

A MAGYAR NEMZETI BANK PIACFELÜGYELETI ELJÁRÁSA MINT HATÓSÁGI ELJÁRÁS

Sereg Péter¹

ABSZTRAKT

Jelen tanulmány keretei között a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB vagy Felügyelet) hatósági eljárásai közül a piacfelügyeleti eljárását szeretném eljárásjogi szempontból elemezni. Eddigi kutatásaim során a piacfelügyelet tudományos feldolgozásával nem, vagy csak rövidebb cikkek erejéig találkoztam, az elmúlt évtized jogalkalmazási gyakorlata pedig időszerűvé tette a téma tudományos megalapozását is. A piacfelügyeleti eljárás során az ügyfél sokszor nem rendelkezik megfelelő ismeretekkel az eljárás mibenlétéről, ezt figyelembe véve törekedtem egy olyan munka elkészítésére, amely segítséget nyújthat ezen személyek számára. A következőkben tekintünk át a piacfelügyeleti eljárásra vonatkozó jogszabályokat, az eljárás ügyfelét, tárgyát, menetét, speciális eljárásjogi aktusait, az eljárásban megismerhető adatokat és azok kezelését, az eljárás során megállapítható jogkövetkezményeket, és végül alkossuk meg a piacfelügyeleti eljárás fogalmát.

JEL-kódok: E58, K10

Kulcsszavak: Magyar Nemzeti Bank, jegybank, piacfelügyelet, közigazgatási hatósági eljárás

1. BEVEZETÉS

Általánosságban kijelenthető, hogy az MNB a közigazgatási hatósági eljárásai során a preventív szemléletet érvényesíti, ennek megfelelően a piacfelügyeleti eljárásaiban nem a jogsértések utólagos szankcionálása a cél, hanem a jövőbeni esetleges piacfelügyeleti kockázatok kialakulásának a megakadályozása és a kezelése.² A piacfelügyeleti eljárás egy olyan speciális hatósági eljárás, amely során

¹ Sereg Péter jogász, okleveles közgazdász, pénzügyi szakjogász, PhD-hallgató, az Igazságügyi Minisztérium Közigazgatási Államtitkári Titkárság titkárságvezetője. E-mail: drseregpeter@gmail.com.

² DR. BABAI-BELÁNSZKY TAMÁS – DR. BARNÓCZKI PÉTER – DR. KARDOS GYULA (2017): Piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi eljárások, in LEHMANN KRISTÓF – PALOTAI DÁNIEL – VIRÁG BARNABÁS (szerk.) (2017): *A magyar út – Célzott jegybanki politika*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank, 905. (a továbbiakban: Babai-Belánszky-Barnóczki-Kardos, 2017).

az MNB mint hatóság lép fel, ha a pénzügyi piac szereplői bizonyos magatartást tanúsítanak.

A piacfelügyeleti eljárás törvényi szabályait elsősorban a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Jegybanktörvény) határozza meg. A piacfelügyeleti eljárás az MNB-nek a mikroprudenciális felügyeleti tevékenységei közé tartozó³, speciális hatósági eljárása, és mint ilyen – a különös szabályoktól az általános felé haladva – vonatkoznak rá a Jegybanktörvény Piacfelügyeleti eljárásról szóló VII. fejezetének 30. alcíme, a hatósági eljárások közös szabályait tartalmazó Jegybanktörvény VI. fejezete és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) bizonyos rendelkezései is.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a piacfelügyeleti eljárás eljárásjogi vizsgálata áll jelen munka középpontjában, az eljárás során alkalmazandó anyagi jog vizsgálata annak terjedelme és komplexitása miatt nem képezi tárgyát. Tekintettel arra, hogy a kutatásom alatt nem találkoztam a piacfelügyeleti eljárás fogalmával, így célul tűztem ki, hogy a tanulmány végére egy általános fogalmat tudjak alkotni erre a speciális felügyeleti hatósági eljárásra két okból kifolyólag. Egyrészt, hogy a piacfelügyelettel nem foglalkozó, laikus személyek számára is értelmezhető legyen az eljárás mibenléte és természete, másrészt, hogy a jogász és közgazdász szakemberek számára egyértelműen meghatározhatóvá váljon, hogy milyen jellegű eljárás a piacfelügyeleti eljárás. Ehhez a fogalomismerethez eddig a piacfelügyeleti eljárás törvényi szabályainak részletes tanulmányozására volt szükség.

