típusok közötti meghatározó különbséget a juttatás közvetlen rendeltetése adja, vagyis az, hogy a költségvetési forrás valamely közfeladat ellátását, hitéleti tevékenységet, a kedvezményezett működését vagy meghatározott beruházás, illetve fejlesztés megvalósítását finanszírozza.³⁶³

A kiadási oldali finanszírozási jogviszony tartalma nem merül ki a költségvetési pénzeszköz átadásában. A jogviszony tartalmát a finanszírozás rendeltetése és feltételei, valamint az ezekhez kapcsolódó jogosultságok és kötelezettségek együttesen határozzák meg. A pénzeszköz folyósítása ezért nem szükségképpen jelenti a jogviszony megszűnését. Az irányadó szabályozás alapján a folyósítást követően is fennmaradhatnak a forrás felhasználásához vagy a finanszírozás feltételeinek teljesítéséhez kapcsolódó kötelezettségek. Ezek konkrét tartalma és időbeli fennmaradása az egyes finanszírozási konstrukciókban eltérő lehet. Közjogi kötöttségként történő önálló dogmatikai elemzésükre a következő fejezetben kerül sor.

A kiadási oldali finanszírozási jogviszonyok dogmatikai tipológiája ezért nem a finanszírozás rendszerességén, illetve a konkrét jogosultság normatív, pályázati vagy egyedi döntésen alapuló létrejöttén nyugszik. Ezek a finanszírozás létrejöttének és megvalósulásának jellemzői, amelyek különböző rendeltetésű jogviszonyokban egyaránt megjelenhetnek. A jogviszonytípusok elhatárolásának elsődleges szempontja ezzel szemben a finanszírozás közvetlen rendeltetése, mert ez határozza meg, hogy a költségvetési forrás milyen jogilag meghatározott tevékenységhez, működéshez vagy eredményhez kapcsolódik, és ezáltal milyen funkciót tölt be a létrejövő finanszírozási jogviszony.

2.1.2. A közfeladat-finanszírozási jogviszony

A közfeladat-finanszírozás abból indul ki, hogy jogszabályban meghatározott közfeladatot nemcsak állami, hanem egyházi fenntartású intézmény is elláthat. Az ilyen feladatellátáshoz az ágazati és költségvetési szabályok alapján állami finanszírozás kapcsolódhat. A költségvetési juttatás indoka ebben az esetben nem önmagában a fenntartó egyházi jogállása, hanem az általa

³⁶³ FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás ... i.m.* 415; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása ... i.m.* 14-17.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 114-123, 115-120, 256., Etv.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 183-205, 183-205.

fenntartott intézmény közfeladat-ellátása.³⁶⁴ Az Eftv. többek között a köznevelési, felsőoktatási, szakképzési, egészségügyi, szociális, gyermekvédelmi és kulturális tevékenységek egyházi ellátásának finanszírozásáról rendelkezik.

A közfeladat-finanszírozási jogviszony normatív jogalapját ezért az adott közfeladat ellátására és finanszírozására vonatkozó ágazati szabályok, valamint az éves központi költségvetés rendelkezései együttesen határozzák meg. A köznevelésben például az Nkt. szerint a köznevelési rendszer működésének fedezetét az állami költségvetés és a fenntartó biztosítja, az alapfeladatok ellátását szolgáló költségvetési előirányzat összegét pedig az éves költségvetési törvény állapítja meg.³⁶⁵

A jogviszony alanyi szerkezete az adott közfeladat ágazati szabályozásától függ. Az állami oldalon a finanszírozás megállapítására, folyósítására vagy ellenőrzésére hatáskörrel bíró állami szerv, a kedvezményezett oldalon pedig a finanszírozásra jogosult egyházi fenntartó vagy – ha az adott szabályozás így rendelkezik – egyházi intézmény áll. Az állami oldalon ezeket a feladatokat nem szükségképpen ugyanaz a szerv látja el, a finanszírozási döntés, a folyósítás és az ellenőrzés szervezetileg elválhat egymástól.³⁶⁶

A jogviszony tárgya a központi költségvetésből a közfeladat ellátására biztosított pénzbeli finanszírozás. Rendeltetése nem általában az egyház támogatása, hanem valamely konkrét, jogszabályban meghatározott közfeladat – például köznevelési vagy szociális feladat – ellátásának finanszírozása. A jogviszony alapvető tartalmát ezért a költségvetési finanszírozás és a finanszírozás alapjául szolgáló közfeladat ellátása közötti kapcsolat határozza meg. A kedvezményezett nem pusztán pénzbeli juttatásban részesül. A finanszírozási jogosultság ahhoz a feladathoz kapcsolódik, amelynek ellátására a támogatást biztosítják. Az adott ágazati szabályok ezért a költségvetési rendelkezésekkel együtt határozzák meg, hogy milyen feladat után, mely jogosult és milyen feltételekkel részesülhet finanszírozásban.³⁶⁷

Mindezek alapján a közfeladat-finanszírozás **olyan közpénzügyi finanszírozási jogviszony, amelynek rendeltetése valamely jogszabályban meghatározott állami közfeladat egyház útján történő ellátásának finanszírozása.** A minősítés szempontjából nem a kedvezményezett egyházi jogállása, hanem a finanszírozott tevékenység közfeladati jellege a meghatározó. Ez

³⁶⁴ Eftv. 5.§

³⁶⁵ Nkt. 88. § (1)–(2) bek.; Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről szóló 2025. évi LXIX. törvény 45. § és 7. melléklet

³⁶⁶ Például a Miniszterelnökség egyes egyházi támogatási konstrukcióiban a támogatási döntéshez kapcsolódó hatáskör a Miniszterelnökség szervezeti rendszerében marad, míg a támogatási jogviszony létrehozásával, kifizetésével és további kezelésével kapcsolatos feladatokat a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. látja el. A támogatás felhasználása emellett külső állami ellenőrzés tárgya is lehet.

³⁶⁷ 2026. évi költségvetési tv 45.§ (1) bek. és 7. melléklet

különíti el a közfeladat-finanszírozási jogviszonyt a többi kiadási oldali finanszírozási jogviszonytól. A hitéleti támogatás az egyház saját vallási tevékenységéhez, a működési támogatás az egyházi szervezet működéséhez, a beruházási és fejlesztési támogatás pedig meghatározott beruházási vagy fejlesztési eredmény megvalósításához biztosít költségvetési forrást. A közfeladat-finanszírozás esetében ezzel szemben a juttatás és a jogszabályban meghatározott közfeladat ellátása között közvetlen jogi kapcsolat áll fenn. A minősítés jogi jelentősége, hogy a finanszírozási jogosultság feltételeit nem lehet kizárólag a költségvetési támogatások általános szabályai alapján meghatározni. Vizsgálni kell az adott közfeladat ágazati szabályait is. Ezek határozzák meg többek között a finanszírozott feladat tartalmát, az ellátására jogosultak körét és azokat a feltételeket, amelyek teljesítése mellett a költségvetési támogatás igénybe vehető.

A korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények közül különösen a célhoz kötött és rendeltetésszerű felhasználás, az elszámoltathatóság és az ellenőrizhetőség jellemzi. A pénzeszköz folyósítása önmagában nem szünteti meg ezeket a kötöttségeket, azok a folyósítást követően is fennmaradhatnak. Ezek pontos tartalma, keletkezése, fennmaradása és megszűnése az adott finanszírozási konstrukció szabályozásától függ, önálló dogmatikai elemzésükre a közjogi kötöttségekről szóló következő fejezetben kerül sor.

2.1.3. A hitéleti tevékenység támogatására irányuló jogviszony

A hitéleti tevékenység³⁶⁸ finanszírozásának alkotmányos keretét a vallásszabadság, az egyházi autonómia és az állam világnézeti semlegességének követelménye határozza meg. Ezekből ugyanakkor nem következik általános alanyi jogosultság meghatározott összegű állami hitéleti támogatásra. A konkrét finanszírozási jogosultsághoz külön törvényi, költségvetési vagy megállapodási jogalap szükséges.³⁶⁹ Az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése szerinti együttműködés egyes megállapodásos finanszírozási konstrukciók alkotmányos keretéhez kapcsolódhat, de önmagában szintén nem keletkeztet meghatározott támogatásra való jogosultságot.

A hitéleti támogatási jogviszony normatív jogalapja támogatási jogcímenként eltérő. A hitéleti támogatási jogviszony normatív alapja nem vezethető vissza egyetlen jogszabályra, azt az adott

³⁶⁸ Ilyenek különösen a fakultatív hit- és erkölcsstan oktatásához kapcsolódó egyházi személyi és működési támogatás, kistélepülési szolgálatot ellátó lelkipásztorok támogatása, a szerzetesrendek, egyházi közösségek hitéleti feladatainak költségvetési támogatása.

³⁶⁹ Alaptörvény VII. cikk (1)-(4) bekezdés; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [87]–[89]

támogatási jogcímtől függően törvényi és költségvetési rendelkezések, valamint egyes esetekben az állam és az adott egyház közötti megállapodások együttesen határozzák meg.³⁷⁰

A jogviszony alanyi szerkezetét a konkrét támogatási jogcím határozza meg. Egyes konstrukcióknál a jogszabály maga határozza meg a jogosultak körét és a támogatás számításának feltételeit. Ilyen például a fakultatív hittanoktatás támogatása, amelynél a támogatás összege jogszabályban meghatározott adatok alapján kerül kiszámításra.³⁷¹ Más esetekben a költségvetési keret önmagában nem keletkeztet konkrét támogatási jogosultságot. Az egyház támogatási igényt nyújt be, amelyről külön döntés születik.³⁷²

A jogviszony tárgya a központi költségvetés terhére biztosított pénzbeli juttatás. Rendeltetése meghatározott hitéleti tevékenység finanszírozása. A közfeladat-finanszírozástól ezért az különíti el, hogy a finanszírozott tevékenység nem állami közfeladat, hanem az egyház saját vallási tevékenységének része.

A jogviszony alapvető tartalmát a költségvetési juttatásra való jogosultság, annak hitéleti rendeltetése, valamint a konkrét támogatási jogcímhez kapcsolódó feltételek határozzák meg. Ezek a feltételek azonban hitéleti támogatásonként jelentősen eltérhetnek.³⁷³

Mindezek alapján a hitéleti tevékenység támogatására irányuló jogviszony **az egyház saját vallási tevékenységének központi költségvetési támogatására irányuló közpénzügyi finanszírozási jogviszonyként** határozható meg. A közfeladat-finanszírozástól az választja el, hogy a juttatás közvetlen indoka nem állami közfeladat ellátása, hanem az egyház saját hitéleti tevékenysége. A működési támogatástól pedig az különbözteti meg, hogy a forrás nem általában az egyházi jogalany működésének fenntartását, hanem meghatározott hitéleti tevékenység finanszírozását szolgálja.

A minősítés jogi jelentősége, hogy a közpénzügyi szabályok olyan tevékenység finanszírozásához kapcsolódnak, amely az egyházi autonómia körébe tartozik. Az állami finanszírozás ezért nem alapozhat meg korlátlan állami beavatkozást vagy ellenőrzést a finanszírozott hitéleti tevékenység felett. Ugyanakkor abból sem lehet kiindulni, hogy minden

³⁷⁰ Például Eftv. 7.§ (Eftv. rendelkezik az egyházi hitéleti oktatás költségeihez, egyes egyházi személyek jövedelempótlékához, a kórházlelkészi szolgálathoz és más hitéleti tevékenységekhez nyújtott központi költségvetési hozzájárulásokról.), Nkt. 35.§, Vatikáni Megállapodás, más történelmi egyházakkal kötött megállapodások

³⁷¹ A fakultatív hittanoktatás támogatására lásd Eftv. 7. § (2) bekezdés és 231/2019. (X. 4.) Korm. rendelet 28/B. § (1) bekezdés

³⁷² Miniszterelnökség: „*Felhívás egyházi közösségi célú programok 2026. évi támogatására*”, 2025. október 3.; lásd továbbá Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.: *2026. évi egyházi támogatások*. A költségvetési támogatás nyújtásának és a támogatási jogviszony létrejöttének általános szabályaihoz lásd Áht. 48. § és 48/A. §

³⁷³ A jogszabály alapján számított hittanoktatási támogatásnál például a támogatás mértéke tanulói és csoportlétszámhoz kapcsolódik, míg egy hitéleti program támogatásánál a támogatási felhívás és a támogatói döntés határozza meg a finanszírozott programot, az összeget és az igénybevétel feltételeit.

hitéleti rendeltetésű költségvetési juttatás mentes a közpénzügyi elszámolási és ellenőrzési szabályoktól.³⁷⁴ A hitéleti célú bevétel nem azonos automatikusan az értekezésben alkalmazott „hitéleti tevékenység támogatására irányuló jogviszony” dogmatikai kategóriájával. Ezért minden költségvetési hitéleti támogatásnál külön kell megállapítani, hogy az Ehtv. alkalmazásában hitéleti célú bevételnek minősül-e, és ennek megfelelően milyen ellenőrzési szabály vonatkozik rá. Az alkalmazandó kööttségeket ezért az adott juttatás konkrét jogalapja és szabályozása alapján kell meghatározni.

Az alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények közül különösen az átláthatóság és az elszámoltathatóság, a célhoz kötött és a rendeltetésszerű felhasználás, továbbá az egyházi autonómia követelménye érvényesül.

2.1.4. A működési támogatások közpénzügyi jogi elemzése

A működési támogatási jogviszony jogalapját az adott támogatási jogcímre vonatkozó jogszabályi és költségvetési rendelkezések, valamint – ha a támogatás nem közvetlenül jogszabály alapján jár – az ezek alapján meghozott támogatási döntés határozza meg.³⁷⁵

A jogviszony alanyi szerkezete az adott támogatási konstrukcióhoz igazodik. Az állami oldalon a támogatás nyújtására jogosult szerv, a kedvezményezett oldalon pedig az adott működési támogatásra jogosult egyház áll. A támogatási döntés, a folyósítás és a támogatás kezelése – az adott konstrukciótól függően – szervezetileg elválhat egymástól.

A jogviszony tárgya működési célra biztosított költségvetési pénzeszköz. Rendeltetése az egyház működéséhez szükséges kiadások finanszírozása. A működési támogatást ezért a rendeltetése különíti el a többi kiadás oldali finanszírozási jogviszonytól.

A jogviszony alapvető tartalmát a működési cél és az adott támogatás felhasználási feltételei határozzák meg. A támogatás arra a működési célra és azon kiadások fedezésére használható fel, amelyeket az adott támogatásra irányadó szabályozás vagy támogatási döntés lehetővé tesz. Ha a támogatáshoz beszámolási vagy elszámolási kötelezettség kapcsolódik, annak teljesítése ugyancsak a jogviszony tartalmának részét képezi.³⁷⁶

Mindezek alapján a működési támogatási jogviszony **az egyház működésének központi költségvetési finanszírozására irányuló közpénzügyi jogviszonyként** határozható meg. Dogmatikai sajátossága abban áll, hogy a finanszírozás közvetlen rendeltetése a

³⁷⁴ Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés)

³⁷⁵ Áht. 48. §; Ávr. 65/A. §; Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről szóló 2025. évi LXIX. törvény 1. mellékletének XI. Miniszterelnökség fejezetében szereplő egyházi célú központi költségvetési előirányzatok.

³⁷⁶ Áht. 53. §; Ávr. 92–93. §.

kedvezményezett működési feltételeinek biztosítása és nem valamely külön meghatározott feladat, hitéleti tevékenység vagy beruházás finanszírozása.

A korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények közül különösen a rendeltetésszerű felhasználás, az elszámoltathatóság és az ellenőrizhetőség releváns. Ezek konkrét tartalmát azonban nem lehet általában a „működési támogatás” jellegéből levezetni, azt minden esetben az adott támogatási jogcím szabályai alapján kell meghatározni.³⁷⁷

2.1.5. A beruházási és fejlesztési célú támogatási jogviszony

A beruházási és fejlesztési célú támogatási jogviszonyok normatív jogalapját az adott támogatásra vonatkozó jogszabályi és költségvetési rendelkezések adják. A konkrét támogatási jogosultság jellemzően támogatási döntéssel keletkezik, amelyet támogatói okirat vagy támogatási szerződés konkretizálhat.³⁷⁸

A jogviszony alanyi szerkezetét az adott támogatási konstrukció határozza meg. A finanszírozói oldalon a támogatási döntés meghozatalára jogosult állami szerv, a kedvezményezett oldalán pedig az adott beruházási vagy fejlesztési támogatásra jogosult egyház áll.

A jogviszony tárgya a meghatározott beruházási vagy fejlesztési cél megvalósítására biztosított költségvetési pénzeszköz. A finanszírozás irányulhat például ingatlan építésére, bővítésére, felújítására vagy korszerűsítésére, illetve más előre meghatározott fejlesztés megvalósítására. A jogviszony tartalmát ezért a támogatás és a megvalósítandó beruházási vagy fejlesztési eredmény közötti kapcsolat határozza meg: a kedvezményezett a pénzeszközt a támogatási konstrukcióban meghatározott projekt megvalósítására használhatja fel. A kedvezményezett tehát nem pusztán pénzeszközzé válik jogosulttá, hanem a juttatás meghatározott célhoz kapcsolódik. A projekt megvalósításához, az abból létrejövő vagyonelemhez vagy annak későbbi használatához további kötelezettségek is kapcsolódhatnak, de ezek fennállása nem vélelmezhető valamennyi beruházási támogatásnál, mindig az adott konstrukció szabályai alapján kell őket megállapítani.

A beruházási és fejlesztési támogatási jogviszony **meghatározott beruházási vagy fejlesztési eredmény finanszírozására irányuló közpénzügyi finanszírozási jogviszonyként** minősíthető. Az önálló jogviszonytípusként való elkülönítését nem a támogatás odaítélésének módja – így az, hogy pályázati eljárásban vagy egyedi döntéssel nyújtják³⁷⁹ – indokolja, hanem

³⁷⁷ KLICSU László: *i.m.* 627-637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25–47.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 114-123, 115-120, 256., 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről

³⁷⁸ Áht. 48. §; Ávr. 65/A. §, Eft. 7. § (1) bekezdés

³⁷⁹ Áht. 48. § (1)–(2) bekezdés

az, hogy a jogviszony tárgya és tartalma egy konkrét, előre meghatározott beruházási vagy fejlesztési eredmény megvalósításához kötődik.

A működési támogatástól a konkrét eredményhez kötöttség, a közfeladat-finanszírozástól pedig az különíti el, hogy a költségvetési juttatás közvetlen célja nem valamely folyamatos közfeladat finanszírozása. Hitéleti célú ingatlan vagy más fejlesztés esetében a hitéleti és beruházási jelleg ugyanakkor találkozhat. Ilyen esetben a tipológiai besorolásnál azt kell vizsgálni, hogy a konkrét jogviszony közvetlenül hitéleti tevékenység finanszírozására vagy valamely meghatározott beruházási eredmény létrehozására irányul-e.

A minősítés jogi jelentősége abban áll, hogy a finanszírozás egy meghatározott projekthez, adott esetben pedig az annak eredményeként létrejövő vagy felújított vagyonelemhez kapcsolódik. A korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények közül ezért különösen a célhoz kötött és rendeltetésszerű felhasználás, az elszámoltathatóság és az ellenőrizhetőség releváns. Ezek a konkrét jogviszonyban a projekt meghatározott cél szerinti megvalósítására, a támogatás felhasználásának igazolására és ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségekben jelenhetnek meg.

A beruházási vagy fejlesztési célból ugyanakkor az is következhet, hogy egyes közjogi kötöttségek a projekt befejezését követően is fennmaradnak. A konkrét támogatási feltételektől függően ilyen lehet például a létrehozott vagy felújított vagyonelem meghatározott ideig történő fenntartása, cél szerinti használata vagy az azzal való rendelkezés korlátozása. Ezek nem valamennyi beruházási és fejlesztési támogatás szükségszerű elemei, fennállásukat és időtartamukat minden esetben az adott konstrukcióra irányadó szabályok alapján kell meghatározni.

2.1.6. Dogmatikai összegzés

A kiadási oldali egyházfinanszírozási jogviszonyok közös jellemzője, hogy központi költségvetési forrás közvetlen pénzbeli juttatásával valósulnak meg. Jogalapjuk, alanyi szerkezetük és konkrét tartalmuk támogatási jogcímenként eltérhet. A támogatás rendszeressége, illetve jogszabályon, pályázati eljáráson vagy egyedi döntésen alapuló létrejötte önmagában nem alapoz meg külön jogviszonytípust, mivel ezek eltérő rendeltetésű támogatások esetében egyaránt előfordulhatnak.

A jogviszonyok dogmatikai elhatárolásának elsődleges szempontja ezért a finanszírozás közvetlen rendeltetése. Az elhatárolásnak közvetlen jogi jelentősége van, mert kijelöli az adott jogviszonyra alkalmazandó szabályozási keretet, és ezáltal meghatározó a finanszírozási jogosultság feltételei, a jogviszony tartalma, valamint a hozzá kapcsolódó közjogi kötöttségek szempontjából. A kötöttségek konkrét jogalapjának, tartalmának, keletkezésének,

fennmaradásának és megszűnésének összehasonlító dogmatikai elemzésére a következő fejezetben kerül sor.³⁸⁰

2.2. A költségvetés bevételi oldalát érintő finanszírozási jogviszonyok

2.2.1. A bevételi oldali finanszírozási jogviszonyok közös jellemzői

A költségvetés bevételi oldalát érintő egyházfinanszírozási konstrukciók közös jellemzője, hogy az egyház számára biztosított vagyoni előny az adórendszerhez kapcsolódó, törvényben meghatározott mechanizmus útján keletkezik. Az adómentesség és az adókedvezmény az egyházat terhelő adókötelezettséget érinti, míg a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés esetében az adózó törvényben biztosított rendelkezési joga alapozza meg az egyház javára történő juttatást. A jogviszonyok normatív keretét ezért elsődlegesen az adójogi és az azokhoz kapcsolódó különös törvényi szabályok határozzák meg. További közös sajátosság, hogy a vagyoni előny biztosítása nem az állam egyedi támogatási mérlegelésén alapul. Az adómentesség és az adókedvezmény igénybevételének feltételeit törvény határozza meg, a személyi jövedelemadó meghatározott részének kedvezményezettjét pedig – a törvényben meghatározott jogosulti körön belül – az adózó jelöli ki. Az állami szerv feladata ezért nem a kedvezményezett támogatási szempontú kiválasztása, hanem a törvényi feltételek fennállásának, illetve a rendelkező nyilatkozat érvényességének vizsgálata és a jogszabály szerinti teljesítés biztosítása.³⁸¹

Ezek a sajátosságok a kapcsolódó közjogi kötöttségek jellegét is meghatározzák. A bevételi oldali konstrukcióknál a közjogi kontroll középpontjában elsődlegesen a vagyoni előnyre való jogosultság törvényi feltételeinek fennállása és az adójogi szabályok jogszerű alkalmazása áll, nem pedig valamely átadott támogatási összeg cél szerinti felhasználása. A konkrét kötöttségek ugyanakkor eltérnek. A bevételi oldali konstrukciók ezért közös adójogi és költségvetési kapcsolódásuk ellenére nem alkotnak egységes dogmatikai jogviszonytípust. Külön vizsgálandók az adómentességen és adókedvezményen alapuló adójogi jogviszonyok, valamint a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezésen alapuló sajátos finanszírozási jogviszony.

³⁸⁰ KLICSU László: *i.m.* 627-637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25–47.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 114-123, 115-120, 256., 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről

³⁸¹ FEDOR Tibor: *Egyház-financezírozás ... i.m.* 415; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása ... i.m.* 14-17.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 114-123, 115-120, 256., KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 183-205.

2.2.2. Az adómentességen és adókedvezményen alapuló finanszírozási jogviszonyok

Az adómentesség és az adókedvezmény eltérő adójogi jogintézmények. Dogmatikai értelemben adómentesség esetén a jogszabály meghatározott személy, adótárgy vagy tényállás tekintetében kizárja az egyébként alkalmazandó adókötelezettséget vagy annak meghatározott elemét, míg az adókedvezmény fennálló adókötelezettség mellett csökkenti az adóalapot, az adó összegét vagy más módon mérsékli az adóterhet. Konkrét tartalmukat az adott adónemet szabályozó törvény határozza meg.³⁸² Közpénzügyi jogi szempontból ugyanakkor mindkét konstrukció közös sajátossága, hogy az általános adóztatási szabályok alkalmazásához képest a költségvetést megillető bevétel részben vagy egészben elmarad, miközben az egyház vagyoni előnyhöz jut. Nem történik tehát költségvetési pénzeszköz átadása, a pénzügyi előny az adókötelezettség csökkenésében vagy hiányában jelentkezik. Ez különíti el a költségvetés kiadási oldalán megvalósuló támogatásoktól.

A jogviszonyok normatív jogalapját az adott fizetési kötelezettségre vonatkozó törvényi szabályozás teremti meg. A Stabilitási tv. alapján a fizetési kötelezettséget, a fizetésre kötelezettek körét, a kedvezmények és mentességek körét és mértékét főszabály szerint törvényben kell meghatározni.³⁸³ Az Ehtv. általános szinten kimondja, hogy az egyház adókedvezményben és azzal egy tekintet alá eső más kedvezményben részesíthető,³⁸⁴ a konkrét mentességet vagy kedvezményt azonban az adott közterhet szabályozó rendelkezés alapozza meg.

A jogviszony alanyi szerkezete ennek megfelelően adójogi. Az egyik oldalon az adott adó vagy más közteher alanyaként az egyházi jogi személy, a másik oldalon az adóztatási jogosultságot gyakorló állam, az adóigazgatási eljárásban pedig az eljáró adóhatóság áll. A kedvezmény vagy mentesség igénybevétele nem egyedi támogatási döntéstől függ, annak alkalmazhatóságát a törvényi feltételek fennállása határozza meg.

A jogviszony tárgya az adott adókötelezettség és az ahhoz kapcsolódó mentesség vagy kedvezmény alkalmazása. Az elmaradó költségvetési bevétel ezért nem maga a jogviszony tárgya, hanem annak közpénzügyi következménye. A jogviszony közvetlen rendeltetése az

³⁸² Az adómentesség és az adókedvezmény fogalmi elkülönítése az egyes adónemeket szabályozó törvények rendszeréből következik. FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás ... i.m.* 415; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása i.m.* 14-17.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 114-123, 115-120, 256., 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 183-205.

³⁸³ Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés és 40. cikk; Stabilitási tv. 28–29. §.

³⁸⁴ Ehtv. 9/G.§; Itv. 5.§ (1) bekezdés, e) pont, Taotv. 2.§ (1) bekezdés g) pont, 4.§ 1.a, 5.§ (8a) bekezdés, 6.§ (4) bekezdés, 9.§; Áfatv. 17.§ (3) bekezdés j) pont, 257/A.§ (1) bekezdés a) pont, 259.§ 9/A., Htv. 3.§ (5) bekezdés, 31.§ e) pont, Gépjtv. 5.§ d) pont, Eftv. 2.§, SZABÓ Ildikó: *A pénzügyi igazgatás eljárásai*. IN: BOROS, Anita - PATYI, András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó (2020) (pp. 201-222.) 22.;

egyházi jogi személy adóterhének a törvényben meghatározott esetben történő kizárása vagy csökkentése. Ennek konkrét jogpolitikai és alkotmányos indoka adónemenként és kedvezményenként eltérhet, valamennyi egyházi adómentesség mögött nem feltételezhető egyetlen közös indok.

A jogviszony alapvető tartalmát ezért a mentesség vagy kedvezmény törvényi feltételeinek fennállása, annak jogszerű alkalmazása, valamint az ezekhez kapcsolódó adójogi jogok és kötelezettségek határozzák meg. Az adóhatóság ellenőrizheti a jogszabályban előírt adókötelezettségek teljesítését, az adózónak pedig az őt megillető adómentességet vagy adókedvezményt okirattal vagy más megfelelő módon igazolnia kell.³⁸⁵

Mindezek alapján az adómentességen és adókedvezményen alapuló konstrukciókat az értekezés a saját fogalomhasználatában **finanszírozási funkciót betöltő, közpénzügyi hatású adójogi jogviszonyokként** minősíti. Finanszírozási jellegük abból fakad, hogy az egyházi jogi személy számára vagyoni előnyt biztosítanak, közpénzügyi relevanciájuk pedig abban áll, hogy alkalmazásuk következtében költségvetési bevétel marad el. Jogi természetük ugyanakkor adójogi, nem jön létre támogató és kedvezményezett közötti támogatási jogviszony, és az egyház nem kap felhasználásra átadott költségvetési pénzeszközt. Ez különíti el ezeket a jogviszonyokat mind a kiadási oldali támogatásoktól, mind a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezésen alapuló konstrukciótól.

A minősítés a közjogi kötöttségek szempontjából is meghatározó. Mivel nincs átadott költségvetési forrás, az adómentesség vagy adókedvezmény önmagában nem keletkeztet a támogatásokra jellemző felhasználási, elszámolási vagy beszámolási kötelezettséget. A kötöttségek elsősorban a kedvezményre való jogosultság törvényi feltételeihez, azok igazolásához és adóhatósági ellenőrzéséhez kapcsolódnak. Ha azonban valamely konkrét adójogi mentesség vagy kedvezmény további – például célhoz vagy meghatározott időtartamhoz kötött – feltételt ír elő, annak teljesítése szintén az adójogi jogviszony része. Ilyen feltételeket az illetékjog egyes mentességeknél és kedvezményeknél kifejezetten alkalmaz.³⁸⁶

A „finanszírozási jogviszony” minősítés ebben az esetben nem változtatja meg a jogviszony adójogi természetét. Az értekezés ezt a fogalmat közpénzügyi rendszerezési értelemben alkalmazza annak kifejezésére, hogy a törvényben biztosított adómentesség vagy adókedvezmény az egyházi jogi személy oldalán vagyoni előnyt, az államháztartás oldalán pedig bevételkiesést eredményez. A jogviszony alanyait, tárgyát, keletkezését, tartalmát és jogkövetkezményeit továbbra is az adójogi szabályozás határozza meg. A konstrukció ezért

³⁸⁵ Air. 86.§

³⁸⁶ Itv. 26.§ (1) bek. a), 86.§ (2) bek.

nem támogatási jogviszony, hanem olyan adójogi jogviszony, amely az egyházfinanszírozási rendszerben finanszírozási funkciót tölt be.

2.2.3. A személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés

A személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés sajátos helyet foglal el a költségvetés bevételi oldalát érintő finanszírozási konstrukciók között. Az adómentességtől és adókedvezménytől eltérően az egyház vagyoni előnye nem saját adókötelezettségének csökkenéséből származik: a magánszemély törvényben biztosított rendelkezési joga alapján az állam pénzbeli juttatást teljesít a megjelölt kedvezményezett részére. A kedvezményezett kiválasztása tehát az adózó döntésétől függ, a rendelkezési jog kereteit és a teljesítés feltételeit azonban törvény határozza meg.³⁸⁷

A jogviszony normatív jogalapját elsősorban a személyi jövedelemadó meghatározott részének az 1%-os törvény teremti meg. A törvény meghatározza a rendelkezés tárgyát és mértékét, az egyházi kedvezményezettek körét, a rendelkező nyilatkozat megtételének és érvényességének feltételeit, valamint a juttatás teljesítésének szabályait. Az egyházi kedvezményezetti körbe a hatályos szabályozás szerint a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház, a bejegyzett egyház és a bevett egyház tartozhat – belső egyházi jogi személyeik kivételével –, technikai szám birtokában.³⁸⁸

A jogviszony alanyi szerkezete ezért eltér a közvetlen költségvetési támogatásokétól. A magánszemély rendelkező nyilatkozatával kijelöli a kedvezményezettet, az állami adóhatóság vizsgálja a nyilatkozat érvényességét és a törvényi feltételek fennállását, valamint meghatározza a kedvezményezettet megillető összeget, a 4/A. § szerinti egyházi kedvezményezett részére pedig az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős miniszter teljesíti az átutalást.³⁸⁹ A kedvezményezett kiválasztásáról tehát nem egyedi állami támogatási döntés születik, de a juttatás teljesítése törvényben szabályozott állami eljárás keretében történik.

A jogviszony tárgya az érvényes rendelkező nyilatkozatok alapján a kedvezményezettet megillető és részére átutalt pénzbeli juttatás. A magánszemély nem magánjogi adományt teljesít az egyház részére, hanem - a törvény fogalomhasználata szerint - „befizetett adója” meghatározott részéről rendelkezik, és e rendelkezés alapján történik az állami teljesítés.³⁹⁰

³⁸⁷ 1%-os tv. 1. § (4)–(5) bekezdés, 4/A. §, 5–5/A. §.

³⁸⁸ 1%-os tv. 4–7. §

³⁸⁹ 1%-os tv. 4/A. § 5/A. § 6/B.

³⁹⁰ 1%-os tv. 4-5. §

A jogviszony alapvető tartalmát az adózó rendelkezési joga, a rendelkező nyilatkozat érvényességének törvényi feltételei, az egyház kedvezményezetti státusza, valamint a juttatás meghatározása és átutalása alkotja. Ha a rendelkező nyilatkozat nem felel meg a törvényi feltételeknek, a rendelkezés érvénytelen. Az egyházi kedvezményezetti státuszhoz pedig technikai szám és a törvényben meghatározott vallási közösségi jogállás szükséges.³⁹¹

Mindezek alapján a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés **adózái rendelkezésen alapuló, állami pénzbeli teljesítéssel megvalósuló sui generis közpénzügyi finanszírozási jogviszonyként** minősíthető. Az adómentességtől és adókedvezménytől az különíti el, hogy az egyház javára tényleges pénzbeli juttatás történik, és nem az egyház saját adókötelezettsége csökken. A közvetlen költségvetési támogatásoktól pedig abban tér el, hogy a kedvezményezett kiválasztásáról nem az állam támogatási döntéssel, hanem az adózó törvényben biztosított rendelkezési jogának gyakorlásával határoz. Ez a kettős sajátosság indokolja önálló dogmatikai minősítését.

A minősítés a kapcsolódó közjogi kötétségek szempontjából is jelentős. A folyósítást megelőzően a kötétségek elsősorban a rendelkező nyilatkozat érvényességéhez, az egyházi kedvezményezetti státuszhoz, a technikai számhoz és az átutalás törvényi feltételeihez kapcsolódnak. A folyósított összeg felhasználásának ellenőrzése ugyanakkor sajátos szabályozás alá esik. Az Ehtv. a bevett egyház javára történő szja-felajánlást kifejezetten hitéleti célú bevételként nevesíti, és az egyházi jogi személy hitéleti célú bevételeinek és azok felhasználásának állami ellenőrzését kizárja.³⁹²

A közjogi kötétségek részletes elemzésének ezért ennél a konstrukciónál egyrészt a rendelkezési és kifizetési mechanizmus törvényességét biztosító kötétségekre, másrészt annak dogmatikai következményeire kell kiterjednie, hogy az Ehtv. a folyósított összeget hitéleti célú bevételként minősíti, és annak későbbi felhasználását kizárja az állami ellenőrzés köréből.³⁹³

2.2.4. Dogmatikai összegzés

A bevételi oldali finanszírozási konstrukciók elemzése két eltérő jogviszonytípust azonosít. Az adómentességen és adókedvezményen alapuló konstrukciók finanszírozási funkciót betöltő adójogi jogviszonyok, amelyekben az egyház vagyoni előnye saját adókötelezettségének kizárásából vagy csökkentéséből származik. Ezzel szemben a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés *sui generis* közpénzügyi finanszírozási jogviszony,

³⁹¹ 1%-os tv. 4/A. § (1)–(2) bekezdés; 5/A. §.

³⁹² Ehtv. 23. § (1) bekezdés

³⁹³ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2007.) 128-131, 139., 150-151, 171-172.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 196-204.; SCHANDA Balázs: *A vallási közösségek hitéleti támogatása i.m.* 197-206; SZILÁGYI Bernadett: *Egyházi egy százalék(ok) im.* 62-79.

amelyben az adózó törvényben biztosított rendelkezési joga alapján az állam pénzbeli juttatást teljesít a kedvezményezett egyház részére.

A két típus közötti dogmatikai különbség ezért elsősorban a vagyoni előny létrejöttének jogi módjában ragadható meg. Az adómentesség és adókedvezmény az egyház adójogi helyzetét módosítja, míg az szja-rendekezés az adójogi mechanizmushoz kapcsolódó tényleges költségvetési kifizetést eredményez. Az utóbbi ezért nem illeszthető teljesen sem az adómentességek és adókedvezmények, sem a közvetlen költségvetési támogatások dogmatikai kategóriájába.

Az eltérő minősítés a kapcsolódó közjogi kötöttségek szempontjából is jelentős. Az adómentességek és adókedvezmények esetében a kötöttségek elsősorban a jogosultság törvényi feltételeihez és azok jogszerű igénybeviteléhez kapcsolódnak, míg az szja-rendekezésnél ehhez a rendelkező nyilatkozat érvényessége, a kedvezményezetti státusz és az állami teljesítés szabályai is társulnak.

3. A nemzeti vagyonból megvalósuló finanszírozási jogviszony

3.1. A jogviszony dogmatikai elemzése

A nemzeti vagyon terhére megvalósuló egyházfinanszírozás sajátossága, hogy az egyház vagyoni előnye nem költségvetési pénzeszköz átadásából, hanem az állam tulajdonában álló vagyonelemhez kapcsolódó valamely vagyoni jogosultság biztosításából származik. A juttatás megvalósulhat különösen valamely vagyonelem tulajdonjogának átruházásával, használatának biztosításával vagy vagyonkezelésbe adásával.³⁹⁴

A jogviszony normatív jogalapját az Alaptörvény nemzeti vagyonra vonatkozó rendelkezései, a nemzeti vagyonról szóló törvény, valamint az adott vagyonjuttatásra irányadó különös szabályok határozzák meg. A konkrét vagyoni jogosultság biztosításához ezen túl tulajdonosi döntés, illetve – az alkalmazott konstrukciótól függően – a felek közötti megállapodás is szükséges lehet. A megállapodás ebben az esetben nem önmagában teremti meg az állam rendelkezési jogát, hanem a jogszabályi és tulajdonosi döntési keretek között konkretizálja a vagyonjuttatás feltételeit.

A jogviszony alanyi szerkezetének állami oldalán a nemzeti vagyon felett tulajdonosi joggyakorlásra, illetve a konkrét vagyoni rendelkezésre jogosult állami szerv áll, a kedvezményezetti oldalon pedig az adott vagyonjuttatás megszerzésére jogosult egyház. A

³⁹⁴ LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 17-26., 114-124.; BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás ... i.m.* 4-15.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i.m.* 11-12.

konkrét alanyi kört ezért mindig az adott vagyonelemre és juttatásra irányadó szabályozás alapján kell meghatározni.

A jogviszony tárgya valamely nemzeti vagyonelemhez kapcsolódó vagyoni jogosultság. Tulajdonátruházás esetében ez a vagyonelem tulajdonjoga, használatba vagy vagyonkezelésbe adás esetében pedig az adott vagyonelem meghatározott jogcímen történő használatára vagy kezelésére vonatkozó jogosultság. A finanszírozási jogviszony tartalma ezért nem pénzeszköz átadásához, hanem valamely vagyoni jog megszerzéséhez és gyakorlásához kapcsolódik.

A jogviszony rendeltetését az határozza meg, hogy az állam milyen finanszírozási célból biztosítja az egyház számára a vagyoni jogosultságot. A vagyonyuttatás szolgálhat például valamely egyházi tevékenység, közfeladat vagy intézményi működés vagyoni feltételeinek biztosítására. A rendeltetés azért dogmatikailag lényeges, mert ez különíti el a finanszírozási célú vagyonyuttatást a történelmi vagyoni rendezéstől.

A jogviszony alapvető tartalmát a biztosított vagyoni jogosultság terjedelme, annak gyakorlási feltételei, valamint az átadó és a kedvezményezett jogai és kötelezettségei határozzák meg. Tulajdonátruházás esetében ezért azt kell vizsgálni, milyen feltételekkel kerül a vagyonelem az egyház tulajdonába, használati vagy vagyonkezelési konstrukciónál pedig azt, milyen körben és milyen célra jogosult az egyház a vagyonelem használatára vagy kezelésére.

Mindezek alapján a nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozás **olyan közpénzügyi jogi finanszírozási jogviszonyként** minősíthető, amelyben az állam a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jogának gyakorlásával biztosít vagyoni előnyt az egyház számára. A jogviszony közpénzügyi sajátossága nem abból következik, hogy a felek között adott esetben polgári jogi szerződés is létrejön, hanem abból, hogy az állam nemzeti vagyonnal rendelkezik, és a rendelkezésre alkotmányos és tételes közjogi vagyongazdálkodási szabályok irányadók.

A minősítés jogi jelentősége abban áll, hogy ezekre a jogviszonyokra nem a költségvetési támogatások szabályozása, hanem a nemzeti vagyonnal való rendelkezés szabályai irányadók. Ennek megfelelően a korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények közül különösen a jogalaphoz kötöttség, a közérdekű rendeltetés és a felelős vagyongazdálkodás, továbbá az adott konstrukciótól függően az értékarányosság, a versenyeztetés és az átláthatóság lehet releváns. Tulajdonjog ingyenes átruházásakor ezen túl a tételes szabályozás célhoz kötött hasznosítást, beszámolást, elidegenítési vagy megterhelési korlátozást is előírhat.³⁹⁵

³⁹⁵ Nvtv. 13-16.§; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 17-26., 114-124., BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás ... i.m.* 4-15.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonyjog .. i.m.* 11-12.

A vagyonelem tulajdonjogának átruházása és a közjogi kööttségek megszűnése azonban két külön kérdés. Ha a vagyonelem jogszerű átruházással kikerül az állami tulajdonból, a továbbiakban főszabály szerint már nem nemzeti vagyonként áll a kedvezményezett rendelkezésére. Ettől még fennmaradhatnak olyan, a vagyonyjuttatás jogalapjából vagy feltételeiből eredő kötelezettségek, amelyek a tulajdonátruházást követően is meghatározzák a vagyonelem használatát vagy az azzal való rendelkezést. Ennek pontos megítélése már a közjogi kööttségek keletkezésének, fennmaradásának és megszűnésének kérdése.³⁹⁶

3.2. Dogmatikai összegzés

A nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozási jogviszonyt a közpénzből történő finanszírozástól mindenekelőtt a finanszírozás forrása és tárgya különíti el. Az állam nem költségvetési pénzeszközt folyósít, hanem valamely állami vagyonelemhez kapcsolódó tulajdonosi, használati vagy más vagyoni jogosultságot biztosít. Ebből következően a jogviszony normatív keretét is elsődlegesen a nemzeti vagyonra és az állami vagyonnal való rendelkezésre vonatkozó szabályok határozzák meg.

A finanszírozási célú vagyonyjuttatás a történelmi vagyoni rendezéstől rendeltetésében és jogalapjában különül el. A történelmi rendezés reparációs célú, a finanszírozási célú juttatás ezzel szemben valamely jelenlegi egyházi tevékenység, feladat vagy működési feltétel vagyoni támogatását szolgálja. Emiatt csak az utóbbi tartozik az értekezésben vizsgált egyházfinanszírozási jogviszonyok közé.

A minősítés a közjogi kööttségek szempontjából is meghatározó. A nemzeti vagyonnal való rendelkezéshez kapcsolódó követelmények elsősorban a vagyonyjuttatás jogszerűségét és feltételeit határozzák meg, a juttatást követően fennmaradó kööttségek pedig már az adott vagyonyjuttatás konkrét jogalapjától és feltételrendszerétől függnék. Ezek részletes dogmatikai vizsgálatára a következő fejezetben kerül sor.

XV. A közjogi kööttségek dogmatikai rendszere

1. A közjogi kööttségek fogalma és funkciója

Az előző fejezetekben meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények kijelölik azokat a kereteket, amelyek között az állam a közpénzekből vagy a nemzeti vagyon terhére finanszírozást biztosíthat az egyház számára. Ezek a követelmények az egyházfinanszírozási jogviszonyokban az adott konstrukció sajátosságaihoz igazodó feltételek,

³⁹⁶ Nvtv., különösen annak 13§-16.§-a; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 17-26., 114-124., BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás ... i.m.* 4-15.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonyjog ... i.m.* 11-12.

kötelezettségek és korlátozások formájában konkretizálódnak.³⁹⁷ A célhoz kötöttség például valamely támogatási jogviszonyban a forrás meghatározott célra történő felhasználásának kötelezettségében, az elszámoltathatóság beszámolási vagy elszámolási kötelezettségben, az ellenőrizhetőség pedig az ellenőrzéshez szükséges adatok rendelkezésre bocsátásának és az ellenőrzés tűrésének kötelezettségében jelenhet meg.