2. A PIACFELÜGYELETI ELJÁRÁS

2.1. A piacfelügyeleti eljárásra vonatkozó jogszabályok

Ahogy a bevezetőben is említettük, a piacfelügyeleti eljárásra – az általánostól a különös felé haladva – az Ákr., a hatósági eljárások közös szabályait tartalmazó Jegybanktörvény VI. fejezete és a Jegybanktörvény Piacfelügyeleti eljárásról szóló VII. fejezetének 30. alcíme az irányadó eljárásjogi joganyag, amelyek közül az utóbbi teljes egészében a piacfelügyeleti eljárás speciális szabályait tartalmazza. Tekintettel arra, hogy jelen munka célja a piacfelügyeleti eljárás elemzése, az Ákr.-

³ DR. KANDRÁCS CSABA – FENYVESI RÉKA – SEREGDI LÁSZLÓ – VARGA BENCE – SZEGFŰ LÁSZLÓ PÉTER (2018): Bankszabályozás és bankfelügyelés, in FÁBIÁN GERGELY – VIRÁG BARNABÁS (szerk.): *Bankok a történelemben: innovációk és válságok*. Az MNB könyvsorozata. Budapest: Magyar Nemzeti Bank, 749. (a továbbiakban: Kandrács-Fenyvesi-Seregdi-Varga-Szegfű, 2018).

nek mint mögöttes háttérjogsabálynak az ismertetése csak annyiban történik meg, amennyiben a speciális MNB hatósági eljárás bemutatása ezt megkívánja.

Az Ákr. 8. § (1) bekezdésének f) pontja kimondja, hogy az Ákr. „hatálya nem terjed ki a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)-(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyongazdálkodásról és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra.”⁴ Ennek megfelelően az MNB hatósági eljárásai úgynevezett kivett eljárásoknak minősülnek, amely azt jelenti, hogy ezekre az eljárástípusokra – főszabály szerint, általánosságban és elsődlegesen – nem az Ákr. szabályai alkalmazandóak.⁵ Ez azonban mégsem jelenti az Ákr. teljes mellőzöttségét az ilyen speciális hatósági eljárásokban, ugyanis a különös eljárási jogsabályok ilyenkor rögzítik, hogy mely esetekben lesz a különös szabály mögöttesen alkalmazandó rendelkezése az általános, Ákr.-ben található szabály.⁶

Az Ákr. ezen dogmatikai szabályát követve a Jegybanktörvény 46. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Felügyeletnek „törvényben meghatározott hatósági eljárása és ellenőrzése során az e törvényben”, és bizonyos ágazati törvényekben nem szabályozott kérdésekben az Ákr. ezen szakaszának (2) bekezdésében meghatározott rendelkezéseit megfelelően kell alkalmazni. A következő táblázatban találhatóak azok az esetkörök, amelyek esetében az Ákr. szabályait kell megfelelően alkalmazni.

4 HAJAS BARNABÁS (2020): Alapelvek és a törvény hatálya, I. fejezet. In PETRIK FERENC (szerk.) (2020): *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. 4. kiadás, I. kötet. Budapest: HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., 19. (a továbbiakban: Ákr. kommentár, 2020).

5 Ákr. kommentár, 2020:19–20; lásd még BOROS ANITA (2019): A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere, in BOROS ANITA – DARÁK PÉTER (szerk.) (2020): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: NKE. https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_190128.pdf (letöltve: 2022.15.16. (a továbbiakban: Boros, 2019), 8. o.; BALOGH-BÉKÉSI NÓRA (2019): A közigazgatási eljárásjog alapelvei, hatályai, in BOROS ANITA – DARÁK PÉTER (szerk.) (2019): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: NKE, https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_190128.pdf (letöltve: 2022. március 16., a továbbiakban: Balogh-Békési, 2019:34–35.).

6 Ákr. kommentár, 2020:19–20; lásd még: BOROS, 2019:8.; BALOGH-BÉKÉSI, 2019:34–35.