Ezeket a kötelezettségeket az értekezés **közjogi kötöttség** elnevezéssel foglalja egybe. Az értekezés közjogi kötöttségnek azokat az Alaptörvényben és közpénzügyi normákban rögzített követelményekből levezethető, közjogi normatív alappal rendelkező kötelezettségeket, korlátozásokat és feltételeket tekinti, amelyek meghatározzák az állami eredetű pénzügyi vagy vagyoni juttatás nyújtásának, igénybevételének, felhasználásának, hasznosításának, az azzal való rendelkezésnek, valamint ellenőrzésének jogi kereteit, és biztosítják a közpénzek és a nemzeti vagyon alkotmányos rendeltetésének érvényesülését. Az általános alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények nem minden esetben minősülnek a finanszírozási jogviszony tartalmát alkotó közjogi kötöttségnek. A normativitás, a világnézeti semlegesség és az egyenlő bánásmód elsősorban a szabályozás és az állami finanszírozási döntéshozatal normatív mércéi. A finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi lezárása szempontjából azok a közjogi kötöttségek relevánsak, amelyek közvetlenül az adott finanszírozási jogviszonyból erednek, és annak fennállása alatt meghatározott feltételt, kötelezettséget vagy korlátozást állapítanak meg. A közjogi kötöttségek egy része közvetlenül jogszabályból ered, más részük pedig jogszabályi felhatalmazás vagy jogszabályban meghatározott keretek alapján támogatási döntésben, támogatói okiratban, szerződésben vagy más jogi aktusban konkretizálódik. Tartalmát ezért nem önmagában a juttatás állami eredete határozza meg, hanem az adott finanszírozási jogviszony jogalapja, rendeltetése, tartalma és az arra irányadó szabályozás.

Az adott finanszírozási jogviszonyból eredő közjogi kötöttségek nem pusztán a finanszírozás technikai feltételei, hanem a jogviszony közjogi tartalmát meghatározó jogi elemek.

A közjogi kötöttségek funkciója kettős. Egyrészt meghatározzák, hogy az állam milyen feltételek között biztosíthat közpénzből vagy nemzeti vagyonból vagyoni előnyt, másrészt megszabják, hogy a kedvezményezett milyen feltételekkel szerezhet jogosultságot a juttatásra, milyen célra használhatja fel vagy hasznosíthatja azt, milyen számadási kötelezettség terheli, illetve milyen korlátozások mellett rendelkezhet a megszerzett közpénzzel, vagyonelemmel. Konkrét tartalmuk ezért finanszírozási jogviszonyoként eltérő.

³⁹⁷ Alaptörvény VII. cikk., 38.cikk, 39.cikk; KLICSU László: *i.m.* 627-637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25-47.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek i.m.* 36-55., 112-123.

A közjogi kööttségek további funkciója a közpénzügyi kontroll tárgyának és terjedelmének kijelölése. Az állami ellenörzés nem általában az egyház müködésére, hanem azokra a kötelezettségekre és feltételekre terjedhet ki, amelyek ellenörzésére az adott finanszírozási jogviszony és az ellenörzési hatáskört megállapító jogszabály jogalapot biztosít. A közjogi kööttségek így az állami kontroll tárgyának és terjedelmének meghatározásához is kiindulópontot adnak, annak alkotmányos korlátját pedig az egyházi autonómia jelenti.

A közjogi kööttségek végső soron azt biztosítják, hogy az állami eredetű pénzügyi és vagyoni juttatások tényleges felhasználása során érvényesüljenek az alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények.

2. A közjogi kööttségek jogalapja és keletkezése

A közjogi kööttség jogalapja és keletkezésének időpontja egymástól elkülönítendő kérdés. A kööttség jogalapját közvetlenül jogszabály határozhatja meg, vagy a jogszabályi keretek között támogatási döntés, támogatói okirat, támogatási szerződés, vagyonsjuttatási megállapodás vagy más jogi aktus konkretizálhatja annak tartalmát. Közjogi kööttség ezért csak akkor állapítható meg, ha annak közjogi normatív alapja az adott finanszírozási konstrukció szabályozásában azonosítható. Költségvetési támogatás esetében például az Áht. meghatározza a támogatási jogviszony létrehozásának lehetséges jogi formáit, a támogatói okirat vagy támogatási szerződés pedig az adott támogatáshoz kapcsolódó, a kedvezményezettet terhelő konkrét kötelezettségeket rögzíti.³⁹⁸ A nemzeti vagyons terhére megvalósuló juttatásoknál egyes kööttségeket maga a törvény állapít meg. Az Nvtv. ingyenes ingatlanátruházás esetén például cél szerinti hasznosítási és állagmegóvási kötelezettséget, éves beszámolást és főszabály szerint tizenöt éves elidegenítési tilalmat ír elő. Ezekhez a törvényi keretekhez a vagyonsátadási megállapodás további, a konkrét juttatáshoz kapcsolódó rendelkezéseket – például a cél szerinti hasznosításra vonatkozó jelentési, beszámolási kötelezettségeket - kapcsolhat.³⁹⁹

A kööttségek ugyanakkor nem azonos időpontban válnak alkalmazandóvá. Egy részük már a finanszírozási jogviszony létrejöttét megelőző állami döntéshozatalt kötik. Nemzeti vagyons átruházásánál ilyen lehet – a törvényi feltételek fennállása esetén – a versenyeztetés és az értékarányosság követelménye. Más kööttségek a finanszírozási jogosultság létrejöttével, a támogatói okirat közlésével vagy a támogatási szerződés megkötésével terhelik a kedvezményezettet. Támogatói okirattal megvalósuló finanszírozás esetén ez főszabály szerint az okirat közléséhez, támogatási szerződésnél pedig a szerződés hatálybalépéséhez

³⁹⁸ Áht. 48. §, 48/A. §.

³⁹⁹ Nvt. 13.§-16.§; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 36-55., 112-123.

kapcsolódik.⁴⁰⁰ Megint más kötelezettségek a juttatás teljesítéséhez vagy a vagyoni jogosultság megszerzéséhez kapcsolódnak. Az Nvtv. szerinti elidegenítési tilalom például a tulajdonszerzéshez kapcsolódik és törvény erejénél fogva meghatározott időtartamra áll fenn. A közjogi kötöttségek keletkezése ezért nem kapcsolható általánosan a finanszírozási jogviszony egyetlen mozzanatához. Minden kötöttség esetében külön kell meghatározni, hogy milyen jogalapon, mely jogi tény vagy aktus következtében és mely időponttól terheli az államot vagy a kedvezményezettet. Ugyanazon finanszírozási jogviszonyon belül is eltérő időponttól válhat alkalmazandóvá például valamely jogosultsági feltétel, felhasználási kötelezettség, elszámolási kötelezettség vagy a juttatás teljesítését követő fenntartási, használati vagy rendelkezési korlátozás.

3. A közjogi kötöttségek tartalma

A közjogi kötöttségek tartalma azt határozza meg, hogy az adott finanszírozási jogviszonyban milyen feltételeknek kell megfelelni, milyen kötelezettségeket kell teljesíteni, illetve milyen korlátozásokat kell betartani. A konkrét kötöttségek tartalma nem vezethető le önmagában abból, hogy a finanszírozás közpénzből vagy a nemzeti vagyon terhére valósul meg. Tartalmukat az adott jogviszony típusa és az arra irányadó különös szabályozás együttesen határozza meg.⁴⁰¹

Az azonos dogmatikai típusba tartozó finanszírozási jogviszonyokhoz sem szükségképpen azonos tartalmú közjogi kötöttségek kapcsolódnak. Ezt jól mutatja az Nvtv. ingyenes vagyonátruházásra vonatkozó szabályozása. Az ingatlan ingyenes tulajdonba adása esetén főszabály szerint tizenöt éves elidegenítési tilalom, cél szerinti hasznosítási és állagmegóvási, valamint éves beszámolási kötelezettség terheli a tulajdonszerzőt,⁴⁰² miközben a törvény meghatározott eseteket kifejezetten kivon e kötöttségek alkalmazása alól.⁴⁰³ A közjogi kötöttségek pontos körét ezért minden esetben az adott finanszírozási konstrukcióra irányadó szabályok alapján kell meghatározni.

3.1. A kiadás oldali finanszírozási jogviszonyok közjogi kötöttségei

A kiadási oldali finanszírozási jogviszonyokban közös kiindulópont, hogy a kedvezményezett részére költségvetési pénzeszköz kerül átadásra. A közjogi kötöttségek ezért mindenképp a finanszírozás igénybevételehez és felhasználásához kapcsolódnak.

⁴⁰⁰ Áht. 48/A.§ (2) bekezdés, Ávr. 65/A.§ (2) bek.

⁴⁰¹ Nvt.13-16.§, LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 36-55., 97-102, 112-123.; BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás ... i.m.* 11-15.

⁴⁰² Nvtv. 13. § (4)–(5) bekezdése

⁴⁰³ Nvtv. 13.§ (9)

Az Áht. a költségvetési támogatás rendeltetésszerű felhasználásáról beszámolási kötelezettséget ír elő, a jogosulatlan, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználáshoz pedig visszafizetési és más jogkövetkezményeket kapcsol.⁴⁰⁴

A kiadási oldali jogviszonyokban ezért – az adott támogatási konstrukció szabályaitól függően – közjogi kötöttségként jelenhet meg különösen a célhoz kötött és rendeltetésszerű felhasználás, az elszámolási vagy beszámolási kötelezettség, az ellenőrzéshez szükséges adatok és iratok rendelkezésre bocsátása, valamint az ellenőrzés túrése.⁴⁰⁵ Ezek konkrét tartalma azonban nem valamennyi kiadási oldali jogviszonyban azonos.

A **közfeladat-finanszírozásnál** a költségvetési forrás felhasználása a finanszírozott közfeladat ellátásához kapcsolódik, ezért a támogatás igénybevételére és felhasználására vonatkozó közpénzügyi szabályok mellett az adott közfeladat ellátását rendező ágazati jogszabályok is meghatározhatják a finanszírozási jogosultság feltételeit és a kedvezményezettet terhelő kötelezettségeket. A köznevelésben például a költségvetési törvény⁴⁰⁶ az egyházi köznevelési intézmények fenntartói számára a köznevelési és szakképzési feladat ellátására többek között átlagbéralapú támogatást és étkeztetési támogatást állapít meg. A támogatás igénybevételének feltétele többek között, hogy az intézmény működési engedélyében szerepeljen a támogatási jogosultságot megalapozó köznevelési alapfeladat, és az intézmény megfeleljen a köznevelési szabályozásban meghatározott további feltételeknek.⁴⁰⁷

A **hitéleti támogatásoknál** a közjogi kötöttségek konkrét tartalmát az adott támogatási jogcímre irányadó szabályozás határozza meg. A támogatás hitéleti rendeltetéséből önmagában nem következik sem a célhoz kötött felhasználás, az elszámolás vagy a beszámolás meghatározott formája, sem ezek hiánya. Ha az adott finanszírozási konstrukció a támogatást meghatározott hitéleti célhoz köti, a kedvezményezettet a cél szerinti felhasználás kötelezettsége terheli. A támogatási jogcímben megjelölt hitéleti rendeltetés ugyanakkor

⁴⁰⁴ Áht. 53. § (1)–(2) bekezdés, Ávr. 92–93. §.

⁴⁰⁵ Áht. 53–56. §; Ávr. támogatások felhasználására, elszámolására és ellenőrzésére vonatkozó rendelkezései; ÁSZ tv. 1-5.§; KLICSU László: *i.m.* 627-637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25–47.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 114-123, 115-120, 256., 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről

⁴⁰⁶ 2026. évi központi költségvetésről szóló 2025. évi LXIX. törvény 45. § (1) bekezdése a) pont

⁴⁰⁷ A támogatás igénybevételéhez ugyanakkor a 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (Nkt.Vhr.) 37/B. §-a további feltételeket kapcsol: az intézménynek többek között OM azonosítóval kell rendelkeznie, működési engedélyében szerepelnie kell az igényjogosultságot megalapozó alapfeladatnak, továbbá teljesülnie kell a létszámra (az intézménynek OM azonosítóval kell rendelkeznie, a működési engedélyében szerepelnie kell a támogatási jogosultságot megalapozó köznevelési alapfeladatnak, nem lépheti túl az engedélyben meghatározott maximális gyermek- és tanulólétszámot, továbbá az érintett tanulói jogviszonyoknak a KIR-ben is szerepelniük kell) és a KIR-nyilvántartásra vonatkozó követelményeknek A támogatás felhasználására pedig további nyilvántartási és ellenőrzési kötelezettségek vonatkoznak, a fenntartónak például alapfeladatonként elkülönített, naprakész nyilvántartást kell vezetnie, amelyből megállapítható a támogatás felhasználásának célja. 2026. évi központi költségvetésről szóló 2025. évi LXIX. törvény 37/G.§ 45. § (1) bekezdés; Nkt.Vhr. 37/B. § (1)–(2) bekezdés

önmagában nem azonos az államilag ellenőrizhető felhasználási kötöttséggel. Ha a bevétel az Ehtv. alapján hitéleti célú bevételnek minősül, az állami felhasználási ellenőrzés külön törvényi korlátja érvényesül. További elszámolási, beszámolási vagy visszafizetési kötelezettség pedig akkor kapcsolódik hozzá, ha azt az irányadó jogszabály vagy az azon alapuló támogatási aktus előírja. A költségvetési törvény⁴⁰⁸ például az egyházi köznevelési intézmények fenntartói számára a hit- és erkölcstanoktatáshoz átlagbéralapú és tankönyvtámogatást, a hittanoktatáshoz átlagbéralapú támogatást állapít meg. A támogatás igénybevételéhez a köznevelési szabályozás további feltételeket határoz meg. A hitéleti támogatási jogviszony közjogi kötöttségeit ezért minden esetben az adott finanszírozási jogcím alapján kell meghatározni.

Különös jelentősége van annak, hogy a finanszírozott tevékenység az egyház hitéleti tevékenységéhez tartozik. Az Ehtv. a hitéleti célú bevételek és azok felhasználása tekintetében kizárja az állami szerv ellenőrzését.⁴⁰⁹ Ez a kivétel azonban nem alkalmazható automatikusan minden hitéleti rendeltetésű támogatásra, minden esetben azt kell vizsgálni, hogy az adott bevétel az Ehtv. alapján hitéleti célú bevételnek minősül-e.

A **működési támogatás** esetében a támogatási konstrukció meghatározza, hogy a támogatás mely működési kiadásokra és milyen időszakban használható fel, ezért a kedvezményezettet célhoz és időhöz kötött felhasználási kötelezettség terheli. A vallási közösségek 2026. évi költségvetési támogatására vonatkozó felhívás például a működési célú támogatás körében személyi jellegű kifizetések, bérköltség és járulékok, valamint dologi kiadások finanszírozását teszi lehetővé és a támogatás felhasználását meghatározott időszakhoz köti. A támogatás a felhívásban megjelölt működési kiadásokra és határidőn belül használható fel.⁴¹⁰

A **beruházási és fejlesztési támogatásnál** a kedvezményezettet a célhoz kötött és rendeltetésszerű felhasználás mellett a projekt megvalósításához, illetve a támogatásból létrehozott vagy felújított vagyonelemhez kapcsolódó további kötelezettségek is terhelhetik, így különösen fenntartási, használati vagy rendelkezési korlátozások. Ezek nem következnek automatikusan a támogatás beruházási vagy fejlesztési jellegéből, csak akkor állnak fenn, ha azokat az adott támogatásra irányadó jogszabály vagy támogatási aktus előírja.

A kiadási oldali jogviszonyokhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek tehát nem egységes tartalmúak. A juttatás közpénzügyi eredete ugyanakkor megalapozza az ellenőrizhetőség általános közpénzügyi követelményét, amelynek érvényesüléséhez az adott finanszírozási

⁴⁰⁸ 2026. évi központi költségvetésről szóló 2025. évi LXIX. törvény 45. § (1) bekezdése c) pont; 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (Nkt. Vhr) 37/B. § (1)–(2) bekezdés

⁴⁰⁹ Ehtv. 23. § (1) bekezdése

⁴¹⁰ Ld. a Miniszterelnökség korábban már hivatkozott „*Felhívás vallási közösségek 2026. évi költségvetési támogatására*” keretében igényben vehető támogatások.

jogviszonyra irányadó szabályozás ellenőrzéstűrési, együttműködési és adatszolgáltatási kötelezettségeket kapcsolhat. Ezeknek a kötelezettségeknek a fennállása és terjedelme azonban nem vezethető le önmagában a juttatás közpénzügyi eredetéből, hanem minden esetben az adott finanszírozási jogviszonyra irányadó jogszabályi, illetve az azon alapuló egyedi szabályozás alapján határozható meg. Ettől külön kérdés az ellenőrző szerv ellenőrzési jogosultsága, amelynek szintén önálló jogszabályi hatáskörön kell alapulnia. Az ellenőrzés intézményi rendszerét és hatáskörének terjedelmét ezért a közjogi kötöttségek és a közpénzügyi kontroll kapcsolatáról szóló külön alfejezet vizsgálja.

3.2. A bevétel oldali finanszírozási jogviszonyok közjogi kötöttségei

A költségvetés bevételi oldalát érintő finanszírozási jogviszonyokhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek elsődlegesen a kedvezményezetti jogosultság törvényi feltételeinek fennállásában, az adójogi szabályok jogszerű alkalmazásában, valamint az állami ellenőrizhetőség biztosításában öltenek testet.⁴¹¹ A közjogi kontroll annak vizsgálatára irányul, hogy az adómentesség, az adókedvezmény vagy a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés jogszabályi feltételei fennállnak-e és azok alkalmazása megfelel-e a törvényesség követelményének.

Az **adómentesség és -kedvezmény** esetében nincs a kedvezményezett részére átadott költségvetési pénzeszköz, ezért főszabály szerint nem keletkezik az átadott összeg cél szerinti felhasználására vagy annak elszámolására vonatkozó támogatási kötelezettség. A közjogi kötöttségek ehelyett a mentesség vagy kedvezmény igénybevételének törvényi feltételeihez kapcsolódnak. Az adózó köteles az adóhatósági ellenőrzés során együttműködni, az iratokat és adatokat rendelkezésre bocsátani, az ellenőrzéshez szükséges feltételeket biztosítani. A konkrét adójogi szabály ugyanakkor a kedvezményt további feltételhez is kötheti, amely a jogviszony közjogi kötöttségének részévé válik. Ezért az adómentességekhez és adókedvezményekhez kapcsolódó kötöttségek tartalma nem határozható meg általánosan, azt az adott közterhet és kedvezményt szabályozó rendelkezések alapján kell megállapítani.

A **személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés** esetében a közjogi kötöttségek elsődlegesen a rendelkezési és kifizetési mechanizmus törvényességéhez kapcsolódnak. Ide tartozik az adózó rendelkező nyilatkozatának érvényessége, a kedvezményezetti státusz fennállása és az egyházi kedvezményezetthez szükséges technikai

⁴¹¹ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2007.) 128-131, 139., 150-151, 171-172.; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami ... i.m.* 196-204., Eftv. 2.§; FEDOR Tibor: *Egyház-financezírozás ... i.m.* 415; RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása i.m.* 14-17.

szám.⁴¹² A folyósított juttatás felhasználásának jogi helyzete ettől külön kérdés. Az Ehtv.⁴¹³ a bevett egyház javára történő szja-felajánlást hitéleti célú bevételként nevesíti, és az ilyen bevétel, valamint annak felhasználása állami ellenőrzését kizárja.

3.3. A nemzeti vagyon terhére megvalósuló jogviszonyok kötöttségei

A nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozásnál a közjogi kötöttségek tartalma attól függ, hogy az állam milyen vagyoni jogosultságot és milyen jogcímen biztosít az egyház számára. Eltérő kötöttségek kapcsolódnak ezért a tulajdonjog visszterhes és ingyenes átruházásához, a nemzeti vagyon hasznosításához, valamint a vagyonkezeléshez.

Visszterhes tulajdonátruházás esetén az Nvtv.-ben meghatározott értékhatár felett – törvényi kivétel hiányában – az átruházást versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságának biztosításával kell megvalósítani.⁴¹⁴ Ezek a kötöttségek elsősorban az állam vagyon feletti rendelkezését kötik az ügylet létrejöttét megelőzően.

Az **ingyenes tulajdonátruházás** esetében ezzel szemben az Nvtv. a tulajdont megszerző felet terhelő, a tulajdonszerzést követően fennálló kötelezettségeket és korlátozásokat is meghatároz. Az ingyenesen tulajdonba adott ingatlant a tulajdonszerző főszabály szerint a tulajdonszerzéstől számított tizenöt évig nem idegenítheti el, azt a juttatás céljának megfelelően köteles hasznosítani és állagát megóvni, továbbá az átruházott vagyon hasznosításáról évente be kell számolnia a vagyont átadó szervezetnek.⁴¹⁵ Az elidegenítési tilalom a törvény erejénél fogva áll fenn, és az Nvtv. az elidegenítési tilalom időtartama alatt a vagyon megterhelését is főszabály szerint a tulajdonosi joggyakorló előzetes hozzájárulásához köti.⁴¹⁶

Ezek a kötöttségek nem pusztán általános vagyongazdálkodási elvek, hanem közvetlenül meghatározzák a tulajdont megszerző fél jogi helyzetét. Előírják, mire használhatja a vagyont, milyen állapotban kell azt fenntartania, milyen számadással tartozik, illetve milyen korlátok között idegenítheti el vagy terhelheti meg. Megsértésükhöz az Nvtv. konkrét jogkövetkezményeket is kapcsol. A célhoz kötött hasznosítás megsértéséhez például a jogsértő állapot megszüntetésének kötelezettségét, ennek elmaradása esetén nemteljesítési kötbért, illetve meghatározott feltételek mellett az átruházó szervezet elállási jogát.⁴¹⁷

⁴¹² 1%-os törvény 4/A. § (1)–(2) bekezdés, 5. § (1)–(2) bekezdés, 5/A. § (1) bekezdés.

⁴¹³ Ehtv. 23. § (1) bekezdése

⁴¹⁴ Nvtv. 13. § (1)–(2) bekezdés

⁴¹⁵ Nvtv. 13. § (3)–(5) bekezdés

⁴¹⁶ Nvtv. 13. §. (11)–(11a) bekezdés

⁴¹⁷ Nvtv. 13. § (7)–(8) bekezdés

A **nemzeti vagyon hasznosítására irányuló szerződés** esetében más kööttségek érvényesülnek. A hasznosító a szerződésben köteles vállalni a beszámolási, nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítését, továbbá azt, hogy a vagyont a szerződési előírásoknak, a tulajdonosi rendelkezéseknek és a meghatározott hasznosítási célnak megfelelően használja.⁴¹⁸

A **vagyongkezelési jogviszonyban** ismét eltérő korlátozások érvényesülnek. A vagyongkezelőt főszabály szerint megilletik a tulajdonos jogai és terhelik annak kötelezettségei, ugyanakkor a vagyont nem idegenítheti el, használati joggal, szolgálommal vagy más dologi joggal nem terhelheti meg, biztosítékul nem adhatja, és vagyongkezelői jogát is csak a törvényben meghatározott keretek között ruházhatja át vagy terhelheti meg.⁴¹⁹ Állami vagyon esetében a Vtv. ezen túl a vagyongkezelő kötelezettségévé teszi a vagyontárgy állagának megóvását, megfelelő karbantartását és működtetését, valamint a jogszabályban vagy szerződésben meghatározott célnak megfelelő használatát.⁴²⁰

A nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozási jogviszonyokhoz kapcsolódó közjogi kööttségek tehát nem egységesek. A tulajdonátruházásnál, a hasznosításnál és a vagyongkezelésnél más-más rendelkezési, használati, elszámolási és vagyongmegőrzési kötelezettségek érvényesülnek. Ezek konkrét tartalmát az adott vagyoni jogosultság, a juttatás jogcíme és az arra irányadó különös szabályozás határozza meg.

Az ilyen vagyongjuttatásoknál a kedvezményezettet az irányadó jogszabály alapján ellenőrzéstűrés, adatszolgáltatási vagy beszámolási kötelezettség is terhelheti. Ezek a kötelezettségek lehetővé teszik annak vizsgálatát, hogy a vagyonelemet a juttatás céljának és feltételeinek megfelelően használják-e vagy hasznosítják-e. Fennállásuk azonban itt sem következik automatikusan abból, hogy a juttatás nemzeti vagyon terhére történt. Minden esetben az adott vagyongjuttatásra irányadó jogszabályból vagy az annak alapján létrejött jogi aktusból kell levezetni őket.

4. A közjogi kööttségek megszűnése

A közjogi kööttségek időbeli hatálya nem szükségszerűen igazodik a pénzügyi vagy vagyoni juttatás teljesítésének időpontjához. A pénzeszköz folyósítása vagy a vagyonelem tulajdonjogának átruházása a juttatás teljesítését jelenti, az ahhoz kapcsolódó felhasználási, elszámolási, beszámolási, fenntartási vagy rendelkezési kötelezettségek azonban ezt követően is fennmaradhatnak. Dogmatikailag ezért külön kell vizsgálni a juttatás teljesítését, a

⁴¹⁸ Nvtv. 11. § (11) bekezdés

⁴¹⁹ Nvtv. 11. § (8) bekezdés

⁴²⁰ Vtv. 27. § (1)–(2) bekezdés

finanszírozási jogviszony fennállását, valamint az abból eredő egyes közjogi kööttségek időbeli hatályát.

4.1. A közjogi kööttségek időbeli hatálya és megszűnése

A közjogi kööttség fennállásának időtartamát az adott kööttséget előíró jogszabály, illetve a jogszabályi keretek között annak tartalmát konkretizáló támogatási vagy vagyonyjuttatási aktus alapján kell meghatározni.⁴²¹ Egyes kööttségek a juttatás felhasználási időszakához, mások az elszámolási vagy beszámolási kötelezettség teljesítéséhez, ismét mások meghatározott fenntartási, használati vagy rendelkezési időszakhoz kapcsolódnak.

A költségvetési támogatások szabályozása jól szemlélteti a juttatás teljesítésének és a közjogi kööttségek időbeli hatályának különválását. A költségvetési támogatások esetében a támogatás felhasználási időszaka a folyósítást követően is fennállhat, és a kedvezményezett a támogatás rendeltetésszerű felhasználásáról beszámolási kötelezettség terheli.⁴²² A jogosulatlan, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználáshoz a törvény további jogkövetkezményeket kapcsol.⁴²³ A támogatás folyósítása ezért önmagában nem eredményezi a támogatáshoz kapcsolódó közjogi kööttségek megszűnését.

A nemzeti vagyony ingyenes tulajdonba adása ugyancsak jól mutatja a tulajdonszerzés és a közjogi kööttség időbeli hatályának különválását. A törvény az ingyenesen tulajdonba adott ingatlan tekintetében a tulajdonszerzést követő időszakra cél szerinti hasznosítási és állagmegóvási kötelezettséget, éves beszámolási kötelezettséget, valamint főszabály szerint tizenöt éves elidegenítési tilalmat állapít meg. A tulajdonjog megszerzése tehát nem eredményezi a vagyonelemhez kapcsolódó közjogi kööttségek megszűnését.⁴²⁴

A bevételi oldali finanszírozási jogviszonyok időbeli szerkezete ettől eltér. Az adómentesség vagy adókedvezmény igénybevételéhez kapcsolódó feltételek fennállását az adott adójogi rendelkezés alapján kell megítélni.

Az ellenőrzés időbeli lehetősége ugyanakkor sajátos kérdést vet fel. El kell különíteni a finanszírozási jogviszony tartalmát alkotó ellenőrzési kööttséget és az ellenőrző szerv önálló jogszabályi hatáskörön alapuló utólagos ellenőrzést. Az utólagos ellenőrzési jogosultság fennmaradása önmagában nem jelenti a finanszírozási jogviszony fennmaradását. Az ellenőrzési lehetőség fennmaradásából önmagában nem állapítható meg valamely közjogi

⁴²¹ LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 36-55., 97-102., 112-123; BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás ... i.m.* 11-15.

⁴²² Áht. 52/A. §, 53. §

⁴²³ Áht. 52/A. §, 53. §, 53/A. §

⁴²⁴ Nvtv. 13. § (4)–(5) bekezdés

kötöttség további fennállása, ehhez minden esetben az ellenőrzési jogosultság jogalapját kell vizsgálni.

A közjogi kötöttség megszűnése ezért mindig az adott kötöttségre irányadó szabályozásból állapítható meg. Bekövetkezhet meghatározott időtartam elteltével, valamely kötelezettség teljesítésével, a jogosultság alapjául szolgáló feltétel megszűnésével vagy más, jogszabályban, illetve az azon alapuló jogi aktusban meghatározott körülmény bekövetkezésével. Az egyes kötöttségek ugyanazon finanszírozási konstrukción belül sem szükségképpen azonos időpontban szűnnek meg. Minden kötöttség esetében külön kell meghatározni annak kezdő időpontját, időtartamát és megszűnésének feltételeit.

4.2. A finanszírozási jogviszony megszűnésének dogmatikai kérdése

A finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi megszűnésének időpontját a hatályos szabályozás nem határozza meg valamennyi finanszírozási konstrukcióra alkalmazható általános szabállyal. Az egyes finanszírozási jogviszonyokra irányadó különös szabályok meghatározhatják az azokhoz kapcsolódó kötelezettségek időtartamát, teljesítésének és megszűnésének feltételeit, ezekhez azonban nem kapcsolnak általános jogviszony-megszűnési ismérvet. A finanszírozási jogviszony megszűnésének ismervét ezért a jogviszony tartalmából, dogmatikai úton kell meghatározni.

Az értekezés korábbi megállapítása szerint a közjogi kötöttségek nem a finanszírozási jogviszony járulékos elemei, hanem annak lényegi tartalmához tartoznak. Ebből következően a pénzügyi vagy vagyoni juttatás teljesítése önmagában nem eredményezi a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi lezárását, ha a jogviszonyból eredő közjogi kötöttségek ezt követően továbbra is fennállnak.

Ezt a költségvetési támogatások szabályozása is alátámasztja. Az Ávr. megkülönbözteti a támogatott tevékenység befejezését annak lezárásától: ha a támogatói okirat vagy a támogatási szerződés a befejezést követő időszakra további kötelezettséget állapít meg, a tevékenység csak e kötelezettségek teljesítését, a záró beszámoló jóváhagyását és a záró jegyzőkönyv elkészítését követően tekinthető lezártnak.⁴²⁵ A szabályozás tehát kifejezetten számol azzal, hogy a finanszírozott tevékenység megvalósítása után a finanszírozásból eredő kötelezettségek továbbra is fennállhatnak. Ez ugyan nem határozza meg közvetlenül a támogatási jogviszony megszűnésének időpontját, de alátámasztja azt a dogmatikai következtetést, hogy a finanszírozási kapcsolat nem merül ki a juttatás teljesítésében.

⁴²⁵ Áht. 52/A. §, 53. §, 53/A. § (1)–(2) bekezdés; Ávr. 102/B. § (1)–(2) bekezdés

A nemzeti vagyon ingyenes tulajdonba adása ugyanezt a különbséget vagyoni juttatás esetében mutatja. A célhoz kötött hasznosítás megsértése esetén a tulajdonszerző köteles a jogsértő állapotot megszüntetni, ennek elmaradásához pedig az Nvtv. nemteljesítési kötbért és további jogkövetkezményeket kapcsol.⁴²⁶ A tulajdonjog megszerzése tehát ebben az esetben sem zárja le az eredeti vagyonjuttatáshoz kapcsolódó jogi kapcsolatot, mert a juttatásból eredő kötelezettségek és azok érvényesítésére szolgáló jogosultságok a tulajdonszerzést követően is fennállnak.

A fenti példák alapján dogmatikailag el kell különíteni a juttatás teljesítésének vagyoni joghatását a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi fennállásától. A teljesítés pénzügyi finanszírozás esetén a pénzeszköz kedvezményezett rendelkezésére bocsátásával, vagyonjuttatás esetén pedig például a tulajdonjog vagy más vagyoni jogosultság megszerzésével valósul meg. A finanszírozási jogviszony azonban nem merül ki ebben a vagyoni változásban, mert annak tartalmához a teljesítést követően fennmaradó, a juttatás felhasználását, hasznosítását vagy az azzal való rendelkezést meghatározó közjogi kötöttségek is hozzátartoznak. Az előző alfejezetben bemutatott szabályok alapján ezek a kötöttségek a juttatás teljesítését követően is fennmaradhatnak. Az Áht. például kifejezetten a folyósítást követő időszakra is meghatároz felhasználási és beszámolási kötelezettséget.⁴²⁷

Mindezek alapján az értekezés a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi fennállását a jogviszonyt alkotó közjogi kötöttségek fennállásához kapcsolja. Amíg a finanszírozási jogviszonyból eredő, a juttatás igénybevétele, felhasználását, hasznosítását vagy az azzal való rendelkezést meghatározó közjogi kötelezettség vagy korlátozás fennáll, addig a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi értelemben sem tekinthető lezártnak. A jogviszony közpénzügyi jogi megszűnésének meghatározó ismérve ezért az annak tartalmát alkotó közjogi kötöttségek megszűnése. A közjogi kötöttségek azonban nem szükségképpen szűnnek meg egyidejűleg. Ennek részletes vizsgálatát az előző alfejezet elvégezte.⁴²⁸ A finanszírozási jogviszony megszűnése szempontjából ebből az következik, hogy a jogviszony közpénzügyi jogi lezárása az értekezés dogmatikai modelljében ahhoz az időponthoz kapcsolódik, amikor az adott jogviszony tartalmát alkotó utolsó közjogi kötöttség is megszűnik.

Az ellenőrzés tekintetében különbséget kell tenni a finanszírozási jogviszony tartalmát alkotó közjogi kötöttség és az önálló törvényi ellenőrzési hatáskör között. Ha a kedvezményezettet a

⁴²⁶ Nvtv. 13. §(4)–(5) bekezdés és (7)–(8) bekezdés

⁴²⁷ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25–47.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 87–125.

⁴²⁸ Nvtv. 13. § (4)–(6) bekezdés

finanszírozási jogviszony alapján terhelő együttműködési, adatszolgáltatási, beszámolási és ellenőrzéstűrési kötelezettség a finanszírozási jogviszonyból ered és annak teljesítéséhez kapcsolódik, az a jogviszony közjogi tartalmának részét képezi.⁴²⁹ Ha valamely állami szerv a finanszírozási jogviszony lezárását követően önálló törvényi hatáskör alapján jogosult egy korábbi finanszírozás vagy annak felhasználása vizsgálatára, az ilyen utólagos ellenőrzési hatáskör fennmaradása önmagában nem jelenti az eredeti finanszírozási jogviszony fennmaradását. Ilyenkor az ellenőrzés jogalapja már nem a fennálló finanszírozási jogviszony, hanem az ellenőrző szerv számára jogszabályban biztosított hatáskör.

Mindezek alapján az értekezés dogmatikai álláspontja szerint a hatályos jog ugyan nem határozza meg általános szabállyal a finanszírozási jogviszony megszűnésének időpontját, annak ismérve a jogviszony tartalmából levezethető. Mivel a közjogi kötöttségek a finanszírozási jogviszony meghatározó tartalmi elemei, a juttatás teljesítése önmagában nem zárja le a jogviszonyt. A finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi értelemben akkor szűnik meg, amikor az abból eredő utolsó közjogi kötöttség is megszűnik. Az ezt követően önálló törvényi hatáskör alapján fennmaradó utólagos ellenőrzési jogosultság a jogviszony megszűnését nem érinti.

A finanszírozási jogviszony lezárásának ez a meghatározása nem a hatályos jogban kifejezetten rögzített általános megszűnési szabály, hanem az értekezés által a tételes szabályozásból levont dogmatikai következtetés. Kiindulópontját azok a hatályos rendelkezések adják, amelyek a pénzügyi vagy vagyoni juttatás teljesítését követő időszakra is fenntartanak felhasználási, beszámolási, fenntartási, használati vagy rendelkezési kötelezettségeket. **Ez a dogmatikai következtetés nem keletkeztet új közjogi kötöttséget, és a fennálló kötöttségek időtartamát sem hosszabbítja meg, hanem azok időbeli fennállásából vezeti le a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi lezárásának időpontját.** A *de lege ferenda* javaslat ezért nem új megszűnési ok létrehozására, hanem a tételes szabályokból rekonstruálható összefüggés normatív egyértelműsítésére irányul.

5. A közjogi kötöttségek és a közpénzügyi kontroll kapcsolata

A közjogi kötöttségek és a közpénzügyi kontroll egymással szorosan összefüggő, de dogmatikailag elkülönítendő kategóriák. A közjogi kötöttség azt határozza meg, hogy az állami eredetű pénzügyi vagy vagyoni juttatás nyújtásával, igénybevételeivel, felhasználásával,

⁴²⁹ Áht. 54. § (1)–(2) bekezdés; A költségvetési támogatások esetében például az Áht. alapján a kedvezményezett köteles az ellenőrzéshez szükséges dokumentumokat, számlákat, okmányokat és bizonylatokat rendelkezésre bocsátani, valamint a fizikai teljesítés helyszíni vizsgálatát segíteni.

hasznosításával vagy az azzal való rendelkezéssel kapcsolatban milyen feltételnek, kötelezettségnek vagy korlátozásnak kell megfelelni. A közpénzügyi kontroll ezzel szemben ezeknek a követelmények teljesülésének vizsgálatára szolgáló jogilag szabályozott ellenőrzési tevékenység. A közjogi kötöttség fennállása önmagában nem keletkeztet általános állami ellenőrzési jogosultságot. Ahhoz, hogy valamely állami szerv a kötöttség teljesítését ellenőrizhesse, az ellenőrzési hatáskörnek jogszabályi alappal kell rendelkeznie. A közjogi kötöttségek ezért meghatározzák az ellenőrzés lehetséges tárgyát, míg azt, hogy mely szerv, milyen eljárásban, milyen terjedelemben és milyen időszak tekintetében folytathat ellenőrzést, az irányadó hatásköri és eljárási szabályok határozzák meg.

Költségvetési támogatás esetében ez a két elem ugyanazon szabályozási rendszerben kapcsolódik össze. A kedvezményezett a támogatás ellenőrzése során együttműködési kötelezettség terheli, köteles az ellenőrzéshez szükséges dokumentumokat, számlákat, okmányokat és bizonylatokat rendelkezésre bocsátani, valamint a fizikai teljesítés helyszíni vizsgálatát segíteni.⁴³⁰ Ezek a kötelezettségek a támogatási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttségként értelmezhetők, míg az ellenőrzés lefolytatására vonatkozó jogosultságot maga a törvény biztosítja a támogató, illetve az arra jogosult ellenőrző szervek számára.⁴³¹ A finanszírozási jogviszonyból eredő ellenőrzési kötöttségtől ugyanakkor meg kell különböztetni az ellenőrző szerv önálló jogszabályon alapuló ellenőrzési hatáskörét. A költségvetési támogatások esetében például az ellenőrzés a támogatott tevékenység befejezésekor vagy lezárásakor, továbbá a beszámoló elfogadását követő öt évben is lefolytatható.⁴³² Ilyenkor az ellenőrzési jogosultság nem a fennálló finanszírozási jogviszonyból következik, hanem az ellenőrzési hatáskört és annak időbeli terjedelmét meghatározó jogszabályból.

Hasonló elhatárolás szükséges az adómentességen és adókedvezményen alapuló finanszírozási jogviszonyok esetében. Az adóhatóság utólagos ellenőrzési, illetve adómegállapítási jogosultsága nem a finanszírozási jogviszonyból, hanem az adójogi és adóeljárási szabályozásból ered.⁴³³ Az Art. például önállóan rendezi az adó megállapításához való jog elévülését, főszabály szerint öt éves időtartamban. Az adóhatóság ezért egy korábbi adómegállapítási időszak tekintetében akkor is vizsgálhatja az adómentesség vagy

⁴³⁰ Áht. 54.§ (2) bekezdés, Ávr. 100. § (2) bekezdése; A költségvetési támogatások esetében például az Áht. alapján a kedvezményezett köteles az ellenőrzéshez szükséges dokumentumokat, számlákat, okmányokat és bizonylatokat rendelkezésre bocsátani, valamint a fizikai teljesítés helyszíni vizsgálatát segíteni.

⁴³¹ Áht. 54. § (1)–(2) bekezdés; Ávr. 100. § (1) bekezdés

⁴³² Ávr. 100. § (2) bekezdés

⁴³³ Art. 202.§ (1) bekezdés, 141-142.§SZABÓ Ildikó: *Általában az államigazgatási ellenőrzésről*. In: NYIKOS, Györgyi (szerk.) *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2018. 15-21., SZABÓ Ildikó: *Általánosságban a pénzügyi ellenőrzésről*. In: NYIKOS, Györgyi (szerk.) *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2018. 8-14.

adókedvezmény jogszerű igénybevételét, amikor az adott finanszírozási jogviszony már nem áll fenn. Az adóhatóság utólagos ellenőrzési jogosultságának fennállása tehát önmagában nem jelenti a finanszírozási jogviszony fennmaradását.

A nemzeti vagyon terhére megvalósuló juttatásoknál ugyanez a különbségtétel érvényesül. Az ingyenes tulajdonátruházáshoz kapcsolódó cél szerinti hasznosítási, állagmegóvási és éves beszámolási kötelezettség a vagyonjuttatási jogviszony közjogi kötöttsége, míg az Állami Számvevőszéknek az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználására vonatkozó ellenőrzési hatásköre önálló törvényi jogalapon áll fenn.⁴³⁴ Az ilyen önálló ellenőrzési hatáskör fennmaradása ezért önmagában nem jelenti a vagyonjuttatási jogviszony fennmaradását.

Amennyiben a kedvezményezettet a finanszírozási jogviszony alapján terhelő együttműködési, adatszolgáltatási, beszámolási és ellenőrzéstűrési kötelezettség az adott finanszírozási jogviszonyból ered és annak teljesítéséhez kapcsolódik, az a jogviszony közjogi tartalmának részét képezi. Ettől azonban meg kell különböztetni azt az esetet, amikor valamely állami szerv a finanszírozási jogviszony lezárását követően önálló törvényi hatáskör alapján jogosult egy korábbi finanszírozás vagy annak felhasználása vizsgálatára. Az ilyen utólagos ellenőrzési hatáskör fennmaradása önmagában nem jelenti az eredeti finanszírozási jogviszony fennmaradását. Ilyenkor az ellenőrzés jogalapja már nem a fennálló finanszírozási jogviszony, hanem az ellenőrző szerv számára jogszabályban biztosított hatáskör. A két eset elhatárolásának alapja ezért az, hogy az ellenőrzéshez kapcsolódó jogosultság és kötelezettség a finanszírozási jogviszony tartalmából vagy önálló törvényi ellenőrzési hatáskörből ered-e.

Az egyházfinanszírozás esetében a közpénzügyi kontroll terjedelmének további sajátossága, hogy azt az egyházi autonómia alkotmányos elvárása és az egyházi jog különös szabályai is korlátozzák. Az Ehtv. alapján az egyház hitéleti célú bevételeit és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti. Ezzel szemben az egyházak nem hitéleti célra nyújtott költségvetési támogatás felhasználásának törvényességi szempontú ellenőrzése az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozik.⁴³⁵ Az egyházfinanszírozás közpénzügyi kontrolljának terjedelme ezért nem vezethető le önmagában sem a juttatás állami eredetéből, sem valamely közjogi kötöttség fennállásából, hanem együttesen kell vizsgálni az adott kötöttség tartalmát, az ellenőrző szerv jogszabályi hatáskörét és az ellenőrzést korlátozó különös rendelkezéseket.

A közjogi kötöttségek tehát meghatározzák az ellenőrizhető kötelezettségek és korlátozások körét, de önmagukban nem teremtenek ellenőrzési hatáskört. A kontroll jogalapját és

⁴³⁴ Nvtv. 13. § (4)–(5) bekezdés; ÁSZ tv. 5. § (3)–(4) bekezdés

⁴³⁵ Ehtv. 19/C. § (2)–(3) bekezdés, 19/D. § (2) bekezdés

terjedelmét külön jogszabályi rendelkezésnek kell meghatároznia. A finanszírozási jogviszonyból eredő ellenőrzéstűrési vagy együttműködési kötelezettség annak közjogi tartalmához tartozhat, az önálló jogszabályi hatáskör alapján fennmaradó utólagos ellenőrzési jogosultság azonban a finanszírozási jogviszony lezárását követően is fennállhat.

6. Speciális dogmatikai kérdés: juttatott vagyonelem helyébe lépő érték és hasznok

A finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek tárgyi hatályának sajátos kérdése merül fel akkor, ha az eredetileg juttatott pénzeszközből vagy vagyonelemből más vagyoni érték keletkezik, az eredeti vagyonelem helyébe más érték lép, vagy annak hasznosításából bevétel származik.⁴³⁶ Ilyenkor azt kell meghatározni, hogy az eredeti juttatáshoz kapcsolódó közjogi kötöttség az új vagyoni értékre vagy a keletkezett haszonra is kiterjed-e. Az értekezés ebben a körben a *surrogatum* fogalmával jelöli az eredeti vagyonelem helyébe lépő vagyoni értéket, így például az elidegenítés ellenértékét, a kisajátításhoz kapcsolódó kártalanítást vagy a biztosítási szolgáltatásból származó összeget. A *fructus* körébe az eredeti vagyonelem használatából vagy hasznosításából származó vagyoni előnyök, így például a bérleti díj vagy más hozam sorolható.

Dogmatikailag két kérdést kell egymástól elkülöníteni. Egyrészt meg kell határozni, hogy az eredeti juttatás helyébe lépő vagyonelem vagy az abból származó haszon önmagában milyen jogi státuszú. Másrészt ettől külön kell vizsgálni, hogy az eredeti finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttség tárgyi hatálya kiterjed-e erre az új vagyoni értékre.

A nemzeti vagyon esetében az első kérdés megítélésében meghatározó a tulajdoni helyzet. Az Alaptörvény az állam (és a helyi önkormányzatok) tulajdonát minősíti nemzeti vagyonnak, az Nvtv. pedig részletesen meghatározza az ebbe a körbe tartozó vagyonelemeket.⁴³⁷ Ha az állam valamely vagyonelem tulajdonjogát jogszerűen egyházi jogi személyre ruházza át, az átruházott vagyonelem ezt követően főszabály szerint már nem állami tulajdonként tartozik a nemzeti vagyon körébe. Ebből azonban nem következik az átruházáshoz kapcsolódó közjogi kötöttségek megszűnése. Az Nvtv. ingyenes ingatlanátruházás esetében éppen a tulajdonszerzést követő időszakra állapít meg cél szerinti hasznosítási, állammegóvási, beszámolási és elidegenítési kötöttségeket.⁴³⁸

⁴³⁶ LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános tana*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1997., VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, különösen az 5. könyv tulajdonjogi szabályaihoz fűzött kommentárok (a hasznok és helyébe lépő érték kérdései), SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25–47.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i.m.* 87–125.

⁴³⁷ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés; Nvtv. 1. § (1)–(2) bekezdés

⁴³⁸ Nvtv. 13. § (4)–(8) bekezdés

A közpénzből történő finanszírozás esetében sem vezethető le automatikusan az eredeti költségvetési forrás minősítéséből a támogatásból származó hozam jogi státusza. Az, hogy valamely vagyoni érték gazdaságilag közpénzből nyújtott juttatásból származik, önmagában még nem dönti el sem annak további közpénzügyi jogi minősítését, sem azt, hogy milyen közjogi kötöttségek terhelik.

A helyébe lépő érték és a hasznok tekintetében ezért a közjogi kötöttségek továbbélése nem vélelmezhető automatikusan. A kötöttség kiterjedéséhez megfelelő közjogi jogalap szükséges. A kötöttség közvetlenül jogszabályból következhet, vagy a jogszabályi keretek között az azon alapuló támogatási vagy vagyonyuttatási aktus konkretizálhatja, hogy az eredeti juttatáshoz kapcsolódó felhasználási, fenntartási, hasznosítási vagy rendelkezési kötelezettség annak helyébe lépő értékre vagy az abból származó haszonra is kiterjed.⁴³⁹ A pusztán gazdasági kapcsolat, vagyis az, hogy az új vagyoni érték az eredeti juttatásból származik, önmagában nem elegendő ilyen közjogi kötöttség megállapításához.

Mindebből azonban nem következik a közjogi kötöttségek automatikus megszűnése. A közpénzből vagy a nemzeti vagyon terhére megvalósuló juttatáshoz kapcsolódó felhasználási, fenntartási, elszámolási, hasznosítási vagy rendelkezési kötelezettségek a juttatás teljesítését követően is fennmaradhatnak, és megfelelő jogalap esetén kiterjedhetnek az eredeti vagyonelem helyébe lépő értékre vagy az abból származó haszonra is. Ilyen esetben azonban a korlátozás jogalapja már nem a közpénz vagy a nemzeti vagyon jogi minősége, hanem a finanszírozási jogviszonyt létrehozó jogi aktus és az annak alapját képező jogszabály, illetve a jogszabályi keretek között annak tartalmát konkretizáló jogi aktus. Dogmatikailag tehát nem abból kell kiindulni, hogy a polgári jogi szurrogáció vagy a haszonszerzés automatikusan továbbviszi az eredeti juttatás közpénzügyi jogi minőségét. Külön kell meghatározni az új vagyoni érték jogi státuszát, és ettől elkülönülten azt, hogy az eredeti finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek jogalapja és tárgyi hatálya kiterjed-e rá. Az, hogy valamely vagyonelem gazdaságilag az eredeti juttatás helyébe lép, vagy abból származó haszonnak minősül, önmagában nem dönti el sem az új vagyoni érték közpénzügyi jogi minősítését, sem azt, hogy az eredeti juttatáshoz kapcsolódó kötöttségek továbbra is terhelik-e. Ehhez azt kell megállapítani, hogy az irányadó jogszabály vagy az azon alapuló jogi aktus a kötöttséget kiterjeszti-e a helyébe lépő értékre vagy a keletkezett haszonra.

A közjogi kötöttség továbbélése ezért nem a polgári jogi szurrogáció vagy a haszonszerzés tényéből, hanem azonosítható közjogi jogalapjából következik. Ha ilyen jogalap az irányadó

⁴³⁹ Áht. 48/A. §, 53–54. §; Nvtv. 13. §

szabályozásból nem állapítható meg, a kööttség pusztán arra tekintettel nem terjeszthető ki az új vagyoni értékre, hogy az gazdaságilag az eredeti juttatásból származik.

XVI. Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi elemzési modellje

Az egyházfinanszírozási jogviszonyok dogmatikai elemzése alapján az állami egyházfinanszírozás eltérő jogcímeken és finanszírozási technikákkal megvalósuló jogviszonyai azonos közpénzügyi jogi elemzési szempontok alapján rendszerezhetők. Az elemzési modell nem abból indul ki, hogy valamennyi finanszírozási konstrukció jogi természete azonos, hanem abból, hogy eltérő jogi természetük ellenére közös dogmatikai szempontok szerint vizsgálhatók és egymástól következetesen elhatárolhatók.

Az elemzési modell kiindulópontját a finanszírozás forrása képezi. Az állami egyházfinanszírozás a központi költségvetés kiadási vagy bevételi oldalához kapcsolódóan, illetve a nemzeti vagyon terhére valósulhat meg. A forrás kijelöli az alkalmazandó alkotmányos és közpénzügyi jogi alapkeretet, önmagában azonban nem határozza meg a létrejövő finanszírozási jogviszony konkrét jogi természetét.

A modell központi eleme ezért a **finanszírozási jogviszony**. Annak jogalapja, alanyi szerkezete, tárgya, rendeltetése és tartalma alapján határozható meg, hogy a finanszírozási konstrukció mely dogmatikai típusba tartozik, és az irányadó alkotmányos, illetve közpénzügyi jogi követelmények milyen közjogi kötöttségek formájában konkretizálódnak. A kiadási oldali finanszírozási jogviszonyokon belül ennek alapján különül el a közfeladat-financezírozás, a hitéleti tevékenység támogatása, a működési támogatás, valamint a beruházási és fejlesztési támogatás. A bevételi oldalon ettől eltérő dogmatikai természetűek az adómentességen és adókedvezményen alapuló adójogi jogviszonyok, illetve az adózói rendelkezésen alapuló szja 1%-os finanszírozási konstrukció. Önálló típust képeznek továbbá a nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozási jogviszonyok. A finanszírozási jogviszony típusa azért bír közvetlen dogmatikai jelentőséggel, mert meghatározza, hogy az adott konstrukcióban milyen közjogi kötöttségek kapcsolódhatnak az állami juttatáshoz. A kiadási oldali jogviszonyokban ilyen lehet különösen a célhoz kötött és rendeltetésszerű felhasználás, az elszámolás és a beszámolás. Az adómentesség és adókedvezmény esetében elsősorban a kedvezmény törvényi feltételeinek teljesítése. A nemzeti vagyon terhére történő juttatásnál többek között a cél szerinti hasznosítás, az állagmegóvás, az elidegenítés vagy megterhelés korlátozása. A kötöttségek konkrét tartalmát ugyanakkor minden esetben az adott finanszírozási konstrukcióra irányadó szabályozás alapján kell meghatározni.

A közjogi kööttségek egyúttal kijelölik a közpénzügyi kontroll lehetséges tárgyát, de önmagukban nem teremtenek ellenőrzési hatáskört. Az ellenőrzésre jogosult szervet, az ellenőrzés terjedelmét és időbeli hatályát külön jogszabályi rendelkezések határozzák meg. Ez teszi lehetővé annak elhatárolását is, hogy valamely ellenőrzési kötelezettség a finanszírozási jogviszony tartalmának része-e, vagy az ellenőrző szerv önálló törvényi hatáskörén alapuló utólagos kontrollról van szó.

Az elemzés további dogmatikai eredménye, hogy a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi lezárása nem azonos a juttatás teljesítésével. A pénzeszköz folyósítása vagy valamely vagyoni jogosultság megszerzése a finanszírozás teljesítését jelenti, a finanszírozási jogviszonyból eredő közjogi kööttségek azonban ezt követően is fennmaradhatnak. Mivel az értekezés ezeket a kööttségeket a jogviszony meghatározó tartalmi elemeinek tekinti, a jogviszony közpénzügyi jogi lezárását ahhoz az időponthoz kapcsolja, amikor az abból eredő utolsó közjogi kööttség is megszűnik. Az ezt követően önálló jogszabályi hatáskör alapján fennmaradó utólagos ellenőrzési jogosultság a finanszírozási jogviszony megszűnését nem érinti.

Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi elemzési modellje így a finanszírozási forrás, a létrejövő finanszírozási jogviszony típusa, az arra irányadó alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények, az ezekből konkretizálódó közjogi kööttségek, valamint a kööttségek érvényesítését szolgáló ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák egymásra épülő rendszere.

[1] táblázat: Az állami egyházfinanszírozási jogviszonyok közpénzügyi jogi modelljének összehasonlító ismérvei

Dogmatikai ismerv	Kiadási oldali finanszírozási jogviszonyok	Adómentességen és adókedvezményen alapuló jogviszonyok	Szja 1%-hoz kapcsolódó finanszírozási jogviszony	Nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozási jogviszony
Finanszírozási forrás / forráskapcsolat	A központi költségvetés kiadási oldala	A központi költségvetés bevételi oldalát érintő adójogi szabályozás	A központi költségvetés bevételi oldalához kapcsolódó, adózói rendelkezésen alapuló mechanizmus	Az állami tulajdonban álló nemzeti vagyon
Elsődleges jogalap	Költségvetési, államháztartási és ágazati jogszabályok; az ezek alapján meghozott támogatási aktus	Az adott adót vagy más közterhet szabályozó törvény	Az szja meghatározott részéről való rendelkezést szabályozó törvény	Alaptörvény, Nvtv., állami vagyon esetén Vtv., különös vagyonjuttatási szabályok
Alanyi szerkezet	Állami finanszírozó vagy más, jogszabályban meghatározott szerv és az egyházi kedvezményezett	Az egyházi jogi személy mint adózó és az adóztatási jogkört gyakorló állam, illetve adóhatóság	Az adózó rendelkezik; az állam, illetve az adóhatóság a törvényi feltételek szerint közreműködik; a vallási közösség kedvezményezett	Az állami tulajdonosi joggyakorló vagy más rendelkezésre jogosult szerv és az egyházi jogi személy
A jogviszony tárgya	Központi költségvetési pénzbeli juttatás	Az adókötelezettség és az ahhoz kapcsolódó mentesség vagy kedvezmény alkalmazása	Az adózói rendelkezés alapján a kedvezményezett részére teljesített pénzbeli juttatás	Tulajdonjog, használati jog, vagyonkezelői jog vagy más vagyoni jogosultság
A finanszírozás közvetlen rendeltetése	Közfeladat ellátása, hitéleti tevékenység, működés, illetve beruházás és fejlesztés finanszírozása	A törvényben meghatározott adóteher kizárása vagy csökkentése	Az adózó által megjelölt vallási közösség törvényben meghatározott finanszírozása	Az egyházi tevékenységhez, közfeladathoz, működéshez vagy más meghatározott célhoz szükséges vagyoni feltételek biztosítása
Közpénzügyi jogi minősítés	Központi költségvetési forrásból megvalósuló közpénzügyi finanszírozási jogviszony	Finanszírozási funkciót betöltő adójogi jogviszony	Adózói rendelkezésen alapuló, állami pénzbeli teljesítéssel megvalósuló sui generis közpénzügyi finanszírozási jogviszony	A nemzeti vagyon feletti állami rendelkezési jogosultság gyakorlásán alapuló közpénzügyi jogi finanszírozási jogviszony
Belső dogmatikai tagolás	Közfeladat-financezírozás; hitéleti tevékenység támogatása; működési támogatás; beruházási és fejlesztési támogatás	Az egyes adónemekhez és kedvezményekhez igazodik	Önálló konstrukció	A vagyoni jogosultság és a juttatás jogcíme szerint: pl. tulajdonát ruházás, használat, vagyonkezelés
Jellemző közjogi kötöttségek	Célhoz kötött és rendeltetésszerű felhasználás; elszámolás, beszámolás; egyes konstrukciókban fenntartási, használati vagy rendelkezési kötöttségek	A mentesség vagy kedvezmény törvényi feltételeinek teljesítése és igazolása; az adójogi kötelezettségek teljesítése	A rendelkezés és a kedvezményezett státusza törvényi feltételei; a folyósítást követő felhasználás állami ellenőrzésének Ehtv. szerinti korlátja	Cél szerinti hasznosítás, állagmegóvás, beszámolás, elidegenítési vagy terhelési korlátozás, illetve a konkrét vagyoni konstrukcióhoz kapcsolódó további kötöttségek
A kötöttségek jogalapja	Jogszabály, illetve jogszabályi keretek között támogatási döntés, támogatói okirat vagy támogatási szerződés	Elsődlegesen az adott adójogi törvényi szabályozás	Elsődlegesen az szja-rendekeztést szabályozó törvény és a hozzá kapcsolódó különös szabályok	Jogszabály, illetve annak keretei között vagyonjuttatási döntés, szerződés vagy más jogi aktus
Ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák	A támogatási és különös ágazati szabályokban meghatározott ellenőrzési hatáskörök szerint; az egyházi autonómia és a hitéleti bevételekre vonatkozó különös szabályok korlátai között	Elsősorban a mentesség vagy kedvezmény jogszerű igénybevételenek adóhatósági vizsgálata	A rendelkezés és a kedvezményezett feltételek törvényességének vizsgálata; a felhasználás ellenőrzésénél az egyházi jog különös szabályai irányadók	A vagyonjuttatásra, a nemzeti vagyonra és az adott ellenőrző szerv hatáskörére vonatkozó szabályok szerint
Az egyházi autonómia jelentősége	Az állami finanszírozáshoz kapcsolódó kötöttségek és kontroll alkotmányos korlátja; különösen jelentős a hitéleti tevékenység finanszírozásánál	Az adójogi jogosultsági feltételek alkalmazása mellett az egyház belső működésének önállósága fennmarad	Különösen a juttatás hitéleti célú bevételeként történő minősítése és ellenőrizhetősége körében	A vagyonjuttatáshoz kapcsolódó törvényi kötöttségek és az egyház saját vagyoni döntéseinek alkotmányos kerete
A juttatás teljesítésének joghatása	A pénzeszköz a kedvezményezett rendelkezésére kerül, de a finanszírozási jogviszonyból eredő kötöttségek fennmaradhatnak	A törvényi feltételek fennállása esetén az adóteher kizárása vagy csökkentése érvényesül	A törvényi feltételek teljesülése alapján pénzbeli juttatás kerül a kedvezményezetthez	A kedvezményezett megszerzi az adott konstrukció szerinti tulajdonjogot vagy más vagyoni jogot, eközben a vagyonjuttatáshoz kapcsolódó kötöttségek fennmaradhatnak
A finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi lezárása	A jogviszony tartalmát alkotó felhasználási, elszámolási, fenntartási és más közjogi kötöttségek megszűnésével	Az adott finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi feltételek és kötelezettségek megszűnésével	Az adott konstrukcióból eredő közjogi kötöttségek megszűnésével	A vagyonjuttatási jogviszony tartalmát alkotó használati, fenntartási, rendelkezési és más közjogi kötöttségek megszűnésével

Közös dogmatikai tétel: A finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi lezárását az értekezés nem a juttatás teljesítéséhez, hanem az adott jogviszony tartalmát alkotó közjogi kötöttségek megszűnéséhez kapcsolja. Az ezt követően önálló jogszabályi hatáskör alapján fennmaradó utólagos ellenőrzési jogosultság a finanszírozási jogviszony megszűnését nem érinti.

5. RÉSZ - JOGÖSSZEHAISONLÍTÓ ALAPOK – EURÓPAI EGYHÁZFINANSZÍROZÁSI MODELLEK

1. A jogösszehasonlító vizsgálat módszere és a modellválasztás

A jogösszehasonlító vizsgálat célja annak feltárása, hogy az európai jogrendszerek milyen szabályozási megoldásokat alkalmaznak az egyházak finanszírozására és ezekben miként jelennek meg a finanszírozási jogviszonyok, a közjogi kööttségek és az azok érvényesülését biztosító garanciák.⁴⁴⁰ A vizsgálat nem az egyes egyházfinanszírozási rendszerek teljes körű bemutatására irányul, hanem azokra a közpénzügyi jogi sajátosságokra összpontosít, amelyek a későbbi összehasonlító kritikai értékeléshez szükségesek.

A vizsgálat az értekezés korábbi fejezeteiben kialakított fogalmi keretre épül. A történeti és egyházpolitikai sajátosságok csak annyiban kerülnek bemutatásra, amennyiben azok az adott finanszírozási konstrukció jogi természetének megértéséhez szükségesek.⁴⁴¹

A vizsgálat a funkcionális jogösszehasonlítás módszerét követi. Ennek megfelelően az eltérő jogi konstrukciók összevetésének alapját nem azok elnevezése vagy formális jogi besorolása, hanem az általuk betöltött finanszírozási funkció képezi. A vizsgálat ezért arra irányul, hogy az egyes rendszerek milyen módon biztosítják az egyházak finanszírozását, milyen állami közreműködés kapcsolódik ehhez, és a finanszírozási technikához milyen közjogi kööttségek, ellenőrzési és garanciális szabályok társulnak.

A bemutatás ennek megfelelően három fő kérdés köré rendeződik: milyen finanszírozási technikát alkalmaz az adott jogrendszer, milyen szerepet tölt be annak működésében az állam, valamint milyen közjogi kööttségek és garanciák kapcsolódnak a finanszírozáshoz. Ezek a szempontok biztosítják, hogy az eltérő nemzeti megoldások azonos fogalmi keretben váljanak összehasonlíthatóvá.

A vizsgálat elsőként három eltérő nyugat-európai finanszírozási megoldást mutat be. A német rendszerben az egyházadó, az olasz modellben az adózói rendelkezésen alapuló finanszírozás, míg a francia szabályozásban a vagyonalapú és közvetett állami szerepvállalás kerül a vizsgálat középpontjába. A modellek kiválasztását az indokolja, hogy eltérő finanszírozási technikáik különböző módon kapcsolják össze a finanszírozás jogalapját, az állami közreműködést és az ellenőrzés terjedelmét.

⁴⁴⁰ ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *An Introduction to Comparative Law*. Oxford University Press, Oxford, 1998, 34–47.

⁴⁴¹ ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *i.m.* 34–40.

A vizsgálat ezt követően a magyar szabályozáshoz történeti és jogfejlődési szempontból közelebb álló közép-európai rendszerekre terjed ki. Az osztrák, a lengyel, a cseh és a szlovák modell bevonása lehetővé teszi annak bemutatását, hogy a részben hasonló történeti és alkotmányos környezetben milyen eltérő finanszírozási technikák és jogi konstrukciók alakultak ki.⁴⁴²

A jelen rész feladata a kiválasztott külföldi modellek közpénzügyi jogi szempontú rekonstruálása. A modellek összevetésére, a magyar szabályozással fennálló különbségek értékelésére, valamint az egyes külföldi megoldások magyar szabályozás szempontjából releváns tanulságainak levonására az értekezés kritikai részének jogösszehasonlító fejezetében kerül sor.

2. A német egyházfinanszírozási modell

A német egyházfinanszírozási modell az európai rendszerek között sajátos helyet foglal el.

Az egyházak finanszírozásának elsődleges eszköze az egyházadó (Kirchensteuer).⁴⁴³ A rendszer alkotmányos alapját a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 140. cikke, valamint az általa átvett 1919. évi weimari alkotmány 137. cikk (6) bekezdése képezi, amely feljogosítja a közjogi jogállással rendelkező egyházakat és vallási közösségeket arra, hogy tagjaiktól egyházi adót szedjenek.⁴⁴⁴ Közpénzügyi jogi szempontból a modell legfontosabb sajátossága, hogy az egyházak finanszírozásának meghatározó forrása nem közvetlen költségvetési támogatás, hanem adójellegű, normatív finanszírozási konstrukció.

A finanszírozás mértéke jellemzően az egyháztagsághoz, valamint a megállapított adó összegéhez igazodik.⁴⁴⁵

⁴⁴² BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – Berlingò, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, 2009. 1–343., https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf [2026.04.04.]

⁴⁴³ PETERSEN, Dr. Jens: *The church tax in Germany*, <http://www.steuer-forum-kirche.de/church-tax.pdf> [letöltés: 2026.06.29.]; MIZAK, Anna – SOKOLEK, Mariusz: *i.m.* 413, 3-5.

⁴⁴⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 136-140., https://www.buzer.de/140_GG.htm (letöltés: 2026.04.02.); Die Verfassung des Deutschen Reichs Artikel (Weimarer Reichsverfassung), Art. 137. Abs. 6, https://www.gesetze-im-internet.de/wrv/art_137.html [2026.04.02.]; ROBBERS, Gerhard: *État et Églises en République fédérale d'Allemagne*. IN: ROBBERS, Gerhard (ed.): *État et Églises dans l'Union européenne Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden* 2008. 93.; ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany*. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte – Berlingò, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, 2009. 169-176., https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf [2026.04.04.]; SCHANDA Balázs: *Állam és egyház Németországban*. Acta Humana 2000. 39-40. sz. 105.; SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek ... i.m.* 47-53.

⁴⁴⁵ CAMPENHAUSEN, Axel von – DE WALL, Heinrich: *Staatskirchenrecht*. 5. Aufl. C.H. Beck, München, 2022. 245–252.;

A finanszírozási jogviszony nem támogatási jogviszony, hanem sajátos adójogi jogviszony. Az állam szerepe elsősorban a tartományi jogi keretek biztosításában és – az adott szabályozástól függően – az adóigazgatási közreműködésben jelenik meg.⁴⁴⁶

A finanszírozás normatív szabályokon alapul, ezért nem közvetlenül az éves költségvetési támogatási döntések keretében kerül meghatározásra.

A közjogi kötöttségek elsősorban az egyházadó megállapításának és beszedésének törvényi feltételeihez kapcsolódnak. A garanciális rendszer ennek megfelelően nem az egyházadó-bevétel későbbi felhasználásának ellenőrzésére, hanem az adóztatás jogalapjának, az adókötelezettség megállapításának és az adóigazgatási eljárás jogszerűségének biztosítására irányul. A közpénzügyi kontroll tehát elsődlegesen az adómegállapítás, az adóbeszedés és az adóigazgatási eljárás jogszerűségéhez kapcsolódik, nem pedig az egyházi bevételek későbbi felhasználásának tartalmi ellenőrzéséhez.⁴⁴⁷

3. Az olasz egyházfinanszírozási modell

Az olasz egyházfinanszírozási modell sajátos átmenetet képez az állami adóbevételen alapuló és az adózói rendelkezést érvényesítő finanszírozási megoldások között.

Központi eleme az *otto per mille* (8‰) rendszere, amelyet az 1985. évi 222. törvény vezetett be.⁴⁴⁸ A rendszerben az éves személyi jövedelemadó-bevétel 8‰-ának felosztásáról az adózók a törvényben meghatározott kedvezményezettek közötti választással rendelkezhetnek. A finanszírozás forrása tehát az állami személyijövedelemadó-bevétel, míg az adózói nyilatkozat annak kedvezményezettek közötti elosztását befolyásolja.⁴⁴⁹

A finanszírozási konstrukcióban az adózói rendelkezés és a törvényben szabályozott állami közreműködés együttesen érvényesül. Az adózói nyilatkozat a kedvezményezett kijelölésére irányul, míg az elkülönített adóbevétel nagyságát, az elosztás rendjét és a felhasználás

⁴⁴⁶ ROBBERS, Gerhard: *State and Church in Germany*. In: Robbers (ed.): *State and Church in the European Union*. Nomos, Baden-Baden, 2019, 119–123.;

⁴⁴⁷ HEINIG, Hans Michael: *Church Tax as a Model of Religious Financing in Germany*. *German Law Journal*, Vol. 19, 2018. 89–94.; CAMPENHAUSEN, Axel von – DE WALL, Heinrich: *i.m.* 252–258.

⁴⁴⁸ Legge 20 maggio 1985, n. 222 – Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi („Rendelkezések az egyházi jogi személyekről, az egyházi vagyonról és az egyházmegyékben szolgáló katolikus papság fenntartásáról”) Art. 47–48. <https://www.normattiva.it/eli/id/1985/06/03/085U0222/CONSOLIDATED/20240619?utm> [2026.04.04.]; CARDIA, Carlo: *Principi di Diritto Ecclesiastico*. Giappichelli, Torino, 2020, 221–226.; PISTOLESI, Francesco: *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in: Quaderni di diritto e politica ecclesiastica a. XIV., 2006, n. 1. 164.

⁴⁴⁹ A rendszer jogi alapjait az Olasz Köztársaság Alkotmányának vallásszabadságra és az állam–egyház kapcsolatokra vonatkozó rendelkezései, valamint az 1984-ben módosított lateráni egyezmények teremtették meg. Az *otto per mille* rendszer 1985-ben lépett hatályba, és a korábbi, közvetlenebb állami finanszírozási formák helyébe lépett; forrás: ASTORRI, Romeo: *Le financement des confessions religieuses en Italie*. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte – Berlingò, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, 2009. 223–234.

lehetséges céljait jogszabályok határozzák meg. A finanszírozáshoz kapcsolódó közjogi kötétségek ezért elsősorban a kedvezményezett jogosságához, a törvényben meghatározott felhasználási célokhoz és az elszámolási kötelezettségekhez kapcsolódnak.

A kedvezményezett vallási közösségekre irányadó szabályok a kapott összegek felhasználásához beszámolási és nyilvánossági kötelezettségeket kapcsolnak. Ezek tartalmát az egyes felekezetek és az állam kapcsolatát rendező jogszabályok határozzák meg, ezért a garanciális szabályozás részletei nem valamennyi kedvezményezett esetében azonosak.⁴⁵⁰ Az ellenőrzés és a beszámolás tárgya az *otto per mille* keretében kapott összegek törvényben meghatározott felhasználása, nem pedig az egyházi működés egésze.

A rendszer sajátos eleme, hogy a választást nem tevő adózókra jutó összegek felosztása főszabály szerint a kifejezett választások arányát követi.⁴⁵¹ Az egyes vallási közösségekkel kötött megállapodások ugyanakkor ettől eltérhetnek: egyes felekezetek nem részesednek a választást nem tevő adózók után számított összegből. Az adózói rendelkezés ezért nem az egyes adózó által megfizetett adó meghatározott részének közvetlen átadását jelenti, hanem a törvény alapján elkülönített teljes összeg felosztásának egyik meghatározó tényezője.⁴⁵²

4. A francia egyházfinanszírozási modell

A francia egyházfinanszírozási rendszer az európai modellek között sajátos helyet foglal el, mivel alapját az állam és az egyház elválasztásának elve (*laïcité*) képezi.⁴⁵³ Az 1905. december 9-i törvény⁴⁵⁴ hatálya alá tartozó, korábban állami, megyei vagy önkormányzati tulajdonban álló vallási épületek e közjogi tulajdonosok tulajdonában maradtak, miközben vallási célú használatuk továbbra is biztosított. A közjogi tulajdonosok az ilyen épületek fenntartására és megőrzésére közpénzt fordíthatnak, az állami tulajdonban álló katedrálisok fenntartási és helyreállítási munkáit például az állam finanszírozza.⁴⁵⁵

⁴⁵⁰ FALSITTA, Gaspare: *Manuale di Diritto Tributario. Parte generale*. CEDAM, Padova, 2021. 82–86.

⁴⁵¹ Legge 20 maggio 1985, n. 222, Art. 47.

⁴⁵² ASTORRI, Romeo: *i. m.* 223–234.

⁴⁵³ MESSNER, Francis: *Le financement des cultes en France*. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte – Berlingò, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, 2009. 155-168., https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf [2026.04.04.]

⁴⁵⁴ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, art. 2, art. 12–17. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000508749> [2026.01.18.]; MICHEL Troper: *A muzulmán fátolyviselés és az oktatás semlegességének problémája Franciaországban*, Fundamentum, 1997/2., 22-29. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9214065> [2025.08.05.], ERDŐ Péter – SCHANDA Balázs: *i. m.* 67.

⁴⁵⁵ Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), különösen L. 2111-1. cikk (a közvagyon fogalma), valamint Code du patrimoine, különösen L. 621-1–L. 621-42. cikkek (a műemléki védelem alatt álló ingatlanokra vonatkozó szabályok), különösen L. 621-11–L. 621-15. cikkek (a fenntartási, karbantartási és helyreállítási kötelezettségek) https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074236/LEGISCTA000006159962/2024-03-

Közpénzügyi jogi szempontból a modell sajátossága ezért az, hogy az állami szerepvállalás jelentős része nem az egyházak közvetlen működési támogatásában, hanem a vallási célra használt közvagyon fenntartásában jelenik meg. A közpénzügyi kontroll ennek megfelelően elsősorban a közvagyon kezelésére és az ahhoz kapcsolódó költségvetési kiadások jogszerűségére irányul, nem pedig a vallási közösségek gazdálkodásának általános ellenőrzésére.⁴⁵⁶

A közjogi kötöttségek a közvagyon tulajdonához, vallási célú használatához, fenntartásához és rendeltetésének megőrzéséhez kapcsolódnak. A garanciális rendszer ezért a közvagyon kezelésének és az arra fordított közpénzek felhasználásának szabályaihoz igazodik, miközben a vallási tevékenység tartalma nem válik az állami pénzügyi ellenőrzés tárgyává.

5. Egyéb közép-európai egyházfinanszírozási modellek

5.1. Ausztria: az egyházi hozzájárulás rendszere

Az osztrák egyházi hozzájárulási rendszer a német egyházadóhoz hasonlóan az egyháztagsághoz kapcsolódó, normatív finanszírozási konstrukció, az állami közreműködés módja azonban eltér a német modelltől.⁴⁵⁷

A finanszírozás elsődleges forrása az egyháztagek által fizetett, törvényen alapuló egyházi hozzájárulás (*Kirchenbeitrag*), amelynek jogi alapját az 1939. évi *Kirchenbeitragsgesetz* és annak végrehajtási rendelete teremti meg.⁴⁵⁸ Az egyházi hozzájárulás beszedésére kizárólag az államilag elismert, törvényben nevesített egyházak jogosultak, a hozzájárulás részletes szabályait pedig saját hozzájárulási szabályzataikban állapítják meg a törvény által meghatározott keretek között.

A német modellel szemben az osztrák rendszerben nincs állami adómegállapítás, adóbeszedés vagy adóhatósági végrehajtás. A hozzájárulás megállapítása és beszedése az érintett egyház feladata, a követelés pedig polgári bírósági úton érvényesíthető. Az állam feladata arra

²¹ [?utm](#) (letöltés: 2026.04.04.), LEFKÁNITS György: *Az egyházra vonatkozó szabályozás Franciaországban*, Acta Humana 2000. (11. évf.) 39-40. szám 95.

⁴⁵⁶ MESSNER, Francis: *i.m.* 155-168.

⁴⁵⁷ SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek ... i.m.* 47-53.; Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG) vom 21. Dezember 1867, Art. 14–16, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1867_142/ERV_1867_142.pdf [2026.06.29.]

⁴⁵⁸ az osztrák egyházi hozzájárulás (*Kirchenbeitrag*) jogalapját képező törvény: Gesetz über die Erhebung von Kirchenbeiträgen im Lande Österreich (*Kirchenbeitragsgesetz*), GBlÖ Nr. 543/1939. §1, §3, https://ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Anlage=&Artikel=&FassungVom=2026-02-04&Gesetzesnummer=10009211&Paragraf=0&Uebergangsrecht=&utm_source [2026.07.29.]; Verordnung zur Durchführung und Ergänzung des Gesetzes über die Erhebung von Kirchenbeiträgen im Lande Österreich, GBlÖ Nr. 718/1939., <https://www.ris.bka.gv.at/geltendefassung/bundesnormen/10009212/erhebung%20von%20kirchenbeitr%C3%83%C2%A4gen%20in%20%C3%83%E2%80%93sterreich,%20fassung%20vom%2015.07.2021.pdf> [2026.07.29.]

feladatokhoz kapcsolódtak. Jelenleg az Alapból többek között egyházi jogi személyek karitatív tevékenysége, műemléki értékű egyházi épületek felújítása és megőrzése, valamint jogszabályban meghatározott körben az egyházi személyek társadalombiztosítási járulékai finanszírozhatók.

A lengyel modellben eltérő jogalapú finanszírozási jogviszonyok működnek egymás mellett. A költségvetési támogatások meghatározott feladatok és tevékenységek finanszírozásához kapcsolódnak, míg az Egyházi Alap önálló törvényi jogalappal és meghatározott felhasználási célokkal rendelkező állami finanszírozási konstrukció. Az állam szerepe ennek megfelelően nem egységes: egyes jogviszonyokban támogatást nyújt, az Egyházi Alap esetében pedig a törvényben meghatározott célokra biztosít finanszírozást. A lengyel rendszer sajátossága továbbá, hogy 2015 óta az adózók személyi jövedelemadójuk 1,5%-áról más közhasznú szervezetek mellett az egyház javára is rendelkezhetnek.

Ennek következtében a történeti kompenzáció, az adózói rendelkezés, a költségvetési támogatás és az adójogi kedvezmények egymás mellett alkotják a lengyel egyházfinanszírozási rendszer fő elemeit.⁴⁶⁴

A közjogi kötöttségek és a garanciák az adott finanszírozási jogcímhez igazodnak. Az Egyházi Alapból nyújtott támogatásoknál a támogatható célok és az igénybevétel feltételei meghatározottak. A 2026. évi szabályozás például külön kezeli a karitatív tevékenységeket, valamint a műemléki értékű vallási épületek felújításának támogatását.⁴⁶⁵ A garanciális rendszer ezért ezeknél a juttatásoknál a támogatási cél, az igénybevételi feltételek és az állami döntési, illetve ellenőrzési mechanizmusok köré épül.

5.3. Csehország és Szlovákia: eltérő vagyonrendezési és finanszírozási modellek

A cseh és a szlovák egyházfinanszírozás fejlődését egyaránt befolyásolta az államosított egyházi vagyon rendezése, a két ország azonban eltérő finanszírozási modellt alakított ki.

Csehországban a 2012-es szabályozás a természetbeni vagyon-visszaszolgáltatás mellett a vissza nem szolgáltatható vagyonelemek pénzügyi kompenzációját is bevezette.⁴⁶⁶ A törvény meghatározza az egyes bejegyzett egyházak és vallási közösségek részére fizetendő pénzügyi kártalanítás összegét, előírja annak harminc egymást követő éves részletben történő kifizetését,

⁴⁶⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych .Ez szabályozza a személyi jövedelemadót és az 1,5%-os rendelkezési rendszert (eredetileg 1%). Dz.U. 1950 Nr 9 poz. 87. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych-16794311> [2026.04.04]

⁴⁶⁵ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Fundusz Kościelny – Dotacje z Funduszu Kościelnego 2026 r.

⁴⁶⁶ Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (Act No. 428/2012 Coll. on Property Settlement with Churches and Religious Societies), [428/2012 Sb., 1. 1. 2020, aktuální znění, informativní znění systému e-Sbírka](#) [2026.04.04]

rendelkeznek az éves inflációkövető indexálásról, valamint szabályozza az állam és az egyes egyházak között kötendő rendezési szerződések tartalmát és joghatásait. Ezzel párhuzamosan a korábbi állami működési finanszírozás fokozatos kivezetéséről is rendelkeznek: a tizenhét éves átmeneti időszak első három évében a támogatás összege változatlan, ezt követően fokozatosan csökken, majd az átmeneti időszak végén megszűnik.⁴⁶⁷ A szabályozás célja, hogy a vagyonvisszaszolgáltatás és a pénzügyi kompenzáció hosszabb távon megteremtse az egyházak állami működési támogatástól kevésbé függő gazdasági működésének alapját.⁴⁶⁸

A cseh konstrukcióban ezért két eltérő jogviszony kapcsolódik egymáshoz. A történeti vagyonrendezéshez a természetbeni restitúció és a törvényben meghatározott pénzügyi kompenzáció tartozik, míg az állami működési támogatás átmeneti finanszírozási jogviszonyként maradt fenn. A közjogi kötöttségek és garanciák ehhez igazodnak: a kompenzációnál annak törvényben rögzített összege, kifizetési időtartama és indexálása, a működési támogatásnál pedig annak törvényben meghatározott fokozatos megszüntetése jelöli ki az állam és az egyházak pénzügyi jogviszonyának kereteit.⁴⁶⁹

Szlovákiában a történeti vagyonrendezés nem járt együtt az állami finanszírozás kivezetésével. A korábbi, 1949. évi 218. törvény az egyházak állami gazdasági biztosítására épült, amelyet a 2019. évi 370. törvény korszerűsített, de továbbra is a központi költségvetésből nyújtott működési támogatást tekinti az egyházfinanszírozás alapjának.⁴⁷⁰ A támogatás mértékének meghatározását a törvényben rögzített szempontokhoz köti, és szabályozza annak

⁴⁶⁷ Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (Act No. 428/2012 Coll. on Property Settlement with Churches and Religious Societies) §15-18., [428/2012 Sb., 1. 1. 2020, aktuální znění, informativní znění systému e-Sbírka](#) [2026.04.04.]

⁴⁶⁸ TRETERA, Jiří Rajmund – HORÁK, Zboj: *The Financing of Religious Communities in the Czech Republic*. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte – Berlingò, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, 2009. 119-128., https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf [2026.04.04.]

⁴⁶⁹ Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (Act No. 428/2012 Coll. on Property Settlement with Churches and Religious Societies), [428/2012 Sb., 1. 1. 2020, aktuální znění, informativní znění systému e-Sbírka](#) [2026.04.04.]; Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (Act No. 428/2012 Coll. on Property Settlement with Churches and Religious Societies) § 15–18., [428/2012 Sb., 1. 1. 2020, aktuální znění, informativní znění systému e-Sbírka](#) [2026.04.04.]

⁴⁷⁰ Zákon č. 218/1949 Zb. o hospodárskom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností štátom (1949. évi 218. törvény az egyházak és vallási közösségek állami gazdasági biztosításáról) és Zákon č. 370/2019 Z. z. o finančnej podpore činnosti cirkví a náboženských spoločností (2019. évi 370. törvény az egyházak és vallási közösségek tevékenységének pénzügyi támogatásáról) <https://rechtundreligion.at/2024/07/15/eng-verwoben-staatskasse-und-religion-finanzierung-der-religionsgemeinschaften-in-der-slowakei/?utm> [2026.04.04.]; MARTINKOVÁ, Jana: *The Financing of Religious Communities in Slovakia*. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte – Berlingò, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, 2009. 295-302., https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf [2026.04.04.]

felhasználását, valamint az ahhoz kapcsolódó beszámolási és állami ellenőrzési kötelezettségeket.

A két rendszer finanszírozási szerkezete ennek megfelelően eltér. Csehországban a pénzügyi kompenzáció meghatározott időtartamú állami kötelezettségvállalás, amely mellett a rendszeres működési támogatás fokozatosan megszűnik. Szlovákiában ezzel szemben a központi költségvetési támogatás tartós finanszírozási formaként marad fenn. Csehországban ezért a vizsgált jogviszonyok középpontjában a vagyonrendezéshez és az átmeneti állami finanszírozáshoz kapcsolódó szabályok állnak, míg Szlovákiában a rendszeres költségvetési támogatás feltételei, felhasználása, beszámolása és ellenőrzése határozzák meg a finanszírozási jogviszony fő közjogi kereteit.

6. A modellek összehasonlító elemzése

Az egyes országok egyházfinanszírozási rendszerei eltérő történeti és alkotmányos környezetben alakultak ki, ezért finanszírozási technikáik, az állami közreműködés módja, valamint a hozzájuk kapcsolódó közjogi kötöttségek és garanciák is különböznek. A modellek összehasonlítása ennek megfelelően nem valamely egységes európai rendszer azonosítására irányul, hanem annak bemutatására, hogy az eltérő finanszírozási konstrukciók milyen jogi megoldásokkal kapcsolják össze a finanszírozás jogalapját, az állam szerepét és az ellenőrzés terjedelmét.⁴⁷¹

6.1. Finanszírozási technikák

A német és az osztrák modell közös sajátossága, hogy az egyházak meghatározó bevételi forrása az egyháztagsághoz kapcsolódó hozzájárulás. Németországban a *Kirchensteuer* közjogi adójellegű konstrukció, amelynek működésében az állami adóigazgatás is közreműködik, míg Ausztriában a *Kirchenbeitrag* megállapítása és beszedése az érintett egyház feladata, az állam pedig elsősorban annak törvényi kereteit és jogi érvényesíthetőségét biztosítja.⁴⁷² A két rendszerben ezért az egyházi finanszírozás nem közvetlen állami költségvetési támogatáson alapul, noha az állami közreműködés módja eltérő.

⁴⁷¹ BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, 2009. 87–96., 119–128., 155–168., 169–176., 223–234., 279–298., 295–302.

⁴⁷² ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 169–176.; KALB, Herbert: *The Financing of Religious Communities in Austria*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 87–96.

Az olasz *otto per mille* más finanszírozási technikát alkalmaz. A forrás az állami személyijövedelemadó-bevétel törvényben meghatározott része, amelynek kedvezményezettek közötti felosztását az adózói választások befolyásolják. A konstrukció így az adózói rendelkezést állami adóbevétel törvényben szabályozott allokációjával kapcsolja össze.⁴⁷³

A francia modellben az állami szerepvállalás egyik meghatározó formája a vallási célra használt közvagyon fenntartása. Az 1905. évi szeparációs szabályozás mellett fennmaradt közjogi tulajdonú vallási épületek használata és fenntartása olyan vagyoni konstrukciót hozott létre, amelyben az állami pénzügyi szerepvállalás nem elsősorban az egyházak közvetlen működési támogatásában jelenik meg.⁴⁷⁴

A közép-európai rendszerek ettől eltérően több finanszírozási technikát kapcsolnak össze. Lengyelországban a költségvetési támogatások és az adójogi kedvezmények mellett az Egyházi Alap (*Fundusz Kościelny*) önálló állami finanszírozási konstrukcióként működik. Csehországban a természetbeni vagyon-visszaszolgáltatás és a pénzügyi kompenzáció az állami működési támogatások fokozatos kivezetésével kapcsolódik össze, míg Szlovákiában a központi költségvetési támogatás továbbra is a rendszeres egyházfinanszírozás meghatározó formája.⁴⁷⁵

A vizsgált modellek alapján ezért az egyházfinanszírozás főbb technikái között elkülöníthetők az egyháztagsághoz kapcsolódó hozzájárulások, az állami adóbevétel allokációján alapuló rendszerek, a közvetlen költségvetési támogatások, valamint a vagyoni és vagyonrendezési konstrukciók. Ezek az egyes országokban önállóan vagy egymással párhuzamosan jelennek meg.