1. táblázat

Az Ákr.-nek az MNB hatósági eljárásaiban alkalmazandó szabályai

Az Ákr. szabályait kell megfelelően alkalmazni	
1.	az alapelvek szerepére, a jogszerűség elvére, a hivatalbóliság elvére, a hatékonyság elvére, az ügyfélre vonatkozó alapelvekre, a jóhiszeműség elvére és a bizalmi elvre,
2.	az eljárási képességre és a képviselőre,
2a.	a 15. § (2) bekezdésében meghatározott eljárási kötelezettségre,
3.	a hatáskör és az illetékesség vizsgálatára, a hatásköri és illetékességi vitára,
4.	a megkeresés szabályaira,
5.	az adatkezelésre, az adatok zárt kezelésére,
6.	a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékkal élő személy eljárási védelmére,
7.	a támogatóra,
8.	a szakhatóság közreműködésére,
9.	az igazolási kérelemre,
10.	az idézés általános szabályaira, az idézett személy megjelenési kötelezettségére,
11.	a tényállás tisztázására, az ügyfél nyilatkozattételre való felhívására,
12.	a tanúra, a szemlére, a szakértőre, a tolmácsra, a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésére,
13.	az eljárási cselekmények rögzítésére, a hatósági tanúra,
14.	a döntés közlésének általános szabályaira, a kézbesítési meghatalmazottra,
15.	a döntés kijavítására, a döntés kiegészítésére,
16.	a hatósági bizonyítványra, igazolványra és nyilvántartásra,
17.	a zár alá vételre és lefoglalásra,
18.	– a fellebbezés és a felügyeleti eljárás kivételével – a jogorvoslatra, az eljárási költségre vonatkozó általános szabályokra,
19.	az eljárási költség viselésére, az eljárási költség előlegezésére, az eljárási költség viseléséről szóló döntésre.

A fenti felsorolásból egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó azon esetekben hagyta meg mögöttes szabályként az Ákr. rendelkezéseinek alkalmazását az MNB hatósági eljárásaiban, amelyek kellően általánosak ahhoz, hogy alkalmazni lehessen őket. A következőkben tekintsük át a piacfelügyeleti eljárás speciális eljárásjogi jogintézményeit és fogalmait.

2.2. Az ügyfél a piacfelügyeleti eljárásban

A piacfelügyeleti eljárásnak az MNB-n kívüli, másik nélkülözhetetlen szereplője – a többi közigazgatási hatósági eljáráshoz hasonlóan – nem más, mint az ügyfél. A Jegybanktörvény 47. § (1) bekezdése kimondja, hogy „az MNB engedélyezési, ellenőrzési, fogyasztóvédelmi ellenőrzési, piacfelügyeleti eljárásában, felügyeleti ellenőrzése során, továbbá a 45. § f) pontjában meghatározott eljárásban ügyfél az,

- a) akire nézve az MNB jogot vagy kötelezettséget állapíthat meg,
- b) akit az MNB ellenőrzése alá von,
- c) aki engedélyezés iránt az MNB-hez kérelmet nyújt be,
- d) aki fogyasztóként fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárás lefolytatása iránti kérelmet nyújt be, vagy
- e) akire nézve az MNB által vezetett közhiteles hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.”

Természetesen a fenti felsorolás általánosságban határozza meg az ügyfél fogalmát az MNB hatósági eljárásaira vonatkozóan, ennek megfelelően a taxatív felsorolás nem mindegyik pontját lehet értelmezni a piacfelügyeleti eljárás esetében.

Tekintettel arra, hogy a Jegybanktörvény 90. § (1) bekezdése úgy kezdődik, hogy „Az MNB piacfelügyeleti eljárást indít...”, ennek következtében ez az eljárástípus hivatalból indul eljárásnak minősül, amely vagy magánszemélytől származó bejelentés alapján, vagy hatóságtól érkező jelzés következtében, vagy az MNB monitoringtevékenysége közben észlelt szabálytalanságra utaló gyanú esetén kezdődik meg.⁷

Ezt a logikát követve a piacfelügyeleti eljárás ügyfele – talán „az eljárás alá vont természetes vagy jogi személy” kifejezés jobban leírná a piacfelügyeleti eljárás mibenlétét annak legjellemzőbb lezárására tekintettel –, a legtöbb esetben az lehet, akire nézve az MNB jogot vagy kötelezettséget állapíthat meg, illetve akit az MNB az ellenőrzése alá von.⁸

⁷ MNB (2014): *Pénzügyi fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti jelentés*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB piacfelügyeleti jelentés), 42.

⁸ Jegybanktörvény 47. § (1) bekezdés a) és b) pontjai

2.3. A piacfelügyeleti eljárás tárgya és menete

A piacfelügyeleti eljárás megindításának esetköreit a Jegybanktörvény két szakaszában is rögzítették, először a Felügyeleti feladatokról szóló V. fejezet 42. § g) és l) pontjaiban, majd a Piacfelügyeleti eljárásról szóló 30. alcím 90. § (1) bekezdésében. A könnyebb áttekinthetőség érdekében az alábbi táblázatban szerepelnek az említett két szakasz rendelkezései, térben egymáshoz igazítva.