6.2. Az állam szerepe a finanszírozási jogviszonyokban

Az állami közreműködés terjedelme közvetlenül kapcsolódik az alkalmazott finanszírozási technikához. Németországban az állam az egyházadó adóigazgatási kezelésében működik közre, míg Ausztriában a *Kirchenbeitrag* megállapítása és beszedése nem állami adóigazgatási

⁴⁷³ CARDIA, Carlo: *Principi di Diritto Ecclesiastico*. Giappichelli, Torino, 2020. 221–226.; PISTOLESI, Francesco: *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica? Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XIV. évf., 2006/1. 164.; ASTORRI, Romeo: *Le financement des confessions religieuses en Italie*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÓ, Salvatore (eds.): *i. m.* 223–234.

⁴⁷⁴ MESSNER, Francis: *Le financement des cultes en France*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÓ, Salvatore (eds.): *i. m.* 155–168.

⁴⁷⁵ RYNKOWSKI, Michał: *Financing of Churches and Religious Communities in Poland*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÓ, Salvatore (eds.): *i. m.* 279–298.; TRETERA, Jiří Rajmund – HORÁK, Záboj: *The Financing of Religious Communities in the Czech Republic*. Uo. 119–128.; MARTINKOVÁ, Jana: *The Financing of Religious Communities in Slovakia*. Uo. 295–302.

feladat. Az állam a jogszabályi keretet és a követelés bírói úton történő érvényesítésének lehetőségét biztosítja.⁴⁷⁶

Olaszországban az állam az *otto per mille* keretében meghatározza az elosztás jogi feltételeit, kezeli az adózói rendelkezések alapján történő allokációt, és a kedvezményezettek felhasználását beszámolási szabályokhoz köti.⁴⁷⁷ Franciaországban ezzel szemben az állami szerep jelentős része tulajdonosi és vagyonszerzési funkcióhoz kapcsolódik, ezért az állami finanszírozás tárgya elsősorban a közvagyon fenntartása és megőrzése.⁴⁷⁸

Lengyelországban és Szlovákiában az állam közvetlen finanszírozói szerepe erőteljesebb. Az Egyházi Alap, illetve a szlovák központi költségvetési támogatás törvényben meghatározott állami finanszírozási jogviszonyokat hoz létre. Csehországban az állam szerepe a vagyonrendezés és a pénzügyi kompenzáció teljesítése mellett az átmeneti működési támogatás fokozatos kivezetésére is kiterjed.⁴⁷⁹

Az állam szerepe ezért a vizsgált rendszerekben az adóigazgatási közreműködőtől a jogi keretet biztosító államon, az adóbevétel elosztóján és a közvagyon tulajdonosán keresztül a közvetlen költségvetési finanszírozóig terjed.

6.3. Közjogi kötöttségek és garanciális megoldások

A finanszírozáshoz kapcsolódó közjogi kötöttségek tartalma szintén az adott konstrukció jogi természetéhez igazodik. A német és az osztrák hozzájárulási rendszerben ezek elsősorban a hozzájárulás megállapításának jogalapjára, az arra jogosult személyi körre, valamint a megállapítás és beszedés szabályaira vonatkoznak. Mivel a beszedett összeg az egyház saját bevétele, annak későbbi felhasználása főszabály szerint nem tartozik a költségvetési támogatásokra jellemző állami pénzügyi ellenőrzés körébe.⁴⁸⁰

Az olasz rendszerben a forrás állami adóbevételből származik, ezért a kedvezményezetti jogosultság mellett a törvényben meghatározott felhasználási célokhoz beszámolási és

⁴⁷⁶ ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 169–176.; KALB, Herbert: *The Financing of Religious Communities in Austria*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 87–96.

⁴⁷⁷ CARDIA, Carlo: *Principi di Diritto Ecclesiastico*. Giappichelli, Torino, 2020. 221–226.; PISTOLESI, Francesco: *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica? Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XIV. évf., 2006/1. 164.; ASTORRI, Romeo: *Le financement des confessions religieuses en Italie*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 223–234.

⁴⁷⁸ MESSNER, Francis: *Le financement des cultes en France*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 155–168.

⁴⁷⁹ RYNKOWSKI, Michał: *Financing of Churches and Religious Communities in Poland*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 279–298.; TRETERA, Jiří Rajmund – HORÁK, Zábaj: *The Financing of Religious Communities in the Czech Republic*. Uo. 119–128.; MARTINKOVÁ, Jana: *The Financing of Religious Communities in Slovakia*. Uo. 295–302.

⁴⁸⁰ KALB, Herbert: *i. m.* 87–96.; ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany ... i. m.* 169–176.

nyilvánossági követelmények is kapcsolódnak. A garanciák így nemcsak az adózói rendelkezések és az elosztás jogszerűségére, hanem az átadott forrás meghatározott célú felhasználására is kiterjednek.⁴⁸¹

A francia modellben a közjogi kötöttségek elsődlegesen a közvagyon tulajdonához, vallási célú használatához, fenntartásához és megőrzéséhez kapcsolódnak. Az ellenőrzés tárgya ezért nem a vallási közösség általános gazdálkodása, hanem a közvagyon kezelése és az arra fordított közpénzek jogszerű felhasználása.⁴⁸²

A közvetlen költségvetési támogatásokat alkalmazó lengyel és szlovák konstrukciókban a finanszírozási cél, az igénybevétel feltételei, a felhasználás és a beszámolás kerül előtérbe. Csehországban a vagyonrendezési konstrukció sajátosságai miatt a garanciális elemek jelentős része a kompenzáció összegének, időtartamának, indexálásának és kifizetési rendjének törvényi meghatározásában jelenik meg.⁴⁸³

Az összehasonlítás alapján tehát a garanciák nem azonos tartalmúak. A hozzájárulási modellekben a jogszerű megállapítás és beszédés, az adóbevétel-allokációnál az elosztás és a felhasználás, a költségvetési támogatásoknál a támogatási cél és az elszámolás, míg a vagyonalapú konstrukcióknál a vagyon kezelésének és rendeltetésének biztosítása kerül a szabályozás középpontjába.

6.4. A finanszírozási modellek fiskális megjelenése

A finanszírozási technikák eltérése az államháztartási megjelenés módját is meghatározza. A közvetlen költségvetési támogatások az állami költségvetés kiadási oldalán jelennek meg, míg az olasz *otto per mille* az adóbevételek törvényben meghatározott allokációját valósítja meg. A német és az osztrák hozzájárulási rendszerben az egyházak elsődleges bevétele nem közvetlen állami költségvetési kiadásból származik, ezért e modellek közvetlen költségvetési hatása eltér a támogatási rendszerektől.⁴⁸⁴

⁴⁸¹ CARDIA, Carlo: *Principi di Diritto Ecclesiastico*. Giappichelli, Torino, 2020. 221–226.; PISTOLESI, Francesco: *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica? Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XIV. évf., 2006/1. 164.; ASTORRI, Romeo: *Le financement des confessions religieuses en Italie*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÓ, Salvatore (eds.): i. m. 223–234.

⁴⁸² MESSNER, Francis: *Le financement des cultes en France*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÓ, Salvatore (eds.): i. m. 155–168.

⁴⁸³ RYNKOWSKI, Michał: *Financing of Churches and Religious Communities in Poland*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÓ, Salvatore (eds.): i. m. 279–298.; TRETERA, Jiří Rajmund – HORÁK, Záboj: *The Financing of Religious Communities in the Czech Republic*. Uo. 119–128.; MARTINKOVÁ, Jana: *The Financing of Religious Communities in Slovakia*. Uo. 295–302.

⁴⁸⁴ ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany ...* i. m. 169–176.; KALB, Herbert: i. m. 87–96.

A francia rendszerben a fiskális hatás jelentős része a közvagyon fenntartásához, felújításához és megőrzéséhez kapcsolódó költségvetési kiadásokban jelenik meg.⁴⁸⁵ Csehországban a pénzügyi kompenzáció meghatározott időtartamra szóló állami fizetési kötelezettséget jelent, míg Szlovákiában a rendszeres központi költségvetési támogatás folyamatos kiadásként jelenik meg.

A modellek összehasonlítása így azt mutatja, hogy az egyházfinanszírozás fiskális megjelenése nem korlátozható a közvetlen költségvetési támogatásokra. A pénzügyi hatás az alkalmazott konstrukciótól függően adóbevétel-allokációban, közvetlen költségvetési kiadásban, közvagyon fenntartásában vagy meghatározott időtartamú kompenzációs kötelezettségben is megjelenhet.⁴⁸⁶

A fenti összehasonlítás a vizsgált modellek közötti főbb szerkezeti különbségeket rögzíti. Annak értékelésére, hogy e megoldások milyen tanulságokkal szolgálnak a magyar szabályozás normativitása, a közjogi kötöttségek, a garanciarendszer és az egyházi autonómia szempontjából, az értekezés kritikai jogösszehasonlító fejezetében kerül sor.

⁴⁸⁵ MESSNER, Francis: *Le financement ... i. m.* 155–168.

⁴⁸⁶ BOADWAY, Robin – SHAH, Anwar: *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009. 221–228.; BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 87–96., 119–128., 155–168., 169–176., 223–234., 279–298., 295–302.

[2] táblázat: Egyes európai egyházfinanszírozási modellek közpénzügyi jogi összehasonlítása

Ország	Alapvető finanszírozási technika	Közvetlen költségvetési finanszírozás szerepe	Állami szerep	A közjogi kötöttségek fő tárgya	Az állami kontroll fő tárgya	Jellemző garanciák
Németország	<i>Kirchensteuer</i>	Korlátozott	Jogi keret biztosítása és – tartományi szabályozástól függően – adóigazgatási közreműködés	Az egyházadó jogalapja, megállapítása és beszedése	Az adómegállapítás és -beszedés jogszerűsége	adóügyi szabályok, adóigazgatási kontroll
Ausztria	<i>Kirchenbeitrag</i>	Korlátozott	Jogi keret és bírói jogérvényesítés biztosítása	A hozzájárulás jogalapja, megállapítása és érvényesítése	A hozzájárulási rendszer jogszerűsége; a bevétel felhasználása nem állami pénzügyi kontroll tárgya	jogszabály, egyházi hozzájárulási szabályzat, polgári jogi érvényesítés
Olaszország	<i>Otto per mille</i>	Sajátos, adóbevétel-allokáción keresztül	Az adóbevétel elkülönítése és elosztása, ellenőrzési feladatok	Kedvezményezett jogosultság, felhasználási célok, beszámolás	Az elosztás és a juttatás felhasználásának jogszerűsége	Törvényi felhasználási célok, beszámolási és nyilvánossági követelmények
Franciaország	Közhatalomhoz kapcsolódó és közvetett állami szerepvállalás	Főszabály szerint kivételes	Közhatalom tulajdonosa és fenntartója	A közhatalom vallási célú használata, fenntartása és megőrzése	A közhatalom kezelése és az arra fordított közpénzek felhasználása	Közhatalom-gazdálkodási és örökségvédelmi szabályok
Lengyelország	Vegyes rendszer; költségvetési támogatások, Egyházi Alap, adóügyi kedvezmények	Jelentős	Finanszírozó és szabályozó	Az adott támogatási jogcím és az Egyházi Alap törvényben meghatározott céljai	A támogatások és az Egyházi Alapból nyújtott juttatások felhasználása	Támogatási feltételek, beszámolás, költségvetési ellenőrzés
Csehország	Vagyonrendezés, pénzügyi kompenzáció és kivezetés alatt álló működési finanszírozás	Átmeneti	Vagyonrendező, kompenzációt teljesítő és átmeneti finanszírozó	A restitúció, a pénzügyi kompenzáció és az átmeneti támogatás törvényi feltételei	A törvényben meghatározott kifizetések és átmeneti támogatások jogszerűsége	A kompenzáció összegének, indexálásának és ütemezésének törvényi rögzítése
Szlovákia	Központi költségvetési finanszírozás	Meghatározó	Finanszírozó és ellenőrző	A támogatás megállapításának és felhasználásának törvényi feltételei	A költségvetési támogatás felhasználása	Törvényi finanszírozási szabályok, éves beszámolás, állami ellenőrzés
Magyarország	Vegyes finanszírozási modell	Jelentős	Finanszírozó, szabályozó és ellenőrző	Jogviszonytípustól függően: támogatási cél, jogosultsági feltétel, hitéleti minősítés vagy vagyoni rendeltetés	Jogviszonytípustól függően differenciált	Államháztartási, adóügyi, vagyoni, beszámolási és ellenőrzési garanciák

6. RÉSZ - AZ ÁLLAMI EGYHÁZFINANSZÍROZÁS KRITIKAI ÉRTÉKELÉSE

Az előző rész az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi dogmatikáját rekonstruálta. Meghatározta a finanszírozási jogviszonyok típusait, feltárta azok közös és eltérő ismérveit, valamint bemutatta, hogy az alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények az egyes jogviszonyokban milyen közjogi kötöttségek formájában konkretizálódnak.

A jelen rész célja már a hatályos szabályozás kritikai értékelése. A vizsgálat mércéjét a korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelmények, elemzési keretét pedig az előző részben kialakított finanszírozási jogviszonyi modell adja. A vizsgálat arra irányul, hogy a hatályos szabályozás ezeket a követelményeket következetesen érvényesíti-e, az egyes jogviszonyokhoz jogi természetüknek megfelelő közjogi kötöttségeket kapcsol-e, és azok érvényesítéséhez megfelelő közpénzügyi jogi garanciákat biztosít-e.

A kritikai elemzés tárgya – az előző részhez igazodva – a központi költségvetésből és az állami tulajdonban álló nemzeti vagyon terhére megvalósuló egyházfinanszírozás. Az autonóm, önkormányzati, európai uniós és más nemzetközi források csak az állami finanszírozás elhatárolásához szükséges mértékben jelennek meg. A kritikai vizsgálat először a szabályozás közpénzügyi jogi legitimitását, majd belső koherenciáját értékeli. Ezt követi a közjogi kötöttségek és az azok érvényesítését szolgáló közpénzügyi jogi garanciák kritikai vizsgálata, végül a jogösszehasonlító elemzés. Az így levont következtetések alapozzák meg az értekezés záró részének *de lege ferenda* javaslatait.

XVII. Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi legitimitásának kritikai értékelése

1. Módszertani alapok

Az értekezés a közpénzügyi jogi legitimitást jogi értékelési kategóriaként használja. A vizsgálat arra irányul, hogy a hatályos állami egyházfinanszírozás megfelel-e a korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményeknek.⁴⁸⁷ A legitimitás ezért nem politikai vagy társadalmi elfogadottságot jelent, hanem a finanszírozási rendszer jogi megfelelőségének értékelését.

⁴⁸⁷ Alaptörvény VII. cikk., 38.cikk, 39.cikk; KLICSU László: *i.m.* 627-637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25-47.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 36-55., 112-123.

A vizsgálat két szinten történik. Elsőként azt kell értékelni, hogy a finanszírozási rendszer megfelel-e az állam és az egyházak alkotmányos viszonyából következő követelményeknek, különösen a világnézeti semlegességnek, az egyenlő bánásmódnak és az egyházi autonómia védelmének. Ezt követően annak vizsgálatára kerül sor, hogy az állami eredetű pénzügyi és vagyoni juttatások szabályozása megfelel-e a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználására irányadó közpénzügyi jogi követelményeknek.⁴⁸⁸

A közpénzügyi jogi értékelés a korábban meghatározott követelményrendszerre épül. A jelen fejezet ezen belül négy, a finanszírozási rendszer egészét érintő kérdést vizsgál külön: a jogalapok és jogosultsági feltételek normativitását, a finanszírozási döntések átláthatóságát, az elszámoltathatóságot, valamint a diszkrecionális finanszírozási döntések jogi korlátait. Ezek a szempontok nem merítik ki az állami egyházfinanszírozásra irányadó valamennyi alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményt, hanem a kritikai értékelés horizontális szempontjait adják. A közpénzügyi jogi legitimitás értékelésében a finanszírozás jogilag azonosítható közérdekű rendeltetésének is jelentősége van. Ennek konkrét tartalma finanszírozási jogviszonyként eltérő. Az értekezés a rendeltetést annak kifejezésére használja, hogy az állami finanszírozás céljának vagy igazoló indokának az irányadó jogi szabályozás alapján azonosíthatónak kell lennie. Közfeladat-financezírozás esetében a jogszabályban meghatározott közfeladat, a nemzeti vagyonból történő juttatásnál az Alaptörvényből és a vagyonjogi szabályozásból következő közérdekű cél, más konstrukcióknál pedig az adott jogcímre irányadó szabályozás határozza meg. Az értekezés nem vizsgálja önállóan a jogalkotó által meghatározott finanszírozási célok közpolitikai célszerűségét vagy társadalmi indokoltságát, a rendeltetésnek annyiban tulajdonít jelentőséget, amennyiben az szükséges az adott jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kööttségek és garanciák jogi értékeléséhez.⁴⁸⁹

2. Az állami egyházfinanszírozás alkotmányos követelményeinek értékelése

2.1. Az állami világnézeti semlegessége és az egyenlő bánásmód

Az állami egyházfinanszírozás, illetve a vallási közösségek közötti finanszírozási különbségtétel önmagában nem ellentétes a világnézeti semlegesség és az egyenlő bánásmód

⁴⁸⁸ LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 36-55., 97-102., 112-123.; BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás ... i.m.* 11-15.; Nvt.13-16.§

⁴⁸⁹ A fogalmi pontosítás célja annak rögzítése, hogy a finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kööttségek és garanciák az adott jogviszony normatívan meghatározott rendeltetésére tekintettel értékelhetők. Az értekezés nem vizsgálja önállóan a jogalkotó által meghatározott finanszírozási célok közpolitikai célszerűségét vagy társadalmi indokoltságát. A rendeltetés ezért annyiban képezi a vizsgálat tárgyát, amennyiben annak az irányadó jogi szabályozás alapján történő azonosítása szükséges a kapcsolódó közjogi kööttségek, ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák jogi megítéléséhez.

követelményével. A semlegesség azt kívánja meg, hogy a finanszírozási jogosultság és az állami döntés ne valamely vallási tanítás vagy meggyőződés értékelésén, hanem jogilag meghatározott szempontokon alapuljon. Az egyenlő bánásmód pedig nem valamennyi vallási közösség azonos finanszírozását követeli meg, hanem azt, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő jogosultak közötti eltérésnek objektív és alkotmányosan igazolható indoka legyen.⁴⁹⁰

A hatályos szabályozás több finanszírozási konstrukcióban közvetlenül meghatározza a finanszírozásra való jogosultság alapját. A közfeladat-finanszírozás esetében a finanszírozás az ellátott köznevelési, szociális, egészségügyi vagy más közfeladathoz kapcsolódik, ezért az egyházi és nem egyházi fenntartók finanszírozásának alkotmányos megítélésénél az ellátott feladat és az arra irányadó ágazati szabályozás a meghatározó.⁴⁹¹ Hasonlóképpen a személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés, valamint az egyházakat illető adókedvezmények rendszere előre meghatározott törvényi feltételekhez kapcsolódik, ezért a finanszírozási jogosultságok főszabály szerint objektív jogi kritériumokon alapulnak.⁴⁹² Ezekben a konstrukciókban tehát a finanszírozási jogosultság a jogszabályban meghatározott jogálláshoz, tevékenységhez vagy más feltételhez kapcsolódik, nem pedig a vallási meggyőződés állami értékeléséhez.

Fokozott alkotmányos vizsgálatot igényelnek azok a konstrukciók, amelyekben a jogszabály a finanszírozás lehetőségét és általános kereteit meghatározza, a kedvezményezett, a támogatás összege vagy egyes feltételei azonban egyedi állami döntésben kerülnek meghatározásra. Ilyenek lehetnek különösen az egyedi költségvetési támogatások. Az egyedi mérlegelés önmagában nem sérti a semlegességet vagy az egyenlő bánásmódot, de növeli annak jelentőségét, hogy a kedvezményezett kiválasztásának és a támogatás mértékének szempontjai azonosíthatók és utólag jogilag igazolhatók legyenek.⁴⁹³

⁴⁹⁰ Alaptörvény VII. cikk és XV. cikk (1)–(2) bekezdés; 4/1993. (II. 12.) AB határozat; 6/2013. (III. 1.) AB határozat; 9/1990. (IV. 25.) AB határozat; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat; GYÖRFI Tamás: *Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban*, Jogelméleti Szemle, 2003/3.; KÜHRNER László: *Az állam semlegességéről*, Magyar Jog, 2019/9., 515–521.; SCHANDA Balázs: *A gondolat... i. m.* [88]–[110]; KUKORELLI István: *Az Alaptörvény és az egyházakról szóló sarkalatos törvény kapcsolata*. In: ERDÉLYI László (szerk.): *Egyházügyi, vallásszabadsági tudományos konferencia. Konferenciakötet*. Boldog Élet Alapítvány, Budapest, 2011., 25–27.

25–27.; AUDI, Robert: *Democratic Authority and the Separation of Church and State*, Oxford University Press, New York, 2011, 40.,

⁴⁹¹ Alaptörvény VII. cikk (4)–(5) bekezdés; Ehtv. 1. §, 7–20. §, Eftv. 5.§ (2) bekezdés; 6.§ (1) bekezdés Nkt. 31–33. §; Eütv.;

⁴⁹² 1%-os tv. 4/A. §, 5. § és 5/A. §; Szjtv.

⁴⁹³ Áht.48.§, Ávr., éves költségvetési törvények egyedi támogatási előirányzatai

A kritikai értékelés alapján a hatályos rendszer alkotmányos szempontból érzékeny pontját nem a differenciált finanszírozás ténye, hanem azok a konstrukciók jelentik, amelyekben a különbségtétel indoka és az állami mérlegelés érdemi szempontjai kevésbé egyértelműen állapíthatók meg a szabályozásból, mint a törvényben meghatározott jogosultságon alapuló konstrukcióknál. Minél szélesebb az egyedi döntéshozó mérlegelési mozgástere, annál nagyobb jelentősége van annak, hogy a különbségtétel szempontjai előzetesen azonosíthatók, a döntés pedig utólag jogilag igazolható legyen.

2.2. Az egyházi autonómia

Az Alaptörvény VII. cikke alapján az állam és a vallási közösségek különváltan működnek, a vallási közösségek önállóak, ugyanakkor a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek.⁴⁹⁴ Az egyházi autonómia védi különösen a vallási közösségek belső szervezetét, hitéleti tevékenységét és az autonóm vagyoni döntéseiket az állami felügyelettől.⁴⁹⁵ Az Ehtv. ezt konkrétan is érvényesíti azzal, hogy kizárja a vallási közösségek állami irányítására vagy felügyeletére szolgáló szerv működtetését, valamint korlátozza a belső szabályokon alapuló döntések állami vizsgálatát.

Az állami eredetű pénzügyi vagy vagyoni juttatás ugyanakkor az adott finanszírozási konstrukcióra irányadó közpénzügyi jogi követelmények érvényesülését vonja maga után. A közpénzből nyújtott támogatáshoz kapcsolódó cél szerinti felhasználás, elszámolás vagy beszámolás, illetve a nemzeti vagyonból történő juttatáshoz kapcsolódó használati, fenntartási vagy rendelkezési kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése ezért önmagában nem sérti az egyházi autonómiát. A finanszírozási jogviszony alapján gyakorolt kontroll azonban csak az adott juttatáshoz kapcsolódó, jogilag meghatározott kötelezettségek teljesítésének vizsgálatára irányulhat. Az állami finanszírozás önmagában nem alapoz meg általános felügyeleti jogot az egyház hitéleti vagy belső szervezeti működése felett.⁴⁹⁶

Dogmatikailag el kell különíteni a finanszírozási jogviszony tartalmát alkotó ellenőrzési kötelezettséget és az ellenőrző szerv jogszabályon alapuló hatáskörét. A kedvezményezettet terhelő együttműködési, adatszolgáltatási vagy ellenőrzés tűrési kötelezettség a finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódhat, az ellenőrző szerv konkrét hatáskörét azonban külön jogszabálynak kell megalapoznia. Ebből az is következik, hogy valamely jogszabályon alapuló

⁴⁹⁴ Alaptörvény VII. cikk (3)-(4) bekezdés

⁴⁹⁵ Ehtv. 8.§; 4/1993. (II. 12.) AB határozat; SCHANDA Balázs: *Magyar ... i.m.* 151–153.; SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyház szétválasztásának ... i.m.* 31-41.

⁴⁹⁶ Alaptörvény VII. cikk, 38-39. cikk, Áht. 54. §; Nvtv. 13.§; 6/2013. (III. 1.) AB határozat; KLICSU László: *i.m.* 627-637.; SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. ... i.m.* (2021.) 25–47.; LENTNER Csab: *Közpénzügyek és ... i.m.* 92-93, 115-120, 56, 262.

utólagos ellenőrzési jogosultság a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi lezárását követően is fennmaradhat.⁴⁹⁷

A kritikai kérdés ezért nem az állami kontroll fennállása vagy általános intenzitása, hanem a finanszírozási jogviszonyból eredő ellenőrzési kötöttség és az attól független törvényi ellenőrzési hatáskör pontos elhatárolása. Az előbbi fennállása a finanszírozási jogviszony tartalmához és időbeli hatályához igazodik, míg az utóbbi időbeli terjedelmét az ellenőrző szerv hatáskörét megállapító jogszabály határozza meg. Ennek a különbségnek a következetes érvényesítése egyszerre szükséges a közpénzügyi ellenőrzés jogszerűségéhez és az egyházi autonómia határainak egyértelmű kijelöléséhez.

3. A közpénzügyi jogi legitimitás kiemelt értékelési szempontjai

Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi értékelése a korábban meghatározott teljes alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményrendszerre épül. A jelen fejezet ezen belül négy, a finanszírozási rendszer egészét érintő kérdést vizsgál külön: a finanszírozás jogalapjának és jogosultsági feltételeinek normativitását, a finanszírozási döntések átláthatóságát, az elszámoltathatóságot, valamint az egyedi állami mérlegelés jogi korlátait. Ezek a szempontok nem önálló új követelményrendszert alkotnak, hanem a korábban meghatározott mérce alkalmazását szolgálják.

3.1. A jogalapok normativitása

A normativitás követelménye nem azt jelenti, hogy valamennyi finanszírozási jogviszonynak automatikus jogosultságon kell alapulnia. Azt követeli meg, hogy a finanszírozás jogalapja, a jogosultság vagy az egyedi döntéshozatal alapvető feltételei, valamint a közjogi kötöttségek jogalapja előzetesen meghatározott jogi keretek között legyenek azonosíthatók.⁴⁹⁸

A hatályos szabályozás a normativitás követelményt eltérő módon valósítja meg. A közfeladat-finanszírozásban a jogosultság alapvető feltételeit a költségvetési és az ágazati szabályozás határozza meg. Az szja meghatározott részéről történő rendelkezés és az adómentességek, illetve adókedvezmények esetében a jogosultság törvényi feltételekhez kötött. Ezekben a konstrukciókban ezért előzetesen meghatározható, hogy milyen feltételek teljesülése alapozza meg a finanszírozási jogosultságot.⁴⁹⁹

⁴⁹⁷ Áht. 54.§, Ávr. ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései; ÁSZtv. 1.§ és 5.§; Nvtv. 13.§

⁴⁹⁸ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; 39. cikk (2) bekezdés

⁴⁹⁹ különösen Nkt. 31–33. §; 1%-os tv.; Szja tv, Taotv.; 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról; Eütv.

Más szerkezetűek az egyedi költségvetési támogatások, különösen az egyedi beruházási vagy fejlesztési célú támogatások. Ezeknél a jogszabály meghatározhatja a támogatás jogalapját és eljárási keretét, miközben a kedvezményezett, az összeg, a konkrét cél vagy egyes feltételek egyedi döntésben kerülnek meghatározásra. Ez önmagában nem sérti a normativitást. A kritikai kérdés az, hogy a jogi szabályozás mennyiben határozza meg előre az egyedi döntés kereteit és korlátait.⁵⁰⁰

A normativitás szempontjából ezért nem a normatív és az egyedi finanszírozás szembeállítása a döntő, hanem az, hogy az adott konstrukcióban az állami döntés jogalapja, célja és alapvető feltételei előzetesen meghatározhatók-e. A hatályos rendszer érzékeny pontját azok a konstrukciók jelentik, amelyekben az egyedi mérlegelés érdemi szempontjai csak korlátozottan vezethetők le a szabályozásból.

3.2. A finanszírozási döntések átláthatósága

Az átláthatóság szempontjából azt kell vizsgálni, hogy megismerhető-e a finanszírozás jogalapja, kedvezményezettje, célja és összege, egyedi mérlegelés esetén pedig az is, hogy milyen szempontok alapján született meg a döntés.⁵⁰¹ Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát alkotmányos követelményként rögzíti.

A törvényben meghatározott jogosultságon alapuló konstrukciókban a finanszírozás feltételei közvetlenebbül rekonstruálhatók. A közfeladat-finanszírozás jogosultsági és számítási szabályait ágazati és költségvetési normák, az szja-rendelkezés kedvezményezetti és eljárási feltételeit pedig törvény határozza meg.⁵⁰² Az szja-rendelkezésre vonatkozó törvény külön szabályozza a vallási közösségek kedvezményezetti feltételeit is.

Az egyedi támogatásoknál különbséget kell tenni a döntés nyilvánossága és indokainak megismerhetősége között. Attól, hogy a támogatás jogalapja, kedvezményezettje és összege megismerhető, még nem feltétlenül állapítható meg, hogy miért az adott kedvezményezett részesült támogatásban, illetve milyen szempontok alapján határozták meg annak mértékét. Az Áht. a támogatási igény, a támogatási döntés és a döntéshozó alapvető kereteit meghatározza, azonban ebből önmagában nem következik valamennyi egyedi döntés érdemi mérlegelési szempontjának előzetes normatív rögzítése.⁵⁰³ A kritikai probléma ezért elsősorban az, hogy a kedvezményezett kiválasztásának és a támogatási összeg meghatározásának érdemi indokai mennyiben rekonstruálhatók.

⁵⁰⁰ Áht. 48–56. §; Ávr.; Ehtv. 19–20. §

⁵⁰¹ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés; Áht. 1. § és 48–56. §; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 92-93, 115-120, 256, 262;

⁵⁰² 1%-os tv. 1–9. §; Szjtv.

⁵⁰³ Áht. 48–56. §; Ávr.; Nvtv. 11–14. §.

A nemzeti vagyon terhére történő ingyenes vagyonjuttatásra csak törvényben meghatározott esetben és feltételekkel kerülhet sor.⁵⁰⁴ A törvényi jogalap azonosíthatósága azonban nem azonos a konkrét vagyonjuttatási döntés teljes átláthatóságával. Külön kérdés, hogy a szabályozásból és a döntés dokumentumaiból megállapítható-e, mi indokolta az adott vagyonelem, az adott kedvezményezett és az adott juttatási feltételek kiválasztását. A vagyonjuttatások átláthatóságának kritikai pontja ezért nem elsősorban a jogalap hiánya, hanem a konkrét döntés érdemi indokainak megismerhetősége.

A kritikai értékelés alapján rögzíthető, hogy a hatályos egyházfinanszírozási rendszer átláthatóságának fő hiányossága nem általában a finanszírozási adatok nyilvánosságában, hanem az egyedi mérlegelésen alapuló döntések érdemi indokainak rekonstruálhatóságában ragadható meg. A jogalap, a kedvezményezett és a juttatás tárgya vagy összege önmagában nem teszi átláthatóvá azt, hogy milyen szempontok alapján született meg az állami döntés. A szabályozás továbbfejlesztése ezért elsősorban az egyedi finanszírozási döntések mérlegelési szempontjainak és indokolási követelményeinek egyértelműbb meghatározását igényli. Ez egyben lehetővé tenné annak utólagos megítélését is, hogy a mérlegelés megfelelt-e a normativitás, a világnézeti semlegesség és az egyenlő bánásmód korábban vizsgált követelményeinek.

3.3. Az elszámoltathatóság követelménye

Az elszámoltathatóság azt követeli meg, hogy az állami eredetű pénzügyi vagy vagyoni juttatáshoz kapcsolódó közjogi kötelezettségek teljesítése számonkérhető legyen, és megsértésükhöz meghatározott jogkövetkezmények kapcsolódjanak. Tartalma ezért a finanszírozási jogviszony jogi természetéhez igazodik, és nem minden konstrukcióban jelent a juttatás felhasználásáról való pénzügyi elszámolást.⁵⁰⁵

Az elszámoltathatóság ugyanakkor nem azonos az állami ellenőrzéssel. Az elszámoltathatóság a finanszírozási jogviszony tartalmi követelménye, addig az ellenőrzés annak érvényesítésére szolgáló intézményi garancia. Az elszámoltathatóság ezért azt fejezi ki, hogy a finanszírozási jogviszonyból eredő kötelezettségek jogilag számonkérhetők, függetlenül attól, hogy a kötelezettségek kikényszerítése milyen szervezeti és eljárási keretek között történik. Az ellenőrzési mechanizmusok részletes értékelésére ezért a szabályozás belső koherenciájának vizsgálata során kerül sor.

A magyar egyházfinanszírozási rendszerben az elszámoltathatóság követelménye valamennyi állami eredetű finanszírozási jogviszonyban megjelenik, azonban eltérő tartalommal. A

⁵⁰⁴ Alaptörvény 38. cikk; Nvt., különösen 13. § (1)–(4) bekezdés

⁵⁰⁵ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés; Áht. 1. § és 48–56. §.

közpénzből megvalósuló finanszírozási jogviszonyok esetében az elszámoltathatóság közvetlenül megjelenik a rendeltetésszerű felhasználásról szóló beszámolási kötelezettségben, valamint a jogosulatlan, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználáshoz kapcsolódó visszavonási, visszafizetési és egyéb jogkövetkezményekben.⁵⁰⁶ A nemzeti vagyonból történő juttatások körében ezzel szemben az elszámoltathatóság elsődlegesen a célhoz kötött hasznosításhoz és a rendelkezési korlátozásokhoz kapcsolódik.⁵⁰⁷

Az adómentességek és adókedvezmények esetében a számonkérés tárgya elsősorban az, hogy az adózó megfelelt-e a mentesség vagy kedvezmény törvényi feltételeinek, és azt jogszerűen vette-e igénybe. Az szja meghatározott részéről történő rendelkezés *sui generis* konstrukcióját pedig saját különös szabályai alapján kell megítélni.

A kritikai elemzés azt mutatja, hogy a hatályos rendszer problémája nem az elszámoltathatóság eltérő tartalma, mert ezt az egyes finanszírozási jogviszonyok eltérő jogi természete indokolja. Kritikai hiányosság akkor állapítható meg, ha a szabályozásból nem határozható meg egyértelműen, hogy a kedvezményezett milyen közjogi kötelezettség terheli, az meddig áll fenn, és megsértéséhez milyen jogkövetkezmény kapcsolódik. Az elszámoltathatóság következetes érvényesülése ezért nem az egyes finanszírozási formák azonos szabályozását, hanem a jogviszony természetéhez igazodó kötelezettségek és jogkövetkezmények egyértelmű meghatározását igényli.

3.4. A diszkrecionális finanszírozás közpénzügyi jogi korlátai

A közpénzügyi jog önmagában nem zárja ki a diszkrecionális állami döntéshozatalt. Az Áht. a költségvetési támogatás nyújtásának több jogi formáját ismeri, és a támogatási igény elbírálását jogszabályban, illetve az annak hiányában meghatározott döntéshozóhoz kapcsolja.⁵⁰⁸ Egyedi beruházási, fejlesztési vagy más sajátos támogatási cél esetében a kedvezményezett, a támogatás összege vagy egyes feltételek egyedi meghatározását maga a finanszírozási konstrukció is indokolhatja. A diszkrecionális finanszírozás közpénzügyi jogi elfogadhatóságának feltétele ezért nem a mérlegelés kizárása, hanem annak jogilag meghatározott keretek közé szorítása.

Az egyházfinanszírozásban a normatív jogosultságon és az egyedi mérlegelésen alapuló konstrukciók egymás mellett vannak jelen. Az Ehtv. kifejezetten lehetővé teszi, hogy a vallási közösség pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül, egyedi döntés alapján részesüljön

⁵⁰⁶ Áht. 53.§, 53/A. §; Ávr.

⁵⁰⁷ Nvtv. 13–14. §.

⁵⁰⁸ Áht. 48.§

államháztartási támogatásban.⁵⁰⁹ Ettől dogmatikailag el kell különíteni azokat a finanszírozási konstrukciókat, amelyekben a jogosultsági feltételeket közvetlenül jogszabály határozza meg, így különösen a közfeladat-finanszírozást, az adókedvezményeket és az szja meghatározott részéről történő rendelkezést.

Álláspontom szerint a hatályos szabályozás kritikai pontja nem a diszkrecionális finanszírozás lehetősége, hanem az, hogy az egyedi támogatási konstrukciók között eltérő részletességgel határozhatók meg előzetesen a mérlegelés érdemi szempontjai. Ahol a jogszabály a támogatás jogalapját és eljárási kereteit rögzíti, de a kedvezményezett kiválasztásának vagy a támogatási összeg meghatározásának szempontjait nem konkretizálja, ott nehezebb utólag megítélni, hogy a döntés megfelelt-e a normativitás, az átláthatóság, a világnézeti semlegesség és az egyenlő bánásmód követelményeinek. A szabályozás továbbfejlesztése ezért nem a diszkrecionális finanszírozás visszaszorítását, hanem az ilyen döntések érdemi mérlegelési szempontjainak és indokolási követelményeinek egyértelműbb meghatározását indokolja.

XVIII. Az állami egyházfinanszírozás szabályozásának belső koherenciája

1. Módszertani alapok

A közpénzügyi jogi legitimitás vizsgálata azt értékelte, hogy a hatályos állami egyházfinanszírozás megfelel-e a korábban meghatározott alkotmányos és közpénzügyi jogi követelményeknek. A belső koherencia vizsgálata ettől eltérően arra irányul, hogy az egyes finanszírozási jogviszonyokra vonatkozó szabályok egymással összhangban és következetes rendezőelvek alapján épülnek-e fel. A vizsgálat ezért nem korlátozódik a jogforrások közötti formális ellentmondásmentességre, hanem kiterjed a szabályozás fogalmi, rendszertani és funkcionális összhangjára is.

A koherenciavizsgálat kiindulópontja az előző részben kialakított dogmatikai modell, amely a finanszírozási jogviszonyt tekinti az elemzés alapegységének. A koherencia ugyanakkor nem követeli meg valamennyi finanszírozási jogviszony azonos szabályozását. A kiadási oldali finanszírozási jogviszonyok, az adómentességen és adókedvezményen alapuló adójogi jogviszonyok, az szja 1%-os *sui generis* közpénzügyi finanszírozási jogviszony, valamint a nemzeti vagyon terhére megvalósuló finanszírozási jogviszonyok eltérő jogi természete eltérő szabályokat indokol. Koherenciahiány akkor állapítható meg, ha az eltérő szabályozás nem vezethető vissza a jogviszony sajátosságaira, vagy a szabályozásból nem állapítható meg egyértelműen az eltérés jogi indoka.

⁵⁰⁹ Áht. 48–56. §; 1%-os tv.; Ehtv.19/A. § (3) bekezdés, Ávr; az éves központi költségvetésről szóló törvény egyedi támogatási előirányzatai

A vizsgálat ezért először a fogalomhasználat és a finanszírozási jogviszonyok tipológiájának koherenciáját, majd a finanszírozási forma, a rendeltetés és a kapcsolódó jogviszony közötti szerkezeti és funkcionális összhangot, végül pedig az ugyanazon finanszírozási jogviszonyra irányadó különböző szabályozási rétegek egymáshoz való viszonyát értékeli. A közjogi kötöttségek és az ellenőrzési mechanizmusok részletes koherenciavizsgálatára – jelentőségükre tekintettel – a következő fejezetben kerül sor.

2. A szabályozás dogmatikai koherenciája

Az állami egyházfinanszírozás szabályai több jogterülethez tartoznak. A költségvetési finanszírozást az államháztartási és ágazati szabályok, az adómentességeket és adókedvezményeket az adótörvények, az szja-rendelkezést külön törvény, a nemzeti vagyon terhére történő juttatásokat pedig a vagyonjogi szabályozás rendezi. Ez a szabályozási tagoltság önmagában nem jelent dogmatikai hiányosságot. A koherencia szempontjából annak van jelentősége, hogy az alkalmazott fogalmak és jogi konstrukciók alapján egyértelműen meghatározható-e az egyes finanszírozási formák rendszertani helye, valamint – ahol jogviszony azonosítható – a hozzájuk kapcsolódó jogviszonyok jogi természeté és az abból következő közpénzügyi jogi következmények köre.

A dogmatikai koherencia vizsgálata ezért négy egymással összefüggő kérdésre irányul. Elsőként azt kell értékelni, hogy a hatályos szabályozás fogalomhasználatát következetesen különíti-e el a finanszírozás forrására, formájára, céljára és jogi természetére vonatkozó kategóriákat. Ezt követően annak vizsgálata szükséges, hogy az egyes finanszírozási formákhoz kapcsolódó jogviszonyok – ahol ilyenek azonosíthatók – jogi természetük alapján következetesen rendszerezhetők és egymástól elhatárolhatók-e. Harmadikként azt kell értékelni, hogy a finanszírozási forma, a finanszírozás rendeltetése és a kapcsolódó jogviszony közpénzügyi jogi tartalma egymással összhangban áll-e. Végül annak vizsgálata szükséges, hogy az ugyanazon finanszírozási jogviszonyra irányadó, különböző jogforrásokban megjelenő szabályozási rétegek egymáshoz való viszonya egyértelmű és következetes-e. Ennek megfelelően a következőkben a fogalomhasználat koherenciája, a finanszírozási jogviszonyok tipológiai koherenciája, a finanszírozási rendszer szerkezeti és funkcionális koherenciája, és a finanszírozási jogviszonyok szabályozási rétegeinek koherenciája kerül kritikai értékelésre.

2.1. A fogalomhasználat koherenciája

A hatályos szabályozás nem alkalmaz egységes, kifejezetten az állami egyházfinanszírozásra kialakított fogalomrendszert. Az egymás mellett használt kategóriák eltérő dogmatikai szinten helyezkednek el: így különösen a közpénz és a nemzeti vagyon a finanszírozás forrásához

kapcsolódik, a költségvetési támogatás meghatározott államháztartási jogi kategória, a működési vagy hitéleti megjelölés a finanszírozás rendeltetésére utal, míg az örökjáradék meghatározott jogintézményt, a kompenzáció pedig reparatív jogcímet jelölhet.

A fogalmi probléma ezért nem önmagában az eltérő elnevezések használata, hanem az, ha a forrást, a célt, a jogcímet és a jogi formát jelölő kategóriák azonos rendszertani jelentőséget kapnak. A „működési támogatás” megjelölés például önmagában nem határozza meg a finanszírozási jogviszony jogi természetét: annak minősítéséhez a jogalapot, a juttatás tárgyát, a konkrét finanszírozási célt és a jogviszony tartalmát együttesen kell vizsgálni.⁵¹⁰ Ugyanez indokolja a történeti vagyonrendezés és a finanszírozási célú vagyonjuttatás következetes elhatárolását. Az értekezés korábbi dogmatikai megállapítása szerint a korábbi vagyonelvonás kompenzálását szolgáló juttatás reparatív jogviszony, míg a jelenlegi közfeladat vagy más finanszírozási cél érdekében történő vagyonjuttatás finanszírozási jogviszony lehet. A két konstrukció eltérő rendeltetése miatt az alkalmazandó közpénzügyi jogi szabályok és kööttségek sem szükségképpen azonosak.

A fogalomhasználat kritikai hiányossága, hogy esetenként az alkalmazott elnevezésből nem állapítható meg egyértelműen, hogy a jogalkotó a finanszírozás forrását, célját, jogcímét vagy jogi formáját jelöli. Ez megnehezíti a finanszírozási jogviszony jogi minősítését, valamint annak meghatározását, hogy az adott konstrukcióra mely szabályozási rezsim alkalmazandó, milyen közjogi kööttségek kapcsolódnak hozzá, és azok megsértéséhez milyen jogkövetkezmények fűződnék.

2.2. A finanszírozási jogviszonyok tipológiai koherenciája

Az értekezés korábbi terminológiai elhatárolása szerint a finanszírozási forma azt mutatja meg, hogy az egyház milyen módon jut pénzügyi vagy vagyoni forráshoz, illetve más pénzügyileg értékelhető előnyhöz, míg a finanszírozási jogviszony az adott finanszírozási konstrukcióban létrejövő jogilag szabályozott kapcsolatot jelenti, amennyiben ilyen jogviszony azonosítható. A hatályos jog az egyes finanszírozási formákat – így a költségvetési juttatásokat, az adómentességeket és adókedvezményeket, az szja-rendelkezést, valamint a nemzeti vagyon terhére megvalósuló juttatásokat – külön jogszabályokban és eltérő szabályozási rétegekben rendezi, az ezekhez kapcsolódó jogviszonyokat azonban nem foglalja egységes közpénzügyi jogi tipológiába. Ez önmagában nem jelent koherenciahiányt. Az eltérő finanszírozási formák

⁵¹⁰ A „működési támogatás” megjelölés a tételes jogban és a költségvetési gyakorlatban eltérő összefüggésekben jelenhet meg; önmagában ezért nem határozza meg a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi természetét. Az értekezés a működési támogatást a finanszírozás rendeltetése alapján kialakított dogmatikai típusként használja.

eltérő jogi természetű jogviszonyok keretében valósulhatnak meg, ezért külön szabályozásuk indokolt.

Tipológiai probléma akkor jelentkezik, ha a szabályozásból nem állapítható meg egyértelműen az adott finanszírozási formához kapcsolódó jogviszony jogi természete, illetve az nem határolható el következetesen más finanszírozási jogviszonyoktól. A tipológiai inkoherencia megnehezítheti az adott konstrukcióra irányadó szabályozási rezsimek, valamint a finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötelezettségek pontos meghatározását. A jogviszony jogi természetének bizonytalansága ezért nem pusztán rendszertani probléma, hanem az adott finanszírozási konstrukció közpénzügyi jogi minősítését, a finanszírozáshoz kapcsolódó jogok, kötelezettségek és jogkövetkezmények következetes azonosítását is nehezítheti.

A hatályos szabályozás tipológiai hiányossága abban ragadható meg, hogy az egyes finanszírozási konstrukciók jogi minősítése nem minden esetben jelenik meg kifejezetten a pozitív jogban. A szabályozás jellemzően az adott juttatás jogcímét, célját vagy finanszírozási formáját határozza meg, miközben az ahhoz kapcsolódó jogviszony közpénzügyi jogi természetét és más finanszírozási jogviszonyokhoz való viszonyát nem feltétlenül teszi explicitté. Ennek következtében a jogviszony minősítése több esetben a rá irányadó szabályok dogmatikai értelmezésével végezhető el. Ez önmagában nem teszi alkalmazhatatlanná a szabályozást, azonban csökkentheti a finanszírozási jogviszonyok rendszertani egyértelműségét, és megnehezítheti az azokhoz kapcsolódó közpénzügyi jogi következmények következetes azonosítását.

2.3. Az egyházfinanszírozási rendszer funkcionális koherenciája

A magyar állami egyházfinanszírozási rendszer sajátossága, hogy nem egyetlen domináns finanszírozási technikára épül, hanem különböző finanszírozási formák - a központi költségvetés kiadási oldalához kapcsolódó juttatások, a bevételi oldalt érintő adójogi konstrukciók, valamint a nemzeti vagyon terhére megvalósuló juttatások - párhuzamosan vannak jelen. Az eltérő finanszírozási formákhoz eltérő jogi természetű jogviszonyok kapcsolódhatnak.⁵¹¹ A rendszer szerkezeti pluralizmusa önmagában nem jelent funkcionális inkoherenciát. A funkcionális koherencia szempontjából annak van jelentősége, hogy az alkalmazott finanszírozási forma, a finanszírozás rendeltetése és a hozzá kapcsolódó jogviszony jogi természete és annak közjogi tartalma összhangban áll-e egymással.⁵¹²

⁵¹¹ Alaptörvény 38–39. cikk; Áht. 48–58.§; az egyes finanszírozási konstrukciókra irányadó szabályok

⁵¹² A funkcionális koherencia követelménye abból indul ki, hogy a finanszírozás célja, jogi formája és az ahhoz kapcsolódó közpénzügyi jogi szabályok egymással összhangban álljanak;

Ugyanaz a finanszírozási cél többféle finanszírozási formával is megvalósítható. Egy közfeladat ellátásának feltételei például biztosíthatók pénzbeli költségvetési juttatással vagy az ellátáshoz szükséges vagyoni jogosultság rendelkezésre bocsátásával. A két finanszírozási formához eltérő jogviszonyok és eltérő közjogi kööttségek kapcsolódhatnak, mivel a juttatás tárgya és a létrejövő jogviszony jogi szerkezete különbözik. Az eltérő szabályozás ezért önmagában nem jelent funkcionális inkoherenciát.

Fordított helyzet is előállhat: ugyanaz a finanszírozási forma eltérő rendeltetésű jogviszonyokhoz kapcsolódhat. Költségvetési pénzbeli juttatás szolgálhat közfeladat ellátását, működést, illetve beruházási vagy fejlesztési célt, miközben az egyes jogviszonyokhoz a rendeltetésükből és különös szabályozásukból következően eltérő közjogi kööttségek kapcsolódhatnak. A finanszírozási forma ezért önmagában nem határozza meg a hozzá kapcsolódó jogviszony közpénzügyi jogi tartalmát.

A hatályos rendszer funkcionális koherenciája szempontjából ezért az egyes finanszírozási jogviszonyokra irányadó szabályozási megoldások, valamint a hozzájuk kapcsolódó közjogi kööttségek eltérése önmagában nem tekinthető hiányosságnak. Koherenciakérdést az vet fel, ha ezek az eltérések nem vezethetők vissza a jogviszony rendeltetésére vagy jogi természetére. Hasonlóképpen kritikai vizsgálatot indokolhat, ha lényegesen eltérő rendeltetésű vagy jogi természetű jogviszonyokat a szabályozás azonos módon kezel, vagy azokhoz azonos tartalmú közjogi kööttségeket kapcsol anélkül, hogy ennek jogi indoka egyértelműen azonosítható lenne.

A funkcionális koherencia erősítésének egyik lehetséges iránya ezért az általánosan irányadó közpénzügyi jogi követelmények, valamint az egyes jogviszonyok eltérő jogi természetéhez és rendeltetéséhez igazodó különös szabályok világosabb elhatárolása lehet.

2.4. A finanszírozási jogviszonyok szabályozási rétegeinek koherenciája

A szabályozási rétegek koherenciája azt fejezi ki, hogy az ugyanazon finanszírozási jogviszonyra vonatkozó, különböző jogforrásokban megjelenő rendelkezések egymáshoz következetesen illeszkednek-e.

Az állami egyházfinanszírozás egyes jogviszonyaira irányadó szabályok rendszerint több jogforrásban jelennek meg. A költségvetési finanszírozás esetében például az Áht. és az Ávr. általános szabályaihoz az éves költségvetési törvény, valamint az adott közfeladatra vagy támogatási célra irányadó ágazati rendelkezések kapcsolódhatnak. A nemzeti vagyon terhére történő finanszírozásnál az általános vagyonjogi szabályok mellett külön törvény vagy a vagyonjuttatást konkretizáló jogi aktus is meghatározhatja a jogviszony tartalmát. A szabályozás több rétegre tagoltsága önmagában nem jelent koherenciahiányt.

A szabályozási koherencia szempontjából annak van jelentősége, hogy az ugyanazon finanszírozási jogviszonyra vonatkozó általános, ágazati és különös rendelkezések egymáshoz való viszonya egyértelmű-e, és azok együttes alkalmazásával a jogviszony lényeges elemei, így jogalapja, tárgya, rendeltetése, közjogi tartalma és jogkövetkezményei következetesen megállapíthatók-e. A több szabályozási réteg működését szemlélteti az egyházi fenntartású köznevelési intézmények finanszírozása, ahol a költségvetési törvény a finanszírozási jogcímet és pénzügyi keretet, az ágazati szabályozás az igénybevétel részletes feltételeit, míg az államháztartási szabályok a költségvetési támogatás általános jogi keretét rendezik.⁵¹³

A szabályozási rétegek koherenciájának hiányossága ezért nem a jogforrások számában vagy a szabályozás több rétegre tagoltságában áll, hanem akkor jelentkezik, ha az ugyanazon finanszírozási jogviszonyra vonatkozó rendelkezések egymáshoz való viszonya nem határozható meg egyértelműen, vagy azok együttes alkalmazásából a jogviszony lényeges elemei és jogkövetkezményei nem rekonstruálhatók következetesen. A kritikai értékelés szempontjából tehát annak van jelentősége, hogy a hatályos szabályozás különböző rétegei együttesen értelmezhető, belsőleg összefüggő szabályozást alkotnak-e ugyanazon finanszírozási jogviszony tekintetében.

XIX. A közjogi kötöttségek szabályozásának kritikai értékelése

1. Módszertani alapok

Az értekezés előző része rekonstruálta az állami egyházfinanszírozási jogviszonyokhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek fogalmát, jogalapját, tartalmát és időbeli érvényesülését. A jelen fejezet a dogmatikai elemzés eredményei alapján annak a kritikai értékelésére irányul, hogy a hatályos szabályozás az egyes finanszírozási jogviszonyokhoz azok jogi természetének megfelelő és kellően meghatározott közjogi kötöttségeket kapcsol-e.

A vizsgálat kiindulópontja, hogy a közjogi kötöttségek tartalma finanszírozási jogviszonyonként eltérhet. A kritikai értékelés ezért nem valamennyi jogviszony azonos kötöttségekkel való terhelését tekinti mércének, hanem azt vizsgálja, hogy az egyes kötöttségek normatív alapja, tárgya, tartalma és időbeli fennállása egyértelműen meghatározható-e, továbbá a kötöttségek közötti eltérések visszavezethetők-e az adott finanszírozási jogviszony rendeltetésére vagy jogi természetére. A kritikai értékelés ennek megfelelően a közjogi

⁵¹³ Például az egyházi fenntartású köznevelési intézmények támogatásánál a 2025. évi LXIX. törvény 45. §-a és 7. melléklete határozza meg a finanszírozási jogcímet és támogatási keretet, a 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet III/A. Fejezete – különösen 37/B. § – az igénybevétel, folyósítás, elszámolás és ellenőrzés részletszabályait, míg az Áht. és az Ávr. a költségvetési támogatások általános jogi keretét

kötöttségek normatív meghatározottságára, jogviszony-specifikus differenciáltságára, valamint időbeli hatályuk és megszűnésük meghatározhatóságára irányul. Különös jelentősége van annak, hogy megállapítható-e, a kötöttségek meddig állnak fenn és milyen feltételek mellett szűnnek meg, illetve – ahol ez az adott jogviszony sajátosságaira tekintettel releváns – megállapítható-e a kööttség normatív alapjából és tárgyi hatályából, hogy az kiterjed-e a helyébe lépő értékre vagy a hozadéokra.

2. A közjogi kötöttségek normatív meghatározottsága

A közjogi kötöttségek normatív meghatározottsága azt követeli meg, hogy az állami eredetű pénzügyi vagy vagyoni juttatáshoz kapcsolódó feltételek, kötelezettségek és korlátozások közjogi jogalapja azonosítható, lényeges tartalmuk pedig előzetesen megismerhető legyen.⁵¹⁴ Ez nem zárja ki, hogy az adott finanszírozási jogviszony sajátosságaihoz igazodó részletszabályokat egyedi aktus határozzon meg, annak azonban jogszabályban kijelölt keretek között kell maradnia. A normavilágosság alkotmányos követelménye sem követeli meg valamennyi részlet törvényi rögzítését, de megköveteli a felismerhető és kiszámítható normatartalmat.⁵¹⁵

A költségvetési támogatások szabályozása e követelménynek többszintű szabályozással tesz eleget. Az Áht. törvényi szinten meghatározza a rendeltetésszerű felhasználásról való beszámolás kötelezettségét és a szabálytalan felhasználás alapvető jogkövetkezményeit.⁵¹⁶ Az Ávr. ugyanakkor a konkrét támogatási aktusra bízta többek között a támogatott tevékenység, a felhasználási időszak, valamint a beszámolás és az ellenőrzés részletes feltételeinek meghatározását.⁵¹⁷ A többszintű szabályozási technika következtében a kedvezményezett terhelő kötelezettségek teljes tartalma nem kizárólag a jogszabályból, hanem a jogszabály és az egyedi támogatási aktus együtteséből állapítható meg. Ez csökkenti a szabályozás előzetes meghatározottságának mértékét, de önmagában nem jelent hiányosságot, mert az Ávr. meghatározza azoknak a kérdéseknek a körét, amelyeket az egyedi aktusnak rendeznie kell.

A bevételi oldali finanszírozási konstrukciónál erősebb a törvényi meghatározottság. Az adómentesség és adókedvezmény körét és mértékét főszabály szerint törvénynek vagy törvényi felhatalmazáson alapuló önkormányzati rendeletnek kell meghatároznia,⁵¹⁸ az egyes mentességek és kedvezmények feltételeit pedig az adott közterhet szabályozó törvény rögzíti.

⁵¹⁴ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, 38–39. cikk; VIGVÁRI András: *Közpénzügyeink .. i.m.* 309-337.

⁵¹⁵ 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [65]–[74], [125]; 3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11].

⁵¹⁶ Áht. 53. § (1) bekezdés; 53/A. §.

⁵¹⁷ Ávr. 74. § (1) bekezdés; 76. § (1) bekezdés f) pont; 93. § (1) bekezdés

⁵¹⁸ Stabilitási tv. 29. § (1) bekezdés.

A személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés esetében szintén törvény határozza meg a rendelkezés és az egyházi kedvezményezetti jogosultság feltételeit.⁵¹⁹

A nemzeti vagyon ingyenes tulajdonba adásánál az alapvető kööttségek közvetlenül törvényi szinten jelennek meg.⁵²⁰ A kedvezményezett jogi helyzetét meghatározó lényeges korlátozások ezért már a tulajdonszerzést megelőzően megismerhetők.

A vizsgált konstrukciók összevetése alapján tehát a normatív meghatározottság eltérő szabályozási technikákkal, de alapvetően biztosított. A különbség elsősorban annak mértékében áll, hogy a kööttségek konkrét tartalmának meghatározásában mekkora szerep jut az egyedi aktusnak. Ez a szerep a költségvetési támogatásoknál a legjelentősebb, míg az adójogi konstrukcióknál és az Nvtv. szerinti ingyenes vagyonátruházásnál a lényeges feltételeket nagyobb részben maga a törvény határozza meg. A vizsgált általános szabályok alapján azonban nem azonosítható olyan eset, amelyben a közjogi kööttség lényeges tartalma normatív alap nélkül kizárólag egyedi aktusból eredne.

3. A közjogi kööttségek jogviszony-specifikus differenciáltsága

A dogmatikai elemzésben vizsgált finanszírozási jogviszonyok alapján a közjogi kööttségek közötti eltérések alapvetően visszavezethetők az adott jogviszony jogi természetére. A költségvetési támogatásokhoz kapcsolódó felhasználási és elszámolási kööttségek, az adójogi konstrukciók jogosultsági feltételei, valamint a nemzeti vagyon juttatásához kapcsolódó használati és rendelkezési korlátozások eltérő tartalmát a juttatás tárgya és a finanszírozási jogviszony sajátosságai indokolják.

A differenciálás a kiadási oldali finanszírozási jogviszonyokon belül is indokolható. A közfeladat-finanszírozásnál az ágazati feladatellátás feltételei, a beruházási támogatásoknál a meghatározott fejlesztési cél, a működési támogatásoknál pedig a finanszírozható kiadások köre határozhatja meg a kapcsolódó kööttségek tartalmát. Nem lenne ezért indokolt valamennyi kiadási oldali finanszírozási jogviszonyhoz azonos kötelezettségeket kapcsolni.

Az adómentességek és adókedvezmények eltérő szabályozása szintén a jogviszony természetéből következik. Mivel a kedvezményezett nem kap felhasználásra átadott pénzeszközt, a kööttségek nem annak későbbi felhasználására, hanem a mentesség vagy kedvezmény törvényi feltételeinek teljesítésére irányulnak. Az egyes feltételeket az adott közterhet szabályozó törvény határozza meg.⁵²¹ A személyi jövedelemadó meghatározott

⁵¹⁹ 1%-os tv.1-2.§, 4/A.§

⁵²⁰ Nvtv. 13. § (4)–(7) bekezdés

⁵²¹ Stabilitási tv. 29-35.§

részéről történő rendelkezés ettől eltérő, *sui generis* konstrukció, sajátos jogi szerkezete indokolja külön szabályozását. A rendelkezés és a kedvezményezett jogosultság feltételeit törvény rögzíti.⁵²² A vizsgált bevételi oldali konstrukciónál ezért a kööttségek eltérő tartalma a jogviszonyok eltérő jogi természetével magyarázható.

A nemzeti vagyon juttatásánál a kööttségek a megszerzett vagyoni jogosultsághoz igazodnak. Az ingyenes tulajdonátruházáshoz kapcsolódó használati és rendelkezési korlátozásoktól indokoltan térnek el a használati vagy vagyonkezelési jogviszony szabályai, mivel ezekben a kedvezményezett nem tulajdonjogot, hanem annál szűkebb vagyoni jogosultságot szerez.⁵²³ A vizsgált vagyonjuttatási konstrukciónál ezért szintén nem mutatható ki olyan eltérés, amely önmagában ne lenne visszavezethető a jogviszony jogi természetére.

Külön vizsgálatot igényel ugyanakkor a hitéleti finanszírozás. Az Ehtv. kizárja a hitéleti célú bevételek és azok felhasználásának állami ellenőrzését, míg a nem hitéleti célra nyújtott költségvetési támogatásokra ellenőrzési szabályok vonatkoznak.⁵²⁴ Az eltérés ezért érdemi: a juttatás hitéleti célú bevételként történő minősítése közvetlenül befolyásolja a hozzá kapcsolódó közjogi kööttségek körét. Az szja-rendekezés esetében ezt a minősítést maga a törvény elvégzi.⁵²⁵ Más, hitéleti rendeltetésű költségvetési juttatások esetében azonban a hitéleti cél önmagában nem alapozza meg az Ehtv. szerinti kivétel alkalmazását, azt az adott finanszírozási jogcím szabályai alapján kell megítélni. Ebből önmagában még nem következik szabályozási hiányosság, de az eltérő kööttségi rezsím miatt különös jelentősége van annak, hogy a juttatás jogi minősítése egyértelműen elvégezhető legyen.

4. A közjogi kööttségek időbeli hatályának és megszűnésének meghatározottsága

A dogmatikai elemzés alapján az egyes közjogi kööttségek időbeli hatálya rendszerint meghatározható az adott finanszírozási konstrukcióra irányadó szabályokból. A költségvetési támogatásoknál a felhasználási, beszámolási vagy fenntartási kötelezettségek a pénzeszköz folyósítását követően is fennmaradhatnak, míg a nemzeti vagyon ingyenes tulajdonba adásánál egyes korlátozások időtartamát maga a törvény határozza meg. A juttatás teljesítése ezért egyik esetben sem jelenti szükségképpen az abból eredő közjogi kööttségek megszűnését.⁵²⁶ A pozitív jog elemzése és értékelése alapján megállapítható, hogy abból egyes kötelezettségek

⁵²² 1 %-os tv 4/A.§

⁵²³ Ehtv. 19/C. § (2) bekezdés

⁵²⁴ Nvtv. 13. § (4)–(7) bekezdés

⁵²⁵ Ehtv. 19/C. § (2)–(3) bekezdés; 19/D. § (2) bekezdés.

⁵²⁶ Áht. 53–54. §; Avr. 102/B. §; Nvtv. 13. § (4)–(8) bekezdés.

fennállásának időtartama megállapítható, a lényeges szabályozási hiányosság nem ezen a szinten jelentkezik.

A bizonytalanság a finanszírozási jogviszony egészének lezárásánál válik jelentőssé. A hatályos szabályozás nem határoz meg valamennyi vizsgált finanszírozási konstrukcióra alkalmazható ismérvet arra, hogy mikor szűnik meg maga a finanszírozási jogviszony. A költségvetési támogatások szabályozása például megkülönbözteti a támogatott tevékenység befejezését annak lezárásától, és kifejezetten számol a teljesítést követően fennmaradó kötelezettségekkel,⁵²⁷ de ebből nem következik valamennyi finanszírozási jogviszonyra alkalmazható általános megszűnési szabály. A nemzeti vagyon juttatásánál ugyanez a probléma más formában jelenik meg: a tulajdonjog megszerzésével a vagyoni juttatás teljesül, miközben a juttatáshoz kapcsolódó használati, beszámolási vagy rendelkezési kötelezettségek továbbra is fennállhatnak.⁵²⁸

Ebben a szabályozási helyzetben nem azonosítható közvetlenül a pozitív jogból az a kapcsolat, amely a juttatás teljesítését, az egyes közjogi kötelezettségek megszűnését és a finanszírozási jogviszony lezárását egymáshoz rendezi. Az értekezés ezt a hiányt dogmatikai úton oldotta fel: abból indult ki, hogy a közjogi kötelezettségek a finanszírozási jogviszony tartalmának részét képezik, ezért a jogviszony mindaddig fennáll, amíg az annak tartalmát alkotó közjogi kötelezettség vagy korlátozás fennáll. Ebből következően a finanszírozási jogviszony közpénzügyi jogi értelemben akkor tekinthető lezártnak, amikor az abból eredő utolsó közjogi kötelezettség is megszűnik.

A hatályos szabályozás legjelentősebb hiányossága ebben a körben éppen az, hogy ezt az összefüggést nem teszi kifejezetté. Ennek következtében a jogviszony lezárásának időpontja nem minden esetben állapítható meg közvetlenül valamely normatív rendelkezés alapján, hanem az egyes fennmaradó kötelezettségek azonosításából és megszűnésük időpontjából kell azt levezetni. Ez különösen azért jelentős, mert a finanszírozási jogviszony megszűnését el kell határolni az attól függetlenül fennmaradó utólagos állami ellenőrzési hatáskörtől. Az, hogy valamely állami szerv a lezárt finanszírozás felhasználását később is ellenőrizheti, önmagában nem jelenti a finanszírozási jogviszony fennmaradását, az ellenőrzési jogosultság ilyenkor már önálló törvényi hatáskörön alapul.⁵²⁹

A szabályozás tehát az egyes közjogi kötelezettségek időtartamát többnyire meghatározhatóvá teszi, de nem rendezi kellő egyértelműséggel azoknak a finanszírozási jogviszony

⁵²⁷ Ávr. 102/B. § (1)–(2) bekezdés

⁵²⁸ Nvtv. 13. § (4)–(8) bekezdés

⁵²⁹ Ávr. 100. § (2) bekezdés; Art. 202. § (1) bekezdés; ÁSZtv. 5. §

megszűnéséhez való viszonyát. Ez a hiány a jogviszony teljes időbeli szerkezetét érinti: a juttatás teljesítése, a közjogi kööttségek fennmaradása, azok megszűnése és a finanszírozási jogviszony lezárása egymástól elkülönülő jogi mozzanatok, kapcsolatukat azonban a hatályos szabályozás nem foglalja egységes, kifejezett rendszerbe.

5. A közjogi kööttségek kiterjedése a *surrogatumra* és a *fructusra*

A közjogi kööttségek tárgyi hatályának meghatározottsága különösen akkor válik jelentőssé, ha az eredetileg juttatott vagyonelem helyébe más vagyoni érték lép, vagy annak hasznosításából bevétel keletkezik. A hatályos szabályozásból nem vezethető le olyan általános szabály, amely szerint az eredeti juttatáshoz kapcsolódó kööttségek automatikusan kiterjednének a helyettesítő értékre vagy a hozadéokra. A kööttség továbbéléséhez ezért azonosítható közjogi jogalap szükséges.

Ez önmagában nem jelent valamennyi finanszírozási konstrukció esetében szabályozási hiányosságot. Költségvetési támogatásnál az adott támogatásra irányadó szabályozás vagy az annak keretei között létrejött támogatási aktus meghatározhatja a támogatásból létrejövő vagyoni érték későbbi felhasználását vagy fenntartását. Ha azonban a kööttség tárgyi hatálya az irányadó szabályozásból nem terjed ki erre a vagyoni értékre, pusztán annak közpénzügyi eredete nem alapozza meg a kööttség továbbélését. A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál az Nvtv. az átruházott vagyonhoz cél szerinti hasznosítási, állagmegóvási, beszámolási és elidegenítési kööttségeket kapcsol.⁵³⁰ A törvény ugyanakkor nem állapít meg általános szabályt arra, hogy ugyanezek a kööttségek az eredeti vagyonelem helyébe lépő értékre vagy az eredeti vagyonelem hasznosításából származó bevételre is kiterjednek. Az Nvtv. közvetlenül az ingyenesen tulajdonba adott ingatlanhoz kapcsolja ezeket a kötelezettségeket.

Ezt a következtetést nem cáfolja az Alaptörvény 38. cikkében meghatározott közérdekű rendeltetés sem. A közérdekű rendeltetés indokolja, hogy az ingyenes vagyonjuttatáshoz a törvény a tulajdonátruházást követően is fennmaradó kööttségeket kapcsoljon, nem rendelkezik azonban a törvény arról, hogy ugyanezek a kööttségek az eredeti vagyontárgy helyébe lépő ellenértékre, kártalanításra, biztosítási összegre vagy annak hozadékára is kiterjednek.⁵³¹ Az Alaptörvényből fakadó közérdekű rendeltetés ezért a kööttségek alkotmányos indokát adja, tárgyi hatályuk azonban csak az irányadó tételes szabályozás alapján határozható meg.

⁵³⁰ Nvtv. 13. § (4)–(7) bekezdés

⁵³¹ Alaptörvény 38. cikk (1), (3) bekezdés; Nvtv. 13. § (4)–(8) bekezdés

A kötöttség továbbélése a polgári jogi járulékosaságból sem vezethető le. A Ptk. az alkotórész és a tartozék tekintetében a tulajdonjog terjedelmét szabályozza.⁵³² A *surrogatum* ezzel szemben az eredeti vagyoni érték helyébe lépő önálló vagyoni érték, a *fructus* pedig a dologból származó haszon. A Ptk. ezeket nem az alkotórész vagy a tartozék szabályai alapján kezeli. Ezt támasztja alá az is, hogy amikor a Ptk. valamely jogi minősítést a helyettesítő értékre is fenn kíván tartani, arról külön rendelkezik, így például a házastársi különvagyon esetében.⁵³³ A polgári jogi járulékosaság ezért önmagában nem alapozhatja meg valamely közjogi használati, rendelkezési vagy beszámolási kötöttség kiterjesztését.

Ha tehát a közjogi kötöttség helyettesítő értékre vagy hozadéokra való kiterjedése az irányadó jogszabályból vagy az annak keretei között létrejött finanszírozási aktusból nem vezethető le, annak továbbélése pusztán az új vagyoni érték közpénzügyi eredete vagy az eredeti juttatással fennálló gazdasági kapcsolata alapján nem állapítható meg. A szabályozás hiányossága ezért azokban a konstrukciókban jelentkezik, amelyekben *surrogatum* vagy *fructus* keletkezhet, de a szabályozás nem rendezi egyértelműen, hogy az eredeti juttatáshoz kapcsolódó kötöttségek ezekre is kiterjednek-e.

XX. A közpénzügyi jogi garanciarendszer kritikai értékelése

1. A kritikai értékelés fogalmi és módszertani kiindulópontjai

A közpénzügyi jogi garanciarendszer azoknak a közjogi jogintézményeknek és eljárási mechanizmusoknak az összessége, amelyek biztosítják a finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek teljesítésének ellenőrizhetőségét és szükség esetén kikényszeríthetőségét. Ide tartoznak különösen az ellenőrzési és eljárási mechanizmusok, valamint a közjogi kötöttségek megsértéséhez kapcsolódó jogkövetkezmények. A finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó garanciális mechanizmusok főszabály szerint annak fennállása alatt érvényesülnek, egyes önálló törvényi ellenőrzési hatáskörök azonban a jogviszony lezárását követően is lehetővé tehetik annak vizsgálatát, hogy a kötelezett a közjogi kötöttség fennállása alatt megfelelt-e az abból eredő követelményeknek.

A garanciarendszert el kell választani maguktól a közjogi kötöttségektől. A közjogi kötöttségek a finanszírozási jogviszony tartalmát alkotó kötelezettségeket, feltételeket és korlátozásokat határozzák meg, míg a garanciarendszer ezek tényleges érvényesülését szolgálja. A közjogi kötöttség tehát azt határozza meg, hogy mit kell teljesíteni, a garanciarendszer pedig lehetővé teszi ennek ellenőrzését és megsértése esetén a jogkövetkezmények alkalmazását.

⁵³² Ptk. 5:15–5:16. §; 5:22. §.

⁵³³ Ptk. 4:38. § (1) bekezdés f) pont, (2) bekezdés

A kritikai értékelés nem az egyes garanciális eszközök ismételt bemutatására irányul, hanem annak vizsgálatára, hogy a hatályos szabályozás megfelelően biztosítja-e a korábban feltárt közjogi kööttségek érvényesülését. Ennek során azt kell értékelni, hogy a garanciarendszer elemei egymással és az adott finanszírozási jogviszonnyal összhangban működnek-e, alkalmasak-e a közjogi kööttségek ellenőrzésére és kikényszerítésére, valamint fennállnak-e olyan szabályozási hézagok vagy indokolatlan eltérések, amelyek ezt gyengítik. A vizsgálat kiterjed továbbá arra, hogy az állami ellenőrzés terjedelme igazodik-e a közjogi kööttségekhez és az egyházi autonómia alkotmányos korlátaival.

2. A közpénzügyi jogi garanciarendszer koherenciája

A garanciarendszer koherens, ha az egyes közjogi kööttségekhez kapcsolódik olyan ellenőrzési és jogérvényesítési eszköz, amely azok teljesítését számonkérhetővé teszi. Nem szükséges, hogy valamennyi finanszírozási jogviszonyhoz azonos garanciák kapcsolódjanak: a garanciák tartalmának az érvényesítendő kööttséghez és az adott jogviszony jogi természetéhez kell igazodnia.⁵³⁴ A hatályos szabályozás ezt a vizsgált jogviszonyok többségében biztosítja.

A költségvetési támogatásoknál a rendeltetésszerű felhasználás és a beszámolási kötelezettség teljesítése ellenőrizhető, megsértésük pedig visszafizetési és más jogkövetkezményekhez vezethet. Az adómentességek és adókedvezmények esetében az ellenőrzés a törvényi jogosultsági feltételek teljesítésére irányul, azok hiánya pedig az adójogi jogkövetkezmények alkalmazását alapozza meg. A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál a cél szerinti hasznosítás, az állagmegóvás, a beszámolás és a rendelkezési korlátozások megsértéséhez az Nvtv. külön jogkövetkezményeket kapcsol.⁵³⁵ A garanciák eltérő tartalma ezért ezekben az esetekben nem koherenciahiány, hanem az eltérő közjogi kööttségek következménye.

A szabályozási probléma elsősorban a közjogi kööttségek és az ellenőrzés időbeli kapcsolatánál jelentkezik. A finanszírozási jogviszony fennállása alatt a kedvezményezett a jogviszonyból eredő beszámolási, adatszolgáltatási, együttműködési vagy ellenőrzéstűrési kötelezettség terhelheti. Ettől azonban el kell választani azt az ellenőrzést, amelyet valamely állami szerv a finanszírozási jogviszony lezárását követően, önálló törvényi hatásköre alapján végez. Az Ávr. például a beszámoló elfogadását követően is lehetővé teszi a támogatás

⁵³⁴ HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 102–115.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 255–290.; továbbá a közjogi kööttség és az ellenőrzési hatáskör elhatárolásához: Áht. 54. §; Ávr. 100. §.

⁵³⁵ Áht. 53–54. §; az adójogi ellenőrzésre vonatkozó általános szabályok; Nvtv. 13. § (4)–(8) bekezdés; SZABÓ Ildikó: *Általánosságban ... i. m.* 8–14., SZABÓ Ildikó: *Különös ... i. m.* 22–194.

ellenőrzését, az ÁSZ ellenőrzési jogosultsága pedig nem a fennálló finanszírozási jogviszonyból, hanem törvényből ered.⁵³⁶ Az utólagos ellenőrzés fennmaradása ezért önmagában nem jelenti sem a finanszírozási jogviszony, sem az abból eredő közjogi kööttségek további fennállását. A hatályos szabályozás ugyanakkor nem rendezi általánosan a két ellenőrzési helyzet kapcsolatát, ami különösen a finanszírozási jogviszony lezárásának meghatározásánál okoz bizonytalanságot.

A *surrogatum* és a *fructus* esetében ugyanez a probléma tárgyi oldalon jelenik meg. Ha az irányadó szabályozásból nem állapítható meg, hogy az eredeti juttatáshoz kapcsolódó közjogi kööttség kiterjed-e a helyébe lépő vagyoni értékre vagy a hozadékra, akkor az sem határozható meg, hogy ezek felhasználása vagy hasznosítása milyen alapon ellenőrizhető, illetve milyen jogkövetkezmény alkalmazható velük kapcsolatban. Az ellenőrzés és a jogérvényesítés tárgya ugyanis nem lehet tágabb annál a közjogi kööttségnél, amelynek teljesítését biztosítani hivatott.

A garanciarendszer koherenciájának fő hiányossága ezért nem az ellenőrzési vagy jogérvényesítési eszközök általános hiányában, és nem is azok finanszírozási jogviszonyonként eltérő tartalmában áll. A probléma ott jelentkezik, ahol nem határozható meg kellő egyértelműséggel, hogy valamely közjogi kööttség meddig és milyen vagyoni értékre terjed ki. Ilyen esetben ugyanis az ahhoz kapcsolódó ellenőrzés és jogkövetkezmény alkalmazási köre sem állapítható meg egyértelműen.

3. A közpénzügyi jogi garanciarendszer elemeinek érvényesülése⁵³⁷

A kritikai értékelés arra irányul, hogy a hatályos szabályozásban a közjogi kööttségekhez kapcsolódó garanciális eszközök, az intézményi kontroll és az ellenőrzési, illetve jogérvényesítési mechanizmusok megfelelően biztosítják-e a kööttségek teljesítésének ellenőrizhetőségét és megsértésük esetén kikényszeríthetőségét.⁵³⁸ A vizsgálat ezért a három

⁵³⁶ Ávr. 100. § (2) bekezdés; ÁSZtv. 5. § (3)–(4) bekezdés

⁵³⁷ Az értékelési szempontok kialakítása során az értekezés a hivatkozott közpénzügyi szakirodalom mellett a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) által elfogadott INTOSAI ISSAI 100 – *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing* és ISSAI 300 – *Performance Audit Principles* standardjaira is támaszkodik. Ezek a dokumentumok a közszféra ellenőrzésében különösen az objektivitás, a megfelelő bizonyítékokon alapuló ellenőrzés, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeit emelik ki. Az értekezés ezeket nem közvetlen jogi mérceként, hanem a közpénzügyi jogi garanciarendszer értékelési szempontjainak kialakításához használja fel. ISSAI 100 – *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, 2019, Principles 18–23. (<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing-1.pdf> [2026.07.29.] és ISSAI 300 – *Performance Audit Principles*, 2019. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Performance-Audit-Principles.pdf> [2026.07.29.]

⁵³⁸ LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 255-290.; LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok ... i.m.* 112-114.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog i.m.* 11-12.

elem érvényesülését külön-külön értékeli, figyelemmel arra is, hogy alkalmazásuk igazodik-e az adott közjogi kötöttség tartalmához és fennállásához.

3.1. A garanciális eszközök érvényesülése

Az elemzés rámutatott, hogy a vizsgált finanszírozási jogviszonyokban a közjogi kötöttségek érvényesítéséhez szükséges garanciális eszközök alapvetően rendelkezésre állnak, tartalmuk azonban az adott jogviszony sajátosságaihoz igazodik.⁵³⁹ Az eltérés azonban önmagában nem kifogásolható, hiszen eltérő garanciális eszközt igényel a költségvetési támogatás rendeltetésszerű felhasználásának, valamely adójogi kedvezmény feltételeinek vagy a juttatott vagyon cél szerinti hasznosításának biztosítása. Kritikai szempontból annak van jelentősége, hogy a garancia megfelelően kapcsolódik-e ahhoz a közjogi kötöttséghez, amelynek érvényesítését szolgálja.

A költségvetési támogatásoknál a beszámolási, elszámolási és dokumentációs kötelezettségek biztosítják a támogatás felhasználásának ellenőrizhetőségét, a jogosulatlan vagy nem rendeltetésszerű felhasználáshoz pedig visszafizetési és más jogkövetkezmények kapcsolódnak.⁵⁴⁰ Ezek megfelelő alapot teremtenek a közpénz felhasználásának ellenőrzéséhez és az Alaptörvényben megkövetelt elszámoltathatósághoz.⁵⁴¹ A garanciális rendszer ebben körben alapvetően megfelelő, ugyanakkor az egyes támogatási konstrukciók eltérő feltételei miatt különös jelentősége van annak, hogy a teljesítendő kötelezettség, annak igazolási módja és megsértésének jogkövetkezménye az adott támogatási jogviszonyban egyértelműen összekapcsolódjon.

Az adómentességek és adókedvezmények esetében más jellegű garanciák indokoltak. Mivel nincs később felhasználandó pénzeszköz, nem a juttatás felhasználásának elszámolása, hanem a mentesség vagy kedvezmény törvényi feltételeinek teljesítése és ellenőrizhetősége kerül előtérbe. A garanciális rendszer megfelelősége itt nem a támogatásokra jellemző beszámolási kötelezettségek meglétén, hanem azon mérhető, hogy a jogosultsági feltételek egyértelműen meghatározottak és számonkérhetők-e.

A személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezés szintén sajátos garanciális rendszert igényel. A kedvezményezett jogosultság és a rendelkezés jogszerűsége ellenőrizhető, ugyanakkor a hitéleti célú bevételként történő törvényi minősítés korlátozza az

⁵³⁹ HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 102–105.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 156, 255–290.; LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok ... i. m.* 112–114.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i. m.* 11–12.; *ISSAI 100 Principles* 18–23.; *ISSAI 300*.

⁵⁴⁰ Áht. 48–56. §, különösen 53–55. §

⁵⁴¹ Alaptörvény 39. cikk (2) bek.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 102–105.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 156.; LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok ... i. m.* 112–114.

összeg későbbi felhasználásának állami ellenőrzését. Ennél a konstrukciónál ezért nem a költségvetési támogatások garanciáinak hiánya kifogásolható, hanem azt kell értékelni, hogy a szűkebb ellenőrzési lehetőség megfelelően igazodik-e *e sui generis* finanszírozási jogviszony sajátosságaihoz.

A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál a garanciális eszközök közvetlenebbül kapcsolódnak a juttatás után fennmaradó közjogi kööttségekhez. Az Nvtv. a cél szerinti hasznosításhoz, az állammegóváshoz, a beszámolóshoz és az elidegenítési korlátozáshoz jogkövetkezményeket is kapcsol, így a közérdekű rendeltetés a tulajdonátruházást követően is számonkérhető marad.⁵⁴² Ez a megoldás összhangban áll a nemzeti vagyon megőrzésére és felelős kezelésére vonatkozó alkotmányos követelményekkel.⁵⁴³

A korábban feltárt időbeli és tárgyi bizonytalanságok ugyanakkor a garanciális eszközök alkalmazását is érintik. Ha nem állapítható meg egyértelműen, hogy valamely közjogi kööttség meddig áll fenn, illetve kiterjed-e az eredeti juttatás helyébe lépő értékre vagy annak hozadékára, akkor az ahhoz kapcsolódó beszámolási, ellenőrzési vagy jogérvényesítési garancia terjedelme sem határozható meg biztosan. A garanciális eszközök megfelelősége ezért nem választható el az érvényesítendő közjogi kööttség tartalmának, időbeli és tárgyi hatályának egyértelmű meghatározásától.⁵⁴⁴

3.2. Az intézményi kontroll értékelése

Az intézményi kontroll megfelelő, ha az egyes finanszírozási jogviszonyokhoz kapcsolódó közjogi kööttségek ellenőrzésére rendelkezésre áll egyértelmű jogszabályi hatáskörrel rendelkező szerv, és az ellenőrzési jogosultság terjedelme igazodik az ellenőrzött kööttséghez.⁵⁴⁵ Több ellenőrző szerv párhuzamos jelenléte önmagában nem jelent hiányosságot, ha feladataik eltérő tárgyhoz és ellenőrzési célhoz kapcsolódnak. Kritikai szempontból ezért nem az ellenőrző szervek száma vagy az intézményi rendszer egységessége a döntő, hanem az, hogy valamely közjogi kööttség ne maradjon megfelelő ellenőrzési hatáskör nélkül.

A költségvetési támogatásoknál az intézményi kontroll több szinten biztosított. A támogatás felhasználását a támogatási jogviszonyhoz kapcsolódó ellenőrzés keretében arra jogosult

⁵⁴² Nvtv. 13. § (4)–(8) bekezdés; vö. Nvtv. 11–13. §; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i. m.* 11–12.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 92–93., 115–120., 256.

⁵⁴³ Alaptörvény 38. cikk (1)–(2) bekezdés; Nvtv. 3. §, 5. §, 11–13. §

⁵⁴⁴ LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 255–290.; LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok ... i. m.* 112–114.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i. m.* 11–12.

⁵⁴⁵ HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 102–113.; BENKŐ János: *Az intézményi integritás fejlesztésének keretei és lehetőségei.* In: KLOTZ Péter (szerk.): *Közszolgálati integritás.* Dialóg Campus, Budapest, 2019. 126–155.; *ISSAI 100*, Principles 18–23.; *ISSAI 300*.

szervek vizsgálhatják, emellett az ÁSZ és – törvényi hatáskörének keretei között – a kormányzati ellenőrzési szerv is önálló jogalapon végezhet ellenőrzést.⁵⁴⁶ A többes ellenőrzés önmagában nem jelent intézményi hiányosságot, mivel ezek a jogosultságok eltérő jogalapon és céllal működnek. A szabályozás az együttműködésre és az információcserére is tartalmaz rendelkezéseket, ezért az ellenőrző szervek pusztá párhuzamosságából nem vezethető le koordinációs hiány.⁵⁴⁷

Az adójogi finanszírozási jogviszonyokban az intézményi szerkezet egyszerűbb, mert az intézményi kontroll kevésbé tagolt, a mentességek és kedvezmények feltételeinek ellenőrzése az adóhatósági kontroll rendszerébe illeszkedik. A személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezésnél azonban külön kell választani egyrészről a rendelkezés és a kedvezményezetti jogosultság ellenőrzését, amelyet az adóhatóság ellenőriz,⁵⁴⁸ másrészről az átutalt összeg későbbi felhasználásának kontrolljától. Az utóbbi állami ellenőrzését az Ehtv. hitéleti célú bevételként kizárja.⁵⁴⁹ Az intézményi kontroll hiánya ebben az esetben ezért nem szabályozási hézag, hanem kifejezett törvényi korlátozás, annak indokoltsága a garanciarendszer terjedelmének és az egyházi autonómiának az értékelése körében értékelhető. A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál szintén azonosíthatók a tartós kötıtségek ellenőrzésére szolgáló intézményi kapcsolatok. Az Nvtv. alapján a tulajdonszerző az átruházott vagyon hasznosításáról évente a vagyont átadó szervezetnek számol be, az ÁSZ pedig önálló törvényi hatáskörében ellenőrizheti az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását.⁵⁵⁰ A tulajdonjog átruházása tehát nem szünteti meg az intézményi kontroll lehetőségét, mert az Nvtv.-ben meghatározott, tulajdonszerzést követően is fennálló kötıtségek teljesítése továbbra is ellenőrizhető.

A kritikai értékelés alapján tehát a fő finanszírozási jogviszonytípusokban nem azonosítható általános intézményi ellenőrzési hézag. A szabályozás különböző intézményi megoldásokat alkalmaz, ezek azonban alapvetően az ellenőrzött jogviszony és közjogi kötıtség sajátosságaihoz igazodnak. Külön kérdés marad ugyanakkor a finanszírozási jogviszonyból eredő ellenőrzés és az önálló törvényi hatáskörön alapuló utólagos ellenőrzés időbeli

⁵⁴⁶ Alaptörvény 43. cikk; ÁSZtv. 1–5. §; Áht. 48–59. §; Ávr. 75–102/D. §; 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet; BENKŐ János: *i. m.* 126–155.; MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka – VÉRTESY László: *i. m.* 24–26.

⁵⁴⁷ 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 6/A. § (1)–(2) bekezdés; Ávr. 100. § (1a) bekezdés; A KEHI együttműködik az államháztartás kontrollját ellátó más szervekkel, és összehangolja a törvényben meghatározott ellenőrzési körébe tartozó szervek kapcsolattartását; az Ávr. pedig lehetővé teszi, hogy az ellenőrzésre jogosult szervek adatot igényeljenek a Kincstár monitoringrendszeréből.

⁵⁴⁸ 1%-os tv. 4/A–5/A. §.