2. táblázat

Az MNB piacfelügyeleti eljárás megindításának esetkörei

Az MNB piacfelügyeleti eljárást indít	
Jegybanktörvény 42. § g) és l) pontjai	Jegybanktörvény 90. § (1) bekezdése
az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység észlelése esetén;	a) engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, tőzsdei, árutőzsdei szolgáltatási, befektetési alapkezelési, központi értéktári, önkéntes kölcsönös biztosító pénztári, magánnyugdíjpénztári, biztosítási, viszontbiztosítási, foglalkoztatói nyugdíj szolgáltatási, befektetési szolgáltatási tevékenység, kiegészítő szolgáltatás, közvetítői (ügynöki) tevékenység gyanúja esetén. ⁹
a bennfentes kereskedelem vagy piacbefolyásolás (a továbbiakban ideértve a 1031/2010/EU bizottsági rendelet 37–42. cikkében írt bennfentes kereskedelmet, illetve piaci manipulációt) gyanúja esetén;	b) bennfentes kereskedelem vagy piacbefolyásolás, valamint bennfentes információ jogosulatlan közzétételének gyanúja esetén,
a bennfentes személyre vonatkozó bejelentési és közzétételi kötelezettségre vonatkozó szabályok ellenőrzése céljából;	c) az 596/2014/EU rendelet szerinti vezetői feladatokat ellátó személyekre és adott esetben az 596/2014/EU rendelet szerinti velük szoros kapcsolatban álló személyekre vonatkozó bejelentési kötelezettségre vonatkozó szabályok ellenőrzése céljából,
ellenőrzi a nyilvánosan működő részvénytársaságban történő befolyásszerzéssel kapcsolatos szabályok és elvek betartását,	d) a vállalatfelvásárlásra vonatkozó szabályok ellenőrzése céljából,
továbbá a 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 5-8. cikkében előírt bejelentési és közzétételi kötelezettségre és 12-14. cikkében előírt fedezetlen ügyletek korlátozására vonatkozó szabályok ellenőrzése céljából.	e) a 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 5-8. cikkében előírt bejelentési és közzétételi kötelezettségre és 12-14. cikkében előírt fedezetlen ügyletek korlátozására vonatkozó szabályok ellenőrzése céljából [az a)–e) pont a továbbiakban együtt: piacfelügyeleti eljárás].

⁹ A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv. 35.642/2016/6. számú ítéletének [35] pontja; lásd még: A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv. 35.588/2016/10. számú ítéletének [38] pontja; BH 2019. 281. [33] pont; A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv. 35.220/2018/9. számú ítéletének [33] pontja.

Mint látható, az MNB piacfelügyeleti eljárása tevékenység alapú eljárásnak minősül, azaz olyan pénzügyi szolgáltatáshoz, illetve tevékenységhez, befektetési szolgáltatáshoz vagy közvetítői tevékenységhez kapcsolódik, amely bizonyos esetekben a Felügyelet engedélyéhez, más esetekben pedig az MNB felé történő bejelentéshez kötött.¹⁰ A piacfelügyeleti eljárás megindításának alapját részben ezen kötelezettségek MNB-hez történő közléseinek az elmulasztása, részben pedig magának a jogosulatlan tevékenységeknek a végzése jelenti. Ez azzal magyarázható, hogy természetesen egy tőkepiaci visszaélés – például bennfentes kereskedelem – esetében nehezen elképzelhető az MNB irányába történő engedély megkérése vagy bejelentés megtétele. A konkrét tevékenységek vizsgálata nem tárgya a jelen munkának, tekintettel arra, hogy nem a piacfelügyeleti eljárás anyagi jogi, hanem eljárásjogi vetülete áll a vizsgálat fókuszában.

A piacfelügyeleti eljárás és az ellenőrzési eljárás egymáshoz való viszonya tekintetében fontos rögzíteni, hogy „az ellenőrzési eljárás szabályait a Jegybanktv. 27. pontja, míg a piacfelügyeleti eljárásra irányadó rendelkezéseket a 30. alcím rögzíti.”¹¹ A piacfelügyeleti eljárás és az ellenőrzési eljárás relációjában az előbbi annyiban ad szélesebb „mozgásteret” az MNB számára, hogy annak „gyakorlása, valamint az adatszolgáltatás iránti igények nem feltétlenül köthetők egyes hatósági határozatok ellenőrzéséhez, jogszabályok betartásának ellenőrzéséhez vagy egyetlen ügyfélhez.”¹²

A piacfelügyeleti eljárás lefolytatására vonatkozó törvényi szabály lényeges változása történt meg 2018-ban, amikor az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezés az alábbiak szerint módosult. A Jegybanktv. – jelenleg is hatályos – 90. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „az (1) bekezdés a)-d) pontjában meghatározott piacfelügyeleti eljárásban az ügyintézési határidő az ellenőrzés hivatalból történő megindításának napjától számított

- a) hat hónap a hatósági ellenőrzési eljárás lefolytatására, továbbá
- b) jogszabálysértés megállapítása esetén további három hónap a hatósági eljárás lefolytatására.”