⁵⁴⁹ Ehtv. 19/C. § (2) bekezdés

⁵⁵⁰ Alaptörvény 38. cikk; Nvtv. 7–17. §; ÁSZtv.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i. m.* 11–12.

elhatárolása: az utóbbi fennmaradása önmagában nem jelenti sem a finanszírozási jogviszony, sem az abból eredő közjogi kötöttségek további fennállását.⁵⁵¹

Az intézményi rendszer fő hiányossága ezért nem általában a hatáskörök hiánya, hanem ott jelentkezik, ahol az ellenőrizendő kööttség időbeli vagy tárgyi határa bizonytalan, mert ilyenkor az ellenőrzési hatáskör konkrét terjedelme sem határozható meg egyértelműen.⁵⁵²

3.3. Az ellenőrzési és jogérvényesítési mechanizmusok érvényesülése

Az ellenőrzési és jogérvényesítési mechanizmusok megfelelősége azon mérhető, hogy a közjogi kööttség megsértése felismerhető-e, és ahhoz alkalmazható jogkövetkezmény kapcsolódik-e. A vizsgált finanszírozási jogviszonyokban ezek a mechanizmusok eltérő formában jelennek meg, ami az eltérő jogi természetükre tekintettel önmagában nem kifogásolható.

A költségvetési támogatásoknál az elszámolás és a beszámoló ellenőrzése, szükség esetén a helyszíni ellenőrzés teszi lehetővé a támogatási feltételek megsértésének megállapítását. A jogosulatlan vagy nem rendeltetésszerű felhasználáshoz pedig visszafizetési és más jogkövetkezmények kapcsolódnak.⁵⁵³ Kritikai szempontból nem az ellenőrzési vagy jogérvényesítési eszközök hiánya azonosítható, hanem annak van jelentősége, hogy az alkalmazható jogkövetkezmény egyértelműen kapcsolódjon a megsértett közjogi kööttséghez. Az adómentességek és adókedvezmények esetében az ellenőrzés és a jogérvényesítés az adójogi eljárás keretében történik. A jogkövetkezmény nem a juttatás visszaköveteléséhez, hanem a kedvezmény jogszerűtlen igénybevételéhez kapcsolódik. Az eltérő mechanizmus ezért a jogviszony természetéből következik, és önmagában nem mutat szabályozási hiányosságot. Az szja meghatározott részéről történő rendelkezésnél ugyancsak elkülönül a kedvezményezett jogosultság ellenőrzése az átutalt összeg későbbi felhasználásától, utóbbit hitéleti bevétel esetében az Ehtv. kifejezett ellenőrzési korlátozása érinti.

A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál a jogérvényesítési mechanizmusok a tulajdonátruházást követően fennmaradó használati és rendelkezési kööttségekhez kapcsolódnak. Az Nvtv. a cél szerinti hasznosítás megsértésére külön jogkövetkezményeket állapít meg, így a tulajdonjog megszerzése nem teszi kikényszeríthetatlenné a továbbra is fennálló közjogi kötelezettségeket.⁵⁵⁴

⁵⁵¹ Ávr. 100. § (2) bekezdés; ÁSZtv. 5. §;

⁵⁵² LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i.m.* 17-27, 173-176, 255-290.; Nvtv. 1-17. §., egyes vagyonjuttatásról szóló törvények rendelkezései;

⁵⁵³ Áht. 53-58. §; Ávr. 84-100. §; vö. DOMOKOS László (szerk.): *Közpénzügyi ellenőrzés*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016. 31-52.

⁵⁵⁴ Nvtv. 13. § (4)-(8) bekezdés

A korábban feltárt időbeli és tárgyi bizonytalanságok azonban itt az érvényesítésre is kihatnak: ha nem határozható meg egyértelműen valamely köztöttség fennállása vagy annak *surrogatumra* és *fructusra* való kiterjedése, az alkalmazható ellenőrzési és jogérvényesítési mechanizmus terjedelme sem állapítható meg biztosan.

A társadalmi nyilvánosság és az egyházi szervezetek belső kontrollja ezeket a mechanizmusokat kiegészítheti, de nem helyettesítheti az állami eredetű juttatáshoz kapcsolódó, jogszabályon alapuló ellenőrzést és jogérvényesítést.⁵⁵⁵ Az egyházi belső kontroll elsődlegesen az autonóm szervezeti működéshez tartozik, ezért annak meglétéből vagy eredményességéből nem vezethető le az állami közpénzügyi garanciák szükségtelensége.

4. A közpénzügyi jogi garanciarendszer normatív alkalmassága és a finanszírozási jogviszony integritása

A garanciarendszer értékelésének végső mércéje annak normatív jogi alkalmassága arra, hogy biztosítsa a közjogi köztöttségek ellenőrizhetőségét és kikényszeríthetőségét, ezáltal pedig a finanszírozási jogviszony integritását. Az integritás ebben az összefüggésben nem szűkíthető a korrupció vagy a visszaélések megelőzésére, hanem azt fejezi ki, hogy az állami eredetű pénzügyi vagy vagyoni juttatás közérdekű rendeltetése a finanszírozási jogviszony fennállása alatt megőrizhető-e, és ennek érvényesülését megfelelő közjogi köztöttségek, valamint ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák biztosítják-e.⁵⁵⁶ Az integritás ezért nem önálló pozitív jogi követelmény, hanem annak értékelési mércéje, hogy a juttatás rendeltetése, a hozzá kapcsolódó közjogi köztöttség és az annak érvényesítését szolgáló garanciák mindaddig egymáshoz kapcsolódik-e, ameddig a köztöttség fennáll.⁵⁵⁷

A kiadási oldali finanszírozási jogviszonyokban ez a kapcsolat főszabály szerint biztosított. A közfeladat-finanszírozásnál a finanszírozott feladat, a felhasználási és beszámolási kötelezettségek, valamint azok ellenőrzése ugyanahhoz a feladatellátáshoz kapcsolódik. A működési támogatások tágabb felhasználási célja nagyobb szerepet hagy az adott támogatási

⁵⁵⁵ Alaptörvény VII. cikk; Ehtv. 7.§, 7/A.§, SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi autonómia ... i.m.* 87-99; KÖBEL Szilvia: *A vallási közösségek működésének strukturált szabályozása az egyházügyi törvényben*, Magyar Jog, LXVIII. évf. (2021) 4. szám, 247-255.

⁵⁵⁶ Alaptörvény 38. cikk (1)–(4) bekezdés, 39. cikk (2) bekezdés; Áht.; Ávr.; Nvtv. 13–16. §; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 29–43.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 17–26., 97–101., 107–112., 173–179., 255–290.; LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok ... i. m.* 112–114.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i. m.* 11–12.; BÁGER Gusztáv: *A holland integritási módszertan és alkalmazása*. In: KLOTZ Péter (szerk.): *Közszolgálati integritás*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 70–75.70–75.; ISSAI 100 – *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, Principles 18–23.; ISSAI 300 – *Performance Audit Principles*;

⁵⁵⁷ ISSAI 100, Principles 18–23.; ISSAI 300; BÁGER Gusztáv: *i. m.* 70–75; Az értekezés az integritást nem önálló pozitív jogi követelményként, hanem a finanszírozási jogviszony jogszerűségének, rendeltetésének, ellenőrizhetőségének és elszámoltathatóságának együttes értékelésére szolgáló kategóriaként alkalmazza

jogcím és az egyedi támogatási aktus számára, ez azonban önmagában nem gyengíti a jogviszony integritását, ha a teljesítendő kötelezettségek és megsértésük jogkövetkezményei egyértelműen meghatározottak. A beruházási és fejlesztési támogatásoknál a kritikus pont inkább a beruházás befejezését követő időszak: a támogatással létrehozott vagyoni érték rendeltetésének számonkérhetősége addig biztosított, ameddig a fennmaradó közjogi kööttségek és azok ellenőrzése meghatározható.⁵⁵⁸

A hitéleti finanszírozásnál a garanciarendszer szűkebb terjedelme önmagában nem jelent hiányosságot. Ha valamely bevétel az Ehtv. alapján olyan hitéleti célú bevételnek minősül, amelynek felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti, az ellenőrzés hiánya nem szabályozási hézag, hanem törvényben meghatározott korlátozás. Kritikai probléma azoknál a hitéleti rendeltetésű költségvetési juttatásoknál merülhet fel, amelyek esetében a szabályozásból nem állapítható meg egyértelműen, hogy az Ehtv. hitéleti célú bevételekre vonatkozó ellenőrzési tilalma alkalmazandó-e. Ilyenkor nem maga a juttatás hitéleti célja bizonytalan, hanem az, hogy annak felhasználása az állami ellenőrzés körébe tartozik-e.

Az adómentességek és adókedvezmények esetében az integritás nem a juttatás későbbi felhasználásának követésén, hanem a törvényi jogosultsági feltételek fennállásán és azok ellenőrizhetőségén alapul. Az eltérő garanciális rendszer megfelel a jogviszonyok természetének, a korábbi elemzés alapján nem azonosítható olyan hiányosság, amely önmagában megszakítaná a jogosultsági feltétel, annak ellenőrzése és a jogkövetkezmény közötti kapcsolatot.

A személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezésnél a kedvezményezett jogosultság és a rendelkezés jogszerűsége ellenőrizhető, az egyházi kedvezményezett részére átutalt összeg azonban hitéleti célú bevételnek minősül, ezért felhasználása nem tartozik az állami ellenőrzés körébe. Az állami garanciarendszer korlátozottabb terjedelme így kifejezett törvényi szabályból következik, nem szabályozási hézagból. A korlátozás alkotmányos indoka az egyházi autonómia.

A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál a jogviszony integritását erősíti, hogy a tulajdonátruházással a juttatás közérdekű rendeltetéséhez kapcsolódó kööttségek nem szűnnek meg. Az Nvtv. a tulajdonszerzést követő időszakra is cél szerinti hasznosítási, állagmegóvási és beszámolási kötelezettséget, továbbá rendelkezési korlátozást és ezek megsértéséhez

⁵⁵⁸ Áht. 48–58. §; Ávr. 65/A–102/D. §; különösen Áht. 50–53. §, 53–58. §; Ávr. 84–99. §; VIGVÁRI András: *Közpénzügyeink ... i. m.* 309–337.; HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési ... i. m.* 29–43.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 255–290.

kapcsolódó jogkövetkezményeket határoz meg.⁵⁵⁹ A szabályozás gyenge pontja a kötöttségek tárgyi továbbélése. Ha nem állapítható meg egyértelműen, hogy valamely kötöttség a *surrogatumra* vagy a *fructusra* is kiterjed-e, akkor az sem határozható meg biztosan, hogy az eredeti rendeltetés milyen vagyoni értékre nézve kérhető tovább számon.⁵⁶⁰

Az integritás vizsgálata alapján az adómentességeknél és adókedvezményeknél, valamint az szja-rendelkezésnél nem azonosítható olyan szabályozási hiány, amely miatt a jogviszonyhoz rendelt állami garanciák ne lennének alkalmazhatók a törvény által meghatározott körben. A költségvetési támogatásoknál és a nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál a bizonytalanság elsősorban a hosszabb ideig fennálló kötöttségekhez kapcsolódik: ha azok megszűnésének időpontja, illetve a *surrogatumra* vagy *fructusra* való kiterjedése nem állapítható meg egyértelműen, akkor az sem határozható meg biztosan, hogy a juttatás rendeltetése meddig és milyen vagyoni értékre nézve kérhető számon. A finanszírozási jogviszony integritásának érdemi hiányossága ezért ezekben a tárgyi és időbeli bizonytalanságokban ragadható meg.⁵⁶¹

5. A közpénzügyi jogi garanciarendszer terjedelme és az egyházi autonómia

Az állami ellenőrzés terjedelme az egyházfinanszírozásban nem vezethető le önmagában abból, hogy a juttatás állami eredetű. A finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó kontroll arra és addig terjedhet, amire és ameddig közjogi kötöttség áll fenn, ezen túl a juttatás felhasználása az egyházi autonómia körébe kerülhet.⁵⁶² Ettől el kell választani az ellenőrző szervek önálló törvényi hatáskörét, amely a finanszírozási jogviszony lezárása után is lehetővé tehet utólagos ellenőrzést. Az ilyen hatáskör fennmaradása azonban nem hosszabbítja meg magát a finanszírozási jogviszonyt vagy az abból eredő kötöttségeket. A kritikai kérdés ezért az, hogy az egyes jogviszonytípusoknál a szabályozás kellően pontosan kijelöli-e ezt a határt. A jelenlegi szövegben is ez jelenik meg a valódi alkotmányos problémaként.

A közfeladat-finanszírozásnál az állami kontroll a finanszírozott közfeladathoz és az annak ellátására nyújtott forrás felhasználásához kapcsolódhat. Az ellenőrzés ezért kiterjedhet a

⁵⁵⁹ Alaptörvény 38. cikk (1)–(2) bekezdés; Nvtv. 11–13. §; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i. m.* 11–12.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 97–101., 107–112., 173–179.; vö. 5/2024. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [38], [52]–[54]; 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [102].

⁵⁶⁰ BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i. m.* 11–12.; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 97–101., 107–112., 173–179.

⁵⁶¹ Alaptörvény 38–39. cikk; Áht.; Ávr.; Nvtv. 13–16. §; LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és ... i. m.* 255–290.; LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok ... i. m.* 112–114.; BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog ... i. m.* 11–12.; TRÓCSÁNYI László – ifj. TRÓCSÁNYI László (szerk.): *i. m.* 8–9.; SZATHMÁRY Béla: *Fejezetek ... i. m.* 9–11.

⁵⁶² Alaptörvény VII. cikk, I. cikk (3) bekezdés, 38–39. cikk; TRÓCSÁNYI László – ifj. TRÓCSÁNYI László (szerk.): *i. m.* 8–9.; SZATHMÁRY Béla: *Fejezetek ... i. m.* 9–20.; SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi autonómia ... i. m.* 92–96.; RIXER Ádám: *Egyházak és vallási célú ... i. m.* 221.; 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

finanszírozási és elszámolási feltételek teljesítésére, de nem alapozhat meg általános felügyeletet az egyházi jogi személy belső működése felett. E jogviszonytípusban a kontroll határa főszabály szerint egyértelmű: azt a közfeladat ellátásához kapcsolódó finanszírozási feltételek jelölik ki.⁵⁶³

A működési, valamint a beruházási és fejlesztési támogatásoknál a határ kevésbé egyértelmű lehet. Amíg a támogatási célhoz kapcsolódó elszámolási, fenntartási vagy más közjogi kööttség fennáll, annak teljesítése ellenőrizhető. A kööttség megszűnése után azonban a finanszírozási jogviszonyból eredő ellenőrzés már nem terjedhet ki a vagyoni érték későbbi, autonóm felhasználására. A kritikai probléma ezért itt nem az ellenőrzési jogosultság léte, hanem az, ha a fenntartási vagy más tartós kööttség megszűnésének időpontja nem állapítható meg egyértelműen. Ilyenkor az állami kontroll határa is bizonytalanná válik.⁵⁶⁴

A hitéleti finanszírozásnál a hatályos szabályozás ennél egyértelműbb korlátot állít. Ha a juttatás az Ehtv. alapján hitéleti célú bevételnek minősül, annak felhasználása nem tartozik az állami ellenőrzés körébe. Az autonómia védelme tehát itt kifejezett törvényi korlátozásban jelenik meg. Kritikai bizonytalanság csak azoknál a jogcímeknél keletkezik, amelyek hitéleti rendeltetése megállapítható, de hitéleti bevételként történő törvényi minősítésük nem egyértelmű. Ebben az esetben ugyanis az sem dönthető el biztosan, hogy az állami ellenőrzés meddig terjedhet.

A hit- és erkölcsstan finanszírozása ettől eltérő határhelyzetet mutat. Az állam ellenőrizheti a finanszírozás jogszerűségét és a finanszírozási feltételek teljesítését, az ellenőrzés azonban nem terjedhet ki a hitbeli tanítás tartalmára. Ez a jogviszony ezért különösen világosan mutatja, hogy az állami kontroll terjedelmét nem önmagában a közpénzügyi eredet, hanem a finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kööttség tárgya határozza meg.

Az adómentességeknél és adókedvezményeiknél az állami kontroll tárgya a törvényi jogosultsági feltételek teljesítése. Mivel nincs olyan átadott pénzeszköz, amelynek későbbi felhasználását az állam ellenőrizhetné, az adóhatósági kontroll nem terjedhet át az egyházi jogi személynek a kedvezmény révén nála maradó vagyoni eszközökkel kapcsolatos belső gazdálkodási döntéseire. Ennél a jogviszonytípusnál ezért az autonómia és a közpénzügyi kontroll határa a konstrukció természetéből következően világosabban kijelölhető.

⁵⁶³ Áht. 48–58. §; Ávr.; SCHANDA Balázs: *Magyar ... i. m.* 25–55.; LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és ... i. m.* 92–93., 115–120., 256., 262.

⁵⁶⁴ Áht. 48–58. §; Ávr. támogatások felhasználására, elszámolására, fenntartására és ellenőrzésére vonatkozó rendelkezései; VIGVÁRI András: *Közpénzügyeink ... i. m.* 309–337.

A személyi jövedelemadó meghatározott részéről történő rendelkezésnél ugyanez a határ két szakasz között húzódik. A rendelkezés jogszerűsége és a kedvezményezett jogosultság állami ellenőrzés tárgya, az egyházi kedvezményezett számára átutalt, hitéleti célú bevétel későbbi felhasználása azonban már nem. Az állami kontroll korlátozása ezért ebben a konstrukcióban nem szabályozási hézag, hanem az autonómia törvényben meghatározott védelmének következménye.

A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál az állami kontroll hosszabb időn keresztül igazolható, mert maga a törvény tart fenn a tulajdonátruházás után is cél szerinti hasznosítási, állammegóvási, beszámolási és rendelkezési kööttségeket.⁵⁶⁵ Az ellenőrzés azonban itt sem alapozható pusztán arra, hogy a vagyonelem korábban nemzeti vagyon volt. A kontroll terjedelmét a még fennálló kööttségnek kell meghatároznia. Ez különösen a *surrogatum* és a *fructus* esetében jelent problémát: ha a jog nem mondja meg, hogy az eredeti vagyonelemhez kapcsolódó kööttség kiterjed-e a helyébe lépő értékre vagy annak hasznára, az állami ellenőrzés sem terjeszthető ki ezekre kizárólag az eredeti állami tulajdonra hivatkozva.⁵⁶⁶

A vizsgált jogviszonytípusok alapján ezért nem az állami kontroll általános túlterjeszkedése vagy elégtelensége jelenti a fő problémát. Az autonómia és a közpénzügyi kontroll határa a legtöbb konstrukcióban azonosítható. Bizonytalanság ott keletkezik, ahol maga az ellenőrzést megalapozó közjogi kööttség minősítése, időbeli fennállása vagy tárgyi terjedelme nem egyértelmű. Ilyen esetben nem dönthető el biztosan, hogy az állami kontroll még a juttatáshoz kapcsolódó közjogi kööttség érvényesítését szolgálja-e, vagy már az egyházi autonómia körébe tartozó vagyoni döntést érinti.

6. Jogösszehasonlító kritikai értékelés

6.1. A finanszírozási jogviszonyok normatív meghatározottsága

A vizsgált külföldi modellek alapján a finanszírozási technika önmagában nem határozza meg a szabályozás minőségét. A német *Kirchensteuer* és az osztrák *Kirchenbeitrag* eltérő állami közreműködéssel működik, mindkét rendszerben előre meghatározott azonban a finanszírozás jogalapja, az arra jogosult személyi kör és az állami szerep terjedelme.⁵⁶⁷ Az olasz *otto per mille* esetében ugyancsak törvény határozza meg az elosztás módját és a felhasználás fő kereteit.⁵⁶⁸

⁵⁶⁵ Alaptörvény 38. cikk; Nvtv. 11–13. §; 5/2024. (II. 6.) AB határozat; 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat; VIGVÁRI András: *Közpénzügyeink ... i. m.* 309–337.

⁵⁶⁶ Nvtv. 13. §; Alaptörvény 38. cikk.

⁵⁶⁷ ROBBERS, Gerhard: *State and Church ... i. m.* 126–129.; ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany ... i. m.* 169–176.; KALB, Herbert: *i. m.* 87–96.

⁵⁶⁸ CARDIA, Carlo: *i. m.* 221–226.; PISTOLESI, Francesco: *i. m.* 164.; ASTORRI, Romeo: *i. m.* 223–234.

A magyar rendszer kritikája ezért nem alapozható önmagában arra, hogy többféle finanszírozási technikát alkalmaz. A probléma azoknál a jogviszonyoknál jelentkezik, amelyek lényeges feltételeinek meghatározásában az egyedi támogatási aktusnak nagyobb szerep jut, vagy amelyek jogi minősítése nem következik egyértelműen a szabályozásból.

A cseh és a szlovák megoldás további különbséget mutat. Csehország törvényileg elkülöníti a történeti vagyonrendezéshez kapcsolódó kompenzációt az átmeneti működési támogatástól, míg Szlovákiában a rendszeres költségvetési finanszírozás önálló törvényi konstrukcióként maradt fenn.⁵⁶⁹ Ez a magyar szabályozás szempontjából alátámasztja, hogy a történeti vagyonelvonás kompenzációja és az egyházak jelenlegi működésének finanszírozása eltérő jogalapú és rendeltetésű jogviszonyként kezelendő.

6.2. A közjogi kötöttségek és a finanszírozási technika kapcsolata

Az összehasonlítás nem támasztja alá azt, hogy valamennyi finanszírozási formához azonos közjogi kötöttségeket kellene kapcsolni. Németországban és Ausztriában az egyházi hozzájárulás későbbi felhasználását nem kíséri a költségvetési támogatásokra jellemző állami felhasználási kontroll, mert a beszedett összeg az egyház saját bevétele.⁵⁷⁰ Olaszországban ezzel szemben az állami adóbevételekből történő allokációhoz felhasználási és beszámolási követelmények kapcsolódnak.⁵⁷¹ A kötöttségek eltérése tehát akkor indokolt, ha az adott finanszírozási jogviszony jogi természetéből következik.

Ez különösen a magyar szja-rendeletkezés értékelésénél jelentős. Az olasz rendszer azt mutatja, hogy az adózói rendelkezésen alapuló konstrukcióhoz kapcsolódhat a juttatás felhasználására kiterjedő állami kontroll. Ebből azonban nem következik, hogy a magyar szabályozásnak ugyanezt a megoldást kellene alkalmaznia. A magyar Ehtv. a kedvezményezett egyház részére átutalt összeget hitéleti célú bevételeként kezeli, és annak felhasználását kivonja az állami ellenőrzés alól. A kritikai kérdés ezért nem a két rendszer eltérése, hanem az, hogy a magyar szabályozásban a minősítés és az ebből következő ellenőrzési korlát kellően egyértelmű-e.

A francia modell ugyanezt a problémát vagyoni oldalról világítja meg. Az állami kontroll a közjogi tulajdonban álló, vallási célra használt vagyon fenntartására és az arra fordított közpénzekre irányul, nem pedig az egyház teljes vagyoni gazdálkodására.⁵⁷² Ez megerősíti, hogy önmagában valamely vagyoni érték állami eredete nem alapozhat meg korlátlan későbbi ellenőrzést, az ellenőrzés tárgyának valamely fennálló közjogi kötöttséghez kell kapcsolódnia.

⁵⁶⁹ BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 119–128., 295–302.

⁵⁷⁰ ROBBERS, Gerhard: *State and Church ... i. m.* 126–129.; ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany ... i. m.* 169–176.; KALB, Herbert: *i. m.* 87–96.

⁵⁷¹ CARDIA, Carlo: *i. m.* 221–226.; PISTOLESI, Francesco: *i. m.* 164.; ASTORRI, Romeo: *i. m.* 223–234.

⁵⁷² MESSNER, Francis: *Le financement ... i. m.* 155–168.

A vizsgált külföldi modellek ugyanakkor nem adnak általánosan alkalmazható megoldást arra a magyar szabályozásban feltárt kérdésre, hogy az eredeti juttatáshoz kapcsolódó közjogi kötöttség mikor terjed ki a *surrogatumra* vagy a *fructusra*. A magyar szabályozásnak ez a tárgyi bizonytalansága ezért jogösszehasonlító úton sem oldható fel automatikusan.

6.3. A garanciarendszer és az állami kontroll terjedelme

A külföldi modellek közötti lényeges különbség nem az ellenőrzés erősségében, hanem annak tárgyában van. A német rendszerben az állami kontroll az egyházadó megállapításához és beszedéséhez kapcsolódik, Ausztriában pedig még az állami adóigazgatási közreműködés is hiányzik.⁵⁷³ Az olasz rendszerben az állami eredetű összeg felhasználását beszámolási követelmények kísérik,⁵⁷⁴ Franciaországban pedig a kontroll a közvagyon kezeléséhez és az arra fordított közpénzekhez kapcsolódik.⁵⁷⁵ A szlovák költségvetési támogatásnál ezzel szemben a törvény a finanszírozáshoz beszámolási és ellenőrzési kötelezettségeket rendel.⁵⁷⁶ Ez az összehasonlítás a magyar garanciarendszer korábbi értékelését erősíti meg: az eltérő ellenőrzési mechanizmusok önmagukban nem jelentenek koherenciahiányt. A költségvetési támogatás, az adókedvezmény, az szja-rendelkezés és a vagyonjuttatás eltérő ellenőrzési rendszere akkor megfelelő, ha annak terjedelme az adott jogviszonyban fennálló közjogi kötöttséghez igazodik. A magyar szabályozás problémája ezért nem az ellenőrzési megoldások különbözőségében, hanem ott jelentkezik, ahol maga az ellenőrzött kötöttség időbeli vagy tárgyi határa nem állapítható meg egyértelműen.

Ugyanez vonatkozik a finanszírozási jogviszony megszűnésére. A külföldi modellek sem indokolják azt, hogy valamely korábbi állami finanszírozás önmagában tartós ellenőrzési jogot keletkeztessen. A finanszírozási jogviszonyból eredő kontrollnak a hozzá kapcsolódó kötöttséghez kell igazodnia. Ettől külön kérdés az ellenőrző szervek önálló törvényi hatáskörén alapuló utólagos ellenőrzése.

6.4. Az állami kontroll és az egyházi autonómia

A vizsgált modellek közös vonása, hogy az állami pénzügyi szerepvállalás nem alapoz meg általános felügyeletet az egyházak hitéleti működése felett.⁵⁷⁷ Németországban és Ausztriában az egyházi saját bevételek felhasználása kívül marad az állami pénzügyi ellenőrzésen. Az olasz rendszerben az ellenőrzés az *otto per mille* keretében átadott forrás törvényben meghatározott

⁵⁷³ ROBBERS, Gerhard: *State and Church ... i. m.* 126–129.; ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany ... i. m.* 169–176.; KALB, Herbert: *i. m.* 87–96.

⁵⁷⁴ CARDIA, Carlo: *i. m.* 221–226.; PISTOLESI, Francesco: *i. m.* 164.; ASTORRI, Romeo: *i. m.* 223–234.

⁵⁷⁵ MESSNER, Francis: *Le financement ... i. m.* 155–168.

⁵⁷⁶

⁵⁷⁷ BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 87–96., 155–176., 223–234., 295–302.; DOE, Norman: *i. m.* 185–191.

felhasználásához kapcsolódik. Franciaországban pedig a közvagyon és az arra fordított közpénz jelöli ki az állami kontroll tárgyát.

A magyar szabályozás ebből a szempontból nem mutat általános túlterjeszkedést. A hitéleti bevételek ellenőrzésének kizárása kifejezetten az autonómia védelmét szolgálja, míg a közfeladat-finanszírozásnál és más költségvetési támogatásoknál a finanszírozási feltételek teljesítése ellenőrizhető. A hit- és erkölcsen finanszírozása különösen jól mutatja ezt a határt: az állam a finanszírozás jogszerűségét ellenőrizheti, a hitbeli tartalom azonban nem válhat a pénzügyi kontroll tárgyává.

A kritikai bizonytalanság itt is akkor keletkezik, ha nem állapítható meg pontosan az ellenőrzést megalapozó közjogi kötöttség tárgya vagy fennállása. Ilyenkor az sem dönthető el biztosan, hogy az állami ellenőrzés még a finanszírozási jogviszony teljesítését vizsgálja, vagy már az egyházi autonómia körébe tartozó működést érinti.

6.5. A magyar szabályozás jogösszehasonlító kritikai megítélése

A jogösszehasonlítás alapján a magyar modell vegyes finanszírozási szerkezete önmagában nem tekinthető szabályozási hiányosságnak. A vizsgált külföldi rendszerek sem azonos finanszírozási és ellenőrzési technikákat alkalmaznak, a különbségek ott is az egyes jogviszonyok eltérő természetéből következnek.⁵⁷⁸

A jogösszehasonlító vizsgálat három főbb kritikai pontot erősít meg, amelyek a magyar szabályozás korábbi elemzésében is azonosíthatók. Egyrészt egyes finanszírozási jogviszonyok lezárásának időpontja nem vezethető le közvetlenül általános törvényi szabályból. Másrészt a hitéleti rendeltetésű juttatásoknál a hitéleti bevételként történő minősítés jelentősége miatt különösen fontos annak egyértelmű törvényi meghatározása, hogy mely juttatások kerülnek ki a felhasználási ellenőrzés alól. Harmadrészt a *surrogatum* és *fructus* tekintetében nem áll rendelkezésre általános szabály arra, hogy az eredeti juttatáshoz kapcsolódó kötöttség milyen feltételekkel követi a későbbi vagyoni értéket.⁵⁷⁹

A külföldi modellek ezért nem valamely konkrét finanszírozási technika átvételét indokolják. Összehasonlító jelentőségük abban áll, hogy megmutatják, hogy a finanszírozási jogviszony jogalapjának, az ahhoz kapcsolódó kötöttségnek és az állami kontroll tárgyának egyértelmű elhatárolása eltérő finanszírozási technikák mellett is megvalósítható. A magyar szabályozás

⁵⁷⁸ BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *i. m.* 87–96., 119–128., 155–168., 169–176., 195–202., 223–234., 277–286., 295–302.; SCHANDA Balázs: *The Financing of ... i. m.* 195–202.

⁵⁷⁹ A magyar szabályozás önálló kritikai problémája az egyedi mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések érdemi indokainak korlátozott rekonstruálhatósága, amelyet a korábbi legitimitási vizsgálat az átláthatóság és a mérlegelési jogkör jogi korlátai körében azonosított. Ennek a kérdéskörnek a külön jogösszehasonlító vizsgálatára azonban az értekezés nem terjedt ki.

kritikai problémái is elsősorban ott jelentkeznek, ahol a három elem valamelyikének határa nem határozható meg kellő pontossággal.

XXI. Az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi kritikájának összegzése

A kritikai vizsgálat alapján a hatályos szabályozás a vizsgált finanszírozási jogviszonyokhoz főszabály szerint meghatározza a juttatás jogalapját, a hozzá kapcsolódó közjogi kööttségeket, valamint azok ellenőrzésének és kikényszerítésének eszközeit. A feltárt hiányosságok ezért nem általában a közpénzügyi szabályozás vagy a garanciák hiányából erednek. Kritikai problémát egyrészt az egyedi mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések érdemi indokainak korlátozott rekonstruálhatósága, másrészt azok a konstrukciók jelentenek, amelyekben valamely közjogi kööttség minősítése, időbeli fennállása vagy tárgyi terjedelme nem határozható meg kellő egyértelműséggel.

A közpénzügyi jogi legitimitás vizsgálata azt mutatta, hogy az egyházak állami finanszírozása nem önmagában a vallásszabadságból vagy az állam és a vallási közösségek együttműködéséből vezethető le. Az egyes juttatások igazolhatóságához azonosítható közérdekű cél és megfelelő jogalap szükséges, az állami eredetű forráshoz kapcsolódó kööttségeknek pedig e célhoz kell igazodniuk. A finanszírozási technika önmagában ebből a szempontból nem meghatározó.

A szabályozás koherenciájának vizsgálata nem igazolta, hogy a különböző finanszírozási jogviszonyokhoz azonos kööttségeket vagy garanciákat kellene kapcsolni. A költségvetési támogatások, az adókedvezmények, az szja-rendelkezés és a vagyonjuttatások eltérő szabályozása jelentős részben a jogviszonyok eltérő jogi természetéből következik. Koherenciahiány ott állapítható meg, ahol a kööttség és az annak ellenőrzésére vagy kikényszerítésére szolgáló jogi eszköz kapcsolata nem határozható meg egyértelműen.

A közjogi kööttségek körében a legjelentősebb bizonytalanság azok időbeli és tárgyi határainál jelentkezik. A finanszírozási jogviszony lezárását a hatályos szabályozás nem rendezi valamennyi konstrukcióra alkalmazható általános szabállyal. A vizsgálat alapján a jogviszony akkor tekinthető lezártnak, amikor az annak tartalmát alkotó utolsó közjogi kööttség is megszűnik. Az ezt követően fennmaradó, önálló törvényi hatáskörön alapuló ellenőrzés nem jelenti a finanszírozási jogviszony további fennállását. Tárgyi oldalon hasonló bizonytalanságot okoz, hogy a *surrogatumra* és a *fructusra* a közjogi kööttségek nem terjednek ki automatikusan, általános kiterjesztő szabály pedig nem azonosítható.

A közpénzügyi jogi garanciarendszer vizsgálata alapján a fő jogviszonytípusokban rendelkezésre állnak a közjogi kööttségek ellenőrzését és jogérvényesítését szolgáló alapvető

eszközök. Ezek eltérése önmagában nem kifogásolható: a költségvetési támogatás elszámolási és felhasználási kontrollt, az adójogi konstrukció jogosultsági ellenőrzést, a vagyonyjuttatás pedig tartós használati és rendelkezési kötöttségek ellenőrzését igényli. A garanciarendszer bizonytalansága ott követi a közjogi kötöttség bizonytalanságát, ahol nem világos, hogy mit, meddig vagy milyen vagyoni értékre nézve kell ellenőrizni.

Az állami kontroll és az egyházi autonómia viszonyának vizsgálata szintén nem mutatott általános túlterjeszkedést. A kontroll terjedelmét az adott finanszírozási jogviszonyban fennálló közjogi kötöttség határozza meg. A hitéleti célú bevételeknél a törvény kifejezetten korlátozza az állami felhasználási ellenőrzést, míg például a hit- és erkölcsstan finanszírozásánál a finanszírozási feltételek ellenőrizhetők, a hitbeli tartalom azonban nem. Bizonytalanság akkor keletkezik, ha a juttatás hitéleti minősítése vagy az ellenőrzést megalapozó kötöttség határa nem állapítható meg egyértelműen.

A jogösszehasonlító kritika megerősítette, hogy a magyar rendszer vegyes finanszírozási szerkezete önmagában nem tekinthető hiányosságnak. A német és osztrák hozzájárulási rendszer, az olasz adóbevétel-allokáció, a francia vagyonyjogi konstrukció, valamint a közép-európai költségvetési és vagyonrendezési megoldások eltérő kötöttségeket és ellenőrzési formákat alkalmaznak. A releváns különbség nem a finanszírozási technikák száma, hanem az, hogy az adott rendszerben világosan meghatározható-e a finanszírozás jogalapja, a hozzá kapcsolódó kötöttség és az állami kontroll tárgya.

Összességében a kutatás alapján az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi problémája nem az eltérő finanszírozási technikák vagy garanciális megoldások fennállásában ragadható meg. A hatályos szabályozás kritikus pontjai egyrészt az egyedi mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések átláthatóságánál és indokolhatóságánál, másrészt azokban az esetekben azonosíthatók, amelyekben valamely közjogi kötöttség minősítése, megszűnésének időpontja vagy tárgyi terjedelme nem egyértelmű.

7. RÉSZ - A KUTATÁS EREDMÉNYEI, DE LEGE FERENDA REFORMPROGRAM

XXII. A kutatás hipotéziseinek értékelése az egyházfinanszírozási rendszer elemzésének tükrében

Az értekezés dogmatikai, közpénzügyi jogi, alkotmányossági és jogösszehasonlító vizsgálata alapján a kutatás elején megfogalmazott hipotézisek részben igazolódtak, részben pontosításra, illetve elvetésre szorultak.

1. A kutatás nem igazolta azt a hipotézist, hogy az egyházfinanszírozás a töredezett szabályozás ellenére egységes jogintézménynek tekinthető.

Az egyházfinanszírozás több, eltérő jogi természetű finanszírozási jogviszonyból áll. El kell választani az állami eredetű, közpénzügyi finanszírozási jogviszonyokat az egyházak autonóm forrásképzéséhez kapcsolódó jogviszonyoktól. Az állami finanszírozáson belül további különbség mutatkozik a költségvetési támogatások, az adójogi konstrukciók, az szja-rendelkezés és a nemzeti vagyonból történő juttatások között. Az eltérések miatt az egyházfinanszírozás nem egyetlen jogintézményként, hanem egymással összefüggő finanszírozási jogviszonyok rendszereként értelmezhető.

2. A kutatás igazolta azt a hipotézist, hogy az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi vizsgálata nem korlátozható a közvetlen költségvetési kiadásokra.

A közpénzügyi hatás a költségvetés kiadási oldalán, az adóbevételeket érintő konstrukciókon keresztül, valamint a nemzeti vagyon terhére is jelentkezhet. Ez indokolja, hogy a költségvetési támogatások mellett az adómentességek és adókedvezmények, az szja-rendelkezés, valamint a nemzeti vagyon ingyenes átruházása is a közpénzügyi jogi vizsgálat tárgyát képezze. A történeti vagyonelevonások reparációját szolgáló kompenzáció ugyanakkor közpénzügyi hatása ellenére nem sorolható az egyházfinanszírozás körébe, mert rendeltetése nem az egyház működésének vagy feladatellátásának finanszírozása.

3. A kutatás részben igazolta a közpénzügyi jogi legitimitásra vonatkozó hipotézist.

Az állami egyházfinanszírozás alkotmányos igazolhatósága nem vezethető le önmagában a vallásszabadságból, az állam és a vallási közösségek együttműködéséből vagy a juttatás állami eredetéből. Az egyes finanszírozási jogviszonyok legitimitásához azonosítható jogalap és közérdekű rendeltetés szükséges, amelyhez az adott jogviszony természetéhez igazodó közjogi

kötöttségek és azok érvényesítését biztosító garanciák kapcsolódnak. A kutatás ugyanakkor nem igazolta, hogy e kötöttségeknek és garanciáknak valamennyi finanszírozási jogviszonyban azonos tartalommal kellene érvényesülniük.

4. A kutatás részben igazolta a szabályozás belső koherenciájának hiányára vonatkozó hipotézist.

A finanszírozási jogviszonyok közötti szabályozási eltérés önmagában nem jelent koherenciahiányt. A költségvetési támogatáshoz, az adókedvezményhez, az szja-rendelkezéshez és a vagyonyuttatáshoz eltérő közjogi kötöttségek és garanciák kapcsolódhatnak, ha ezt az adott jogviszony jogi természete és rendeltetése indokolja. A kritikai vizsgálat konkrét hiányosságot elsősorban ott azonosított, ahol valamely közjogi kötöttség minősítése, időbeli fennállása vagy tárgyi terjedelme nem állapítható meg egyértelműen. Ide tartozik különösen a finanszírozási jogviszony lezárásának meghatározása, valamint a *surrogatum* és a *fructus* jogi helyzete.

5. A kutatás igazolta azt a hipotézist, hogy az autonóm finanszírozási jogviszonyok közvetett közpénzügyi jelentőséggel rendelkeznek.

Az autonóm források nem közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok, ezért azok felhasználására a közpénzügyi kontroll nem terjeszthető ki pusztán az egyházi jogalany jogállása miatt. Az autonóm forrásképzés mértéke ugyanakkor befolyásolja az állami finanszírozástól való függőséget, és ezen keresztül az egyházfinanszírozási rendszer egészének szerkezetét. E közvetett kapcsolat azonban nem változtatja az autonóm bevételek magánjogi, illetve egyházi autonómiához tartozó jellegét.

A kutatás fókuszában álló hat központi kérdésre az alábbi válaszok adhatók:

1. Mi tekinthető egyházfinanszírozásnak, és milyen pénzügyi jogi keretben értelmezhető az állami egyházfinanszírozás?

A kutatás meghatározta az egyházfinanszírozás és az egyházfinanszírozási rendszer fogalmát, valamint elhatárolta az állami eredetű és az autonóm finanszírozási jogviszonyokat. Az állami egyházfinanszírozás nem egyetlen jogintézmény, hanem eltérő jogi természetű közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok összessége. Közös kezelésüket nem szabályozási azonosságuk, hanem az indokolja, hogy valamennyi esetben azonosítható az állami eredetű pénzügyi vagy vagyoni hatás, az ahhoz kapcsolódó közjogi kötöttség és annak ellenőrzési, illetve jogérvényesítési kérdése.

2. Mely finanszírozási jogviszonyok tartoznak az állami egyházfinanszírozás körébe?

A kutatás elkülönítette a költségvetési kiadási oldali finanszírozási jogviszonyokat, az adómentességeken és adókedvezményeken alapuló konstrukciókat, az szja meghatározott részéről történő rendelkezés *sui generis* jogviszonyát, valamint a nemzeti vagyonból megvalósuló juttatásokat. E jogviszonyok eltérő szabályozási technikái önmagukban nem indokolják azonos tartalmú kötöttségek vagy garanciák alkalmazását. A történeti vagyonelevonások kompenzációja ugyanakkor nem az egyházak jelenlegi működésének vagy feladatellátásának finanszírozását szolgálja, ezért reparációs rendeltetésére tekintettel nem tartozik az egyházfinanszírozás körébe.

3. Milyen feltételek mellett tekinthető legitimnek az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi szempontból?

A kutatás alapján az egyes finanszírozási jogviszonyokhoz azonosítható jogalaprak és közérdekű rendeltetésnek kell kapcsolódnia. A legitimitás további feltétele, hogy az ebből eredő közjogi kötöttségek tartalma meghatározható, teljesítésük ellenőrizhető, megsértésük pedig jogilag kikényszeríthető legyen. E követelmények tartalma az egyes jogviszonyok eltérő természetéhez igazodhat, nem szükséges, hogy valamennyi finanszírozási formában azonos garanciális eszközök érvényesüljenek.

4. Mennyiben koherens a hatályos állami egyházfinanszírozási szabályozás?

A vizsgálat nem igazolta, hogy a finanszírozási technikák sokfélesége önmagában koherenciahiányt eredményezne. Az eltérések jelentős része a költségvetési, adójogi és vagyoni jogi konstrukciók sajátosságaiból következik. A szabályozási probléma ott jelentkezik, ahol valamely közjogi kötöttség tartalma, megszűnésének időpontja vagy tárgyi terjedelme nem határozható meg egyértelműen. A legfontosabb ilyen kérdés a finanszírozási jogviszony lezárása, valamint a *surrogatum* és a *fructus* jogi helyzete.

5. Mi az autonóm finanszírozási jogviszonyok szerepe az egyházfinanszírozási rendszerben?

Az autonóm finanszírozási jogviszonyok nem tartoznak a közpénzügyi finanszírozás körébe, ezért felhasználásuk önmagában nem képezheti állami közpénzügyi kontroll tárgyát. Közvetett közpénzügyi jelentőségük ugyanakkor abban áll, hogy az autonóm forrásképzés mértéke befolyásolja az állami finanszírozástól való függőség nagyságát és ezáltal az egyházfinanszírozási rendszer egészének szerkezetét.

6. Milyen *de lege ferenda* szabályozási irány következik a kutatás eredményeiből?

A kutatás nem új finanszírozási technika vagy valamennyi jogviszonyra azonos szabályozás kialakításának szükségességét igazolta. A reformnak azokra a kérdésekre kell összpontosítania,

amelyekben a kritikai vizsgálat tényleges szabályozási bizonytalanságot azonosított. Ilyen különösen a finanszírozási jogviszony lezárásának meghatározása, a közjogi kötöttségek *surrogatumra* és *fructusra* való kiterjedésének rendezése, a hitéleti bevételhez kapcsolódó állami ellenőrzés határának pontosítása, a közjogi kötöttséghez igazodó ellenőrzési és jogérvényesítési szabályok következetes hozzárendelése, valamint az egyedi mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések átláthatóságának és indokolási követelményeinek pontosítása. A jogviszony-specifikus különbségeket ugyanakkor fenn kell tartani ott, ahol azokat az adott finanszírozási konstrukció jogi természete indokolja.

XXIII. Reformprogram az egyházfinanszírozási rendszer közpénzügyi jogi továbbfejlesztésére

1. A reformprogram kiindulópontja és határai

A *de lege ferenda* reformprogram közpénzügyi jogi része nem új finanszírozási technikák kialakítására, hanem a kritikai vizsgálat során feltárt konkrét szabályozási problémák rendezésére irányul. A hatályos szabályozás a vizsgált finanszírozási jogviszonyok működésének alapvető jogi feltételeit biztosítja, ezért a rendszer egészének újraszabályozása nem indokolt. Reformot azok a kérdések igényelnek, amelyekben a finanszírozási jogviszony jogi minősítése vagy lezárása, a közjogi kötöttség időbeli vagy tárgyi terjedelme, az ahhoz kapcsolódó ellenőrzés és jogérvényesítés keretei, illetve az egyedi mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések átláthatósága és indokolása nem kellően meghatározott.

A reformprogram ennek megfelelően kétszintű. A rendszerszintű reform a több finanszírozási jogviszonyt érintő közös kérdések rendezésére irányul: a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok elhatárolási ismérveinek normatív egyértelműsítésére, a finanszírozási jogviszony lezárásának meghatározására, a közjogi kötöttségek *surrogatumra* és *fructusra* való kiterjedésének szabályozására, valamint a közjogi kötöttségekhez igazodó ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák meghatározására. Külön rendezést igényel a finanszírozási jogviszonyból eredő ellenőrzés és az ellenőrző szervek önálló törvényi hatáskörén alapuló ellenőrzésének elhatárolása, továbbá az egyedi mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések átláthatóságának és indokolási követelményeinek pontosítása. A reform második szintje az egyes finanszírozási jogviszonyoknál feltárt sajátos szabályozási problémák célzott korrekciójára épül.

A reform célja nem a költségvetési támogatások, az adójogi konstrukciók, az szja-rendelkezés és a nemzeti vagyonból történő juttatások szabályozásának egységesítése. Az eltérő szabályok fenntartása indokolt, ha azok az adott finanszírozási jogviszony jogi természetéből vagy

rendeltetéséből következnek. Közös szabályozás ezért csak azokban a kérdésekben indokolt, amelyek több jogviszonytípusban azonos vagy összehasonlítható módon merülnek fel, a közjogi kötöttségek konkrét tartalmát, az ellenőrzés módját és a jogkövetkezményeket továbbra is az adott jogviszony sajátosságaihoz kell igazítani.

A reform alkotmányos határait az állam világnézeti semlegessége és az egyházi autonómia jelöli ki, míg a közpénzek és a nemzeti vagyon védelme megköveteli a fennálló közjogi kötöttségek megfelelő ellenőrizhetőségét és kikényszeríthetőségét. Az állami ellenőrzés ezért kizárólag arra terjedhet ki, amit az adott finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttség indokol, nem alapozhat meg általános állami felügyeletet az egyházi jogi személy hitéleti, tanbeli vagy belső szervezeti működése felett. A reform kialakításakor figyelembe kell venni a Vatikáni Megállapodásból eredő kötelezettségeket is.

Az autonóm finanszírozásra vonatkozó *de lege ferenda* javaslatok ettől eltérő funkciót töltenek be: nem a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok kritikai vizsgálata során feltárt hiányosságok korrekciójára, hanem az autonóm forrásképzés közvetett közpénzügyi jelentőségére tekintettel annak fejlesztési lehetőségeire irányulnak.

A reformjavaslatok kialakításánál ezért a normatív meghatározottságot, a közjogi kötöttséghez igazodó ellenőrzést és jogérvényesítést, az egyedi finanszírozási döntések átláthatóságát, valamint az egyházi autonómia és az állami kontroll egyértelmű elhatárolását kell következetesen érvényesíteni.

2. Rendszerszintű reformok

A rendszerszintű reformok azoknak a kérdéseknek a rendezésére irányulnak, amelyek több, eltérő jogi természetű finanszírozási jogviszonyban egyaránt jelentkeznek. Céljuk nem a költségvetési, adójogi és vagyongogi konstrukciók szabályainak egységesítése, hanem azoknak a közös szabályozási kérdéseknek a normatív rendezése, amelyek tekintetében a kritikai vizsgálat konkrét hiányosságot vagy bizonytalanságot azonosított.

2.1. A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok normatív elhatárolása

A fogalmi tisztázás önmagában nem elegendő a szabályozás koherenciájának megteremtéséhez, ha az eltérő jogági szabályozásból nem állapítható meg egyértelműen az adott finanszírozási konstrukció jogi minősítése és az ahhoz kapcsolódó közpénzügyi jogkövetkezmények köre. A rendszerszintű reform célja ezért nem egy átfogó törvényi fogalomrendszer kialakítása, hanem azoknak az elhatárolási ismérveknek a normatív egyértelműsítése, amelyekhez eltérő közjogi kötöttségek, ellenőrzési vagy jogérvényesítési következmények kapcsolódnak. A szabályozásnak egyértelművé kell tennie, hogy mely

finanszírozási konstrukciók tartoznak az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogviszonyai közé és milyen fő jogviszonytípusok különíthetők el. Ez teremti meg annak alapját, hogy az egyes jogviszonyok közös és sajátos szabályai elkülöníthetők legyenek és az adott jogviszonyhoz a jogviszony jogi természetéhez igazodó közjogi kötöttségek, ellenőrzési és jogérvényesítési szabályok kapcsolódjanak. Az azonos jogi természetű finanszírozási jogviszonyok tekintetében ez közös szabályok alkalmazásának alapját teremtheti meg, míg az eltérő jogi természetű jogviszonyok sajátosságai a különös szabályozás körében maradhatnak fenn.

Az elhatárolás során külön kell kezelni a költségvetési kiadási oldali finanszírozási jogviszonyokat, az adómentességeken és adókedvezményeken alapuló adójogi jogviszonyokat, az szja meghatározott részéről történő rendelkezés *sui generis* közpénzügyi finanszírozási jogviszonyát, valamint a nemzeti vagyontól megvalósuló finanszírozási jogviszonyokat. Az elhatárolás alapját a jogviszony jogalapja, finanszírozási forrása, tárgya és rendeltetése képezi. Önmagában az alkalmazott finanszírozási technika vagy a jogcím elnevezése nem elegendő a jogviszony közpénzügyi jogi minősítéséhez.

A közpénzügyi finanszírozási jogviszonyokat egyidejűleg el kell határolni az autonóm finanszírozási jogviszonyoktól. Az autonóm forrásokhoz önmagában amiatt, hogy ugyanaz az egyház más jogcímen állami finanszírozásban is részesül, közpénzügyi kötöttség vagy az állami finanszírozási jogviszonyból eredő ellenőrzés nem kapcsolható.

Külön elhatárolást igényel az egyházi vagyonelevonások reparációja. A történeti kompenzáció közpénzügyi hatással járhat, rendeltetése azonban nem az egyház jelenlegi működésének vagy közfeladat-ellátásának finanszírozása, hanem egy korábbi állami vagyonelevonás rendezése. A reparációs jogviszonyokat ezért nem indokolt az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi finanszírozási jogviszonyai közé sorolni.⁵⁸⁰ Ennek megfelelően az egyházfinanszírozás és a történeti vagyonrendezés szabályozását normatívan is el kell határolni egymástól, és indokolt, hogy a történeti vagyonrendezés továbbra is önálló, reparációs jogalapú szabályozás tárgya maradjon.

Az elhatárolási ismérvek normatív egyértelműsítése nem jelenti az egyes jogviszonytípusok szabályainak egységesítését. A költségvetési támogatásokhoz, az adójogi konstrukciókhoz, az szja-rendeletkezéshez és a vagyonjuttatásokhoz jogi természetükből és rendeltetésükből

⁵⁸⁰ Eftv.; Etv; az ezt módosító és kiegészítő szabályok, különösen az 1997. évi CXXIV. törvény. Az értekezés dogmatikai minősítése szerint a történeti vagyonelevonások kompenzációja reparációs jogviszony, és nem az egyházak jelenlegi működésének vagy feladatellátásának finanszírozására irányuló közpénzügyi finanszírozási jogviszony.

következően eltérő közjogi kööttségek, ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák kapcsolódhatnak. A normatív elhatárolás célja annak biztosítása, hogy az adott jogviszony egyértelműen minősíthető legyen, és ehhez igazodva meghatározhatóvá váljon a hozzá kapcsolódó közjogi kööttségek, valamint az ellenőrzés és a jogérvényesítés köre.

A normatív elhatárolás egyúttal megteremti a további rendszerszintű reformok szabályozási keretét. Ennek alapján rendezhető a finanszírozási jogviszony lezárása, a közjogi kööttségek tárgyi továbbélése, valamint az azokhoz igazodó ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák alkalmazása.

2.2. A finanszírozási jogviszony lezárásának szabályozása

A kritikai vizsgálat egyik lényeges megállapítása, hogy a hatályos szabályozás nem határozza meg általános jelleggel, mikor tekinthető lezártnak a közpénzügyi finanszírozási jogviszony. Az egyes konstrukciókhoz kapcsolódó közjogi kööttségek időtartama eltérően alakulhat, ezért valamennyi finanszírozási jogviszonyra azonos lezárási időpont nem állapítható meg. Általános szabályként ugyanakkor meghatározható a finanszírozási jogviszony lezárásának közös ismérve, amelyet indokolt normatív rendelkezésben rögzíteni.

A közpénzügyi finanszírozási jogviszony tartalma nem merül ki a pénzügyi vagy vagyoni juttatás teljesítésében. Az adott finanszírozási jogcímhez olyan közjogi kööttségek is kapcsolódhatnak, amelyek a kedvezményezettet kifejezetten a finanszírozás igénybevételére tekintettel terhelik. Amíg ilyen, közvetlenül a finanszírozási jogcimből eredő kötelezettség fennáll, a felek között a finanszírozási jogviszony tartalma sem merült ki teljesen. A jogviszony lezárását ezért ahhoz az időponthoz indokolt kötni, amikor az utolsó, közvetlenül e finanszírozási jogviszonyból eredő közjogi kööttség is megszűnik.

Az egyes finanszírozási jogviszonyokra vonatkozó különös szabályoknak továbbra is az adott konstrukció sajátosságaihoz igazodva kell meghatározniuk a közjogi kööttségek tartalmát és időtartamát. Költségvetési támogatás esetén ilyen lehet például a támogatott beruházáshoz kapcsolódó fenntartási kötelezettség, míg a nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál a törvényben meghatározott használati vagy rendelkezési kööttség. A rendszerszintű szabály feladata nem a kööttségek időtartamának egységesítése, hanem annak rögzítése, hogy a finanszírozási jogviszony lezárása csak az utolsó fennálló közjogi kööttség megszűnésével következik be.

2.3. A közjogi kööttségek tárgyi továbbélésének szabályozása

Külön szabályozást igényel az az eset, amikor a közjogi kööttség fennállása alatt a finanszírozási jogviszony tárgyát képező vagyoni érték helyébe más vagyoni érték lép, vagy abból hozadék keletkezik. A kritikai vizsgálat alapján a hatályos szabályozásból nem vezethető

le olyan általános szabály, amely alapján az eredeti vagyoni értékhez kapcsolódó közjogi kötöttség automatikusan kiterjedne a helyébe lépő vagyoni értékre (*surrogatum*) vagy annak hozadékára (*fructus*). A korábbi közpénzügyi vagy állami eredet önmagában nem alapozza meg a kötöttség továbbélését.

A *de lege ferenda* szabályozásnak ezért normatívan meg kell határoznia, hogy mely esetekben, milyen jogalapon és milyen terjedelemben követi a közjogi kötöttség az eredeti vagyoni érték helyébe lépő vagyont vagy az abból származó hozadékot. A továbbélés csak akkor indokolt, ha az az eredeti közjogi kötöttség normatív alapjából levezethető, vagy azt kifejezett jogszabályi rendelkezés meghatározza. Nem elegendő tehát önmagában az a gazdasági kapcsolat, hogy az új vagyoni érték közpénzből vagy korábban állami tulajdonban álló vagyonból származik.

A szabályozásnak egyidejűleg meg kell határoznia a tárgyi továbbélés határait is. A *surrogatumra* vagy a *fructusra* kiterjedő kötöttség nem maradhat fenn hosszabb ideig, mint az azt megalapozó közjogi kötöttség. Ha az eredeti kötöttség megszűnik, annak alapján a helyettesítő vagyoni érték vagy a hozadék sem tartható tovább közpénzügyi kontroll alatt. A tárgyi továbbélés tehát nem önálló, az eredeti finanszírozási jogviszonytól független kötöttséget hoz létre, hanem a már fennálló közjogi kötöttség tárgyi hatályának meghatározását jelenti.

A normatív rendezésnek ugyanakkor azt is biztosítania kell, hogy a közjogi kötöttség ne legyen kijátszható a finanszírozási jogviszony tárgyának átalakításával vagy helyettesítésével. Ha például a kötött vagyonelem értékesítésére a kötöttség fennállása alatt kerül sor, a jogszabálynak egyértelműen rendeznie kell, hogy az ellenértékre, illetve az abból megszerzett más vagyonelemre fennmarad-e a kötöttség, és ha igen, milyen tartalommal és meddig.

A reform célja ezért nem a közjogi kötöttségek automatikus kiterjesztése, hanem a tárgyi továbbélés jogalapjának, tárgyának és időbeli határának egyértelmű meghatározása. Ez egyszerre akadályozhatja meg a fennálló közjogi kötöttség vagyoni helyettesítéssel történő kiüresítését, és zárhatja ki azt, hogy a korábbi állami vagy közpénzügyi eredetre hivatkozva önálló jogalap nélküli, időben korlátlan kötöttség maradjon fenn.

2.4. A közjogi kötöttséghez igazodó ellenőrzési és jogérvényesítési garanciák

A közjogi kötöttségek nem önmagában a finanszírozás közpénzügyi eredetéből, a nemzeti vagyon korábbi állami tulajdonából vagy az egyházi jogalany jogállásából következnek, hanem fennállásukhoz az adott közpénzügyi finanszírozási jogviszonyban azonosítható közjogi jogalap szükséges. A közjogi kötöttség jogi rögzítése ugyanakkor önmagában nem biztosítja annak érvényesülését. Szükséges, hogy a szabályozás olyan ellenőrzési és jogérvényesítési eszközöket is kapcsoljon hozzá, amelyek lehetővé teszik a kötöttség teljesítésének vizsgálatát, megsértése esetén pedig a jogkövetkezmény alkalmazását. A garanciák funkciója tehát az adott

finanszírozási jogviszonyból eredő közjogi kötöttség ellenőrizhetőségének és kikényszeríthetőségének biztosítása.

Ebből nem következik valamennyi közpénzügyi finanszírozási jogviszonyra azonos beszámolási, nyilvántartási vagy ellenőrzési rendszer kialakításának szükségessége. A garanciális eszköz tartalmát és terjedelmét annak a közjogi kötöttségnek a tartalmához kell igazítani, amelynek teljesítését biztosítja. A hatályos szabályozásban is eltérő garanciák kapcsolódnak az egyes jogviszonyokhoz: a költségvetési támogatások esetében beszámolási és ellenőrzési kötelezettségek érvényesülnek, míg az adójogi jogviszonyban az adómentesség vagy adókedvezmény feltételeinek fennállása képezi az ellenőrzés tárgyát. A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál pedig a törvény meghatározott időtartamra elidegenítési, cél szerinti hasznosítási és állagmegóvási kötelezettséget, továbbá beszámolási kötelezettséget ír elő.

A garanciális eltérések ezért önmagukban nem jelentenek szabályozási hiányosságot. Rendszerszinten biztosítani kell, hogy minden közjogi kötöttséghez olyan, megfelelő jogalappal rendelkező ellenőrzési eszköz kapcsolódjon, amely lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a kötelezett teljesítette-e az adott kötöttséget. A nyilvántartási, dokumentációs, beszámolási vagy adatszolgáltatási kötelezettségek csak olyan tartalomban és terjedelemben indokoltak, amennyiben az adott közjogi kötöttség ellenőrzéséhez szükségesek. A kötelezettségek teljesítését – ahol annak feltételei adottak – elektronikus nyilvántartási és ügyintézési megoldások is támogatják.⁵⁸¹ Ha az ellenőrzés adatszolgáltatást vagy elkülönített nyilvántartást igényel, annak is az ellenőrizendő kötöttséghez kell igazodnia. Az adatkezelés nem terjedhet ki olyan információkra, amelyek az ellenőrzés tárgyához nem szükségesek.⁵⁸² Az ellenőrzés tárgyát és terjedelmét ezért nem önmagában a juttatás közpénzügyi eredete, hanem az ellenőrzés időpontjában fennálló közjogi kötöttség határozza meg.

A közjogi kötöttség megsértéséhez kapcsolódó jogkövetkezményt ugyancsak előre meg kell határozni, annak azonban nem kell valamennyi finanszírozási jogviszonyban azonosnak lennie. Költségvetési támogatás esetében a hatályos államháztartási szabályozás a jogosulatlan igénybevételhez, illetve a jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználáshoz többek között a támogatás visszavonását, a támogatási jogviszony megszüntetését és visszafizetési

⁵⁸¹ MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka: *Az elektronikus ügyintézés kérdései*. In: LILLINÉ FECZ Ildikó (szerk.): *Költségvetési szervek gazdálkodása*. Budapest, Verlag Dashöfer Szakkiadó Kft., 2004, 25–50.

⁵⁸² KUNER, Christopher – BYGRAVE, Lee A. – DOCKSEY, Christopher – DRECHSLER, Laura (eds.): *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*. Oxford University Press, 2020, Art. 5–11, 12–23.

kötelezettséget kapcsolhat. Az adójogi és a vagyonyjuttatási jogviszonyok eltérő jogi természete ezzel szemben más jogkövetkezményeket indokolhat.

Közös követelményként nem egységes szankciórendszer kialakítása indokolt, hanem annak biztosítása, hogy minden közjogi kötöttség megsértéséhez előre meghatározott, az adott finanszírozási jogviszony természetéhez igazodó jogkövetkezmény kapcsolódjon. Költségvetési támogatás esetén ez lehet például visszafizetési kötelezettség, adókedvezmény jogosulatlan igénybevételénél adójogi jogkövetkezmény, vagyonyjuttatásnál pedig a vagyoni vagy használati kötöttség megsértéséhez kapcsolódó következmény. A jogkövetkezménynek a megsértett kötöttséghez kell igazodnia és nem lehet súlyosabb annál, mint amit a jogsértés rendezése indokol.⁵⁸³

Az ellenőrzési garancia terjedelmének határát ugyancsak az ellenőrzendő közjogi kötöttség jelöli ki. Az állami ellenőrzés nem válhat az egyházi jogi személy működésének általános kontrolljává és nem terjedhet ki olyan hitéleti bevételek felhasználására, amelyek ellenőrzését a törvény kifejezetten kizárja. Az Ehtv. a hitéleti célú bevételek és azok felhasználása tekintetében kizárja az állami ellenőrzést, míg a nem hitéleti célra nyújtott támogatások esetében nyilvántartási, illetve törvényességi ellenőrzési szabályokat állapít meg. Ez jól szemlélteti, hogy az állami kontroll terjedelmét nem önmagában a finanszírozó állam jelenléte, hanem a konkrét finanszírozási jogviszony és az ahhoz kapcsolódó közjogi kötöttség határozza meg. A közpénzügyi kontroll és az egyházi autonómia közötti határ meghatározásánál az arányosság követelményét is érvényesíteni kell.⁵⁸⁴

A rendszerszintű reform célja ennek megfelelően nem egységes garanciarendszer létrehozása, hanem annak biztosítása, hogy minden fennálló közjogi kötöttséghez az adott jogviszony természetéhez igazodó, megfelelő joggalappal rendelkező és a kötöttség érvényesítésére alkalmas ellenőrzési és jogérvényesítési eszköz kapcsolódjon.

2.5. A finanszírozási jogviszonyból eredő és az önálló törvényi ellenőrzési hatáskör elhatárolása

Az ellenőrzési garanciák a finanszírozási jogviszonyból eredő közjogi kötöttségek teljesítésének vizsgálatát szolgálják. Ettől azonban el kell határolni azt az ellenőrzési jogosultságot, amelyet valamely állami szerv nem a finanszírozási jogviszony alapján, hanem közvetlenül törvényben meghatározott hatásköre alapján gyakorol. A két ellenőrzési jogalap

⁵⁸³ BARAK, Aharon: *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge University Press, 2012, 99–106, 245–371.

⁵⁸⁴ BARAK, Aharon: *i. m.* 99–106, 245–371; NJOBVU, Ecuplancia Nyumbase – KAIRA, Benjamin – CHOWA, Taonaziso: *i. m.* 248–261.

különválasztása azért szükséges, mert eltérően alakul az ellenőrzés tárgya, időbeli terjedelme és a finanszírozási jogviszonyhoz való kapcsolata.

A finanszírozási jogviszonyból eredő ellenőrzés tárgyát az adott jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttség határozza meg. Az ilyen ellenőrzés addig kapcsolódhat a finanszírozási jogviszonyhoz, ameddig annak tartalmát képező közjogi kötöttség fennáll. Ha az utolsó ilyen kötöttség megszűnik, a finanszírozási jogviszony lezárul, és önmagában a finanszírozási jogviszony alapján további ellenőrzési jogosultság sem vezethető le.

Ettől eltérő helyzetet jelent, ha valamely állami szervet törvény önálló ellenőrzési hatáskörrel ruház fel. Az ilyen hatáskör fennállása nem függ szükségképpen a finanszírozási jogviszony további fennállásától, ezért az ellenőrzés a jogviszony lezárását követően is lefolytatható, ha arra a törvényi felhatalmazás lehetőséget ad. Az utólagos ellenőrzés kiterjedhet annak vizsgálatára is, hogy a kedvezményezett a közjogi kötöttséget annak fennállása alatt teljesítette-e. Ez azonban nem jelenti sem a már lezárt finanszírozási jogviszony, sem a megszűnt közjogi kötöttség továbbélését.

A szabályozásnak ezért egyértelműen azonosíthatóvá kell tennie, hogy az adott ellenőrzés jogalapja a finanszírozási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttség vagy valamely önálló törvényi ellenőrzési hatáskör. Ezzel együtt meg kell határozni az ellenőrzés tárgyát és időbeli terjedelmét is. Az önálló törvényi hatáskör ugyanis nem teremthet új közjogi kötöttséget, és nem terjesztheti ki utólag a finanszírozási jogviszony korábbi tartalmát.

2.6. Az egyedi finanszírozási döntések átláthatóságának és indoklásának erősítése

De lege ferenda indokolt az egyedi mérlegelésen alapuló állami egyházfinanszírozási döntések indokolási követelményeinek pontosabb normatív meghatározása. A szabályozásnak nemcsak a finanszírozási döntés jogalapjának, kedvezményezettjének, tárgyának és összegének megismerhetőségét kell biztosítani, hanem azt is, hogy utólag rekonstruálható legyen, milyen érdemi szempontok alapján került sor a kedvezményezett kiválasztására és a juttatás mértékének meghatározására.

Ennek érdekében az egyedi támogatási és vagyonjuttatási döntésekre irányadó szabályozásban indokolt meghatározni a mérlegelés fő szempontjait, illetve annak normatív kereteit, továbbá olyan indokolási követelményt előírni, amely alapján megállapítható, hogy a döntéshozó e szempontokat az adott ügyben miként alkalmazta. Az indokolási kötelezettség terjedelmének ugyanakkor igazodnia kell a finanszírozási döntés jellegéhez és a döntéshozót megillető mérlegelési mozgástérhez. Nem szükséges valamennyi döntési szempont kimerítő előzetes meghatározása, a szabályozásnak azonban biztosítani kell, hogy a mérlegelés jogszerűsége utólag ellenőrizhető legyen.

A reform célja nem az egyedi vagy mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések kizárása, hanem a mérlegelési jogkör átlátható és jogilag ellenőrizhető keretek közé helyezése. Az érdemi indokolás lehetővé teszi annak megítélését, hogy a kedvezményezett kiválasztása és a juttatás mértékének meghatározása megfelelt-e a normativitás, az átláthatóság, a világnézeti semlegesség és az egyenlő bánásmód követelményeinek.

3. Finanszírozási jogviszonyok reformja

A rendszerszintű reformjavaslatok a több finanszírozási jogviszonyban közösen jelentkező szabályozási kérdéseket rendezik. Ezek mellett azonban az egyes jogviszonytípusok jogi természetéből és rendeltetéséből olyan sajátos kérdések is következnek, amelyek csak az adott finanszírozási konstrukció szabályozásában kezelhetők. A jogviszony-specifikus reform ezért nem az egyes finanszírozási technikák átalakítására, hanem a kritikai vizsgálat során azonosított sajátos bizonytalanságok megszüntetésére irányul.

3.1. A költségvetési támogatások szabályozásának továbbfejlesztése

A költségvetési támogatások szabályozása alapvetően biztosítja a támogatási cél, a felhasználási feltételek, a beszámolás, az ellenőrzés és a jogkövetkezmények jogi kereteit. Ebben a finanszírozási körben ezért nem új támogatási modell kialakítása indokolt. A reformnak azokra a kérdésekre kell összpontosítania, amelyekben a támogatási jogviszonyhoz kapcsolódó közjogi kötöttségek tartalma vagy időbeli fennállása, illetve ezek következtében a finanszírozási jogviszony lezárása nem határozható meg kellő egyértelműséggel.

A közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó támogatások esetében el kell választani egymástól a közfeladat tartós ellátását és az egyes költségvetési finanszírozási jogviszonyok fennállását. Az, hogy valamely egyházi intézmény egy közfeladatot folyamatosan vagy több éven keresztül lát el, önmagában nem jelenti ugyanazon finanszírozási jogviszony folyamatos fennállását. Az egyes finanszírozási időszakokhoz kapcsolódó jogosultságokat és közjogi kötöttségeket ezért úgy kell meghatározni, hogy azok tartalma és időbeli hatálya, valamint az adott jogviszony lezárásának időpontja egyértelműen megállapítható legyen.

Különös jelentősége van ennek a fejlesztési és beruházási támogatásoknál. A támogatási összeg felhasználása és pénzügyi elszámolása lezárulhat úgy, hogy a kedvezményezettet a támogatott beruházással kapcsolatban további fenntartási, használati vagy más közjogi kötöttség terheli. Ilyen esetben a beszámoló elfogadása vagy a támogatási összeg teljes felhasználása önmagában nem jelenti a finanszírozási jogviszony lezárását. A különös szabályoknak ezért egyértelműen meg kell határozniuk a pénzügyi teljesítést követően fennmaradó kötöttségek tartalmát,

időtartamát és megsértésük jogkövetkezményeit, a finanszírozási jogviszony pedig akkor zárul le, amikor az utolsó, abból eredő közjogi kööttség is megszűnik.

A támogatás jogi formájától függetlenül egyértelműen meg kell határozni a támogatás jogcímét és célját, a kedvezményezettet terhelő közjogi kööttségeket, azok időtartamát, az ellenőrzés tárgyát, valamint a kööttségek megsértéséhez kapcsolódó jogkövetkezményeket. Ez az egyedi támogatási döntésekre és a támogatási szerződéssel létrejövő jogviszonyokra egyaránt irányadó anélkül, hogy ezeket önálló finanszírozási típusként kellene kezelni.

A költségvetési támogatások jogviszony-specifikus reformja ezért elsősorban a támogatási jogviszony időbeli határainak pontosabb meghatározását igényli. Közfeladat-finanszírozás esetén el kell választani a közfeladat tartós ellátását az egyes finanszírozási jogviszonyok fennállásától, míg fejlesztési és beruházási támogatásoknál egyértelműen rendezni kell a pénzügyi elszámolást követően fennmaradó közjogi kööttségek tartalmát, időtartamát és megsértésük jogkövetkezményeit.

3.2. A hitéleti finanszírozás és az állami ellenőrzés határának pontosítása

A hitéleti finanszírozás esetében az állami eredetű juttatás önmagában nem alapozza meg annak későbbi felhasználására kiterjedő állami ellenőrzést. Ha a juttatás a törvény alapján hitéleti bevételnek minősül, felhasználása az egyházi autonómia körébe tartozik és nem képezheti állami felhasználási ellenőrzés tárgyát. Ebben a tekintetben tehát nem az ellenőrzési garanciák hiánya, hanem a hitéleti bevételekre vonatkozó törvényi korlát érvényesül.

Jogviszony-specifikus pontosítás azokban az esetekben indokolt, amelyekben a finanszírozás jogcíméből vagy rendeltetéséből nem állapítható meg egyértelműen, hogy a juttatás hitéleti vagy nem hitéleti bevételnek minősül. A szabályozásnak ezért egyértelművé kell tennie a minősítés alapját, különösen akkor, ha ugyanazon finanszírozási konstrukció hitéleti és nem hitéleti célokat egyaránt érint. A minősítéshez kell igazodnia annak is, hogy a juttatáshoz milyen közjogi kööttség és milyen állami ellenőrzés kapcsolódhat.

A hitéleti bevételként történő minősítés ugyanakkor nem zárja ki a juttatás folyósítását megelőző vagy ahhoz kapcsolódó törvényi feltételek ellenőrzését. Az állam vizsgálhatja például, hogy a jogosult megfelel-e a juttatás törvényi feltételeinek, illetve az összeg megállapítása és folyósítása jogszerűen történt-e. Ettől el kell választani az összeg egyházi felhasználásának ellenőrzését, amely hitéleti bevétel esetén már nem tartozik az állami kontroll körébe.

A reform célja ezért nem a hitéleti finanszírozás ellenőrzésének kiterjesztése, hanem annak egyértelmű meghatározása, hogy mely juttatások minősülnek hitéleti bevételnek, és e minősítéshez milyen ellenőrzési jogkövetkezmények kapcsolódnak.

3.3. Az szja-rendelkezés szabályozása

Az szja meghatározott részéről történő rendelkezés *sui generis* közpénzügyi finanszírozási jogviszony, amelynek szabályozása a rendelkezés érvényességét, az egyházi jogosultság feltételeit és az összeg átutalását adójogi szabályokhoz köti. A kritikai vizsgálat e körben nem tárt fel olyan szabályozási hiányosságot, amely a konstrukció érdemi átalakítását indokolná.

A finanszírozási jogviszony sajátossága, hogy az állami ellenőrzés a rendelkezés érvényességének és a jogosultság törvényi feltételeinek vizsgálatára terjed ki, míg az egyházi jogosulthoz átutalt, hitéleti bevételnek minősülő összeg későbbi felhasználása nem képezi állami felhasználási ellenőrzés tárgyát. Ez nem garanciális hiányosság, hanem a hitéleti bevételekre vonatkozó törvényi ellenőrzési korlát következménye. Az szja-rendelkezés tekintetében ezért önálló jogviszony-specifikus reform nem indokolt.

3.4. Az adómentességek és adókedvezmények szabályozása

Az egyházi jogalanyokat érintő adómentességek és adókedvezmények eltérő adónemekhez és eltérő adójogi tényállásokhoz kapcsolódnak. Az egyes konstrukciók jogosultsági és ellenőrzési szabályainak különbsége ezért önmagában nem jelent szabályozási hiányosságot, ha az eltérést az adott adónem tárgya, funkciója vagy más adójogi sajátossága indokolja. A kritikai vizsgálat alapján így nem indokolt az adómentességek és adókedvezmények feltételeinek egységesítése vagy közös ellenőrzési rendszer kialakítása.

Ezek sajátossága, hogy az állami ellenőrzés tárgya a mentesség vagy kedvezmény igénybevételéhez előírt törvényi feltételek fennállása. Ha ezek a feltételek teljesülnek, az adójogi jogviszonyból önmagában nem következik az egyházi jogalanynál maradó vagyoni előny későbbi felhasználásának állami ellenőrzése. A közpénzügyi kontroll tehát ebben a körben a jogosultsági feltételek ellenőrzésére korlátozódik. Az adómentességek és adókedvezmények tekintetében a kritikai vizsgálat nem tárt fel olyan jogviszony-specifikus szabályozási problémát, amely önálló *de lege ferenda* beavatkozást indokolna.

3.5. A vagyonalapú finanszírozás reformja

A nemzeti vagyon ingyenes átruházására vonatkozó általános vagyonvédelmi szabályok alapvető átalakítása nem indokolt. A jogviszony-specifikus reformot azokra a kérdésekre kell korlátozni, amelyekben a kritikai vizsgálat a vagyonjuttatáshoz kapcsolódó közjogi kötöttségek tartalmának, időbeli vagy tárgyi hatályának, illetve a finanszírozási jogviszony lezárásának bizonytalanságát tárta fel.

A vagyonátruházás jogalapját képező szabályozásnak vagy egyedi aktusnak egyértelműen meg kell határoznia a juttatás rendeltetését, valamint az átadott vagyonhoz kapcsolódó közjogi kötöttségeket. Ilyen lehet különösen a meghatározott célú használat, a fenntartás, az

elidegenítés vagy a megterhelés korlátozása. Ezen kötétségek esetében nem elegendő azok puszta előírása: meg kell határozni időtartamukat, megszűnésük feltételeit és megsértésük jogkövetkezményeit is. A tulajdonjog átruházása önmagában nem zárja le a finanszírozási jogviszonyt, ha az átadott vagyonhoz kapcsolódó közjogi kötétség továbbra is fennáll.

Külön szabályozást igényel a közjogi kötétség tárgyi továbbélése. Ha az ingyenesen átadott vagyonelem a kötétség fennállása alatt átalakul, elidegenítésre kerül, vagy helyébe más vagyoni érték lép, a szabályozásnak meg kell határoznia, hogy a kötétség milyen feltételek mellett terjed ki a helyettesítő vagyoni értékre (*surrogatum*). Ugyanígy rendezni kell, hogy az átadott vagyonból származó hozadék (*fructus*) milyen esetben kerülhet a kötétség hatálya alá. A továbbélés nem alapozható pusztán a vagyonelem korábbi állami eredetére vagy az eredeti és az új vagyoni érték közötti gazdasági kapcsolatra, ahhoz az eredeti kötétség tartalmából vagy kifejezett jogszabályi rendelkezésből azonosítható jogalap szükséges.

A szabályozásnak a vagyon visszaszállása esetére alkalmazandó elszámolási szabályokat is egyértelműen meg kell határoznia. Különösen rendezni kell az egyházi forrásból végzett értéknövelő beruházások elszámolását, valamint el kell választani a rendeltetésszerű használatból eredő természetes értékcsökkenést attól az értékvesztéstől vagy károsodástól, amely valamely közjogi kötétség megsértésére vezethető vissza. Az Eftv. 11/A. § (3) bekezdése egy meghatározott körben már tartalmaz szabályt az állami, önkormányzati vagy uniós támogatásból, illetve az egyházi forrásból végzett beruházások elszámolására, ezért a reformnak ehhez kapcsolódva a visszaszállás vagyoni következményeinek egyértelműségét kell biztosítania.

A nemzeti vagyon ingyenes átruházásának reformja ezért nem új vagyonértékelési módszertan kialakítását vagy valamennyi vagyonjuttatás egységes szabályozását igényli. A szükséges jogalkotási beavatkozás arra irányul, hogy egyértelműen meghatározható legyen: milyen közjogi kötétségek terhelik az átadott vagyont, azok meddig állnak fenn, milyen feltételek mellett terjednek ki a helyébe lépő vagyoni értékre vagy annak hozadékára, és milyen elszámolási szabályok alkalmazandók a vagyon visszaszállásakor.

4. Az autonóm finanszírozás szerepének erősítése - Az adományösztönzés szabályozási lehetőségei

De lege ferenda az autonóm egyházi forrásképzés ösztönzésének⁵⁸⁵ egyik lehetséges eszköze az adományozó oldalán érvényesülő adójogi kedvezmények felülvizsgálata és indokolt esetben alkalmazási lehetőségük bővítése. Az adományozáshoz kapcsolódó állami ösztönző ugyanakkor nem változtatja meg az alapul szolgáló jogviszony magánjogi természetét: az egyház által megszerzett adomány autonóm forrás marad akkor is, ha az adományozó oldalán annak teljesítéséhez adójogi kedvezmény kapcsolódik.

Az autonóm forrásképzés fejlesztésének konkrét *de lege ferenda* iránya lehet a digitális adományozás szabályozási környezetének felülvizsgálata. A külföldi gyakorlat azt mutatja, hogy az online adományozási felületek és egyéb digitális megoldások az egyházi adománygyűjtés ténylegesen alkalmazott eszközeivé válhatnak. A Church of England például szervesen támogatja ezeknek a megoldásoknak az alkalmazását és az online, valamint érintésmentes adományozáshoz központi szakmai és technikai támogatást biztosít az egyházközségek számára.⁵⁸⁶ *De lege ferenda* ezért olyan technológiasemleges szabályozási környezet kialakítása indokolt, amely biztosítja, hogy az adomány jogi minősítését és az ahhoz kapcsolódó adójogi ösztönző igénybevételét önmagában ne befolyásolja az, hogy a juttatás hagyományos vagy elektronikus úton történik. A szabályozásnak egyúttal lehetővé kell tennie az elektronikus úton teljesített adomány megfelelő igazolását, valamint – adójogi kedvezmény igénybevétele esetén – az ehhez szükséges adatok egyszerű és ellenőrizhető dokumentálását. Az alkalmazott digitális technika önmagában nem változtathatja meg az adomány magánforrás jellegét, és nem alapozhat meg az autonóm forrás későbbi felhasználására kiterjedő állami ellenőrzést.

A digitális adományozás szabályozásának célja így nem új finanszírozási jogviszony létrehozása, hanem az autonóm forrásszerzés technikai lehetőségeinek korszerűsítése. A szabályozásnak egyszerre kell biztosítania az elektronikus adományozás jogi egyértelműségét és igazolhatóságát, valamint az autonóm finanszírozás és az ahhoz esetlegesen kapcsolódó adójogi ösztönző közpénzügyi jogi elhatárolását.

Az autonóm finanszírozásra vonatkozó javaslatok a rendszerszintű és jogviszony-specifikus közpénzügyi reformoktól eltérően nem a kritikai vizsgálat során feltárt szabályozási

⁵⁸⁵ ANHEIER, Helmut K.: *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*. London – New York, Routledge, 2014, 97–105, 193–196, 269–272.

⁵⁸⁶ Church of England: *Digital Giving; How to get started with digital giving*. A Church of England az online, QR-kódos, érintésmentes bankkártyás és mobileszközös adományozást egyaránt alkalmazza és intézményesen támogatja; 2025-ben az egyházak ezeken a digitális csatornákon közel 25 millió GBP adománybevételt értek el. [How to get started with digital giving | The Church of England](#) [2026.08.20.]

hiányosságok korrekciójára, hanem az autonóm forrásképzés közvetett közpénzügyi jelentőségéből következő fejlesztési lehetőségek meghatározására irányulnak.

5. A reformprogram normatív megvalósítása

A *de lege ferenda* javaslatok megvalósítása nem igényli az állami egyházfinanszírozás valamennyi szabályának egyetlen, egységes rendszerbe történő áthelyezését. A kutatás eredményei alapján a különböző finanszírozási jogviszonyok eltérő jogi természete indokolja, hogy a költségvetési, adójogi és vagyoni konstrukciókra továbbra is az adott jogterület saját szabályai vonatkozzanak. A normatív reform feladata ezért nem a különös szabályozások kiváltása, hanem a több finanszírozási jogviszonyt érintő közös kérdések rendezése és az egyes jogviszonyoknál feltárt konkrét szabályozási bizonytalanságok megszüntetése.

5.1. A kodifikációs koncepció

A reform normatív megvalósítása két jogalkotási megoldással képzelhető el. Az egyik egy új, önálló, az állami egyházfinanszírozás közpénzügyi jogi alapjait rendező törvény megalkotása, amely kizárólag a több finanszírozási jogviszonyban közösen jelentkező kérdéseket szabályozná. A másik a hatályos egyházügyi, államháztartási, adójogi és vagyoni jogi szabályok összehangolt módosítása, amelyben ugyanezek a rendelkezések az egyes jogterületek szabályozásába épülnének be.

Új egyházfinanszírozási kódex megalkotása esetén annak tárgya nem valamennyi egyházfinanszírozási jogviszony részletes szabályozása lenne. A közös szabályozási körbe elsősorban a közpénzügyi finanszírozási jogviszonyok normatív elhatárolása, a finanszírozási jogviszony lezárásának közös ismérve, a közjogi kötöttségek *surrogatumra* és *fructusra* történő kiterjedésének feltételei, a közjogi kötöttséghez igazodó ellenőrzési és jogérvényesítési követelmény, a finanszírozási jogviszonyból eredő és az önálló törvényi ellenőrzési hatáskör elhatárolása, valamint az egyedi mérlegelésen alapuló finanszírozási döntések átláthatóságának és indokolási követelményeinek pontosítása tartozhatna.

A költségvetési támogatások, az adómentességek és adókedvezmények, az szja-rendeletkezés, valamint a nemzeti vagyon ingyenes átruházásának részletes szabályait ugyanakkor továbbra is az adott jogviszonyokra irányadó különös jogszabályokban indokolt fenntartani. A közös szabályozás nem írhatja felül azokat az eltéréseket, amelyek az adott jogviszony jogi természetéből vagy rendeltetéséből következnek. Ugyanez irányadó az ellenőrzési és jogérvényesítési eszközökre: azok konkrét formáját nem általános egyházfinanszírozási szabálynak, hanem az adott közjogi kötöttséghez igazodó különös rendelkezésnek kell meghatároznia.

Az összehangolt törvénymódosítás előnye ezzel szemben az lehet, hogy a reformok közvetlenül azokba a jogszabályokba épülnek be, amelyek az adott finanszírozási jogviszonyt jelenleg is szabályozzák. Ebben az esetben azonban biztosítani kell, hogy a rendszerszintű kérdések az egyes jogterületeken azonos tartalommal jelenjenek meg. Különösen a finanszírozási jogviszony lezárásának ismérve és az ellenőrzési jogalapok elhatárolása nem kaphat egymással ellentétes jelentést az államháztartási, vagyoni jogi vagy egyházügyi szabályozásban.

A két jogalkotási megoldás közötti választás ezért elsősorban kodifikációs-technikai kérdés. A kutatás eredményeiből nem következik szükségszerűen új önálló egyházfinanszírozási törvény megalkotása. A reform eredményességét nem a szabályozás formai egysége, hanem az határozza meg, hogy a feltárt normatív bizonytalanságok egyértelmű, egymással összehangolt rendelkezésekkel rendeződnek-e.

5.2. Az egyes finanszírozási jogviszonyok reformprogramja

A rendszerszintű szabályok mellett célzott módosítás szükséges azoknál a finanszírozási jogviszonyoknál, amelyek tekintetében a kritikai vizsgálat konkrét szabályozási problémát azonosított. A költségvetési támogatásoknál elsősorban a finanszírozási jogviszony időbeli határainak és a pénzügyi elszámolást követően fennmaradó közjogi kötöttségeknek a pontosítása indokolt. A hitéleti finanszírozásnál a hitéleti és nem hitéleti bevételek minősítésének kell egyértelműnek lennie azokban az esetekben, amelyekben e minősítés az állami ellenőrzés terjedelmét is meghatározza. A nemzeti vagyon ingyenes átruházásánál pedig a közjogi kötöttségek időbeli és tárgyi hatálya, a *surrogatum* és a *fructus* jogi sorsa, valamint a vagyon visszaszállásához kapcsolódó elszámolás igényel pontosabb szabályozást.

Ezzel szemben azoknál a finanszírozási jogviszonyoknál, amelyeknél a kritikai vizsgálat nem tárt fel önálló normatív hiányosságot, nem indokolt pusztán a reformprogram teljessége érdekében jogalkotási beavatkozást javasolni. Így az szja-rendelet, valamint az adómentességek és adókedvezmények esetében a hatályos konstrukciók alapvető átalakítását a kritikai értékelés nem indokolta.

Az autonóm finanszírozás tekintetében a normatív megvalósítás eltérő természetű. Ezeket a jogviszonyokat nem indokolt a közpénzügyi finanszírozás szabályozási rendszerébe beemelni. A jogalkotási feladat ehelyett annak biztosítása, hogy a magánjogi, adójogi és gazdasági szabályozási környezet lehetővé tegye az autonóm forrásképzést, ugyanakkor az autonóm és a közpénzügyi források elhatárolása egyértelmű maradjon.

5.3. A reform normatív korlátai

A jogalkotási megoldástól függetlenül a reform nem eredményezheti az eltérő finanszírozási jogviszonyok indokolatlan egységesítését, és nem terjesztheti ki az állami ellenőrzést olyan

bevételekre vagy tevékenységekre, amelyek az egyházi autonómia körébe tartoznak. A közös szabályozásnak ezért minden esetben meg kell őriznie az adott jogviszony jogi természetéből következő különbségeket.