A piacfelügyeleti eljárást ezen rendelkezés alapján két szakaszra lehet osztani: az első szakasz a hatósági ellenőrzési eljárás, a második része pedig – amennyiben a Felügyelet jogszabálysértést állapít meg – a hatósági eljárás. Az előbbi hat, míg az

¹⁰ BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:906–907.

¹¹ BH 2017. 248. [24] pont; lásd még: A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv. 35.761/2015/8. számú ítéletének [29] pontja

¹² KÁLMÁN JÁNOS (2016): A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközzrendszer. *Hitelintézet Szemle*, 15(3), 41–42.

utóbbi három hónapig tart, így a piacfelügyeleti eljárásra nyitva álló ügyintézési határidő – az ellenőrzés hivatalból történő megindításának napjától számítva – főszabály szerint összesen kilenc hónap, amelybe bizonyos eljárási cselekmények elvégzésének ideje nem számítanak bele¹³, például a külföldi hatóság megkeresésének időtartama, a szakhatóság eljárásának időtartama vagy a szakértői vélemény elkészítésének időtartama.

2.4. A piacfelügyeleti eljárás speciális eljárásjogi aktusai

Az MNB a piacfelügyeleti eljárása során a teljes bizonyítási eszköztárat felhasználhatja a jogi helyzet tisztázása és az ügyfél tevékenységeinek mielőbbi pontos feltárása érdekében.¹⁴ Jelen tanulmány keretein belül csupán a speciális eljárásjogi cselekmények és jogintézmények bemutatása történik meg. Ilyennek minősül a helyszíni kutatás, az ideiglenes intézkedés, illetve a kézbesítés; utóbbi kettő ugyan nem unikális jellegű, viszont az általános szabályokhoz képest bizonyos mértékben egyedinek mondható.

Ezzel szemben a helyszíni kutatás kizárólag a Jegybanktv. piacfelügyeleti eljárásra vonatkozó 27. pontjában található jogintézmény, erre tekintettel jelen alfejezetben a helyszíni kutatás szabályai képezik a vizsgálat tárgyát. Ennek megfelelően a helyszíni kutatás időbeli, térbeli és módja szerinti elemzésével kapcsolatban az alábbi megállapításokat lehet tenni.

A helyszíni kutatás kiemelt fontosságát és annak a magánéletbe való beavatkozási mélységét jelzi, hogy – bizonyos esetekben – egyrészt csak előzetes bírói engedéllyel történhet¹⁵, másrészt a lefolytatása során a Felügyelet a rendőrség közreműködését is kérheti.¹⁶ Akkor szükséges bírói engedély a helyszíni kutatás elvégzéséhez, ha az a tulajdonos, a birtokos, vagy a helyszínen tartózkodó személy akarata ellenére történik, vagy ha lezárt terület, épület, illetve helyiség felnyitásával jár együtt.¹⁷ Fontos garanciális szabály, hogy ebben az esetben a helyszíni kutatás csak a bírói engedély közlésétől számított tizenöt napon belül fogantatható¹⁸,

¹³ Jegybanktv. 49. § (4) bekezdés

¹⁴ BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:909.

¹⁵ Jegybanktv. 90/A. § (3) bekezdés; lásd még: BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:909.

¹⁶ Jegybanktv. 90/A. § (1) bekezdés; lásd még: BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:909.

¹⁷ Jegybanktv. 90/A. § (1) bekezdés; lásd még: BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:909.

¹⁸ Jegybanktv. 90/A. § (5) bekezdés; lásd még: BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:908.

amely rendelkezés azt a célt szolgálja, hogy az MNB időben ne korlátlanul élhesen ezzel a lehetőséggel.