A reform megvalósítása során figyelembe kell venni továbbá Magyarország alkotmányos és nemzetközi jogi kötelezettségeit. A közpénzek és a nemzeti vagyon védelméhez kapcsolódó követelmények mellett érvényesülnie kell az egyházi autonómia és az állami világnézeti semlegesség követelményeinek, továbbá a szabályozás nem kerülhet ellentétbe a Vatikáni Megállapodásból eredő kötelezettségekkel.

+++

BIBLIOGRÁFIA

MAGYAR BIBLIOGRÁFIA

I. Magyar szakirodalom

- ÁDÁM Antal: *Az állami egyházjogról*. JURA, 2000/1–2. 26.
- ÁDÁM Antal: *Bölcselet, vallás, állami egyházjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.
- ANKA László: *Apponyi Albert gróf és a kongruatörvények*. Egyháztörténeti Szemle, 11. évf., 2010/1., 51–65.
- BÁGER Gusztáv: *A holland integritási módszertan és alkalmazása*. In: KLOTZ Péter (szerk.): *Közszolgálati integritás*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 70–75.
- BALOGH Margit: *Regnum et sacerdotium – állam és egyház történetileg változó viszonyai Magyarországon*. Vallástudományi Szemle, 2010/4. 9-28.
- BALOGH Margit: *„Isten szabad ege alatt” – Az egyházak Magyarországon 1945 és 1948 között*. In: BALOGH Margit (szerk.): *Felekezetek, egyházpolitika, identitás Magyarországon és Szlovákiában 1945 után*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2008., 50-52.
- BENCZE Márta: *Az egyházi közoktatás állami finanszírozása* IN: BAKÓ Szilvia - BENCZE Márta - KÖVÁRINÉ BENKŐ Ingrid - PAPP Kornél - SZÜDI János - UJHÁZI Lóránd - ZSUGYEL János: *Egyházi fenntartású nevelési-oktatási intézmények kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009., 292..
- BENCSIK András: *Gondolatok a pénzügyi jogviszonyokról, különös tekintettel a polgári jogi relációktól való elhatárolási kérdésekre* <https://jogaszegylet.hu/wp-content/uploads/2025/09/Bencsik-Andras.pdf> [2026.04.02.]
- BENDE-SZABÓ Gábor: *Állami vagyonjog – civilisztika*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
- BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás jogi keretei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
- BENKŐ János: *Az intézményi integritás fejlesztésének keretei és lehetőségei*. In: KLOTZ Péter (szerk.): *Közszolgálati integritás*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.
- BÉKÉS Balázs - HALÁSZ Zsolt - SZABÓ Ildikó - VARGA Erzsébet: *A jövedelem- és vagyoni típusú adók*. Budapest, Wolters Kluwer, 2022
- BODNÁR Kriszta (szerk.): *Útmutató az Alaptörvényhez*. ORAC Kiadó Kft., Budapest, 2023. Az Alaptörvény VII., XV. és 39. cikkéhez írt kommentár. <https://jogkodex.hu/doc/7265264> [2026.07.29.]

- BORSA Dominika: *Önálló közpénzügyi fejezet létjogosultsága a hatályos magyar alkotmányban*. Közjogi Szemle, 2008/2., 46–51.
- CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020.
- CSORBA László: *A vallásalap „jogi természete”. Az egyházi vagyon jogi problémája a polgári átalakulás korának Magyarországon, 1782–1918*. ELTE Bölcsészettudományi Kar, Művelődéstörténeti Tanszék, Budapest, 1999.
- CSORBA László: *Jogvédelem vagy kiváltságvédelem? Danielik János az egyházi vagyon „jogi természetéről” 1848-ban*. In: SARNYAI Csaba Máté (szerk.): *Állam és Egyház a polgári átalakulás korában Magyarországon 1848–1918*. METEM, Budapest, 2001.
- DOMOKOS László (szerk.): *Közpénzügyi ellenőrzés*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016.
- DOMOKOS László – MÉSZÁROS Leila – SZAKÁCS Gyula: *A jó kormányzás támogatásának fundamentumai – Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete, jogosítványai, függetlensége*. Állami Számvevőszék, 2016.
- DOMOKOS László – PULAY Gyula – PÁLYI Katalin – NÉMETH Erzsébet – MÉSZÁROS Leila: *A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz*. Állami Számvevőszék, 2016.
- ENDREFFY Zoltán - WILDMANN János - RUFF Tibor - SCHWEITZER Gábor: *Egyház és autonómia*, Fundamentum, 2004/2., 53-67.
- ERDŐ Péter: *A magyar elválasztási modell alapelvei a katolikus egyház szemszögéből*. In: FORRAI Tamás (szerk.): *Az állam és az egyház elválasztása*. Budapest, 1995., 96-102.
- ERDŐ Péter: *Az egyház új jogi helyzete Magyarországon*. Katolikus Szemle, 1990. 42. sz.
- ERDŐ Péter: *Egyházjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2005.
- ERDŐ Péter – SCHANDA Balázs: *Egyház és vallás a mai magyar jogban*. Szent István Társulat, Budapest, 1993.
- ERDŐS Éva: *Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái*. In: ERDŐS Éva (szerk.): *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010., 132-133.
- FÁBIÁN Ferenc: *Az öröklési szerződés. A halál esetére szóló ajándékozás. Rendelkezés a várt örökségről*. In: SÁNDOR István (szerk.): *Polgári jog III. – Az öröklési jog, a családi jog*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2021., 48-54.
- FAZEKAS Csaba: *Egyházfinanszírozás Magyarországon*. In: FAZEKAS Csaba (szerk.): *Miskolci Politikatudományi Évkönyv I.* Miskolci Egyetem, Miskolc, 2008. 70-83.
- <https://www.academia.edu/20556156/Egyh%C3%A1zfinansz%C3%ADroz%C3%A1s>

[Magyarorsz%C3%A1gon_In_Miskolci_Politikatudom%C3%A1nyi_%C3%89vk%C3%B6nyv_I_Miskolc_2008](#) [2026.07.31.]

FAZEKAS Csaba: *Tanulmányok és forrásközlések a 19. századi egyháztörténetből, (1997–2002)*, Miskolc, 2003. <https://vmek.oszk.hu/02200/02214/index.phtml> [2026.06.01.]

FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás Magyarországon.*
https://www.mtak.hu/interreg/kotet2/20_fedor.pdf [2024.07.09.]

FÖLDES Gábor – NAGY Tibor: *Az adótan és az adójog általános része.* In: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007., 367.

GERGELY Jenő: *A Horthy-korszak egyházai.* In: Kollega Tarsoly István (szerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet: Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság.* Babits Kiadó, Szekszárd, 1997 (nincs oldalszámozás)
<https://vmek.oszk.hu/02100/02185/html/248.html> [2025.05.02.]

GERGELY Jenő: *A demokratizálódás kudarca(i) (1945–1956).* In: KOLLEGA TARSOLY István (szerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet.* Szekszárd: Babits Kiadó, 1997. (nincs oldalszámozás) [Magyarország a XX. században / A demokratizálódás kudarca\(i\) \(1945–1956\)](#) [2026.05.02.]

GLOVICZKI Zoltán: *Egyházi felsőoktatás az ezredforduló után.* Publico, 2021/3., 62-75.

GYIRÁN Zoltán: *Feladatfinanszírozás régen és ma.* Jegyző, 2012/6, 9-11.

GYÖRFI Tamás: *Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban.* Jogelméleti Szemle, 2003/3.

HALÁSZ Zsolt: *The European Investment Bank: An EU Institution Facing Challenges and Real European Added Value.* Hungarian Yearbook Of International Law And European Law, 2019/7. 327-345.

HALÁSZ Zsolt: *Néhány gondolat az alkotmányos költségvetési szabályozásról.* In: HALUSTYIK Anna - KLICSU László (szerk.): *Cooperatrici veritatis: Ünnepi kötet Tersztyánszkné Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából.* Budapest, Pázmány Press, 2015., 229-242.

HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *A magyar államháztartás szabályozása.* In: HALUSTYIK Anna (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Pázmány Press, Budapest, 2013.

HALÁSZ Zsolt – KLICSU László: *Költségvetési jog.* Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2023.

HALÁSZ Zsolt - SZABÓ Ildikó - VARGA Erzsébet: *Adótan és adóeljárás.* Budapest, Wolters Kluwer, 2023.

- HEGYI Géza: *Az egyházi tized dologi és személyi vonatkozásai a középkori erdélyi egyházmegyében (1199–1556)*. Doktori értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2026.
<https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/0dcca68-719f-47fe-8cbb-277c9c8dd61c/content> [2026.07.29.]
- HERGER Csabáné: *Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2010. 145-198.
- HERGER Csabáné: *Szabad egyház szabad államban – A katolikus autonómi mozgalom a 19. századi Magyarországon*, JURA, 2008/1. 22-35.
- HORVÁTH M. Tamás: *Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben*. In: NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (szerk.): *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Aula Kiadó, Budapest, 2000., 112-143.
- KÁLMÁN János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*. Állam- és Jogtudomány, LXVI. évf., 2025/3., 111-134.
- KLICSU László: *A gazdasági alkotmányosság alapjai*. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020., 959-990.
- KÖBEL Szilvia: *A vallási közösségek működésének strukturált szabályozása az egyházügyi törvényben*. Magyar Jog, LXVIII. évf., 2021/4., 247-255.
- KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2019.
- KUMINETZ Géza: *Az egyházi vagyonjog alapjai*. Veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola, Veszprém, 1995.
- KUKORELLI István: *Az Alaptörvény és az egyházakról szóló sarkalatos törvény kapcsolata*. In: ERDÉLYI László (szerk.): *Egyházügyi, vallásszabadsági tudományos konferencia. Konferenciakötet*. Boldog Élet Alapítvány, Budapest, 2011., 25-27.
- KÜHRNER László: *Az állam semlegességéről*. Magyar Jog, 2019/9., 515-521.
- LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános tana*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1997.
- LEFKÁNITS György: *Az egyházra vonatkozó szabályozás Franciaországban*. Acta Humana, 2000. (11. évf.) 39–40. szám, 95.
- LENGYEL Nóra Zsuzsanna: *Az egyházak és az egyházi intézmények finanszírozása Magyarországon*
https://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/04_egyhazi_intezmenyek.pdf [2026.04.05.] 26-34.

- LENGYEL Nóra Zsuzsanna: *Kinek jár az egyházi 1%? A bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek az adóátírányításos rendszerben.* Alkotmánybírósági Szemle, 2017/1., 112–125. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6860132> [2024.05.02.]
- LENTNER Csaba: *Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusa.* JURA, 2017/2., 109-117.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan.* Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2013.
- LENTNER Csaba (szerk.): *Közpénzügyek.* Dialóg Campus, Budapest, 2018.
- MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka: *Pénzügyi igazgatás.* Budapest, KSZK-MKI, 2008.
- MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka: *Az elektronikus ügyintézés kérdései.* In: LILLINÉ FECZ Ildikó (szerk.): *Költségvetési szervek gazdálkodása.* Budapest, Verlag Dashöfer Szakkiadó Kft, 2004. 25-50.
- MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka: *A KET.* In: LILLINÉ FECZ ILDIKÓ (szerk.): *Költségvetési szervek gazdálkodása.* Budapest, Verlag Dashöfer Szakkiadó Kft, 2004., 38-62.
- MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka – VÉRTESY László: *Közigazgatás, ellenörzés, gazdálkodás.* Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2013 [2026.07.21.]
- MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet.* Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 181–185.
- MIHÁLYI Péter: *Privatizáció és államosítás Magyarországon a 17–18. században.* Közgazdasági Szemle, LXIII. évf., 2016. november (pp. 1217-1245.) https://real.mtak.hu/42265/1/04_Mihalyi_PeterA_u.pdf [2026.04.07.]
- MOLNÁR András: *Az egyházi jogi személyek helye a polgári jog rendszerében.* Magyar Jog, 2017/3., 129-138.
- PACZOLAY Péter: *A lelkiismereti és vallásszabadság.* In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 559.
- PÁHI Barbara: *Az egyházi jogi személyek gazdálkodása,* Miskolci Jogtudó, 2021/2. szám 39–50. https://jogtudo.uni-miskolc.hu/files/15415/5_P%C3%A1hi_Az%20egy%C3%A1zizogisz_v%C3%A9glege_s.pdf [2024.03.08.]
- PAPP Tekla: *Imperfecta jogi személyek a magyar magánjogban.* https://omkm.uni-nke.hu/document/omkm-uni-nke-hu/Prof%20Dr%20Papp%20Tekla_%20Imperfectajogiszem%C3%A9lyekamagyarmag%C3%A1njogban%C3%96MKM.pdf [2026.02.26.]

- PÉTERI Gábor – SZILÁGYI Bernadett: *Egyházak a köznevelési költségvetésben*. Debreceni Egyetem, 2022.
https://www.researchgate.net/publication/363797420_Egyhazak_a_koznevelési_koltsegetesben [2024.07.04.]
- PFEFFER Zsolt: *A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból*, Miskolci Jogi Szemle, 2016/2., 96-110.
- RÁCZ Kálmán: *Esztergomi érsekség kontra csehszlovák állam – egyházi birtokperек a hágai bíróság előtt (1. rész)*. Fórum Társadalomtudományi Szemle, 2004/2. [RÁCZ Kálmán: Esztergomi érsekség kontra csehszlovák állam – egyházi birtokperек a hágai bíróság előtt \(1. rész\) - Fórum Társadalomtudományi Szemle](#) [2026.06.01.]
- RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*. Glossa Iuridica – Jogi Szakmai Folyóirat, 2011/1., 1-23
- RIXER Ádám: *Egyházak és vallási célú egyesületek gazdálkodása*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012., 221.
- SALACZ Gábor: *Egyház és állam Magyarországon a dualizmus korában (1867–1918)*. Aurora Könyvek, München, 1974.
- SCHANDA Balázs: *Állam és egyház Németországban*. Acta Humana, 2000. 39-40. sz.105.
- SCHANDA Balázs: *Állami egyházjog. Vallásszabadság és vallási közösségek a mai magyar jogban*. Pázmány Press, Budapest, 2012.
- SCHANDA Balázs: *Állami egyházjogi modellek Európában – konvergencia és különbségek*, Magyar Tudomány 180. évf., 2019/6. 813-821.
- SCHANDA Balázs: *Az egyházi jogi személyiség új törvényi szabályozása Magyarországon*. Kánonjog, 2012. 14. sz. 107-114.
- SCHANDA Balázs: *A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2018.
<https://ijoten.hu/szocikk/a-gondolat-a-lelkiismeret-es-a-vallas-szabadsaga> [2024.03.06.]
- SCHANDA Balázs: *A kormány és az egyházak közötti megállapodások jogi értéke*, Jogtudományi Közlöny, 2001/4., 193-196.
- SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- SCHANDA Balázs: *Modellek az állam és az egyház viszonyában*. Társadalmi Szemle 1995/5., 35-43.
- SCHANDA Balázs: *The Financing of Religious Communities in Hungary*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de*

- l'Union européenne.* Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009.
https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf
 [2026.04.04.] 195-202.
- SCHANDA Balázs: *Financing of Churches and Religious Communities in Hungary.* Ius Ecclesiae, XXI. évf., 2009/3., 653–668.
<https://www.iusecclesiae.it/article/view/1737/326> [2024.11.04.]
- SCHANDA Balázs: *A vallási közösségek hitéleti támogatása a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlásával.* Jogtudományi Közlöny, 2026/5. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2917986>
 [2026.07.29.] 197-206.
- SCHANDA Balázs: *Vallásszabadság és egyenlő bánásmód a magyar jogrendszerbe.* Jogtudományi Közlöny 2005/12. (60. évf.), 517-523.
- SCHLOSSER Annamária – CSÍZI István: *Egyházak az öröklési jogban.* Közjegyzők Közlönye, 2007/10., 14–21.
- SIMON István: *Az egyházfinanszírozás struktúrája.* In: KIRÁLY Miklós – RÁCZ Lajos (szerk.): *Állam – egyház és az egyetemalapító Pázmány.* Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2010., 94.
- SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I. A pénzügyi jogi norma, a pénzügyi jogviszony.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog II. Közpénzügyek.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2021.
- SOLYMOSI László: *Egyházi és világi (földesúri) mortuarium a 11–14. századi Magyarországon.* Századok, 121. évf. (1987) 547–583.
https://library.hungaricana.hu/hu/view/Szazadok_1987/?pg=556&layout=s [2026.04.04.]
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 490–510.
- SZABLICS Bálint (szerk.): *Gyakorlat a közpénzügyi ellenőrzésben.* Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2018.
- SZABÓ Ildikó: *A pénzügyi igazgatás eljárásai.* In: BOROS, Anita - PATYI, András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében.* Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 201-222.
- SZABÓ Ildikó: *Általában az államigazgatási ellenőrzésről.* In: NYIKOS, Györgyi (szerk.) *Államháztartási ellenőrzési ismeretek.* Budapest, Magyarország: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2018. 15-21.

- SZABÓ Ildikó: *Általánosságban a pénzügyi ellenőrzésről*. In: NYIKOS, Györgyi (szerk.) *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2018. 8-14.
- SZABÓ Ildikó: *Különös államháztartási ellenőrzések*. In: NYIKOS, Györgyi (szerk.) *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2018. 22-194.
- SZABÓ Ildikó: *Központi adók aránya - nemzetközi kitekintésben: A magyar adórendszer általános bemutatása uniós és nemzetközi összehasonlítással*. Új Magyar Közigazgatás 2016/9. Különszám pp. 11-18.
- SZABÓ Ildikó, SZÓLLÁTH Bernadett: *Church finance, the system of church funding and its legal regulation in an international perspective*. International Journal Of Science And Research Archive, 2026. 20(1), 533-545., DOI: 10.30574/ijrsra.2026.20.1.1493 [2026.07.24.]
- SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyház szétválasztásának lehetőségei Magyarországon*. Tudomány és Társadalom, Zempléni Múzsza, 2007. VII. év. 2. 31-41. 2007/2. <https://zemplenimuzsa.hu/tudomany-es-tarsadalom/szathmary-bela-az-allam-es-az-egyhazak-szetvalasztasanak-lehetosegei-magyarorszagon/> [2025.08.30.]
- SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyházak elválasztott működése a gyakorlatban Magyarországon*, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2010
- SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi autonómia határai*. Jogtudományi Közlöny, 2007/3. 92-96.
- SZATHMÁRY Béla: *Az egyházi fenntartású közoktatási intézmények és oktatóik állami finanszírozásának alkotmányjogi alapjai* IN: SZATHMÁRY Béla: *Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból.*, Sárospataki Teológiai Műhely, Hernád Kiadó, Sárospatak, 2010. 65.
- SZATHMÁRY Béla: *Fejezetek az állami vallás- és egyházjogból*. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2006.
- SZATHMÁRY Béla: *Magyar egyházjog*. Századvég Kiadó, Budapest 2004.
- SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései*. PhD-értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2014. <https://dea.lib.unideb.hu/handle/2437/181507> [2024.03.29.]
- SZILÁGYI Bernadett: *A saját bevételek szerepe az egyházak finanszírozásában*. Közjogi Szemle, 2014/2., 47–53. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1649383> [2024.07.01.]
- SZILÁGYI Bernadett: *Egyházi egy százalék(ok)*. Pro Futuro, 2014/1. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3035035> (letöltés: 2025.06.24.).

- SZILÁGYI Emese: *Az Alkotmánybíróság az egyházi 1%-ról*, *Közjogi Szemle*, 2017/3., 84-85.
- SZILÁGYI Emese: *Közfeladatok megoldásai - Csak jogállami út lehetséges*, *Jegyző*, 2014/5., 27-29.
- SZUROMI Szabolcs – FERENCZY Rita: *Kérdések a lelkiismereti és vallásszabadság jogát, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállását szabályozó 2011. évi CCVI. törvény alapján bejegyzett egyházak non-profit jellegéről*. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/9. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/5766779> [2025.10.19.] 349-352.
- TRÓCSÁNYI László id. – ifj. TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Az állam és az egyház kapcsolatrendszere egyes európai országokban*. MTA, Budapest, 1990.
- TRÓCSÁNYI László: ALAPTANOK. IN: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 4., átdolgozott kiadás. HVG–ORAC, Budapest, 2015.
- TROPER, Michel: *A muzulmán fátolyviselés és az oktatás semlegességének problémája Franciaországban*. *Fundamentum*, 1997/2. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9214065> (letöltés: 2025.08.05.).
- VÁRNAY Ernő: *Közpénzügyek az alkotmányban – az adóssághűség*. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/10., 483-495.
- VÉKÁS Lajos: *Öröklési jog*, Eötvös Kiadó, Budapest, 2019.
- VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, különösen az Ötödik Könyv tulajdonjogi szabályaihoz fűzött kommentárok.
- VIGVÁRI András: *Közpénzügyeink*. KJK–KERSZÖV, Budapest, 2005.
- VIGVÁRI András: *A többszintű kormányzás pénzügyi kérdései*. In: SIVÁK József – VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába*. CompLex, Budapest, 2012. 167-196.
- VÖRÖS Géza: *Állambiztonság és egyházak*. *Egyháztörténeti Szemle*, 10. évf., 2009/4., 3–19
- ZSUGYEL János (szerk.): *Közpénzügyek*. Saldo, Budapest, 2019. https://www.saldokiado.hu/custom/saldowebshop/image/data/betekinto/regiek_vegyes/_k_ozpenzugyek.pdf [2024.07.01.]

II. Magyar jogforrások

II.1. Magyarország Alaptörvénye

- **Magyarország Alaptörvénye** (2011. április 25.), különösen az I. cikk (3) bekezdése, a B) cikk (1) bekezdése, a Q) cikk, a VII. cikk, a XV. cikk, a XVI. cikk, a XIX–XX. cikk, a 36–39. cikk, a 43. cikk.

II.2. Törvények

- **1990. évi C. törvény** a helyi adókról, különösen 3. § (5) bekezdés, 31. § e) pont.
- **1990. évi XCIII. törvény** az illetékekről, különösen 5. § (1) bekezdés e) pont.
- **1991. évi LXXXII. törvény** a gépjárműadóról, különösen 5. § d) pont.
- **1991. évi XXXII. törvény** a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről, különösen a preambulum és az 1. §.
- **1993. évi III. törvény** a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról
- **1995. évi CXVII. törvény** a személyi jövedelemadóról, különösen 4/A. § és 45. §.
- **1996. évi LXXXI. törvény** a társasági adóról és az osztalékadóról, különösen 2. § (1) bekezdés g) pont, 4. § 1.a pont, 5. § (8a) bekezdés, 6. § (4) bekezdés, 7. § (1) bekezdés z) pont, 9. §.
- **1996. évi CXXVI. törvény** a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról, különösen 1–9. §, 4–8. §.
- **1997. évi XXXI. törvény** a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
- **1997. évi LXXXIII. törvény** a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól
- **1997. évi CXXIV. törvény** az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről, különösen 2. §, 3. §, 10. §, 11/A. §.
- **1997. évi CXXV. törvény** a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény módosításáról.
- **1997. évi CLIV. törvény** az egészségügyről
- **1997. évi CXL. törvény** a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről.
- **1999. évi LXX. törvény** a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint egyes vagyoni kérdésekről szóló, 1997. június 20-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről.
- **2000. évi C. törvény** a számvitelről, különösen 15–20. §, 166–169. §.
- **2001. évi LXIV. törvény** a kulturális örökség védelméről.
- **2005. évi CXXXIX. törvény** a felsőoktatásról, különösen a 139. § (5)–(7) bekezdése
- **2007. évi CVI. törvény** az állami vagyonról, különösen 36. §.
- **2007. évi CXXVII. törvény** az általános forgalmi adóról, különösen 17. § (3) bekezdés j) pont, 257/A. § (1) bekezdés a) pont, 259. § 9/A pont.
- **2010. évi CXXII. törvény** a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról, különösen 1–3. §.

- **2011. évi CXCV. törvény** a nemzeti köznevelésről, különösen 31–33. §, 35. §, 35/A–35/B. §, 46. § (3) bekezdés a) pont, 74–84. §.
- **2011. évi CCIV. törvény** a nemzeti felsőoktatásról, különösen 7. §, 84. §, 91–92. §, 117/N. §.
- **2011. évi CCVI. törvény** a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról, különösen 7. §, 7/A. §, 9–10. §, 19–20. §, 23/A. §.
- **2011. évi CXCVI. törvény** a nemzeti vagyonról, különösen 1. §, 3. §, 5. §, 7–17. §, 11–16. §, 13. §.
- **2011. évi CXCV. törvény** az államháztartásról, különösen 1–2. §, 12–22. §, 48–68. §, 87–91. §.
- **2011. évi LXVI. törvény** az Állami Számvevőszékről
- **2011. évi CXII. törvény** az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.), különösen 26–31. §
- **2013. évi V. törvény** a Polgári Törvénykönyvről, különösen 3:1. §, 3:378–3:404. §, 6:235–6:237. §, valamint az Ötödik és Hatodik Könyv
- **2013. évi CXXII. törvény** a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról, különösen 11. §, 40. §.
- **2017. évi CL. törvény** az adózás rendjéről, különösen 1–6. §, 89–140. §.
- **2017. évi CLI. törvény** az adóigazgatási rendtartásról, különösen 1–3. §.
- **2017. évi LIII. törvény** a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról
- **2019. évi LXXX. törvény** a szakképzésről
- **2022. évi XXVII. törvény** az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről
- **2022. évi XLIV. törvény** az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról.

II.3. Kormányrendeletek

- **229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet** a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról.

- **272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet** a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.
- **256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet** a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.
- **311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet** a Magyar Államkincstárról.
- **355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet** a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról.
- **368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet** az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról, különösen a 65/A–102/D. §, valamint a 84–102/B. §.
- **370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet** a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről, különösen a 3–12. §, a 9. §, valamint a 3. számú melléklet.
- **296/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet** az egyházi jogi személyek beszámolókészítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól
- **465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet** az adóigazgatási rendtartás végrehajtásáról.
- **479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet** az egyes egyéb szervezetek beszámolókészítési és könyvvezetési sajátosságairól, különösen az 1. §, valamint a 20–24. §.

II.4. Kormányhatározatok

- **1044/2001. (IV. 20.) Korm. határozat** a Magyarország Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház között 1998. december 10-én aláírt megállapodás közzétételéről.
- **1056/1999. (V. 26.) Korm. határozat** a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 1998. december 7-én létrejött megállapodás közzétételéről.
- **1057/1999. (V. 26.) Korm. határozat** a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-án létrejött megállapodás közzétételéről.
- **1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat** a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött Megállapodás közzétételéről.

II.5. Egyházi belső normák (*Corpus iuris ecclesiasticum*)

- **Codex Iuris Canonici** (1983), különösen cann. 1254–1295., 1276–1289., 1281–1288., 492–494., 1300.
- A Magyarországi Református Egyház gazdálkodásáról szóló 2013. évi IV. törvény.
- A Magyarországi Evangélikus Egyház 2016. évi VI. törvénye az egyházi háztartásról

III. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

- 9/1990. (IV. 25.) AB határozat.
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
- 4/1993. (II. 12.) AB határozat.
- 8/1993. (II. 27.) AB határozat.
- 18/1994. (III. 31.) AB határozat.
- 381/B/2004. AB határozat.
- 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
- 21/2013. (VII. 19.) AB határozat.
- 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.
- 3/2015. (II. 2.) AB határozat.
- 8/2016. (IV. 6.) AB határozat.
- 17/2017. (VII. 18.) AB határozat.
- 3/2018. (IV. 20.) AB határozat.
- 3194/2020. (VI. 11.) AB határozat.
- 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat.
- 5/2024. (II. 6.) AB határozat.

IV. KÚRIAI HATÁROZATOK

- Kúria Kfv.35004/2017/8. számú precedensképes határozat (közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata – adóügy).
- Kúria Kfv.35077/2021/5. számú precedensképes határozat (állami támogatás).
- Kúria Kfv.35189/2016/6. számú precedensképes határozat (közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata – adóügy).
- Kúria Kfv.35203/2021/4. számú precedensképes határozat (állami támogatás).
- Kúria Kfv.35285/2015/5. számú precedensképes határozat (közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata – támogatási ügy).

V. Magyar hivatalos dokumentumok

- Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató. Elérhető: https://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre_20170918.pdf [2026.01.25.]

- **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság:** *NAIH/2016/3145/2/J. sz. ügyben meghozott T/10536. sz. észrevételei és javaslatai.*
- **NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL: NAV évkönyv 2024.** Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Budapest, 2025, különösen: *Kimutatás az szja 1+1% elszámolásáról 2023-ban és 2024-ben, országosan.*
[Közlemény a 2024. évben szja 1%-os felajánlásban részesült civil kedvezményezettekről - Nemzeti Adó- és Vámhivatal](#) [2026.05.14.]
- **NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL: NAV évkönyv 2025.** Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Budapest, 2026, különösen: *Kimutatás az szja 1+1% elszámolásáról 2024-ben és 2025-ben, országosan.*
[Közlemény a 2025. évben szja 1%-os felajánlásban részesült civil kedvezményezettekről - Nemzeti Adó- és Vámhivatal](#) [2026.05.14.]
- **MINISZTERELNÖKSÉG, Egyházi és Nemzetiségi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság:** *Felhívás kérelem benyújtására EKCP-KP-1-2026 – Egyházi közösségi célú programok 2026. évi támogatása.* Budapest, 2025. október 3.
[Hivatalos kormányzati közlemény és felhívás](#)
- **BETHLEN GÁBOR ALAPKEZELŐ ZRT.: 2026. évi egyházi támogatások.**
[Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. – 2026. évi egyházi támogatások](#)

Egyéb dokumentum

- **INDOKLÁSOK TÁRA: 2026. évi 52. szám.** Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2026, 498.
[Indoklások Tára, 2026. évi 52. szám – Magyar Közlöny](#)

NEMZETKÖZI BIBLIOGRÁFIA

VI. Külföldi szakirodalom

- ALEXY, Robert – PECZENIK, Aleksander: *The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality.* Ratio Juris, Vol. 3, 1990, DOI: 10.5089/9781484331859.069.
- ANHEIER, Helmut K.: *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy.* London – New York, Routledge, 2014.
- ASTORRI, Romeo: *Le financement des confessions religieuses en Italia.* In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de*

- l'Union européenne. Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009.
https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf
 [2026.04.04.]
- AUDI, Robert: *Democratic Authority and the Separation of Church and State*. Oxford University Press, New York, 2011.
- BARAK, Aharon: *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge University Press, 2012.
- BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009.
https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf
 (2026.04.04.)
- BOADWAY, Robin – SHAH, Anwar: *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- BONNEY, Richard (ed.): *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200–1815*. Oxford University Press, Oxford, 1999., 1-505.
- CAMPENHAUSEN, Axel von – DE WALL, Heinrich: *Staatskirchenrecht*. 5. Aufl. C.H. Beck, München, 2022.
- CARDIA, Carlo: *Principi di Diritto Ecclesiastico*. Giappichelli, Torino, 2020.
- DOE, Norman: *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- DWORKIN, Ronald: *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts – London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.
- EWCOMBE, Suzanne – BARKER, Eileen: *Financing of Churches and Religious Societies in England*. In: MORAVČÍKOVÁ, Michaela – VALOVÁ, Eleonóra (eds.): *Financing of Churches and Religious Societies in the 21st Century*. Bratislava: Institute for State-Church Relations, 2010.
- FALSITTA, Gaspare: *Manuale di Diritto Tributario. Parte generale*. CEDAM, Padova, 2021. 82–86.
- HEINIG, Hans Michael: *Church Tax as a Model of Religious Financing in Germany*. German Law Journal, Vol. 19 (2018)
- KALB, Herbert: *The Financing of Religious Communities in Austria*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de*

- l'Union européenne*. Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009.
https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf
 [2026.04.04.]
- KIRCHHOF, Paul: *Staatliche Einnahmen*. In: ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band IV: *Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung*. Sechster Teil: *Die Finanzverfassung des Bundes*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1990. §88, 87–233.
- KUNER, Christopher – BYGRAVE, Lee A. – DOCKSEY, Christopher – DRECHSLER, Laura (ed): *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*. Oxford University Press, 2020.
- MACCORMICK, Neil: *Legal Reasoning and Legal Theory*. Clarendon Press/Oxford University Press, Oxford, 1994.
- MARTINKOVÁ, Jana: *The Financing of Religious Communities in Slovakia*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009.
https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf
 [2026.04.04.]
- MESSNER, Francis (ed.): *Public Funding of Religions in Europe*. Farnham: Ashgate, 2015.
- MESSNER, Francis: *Le financement des cultes en France*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009.
https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf
 [2026.04.04.]
- MIZAK, Anna – SOKOLEK, Mariusz: *Stability of the Roman Catholic Church Financing System Based on Germany*. Religions, Vol. 15, No. 4 (2024)
<https://doi.org/10.3390/rel15040413> [letöltés: 2025.07.22.]
- NJOBVU, Ecuplancia Nyumbase – KAIRA, Benjamin – CHOWA, Taonaziso: *Financial Accountability and Internal Controls in Religious Organizations: A Case Study of Holy Spirit Catholic Parish*. The International Journal of Business Management and Technology, Vol. 4, No. 3 (2020). 248-261
- PETERSEN, Jens: *The Church Tax in Germany*. 1–8. <http://www.steuer-forum-kirche.de/church-tax.pdf> [2026.06.29.]

- PISTOLESI, Francesco: *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?* In: *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XIV. évf., 2006/1.
- POTZ, Richard: *State and Church in Austria*. In: ROBBERS, Gerhard (ed.): *State and Church in the European Union*. 3rd ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019.
- ROBBERS, Gerhard: *État et Églises en République fédérale d'Allemagne*. In: ROBBERS, Gerhard (ed.): *État et Églises dans l'Union européenne*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008.
- ROBBERS, Gerhard: *Financing Religion in Germany*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009.
https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf
 [2026.04.04.]
- ROWE, Michael: *Desecration, Secularization, Restoration: Cologne's Churches during the French Revolutionary and Napoleonic Wars, 1792–1815*. German History, Vol. 42, No. 2, 2024.
- RYNKOWSKI, Michał: *Financing of Churches and Religious Communities in Poland*. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte – Berlingò, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, 2009. 279–298.,
https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf
 [2026.04.04.]
- SANDBERG, Russell – DOE, Norman: *Church–State Relations in Europe*. Religion Compass, Vol. 1, No. 5, 2007.
- SANDBERG, Russell: *Church-State Relations in Europe: From Legal Models to an Interdisciplinary Approach*. Journal of Religion in Europe, Vol. 1, No. 3, 2008.
- TETTEH, Lexis Alexander – MUDA, Paul – YAWSON, Isaac Kwafu – SUNU, Prince – AYAMGA, Timothy Azaa: *Accountability and Internal Control Practices: A Study of Church Fund Management*. Academy of Accounting and Financial Studies Journal, Vol. 25, No. 6 (2021), 1–15.
- TIPKE, Klaus: *Die Steuerrechtsordnung*. Band I: *Wissenschaftsorganisatorische, systematische und grundrechtlich-rechtsstaatliche Grundlagen*. 2. Aufl., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 2000.

- TORFS, Rik: *Church Financing – Towards a European Model?* In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009.
- TRETERA, Jiří Rajmund – HORÁK, Záboj: *The Financing of Religious Communities in the Czech Republic*. In: BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte – BERLINGÒ, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union / Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, 2009. https://www.churchstate.eu/pdf/Proceedings%20of%20the%20meeting/2006_Book.pdf (letöltés: 2026.04.04.).
- VOGEL, Klaus: Der Finanz- und Steuerstaat. In: ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band II: *Verfassungsstaat*. Vierter Teil: *Verfassungsordnung*, §30, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1992. [Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht; letöltés: 2026.07.03.]
- YOHANNA, Eunike Rhema – PUJININGSIH, Sri – JULIARDI, Dodik: *Internal Control Systems in Modern and Biblical Perspectives: Preventing Financial Fraud at the X Church in East Java*. Jurnal Riset Akuntansi dan Bisnis Airlangga, Vol. 6, No. 1 (2021) 974-991.
- ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *An Introduction to Comparative Law*. Oxford University Press, Oxford, 1998, 34–47.

VII. EURÓPAI UNIÓS JOGFORRÁSOK

VII.1. Elsődleges uniós jog

- **Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)**, különösen a 107. cikk (1) bekezdése, a 174–178. cikk, a 285–287. cikk, a 317. cikk, valamint a 325. cikk.

VII.2. Másodlagos uniós jog

- **Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete** (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- **Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete** (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról, különösen a 17–75. cikk.

- **Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1057 rendelete** (2021. június 24.) az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) létrehozásáról és az 1296/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- **Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete** (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról.
- **Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2509 rendelete** (2024. szeptember 23.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (átdolgozás) (*Financial Regulation*).

VII.3. Európai uniós programdokumentumok

- Magyarország Partnerségi Megállapodása 2014–2020.
- Magyarország Partnerségi Megállapodása 2021–2027.
- Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) 2014–2020.
- Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) 2014–2020.
- Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz (EFOP Plusz) 2021–2027.
- **Interreg V-A Szlovákia–Magyarország Együttműködési Program: Modern Monasteries** **projekt.** Elérhető: <https://interreghusk.eu/hu/projects/modernmonasteries/> [2026.07.29.]

VIII. EURÓPAI BÍRÓSÁG ÉS EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK DÖNTÉSEI

VIII.1. Európai Unió Bíróságának döntése

- **C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe**, ECLI:EU:C:2017:496, 2017. június 27.

VIII.2. Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései

- **Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. United Kingdom**, no. 7552/09, ítélet: 4 March 2014.

- **Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary**, appl. nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12, ítélet: 8 April 2014.
- **Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria**, appl. no. 40825/98, ítélet: 31 July 2008.
- **Savez crkava "Riječ života" and Others v. Croatia**, appl. no. 7798/08, ítélet: 9 December 2010.

IX. Nemzetközi standardok és nemzetközi szervezetek dokumentumai

IX.1. Nemzetközi standardok

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI): ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing. 2019, Principles 18–23. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing-1.pdf> [2026.07.29.]

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI): ISSAI 300 – Performance Audit Principles. 2019. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Performance-Audit-Principles.pdf> [2026.07.29.]

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): Internal Control – Integrated Framework. 2013. <https://www.coso.org/guidance-on-ic> [2026.07.20.]

IX.2. Nemzetközi szervezetek, egyéb külföldi testületek dokumentumai

OECD

- OECD: *Financing SMEs and Entrepreneurs 2024: An OECD Scoreboard*. OECD Publishing, Paris, 2024. <https://doi.org/10.1787/fa521246-en> [2026.07.29.]
- OECD: *OECD Digital Economy Outlook 2020*. OECD Publishing, Paris, 2020. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-digital-economy-outlook-2020_bb167041-en/full-report/component-14.html [2026.07.29.]
- OECD: *Tax Incentives for Philanthropy*. OECD Tax Policy Studies, No. 27. OECD Publishing, Paris, 2020. <https://doi.org/10.1787/df434a77-en> [2026.07.29.]

Európa Tanács Fejlesztési Bankja (Council of Europe Development Bank – CEB)

- Council of Europe Development Bank: *CEB Environmental and Social Safeguards Policy*.

- Council of Europe Development Bank: *CEB Project Monitoring and Reporting Framework*.

UNESCO

- UNESCO: *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

Világbank

- World Bank: *Financial Management Manual for World Bank Investment Project Financing Operations*.
- World Bank: *Procurement Regulations for IPF Borrowers*.

Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD)

- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Projektellenőrzési és auditeljárásokra vonatkozó szabályzatok.

Nemzetközi Valutaalap (IMF)

- INTERNATIONAL MONETARY FUND FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT: *Fiscal Transparency Handbook*., Washington, DC, IMF, 2018.

Ázsiai Fejlesztési Bank (ADB)

- Asian Development Bank (ADB): Projektellenőrzési és auditeljárásokra vonatkozó szabályzatok.

Európai Gazdasági Térség és Norvég Finanszírozási Mechanizmus

- Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2014–2021.
- Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2021–2028, Annex II.
- Agreement on the European Economic Area Financial Mechanism 2014–2021.
- Regulation on the implementation of the EEA Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 11–13.
- Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2021–2028, Chapters 12–13.
- EA & Norway Grants Civil Fund: *EEA & Norway Grants Civil Fund Opening – Summary*, 16 February 2026. [EEA & Norway Grants Civil Fund Opening – Summary | EEA Civil Society Fund in Hungary](#) [2026.07.15.]
- EEA Civil Society Fund in Hungary: *Open Call for Civil Society Organisations – Organisational Grants*, 2026. [Call text ORG Grants FINAL.docx](#) [2026.07.15.]

Európai Bizottság (EC)

- European Commission: Religious Diversity and Secular Models in Europe – Innovative Approaches to Law and Policy <https://cordis.europa.eu/project/id/244635>

UK Parliament

- The relationship between church and state in the United Kingdom, House of Commons Library <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8886/>

X. Külföldi jogforrások

Franciaország

- **Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)**, különösen L. 2111-1. cikk (a közvagyon fogalma), valamint **Code du patrimoine**, különösen L. 621-1–L. 621-42. cikkek, ezen belül L. 621-11–L. 621-15. cikkek (a műemléki védelem alatt álló ingatlanok fenntartására, karbantartására és helyreállítására vonatkozó szabályok). Elérhető:
[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074236/LEGISC_TA000006159962/2024-03-21?utm 2026.04.04.]
- **Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État**, különösen 2., 12–17. cikk.

Németország

- **Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung)**, Art. 137. Abs. 6. Elérhető: https://www.gesetze-im-internet.de/wrv/art_137.html [2026.04.02.]
- **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**, Art. 136–140. Elérhető: https://www.buzer.de/140_GG.htm [2026.04.02.]

Olaszország

- **Legge 20 maggio 1985, n. 222 – Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi**, különösen 47–48. cikk. Elérhető:
<https://www.normattiva.it/eli/id/1985/06/03/085U0222/CONSOLIDATED/20240619?utm> [2026.04.04]

Ausztria

- **Gesetz betreffend die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften (Anerkennungsgesetz)**, RGBl. Nr. 68/1874. Elérhető a RIS rendszerben [2026.06.04.]
- **Gesetz über die Erhebung von Kirchenbeiträgen im Lande Österreich (Kirchenbeitragsgesetz)**, GBlÖ Nr. 543/1939., különösen § 1. és § 3. Elérhető: https://ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Anlage=&Artikel=&FassungVom=2026-02-04&Gesetzesnummer=10009211&Paragraf=0&Uebergangsrecht=&utm_source [2026.07.29.]
- **Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG)** vom 21. Dezember 1867. Elérhető: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1867_142/ERV_1867_142.pdf [2026.06.29.]
- **Verordnung zur Durchführung und Ergänzung des Gesetzes über die Erhebung von Kirchenbeiträgen im Lande Österreich**, GBlÖ Nr. 718/1939. Elérhető: <https://www.ris.bka.gv.at/geltendefassung/bundesnormen/10009212/erhebung%20von%20kirchenbeitr%C3%83%C2%A4gen%20in%20%C3%83%E2%80%93sterreich,%20fassung%20vom%2015.07.2021.pdf> [2026.07.29.]

Csehország

- **Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (Act No. 428/2012 Coll. on Property Settlement with Churches and Religious Societies)**, különösen § 15–18., 428/2012 Sb., aktuální znění systému e-Sbírka, hatályos 2020. január 1-jétől [2026.04.04.]

Szlovákia

- **Zákon č. 218/1949 Zb. o hospodárskom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností štátom, valamint Zákon č. 370/2019 Z. z. o finančnej podpore činnosti cirkví a náboženských spoločností.** Elérhető: <https://rechtundreligion.at/2024/07/15/eng-verwoben-staatskasse-und-religion-finanzierung-der-religionsgemeinschaften-in-der-slowakei/?utm> [2026.04.04.]

Lengyelország

- **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**, 25. és 53. cikk. Elérhető: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-16798613/art-53> [2026.04.04.]
- **Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego**, Dz.U. 1950 Nr 9, poz. 87. Elérhető: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przejecie-przez-panstwo-dobr-martwej-reki-poreczenie-proboszczom-16780907> [2026.04.04.]
- **Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych**, az egyházi célú személyi jövedelemadó-felajánlás szabályozásáról. Elérhető: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych-16794311> [2026.04.04.]
- **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Fundusz Kościelny – Dotacje z Funduszu Kościelnego 2026 r.** [Fundusz Kościelny - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Portal Gov.pl](#) [2026.04.04.]

Church of England:

- *Digital Giving; How to get started with digital giving.* [How to get started with digital giving | The Church of England](#) [2026.08.20.]