Előfordulhat olyan eset is, hogy a bírói engedélyhez kötött helyszíni kutatás során az MNB munkatársai olyan bizonyítási eszközt találnak, amely ugyan nem kapcsolódik a piacfelügyeleti eljárás tárgyához, és a bírói engedély sem terjed ki rá, ugyanakkor az a piacfelügyeleti eljárás megindítására okot adónak minősül. Ebben az esetben az ilyen bizonyítási eszközről is lehet másolatot készíteni, azt le lehet foglalni, vagy éppen zár alá lehet venni.¹⁹ A bírói hatalmi ág ebben az esetben is fontos szerephez jut, ugyanis ekkor utólagos bírói engedélyt kell beszerezni a helyszíni kutatást követő tizenöt napon belül, ennek hiányában a megtalált bizonyítási eszközt bizonyítékként nem lehet felhasználni.²⁰

A helyszíni kutatás időbeli horizontját vizsgálva a Jegybanktvörvény úgy rendelkezik, hogy azt főszabály szerint munkanapokon nyolc és húsz óra között lehet elvégezni, kivéve, ha a kutatás sikeres lefolytatása annak más időben történő megtartását indokolja.²¹ A helyszíni kutatás időben mindig a piacfelügyeleti eljáráshoz kötött, ugyanis a piacfelügyeleti eljárást legkésőbb a helyszíni kutatás megkezdésével egy időben meg kell indítani.²² Ez azt jelenti, hogy a piacfelügyeleti eljáráson kívül, azt megelőzően nem lehet helyszíni kutatást végezni. A jogintézmény céljából adódik, hogy a helyszíni kutatás megkezdésének tényét legkésőbb a helyszínen kell közölni az ügyféllel, illetve – jogi személy ügyfél esetén – az ügyfél alkalmazottjával²³ vagy a jelen lévő érintettel.²⁴ Ennek a szabálynak az az indoka, hogy a hamarabbi közlés a kutatás eredményességét veszélyeztethetné.

Hol lehet helyszíni kutatást végezni? Tulajdonképpen szinte bárhol, ugyanis a Jegybanktvörvény főszabályként rögzíti, hogy helyszíni kutatás – a vizsgálat tárgyát képező esetleges jogsértéssel kapcsolatos bizonyítási eszközök felkutatása céljából – bármely olyan helyen foganatosítható, ahol a tényállás tisztázásához szükséges bizonyíték lelhető fel.²⁵ Ezt a szabályt egészíti ki a Jegybanktvörvény 90/A. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy „az ügyfél lakcímeiként, székhelyeként vagy telephelyeként nem bejelentett és gazdasági tevékenység folytatására

19 Jegybanktvörvény 90/A. § (9) bekezdés

20 Jegybanktvörvény 90/A. § (9) és (10) bekezdés

21 Jegybanktvörvény 90/A. § (8) bekezdés

22 Jegybanktvörvény 90/A. § (6) bekezdés

23 Jegybanktvörvény 90/A. § (6) bekezdés

24 Jegybanktvörvény 90/A. § (7) bekezdés

25 Jegybanktvörvény 90/A. § (1) bekezdés

egyébként általa nem használt magáncélú, illetve magánhasználatú ingatlan, jármű, adathordozó tekintetében”²⁶ is lehetséges helyszíni kutatás tartása.

Ezen utóbb felsorolt helyek vonatkozásában azonban csak akkor lehetséges a helyszíni kutatás végzése, „ha az olyan természetes személy használatában van, aki az eljárás ideje alatt ügyfél, vagy – nem természetes személy esetén – az ügyfél vezető tisztviselője, alkalmazottja, megbízottja vagy – nem természetes személy esetén – az ügyfél felett ténylegesen irányítást gyakorló személy, vagy a vizsgálat tárgyát képező időszakban ilyen volt.”²⁷

A helyszíni kutatás módjával kapcsolatban a Jegybanktvörvény úgy rendelkezik, hogy azt „úgy kell elvégezni, hogy az ne járjon az érintett személy magánéletének aránytalan korlátozásával, és hogy az érintett munkáját, rendeltetésszerű tevékenységét lehetőleg ne akadályozza.”²⁸ A helyszíni kutatás során az érintett jelenléte fontos, de hiánya nem akadályozza az eljárási cselekmény elvégzésének, ugyanis ha nincs ott, és jelenléte nem biztosítható, akkor annak lefolytatása hatósági tanú közreműködésével megoldható²⁹, amely utóbbi esetben az Ákr. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.³⁰ Hatósági oldalról azonban szerencsésebb megoldás, ha az érintett van jelen a helyszíni kutatás során, ugyanis „a kutatást végző személy az érintetteket szóban vagy írásban felvilágosítás és magyarázat adására kötelezheti, illetve a helyszínen más módon tájékozódhat.”³¹

A helyszíni kutatás alkalmával a bizonyítási eszközökre – átvizsgált adathordozókra, lefoglalási másolatokra, köztes munkamásolatra, zárt tárolóeszközre stb. – vonatkozó, a Jegybanktvörvény 90/B. § és 90/C. §-aiban található – főleg technikai jellegű – részletes szabályokat nem mutatjuk be. Annyit azonban érdemes kiemelni, hogy 2016 júliusában a hazai közigazgatási hatóságok közül az MNB az elsők között kapta meg a törvényi felhatalmazást a fizikai tükörmásolatok elkészítésére, amely a gyakorlatban annyit jelent, hogy a számítógépekről, okostelefonokról, bármely más adathordozóról lehetősége van olyan másolatok elkészítésére, amelyekre akár a törölt adatok is helyreállíthatóak.³² Erre nem kizárólag a helyszíni kutatás alkalmával, hanem a helyszíni ellenőrzés során is lehetősége van a Felügyeletnek.

26 Jegybanktvörvény 90/A. § (2) bekezdés

27 Jegybanktvörvény 90/A. § (2) bekezdés

28 Jegybanktvörvény 90/A. § (8) bekezdés

29 Jegybanktvörvény 90/A. § (7) bekezdés

30 Jegybanktvörvény 46. § (2) bekezdés 13. pont

31 Jegybanktvörvény 90/A. § (7) bekezdés

32 BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:909.

A piacfelügyeleti eljárás speciális szabályai között található a helyszíni kutatás mellett az ideiglenes biztosítási intézkedés, amelynek általános szabályait az Ákr. tartalmazza. Az eljárásjogi kódex úgy fogalmaz, hogy az ideiglenes biztosítási intézkedés akkor alkalmazható, „ha megalapozottan feltehető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn.”³³ Ezt a generális szabályt tölti meg speciális elemekkel a Jegybanktvörvény hatósági eljárások közös szabályait tartalmazó fejezete és a piacfelügyeleti eljárásra vonatkozó pontjának egyik rendelkezése.

3. táblázat

Az MNB ideiglenes biztosítási intézkedés elrendelésének esetei

Az MNB ideiglenes biztosítási intézkedést rendelhet el, ha	
Jegybanktvörvény 49/D. § (3) bekezdés	Jegybanktvörvény 93. § (4) bekezdése
a) a bírság behajthatóságának biztosítása, vagy	a piacfelügyeleti bírság behajthatóságának biztosítása vagy
b) a felügyelt pénzügyi szervezet vagy az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában tevékenységet végző személy vagy szervezet ügyfelei érdekeinek megóvása	az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában tevékenységet végző személy vagy szervezet ügyfelei érdekeinek megóvása
ezt indokolja.	

A fenti táblázat alapján látható, hogy az MNB hatósági eljárásai során alkalmazható ideiglenes biztosítási intézkedés és a piacfelügyeleti eljárás során alkalmazható ideiglenes biztosítási intézkedés szabályai szinte teljesen megegyeznek, ugyanakkor természetesen jelen esetben a felügyelt pénzügyi szervezet kikerült a meghatározásból. Az ideiglenes biztosítási intézkedést az MNB önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés formájában hozza meg³⁴, amellyel „pénz vagy pénzügyi eszközök zárolását, vagy egyéb ingó vagy ingatlan eszközök tekintetében elidegenítési vagy terhelési tilalmat rendelhet el.”³⁵

33 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 107. § (4) bekezdése; lásd még: VÉRTESY LÁSZLÓ – BOROS ANITA – PFEIFER-TÓTH TAMARA (2019): A kérelemre induló eljárás. In: BOROS ANITA – DARÁK PÉTER (szerk.) (2019): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: NKE, 115. o. https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_190128.pdf (letöltve: 2022.03.16.).

34 Jegybanktvörvény 49/D. § (1) bekezdés

35 Jegybanktvörvény 49/D. § (4) bekezdés

Mint ahogy az Ákr.-ben is rögzítette a jogalkotó, az ideiglenes biztosítási intézkedés az érdemi döntés meghozataláig tartó intézkedés; az érdemi döntést követően, annak végrehajtása érdekében az MNB biztosítási intézkedést rendelhet el, amely tartalmát tekintve ugyanazokkal az eszközökkel rendelkezik, mint az ideiglenes biztosítási intézkedés.³⁶ Biztosítási intézkedés szintén elrendelhető a piacfelügyeleti eljárással összefüggésben, az annak során hozott döntés végrehajtása érdekében.³⁷

Mind a biztosítási, mind az ideiglenes biztosítási intézkedésre igaz, hogy a Felügyelet azt közvetlenül közli – a mielőbbi foganatosítás érdekében – az érintett pénzügyi szervezetekkel.³⁸ Természetesen mindkettő alkalmazásának indoka a befektetői érdekek fokozott védelme a piacfelügyeleti eljárás ügyfelének esetleges jogsértő magatartásának megállapítása esetén. Ezen preventív szemléletű intézkedés eredményeképpen létrejött végzést az MNB a honlapján egyrészt annak érdekében teszi közzé – természetesen nem minden esetben, például bankszámla zárolása esetén banktitok miatt –, hogy a lehetséges károsultak minél nagyobb részét elérhessék, másrészt pedig, hogy további személyek ne válhassanak érintetté az ügyfél jogellenes tevékenysége kapcsán.³⁹ Ez az esetek döntő többségében a tevékenység határozathozatalig történő megtiltása szokott lenni.

A Felügyelet a megelőzésre kiemelt figyelmet fordít nemcsak a piacfelügyeleti eljárás során, hanem azon kívül is. Ez az oka az úgynevezett „warning (figyelmeztetési) lista” vezetésének is, amelynek célja a befektetők naprakész tájékoztatása a gyanú szerint engedély nélkül vagy bejelentés hiányában tevékenységet végző személyekről, illetve szervezetekről.⁴⁰

2.5. A piacfelügyeleti eljárásban megismerhető adatok és azok kezelése

Az MNB által a piacfelügyeleti eljárás során megismerhető adatokat több szempont szerint lehet csoportosítani. Különbséget lehet tenni egyrészt a tárolás módja szerinti – elektronikus adathordozón tárolt vagy papíralapú dokumentum-

36 Jegybanktvörvény 49/D. § (4) bekezdés; lásd még: PFEIFER-TÓTH TAMARA – IVÁN DÁNIEL (2019): Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. In: BOROS-DARÁK, i. m. 205. https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_190128.pdf (letöltve: 2022.03.16., a továbbiakban: Pfeifer-Tóth-Iván, 2019),

37 Jegybanktvörvény 93. § (4) bekezdés

38 Jegybanktvörvény 93. § (4) bekezdés

39 BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:910.

40 BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:910.

kon lévő adat –, másrészt az adathoz köthető személyek szerinti – az ügyfél, a piacfelügyeleti eljárás szempontjából valószínűsíthetően további bizonyítékokkal rendelkező természetes személy –, harmadrészt az adatok forrása szerinti – fizetési számlához, értékpapírszámlához stb. köthető, vagy elektronikus hírközlő eszközökhöz köthető⁴¹ – adatok között.

Ugyanakkor a legfontosabb szempont szerinti bontást – a Jegybanktv. alapján – a piacfelügyeleti eljárás során megismerhető, illetve beszerezhető adatok között az MNB ügyészi engedélyhez kötöttsége alapján lehet elvégezni. Azért nevezhető ez a csoportosítás egyik fő irányának, mert maga a Jegybanktv. Piacfelügyeleti eljárásról szóló 30. alcíme is eszerint helyezte el két külön szakaszban – 90. § (3)–(5) bekezdései és a 91. § – az adatokra vonatkozó rendelkezéseket. A gyakorlatban azonban az MNB az adatkérések előtt szinte minden esetben beszerzi az ügyészi jóváhagyást.

A Jegybanktv. 90. § (3) és (4) bekezdéseiben szabályozott adatok megismeréséhez nem szükséges ügyészi jóváhagyás beszerzése. Ezekben az esetekben a Jegybanktv. „39. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott jogszabályok hatálya alá tartozó személy vagy szervezet” az MNB – az ok és a cél megjelölésével megküldött – felhívására köteles az általa kezelt, a piacfelügyeleti eljárás ügyfelével és az üggyel kapcsolatos adatokat megküldeni.⁴² Az együttműködési kötelezettséggel érintettek főleg a hitelintézetek, a pénzügyi vállalkozások, a lakástakarékpénztárak és egyéb, az MNB felügyelete alá tartozó személyek vagy szervezetek.⁴³

De mire is terjed ki ez a kötelezettség? Fontos leszögezni, hogy a piacfelügyeleti eljárásban is érvényesül a büntető eljárásjogról ismert önvádra kötelezés tilalma, amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy a „gyanított jogsértő” az esetleges jogsértést beismerő nyilatkozatot nem köteles megtenni.⁴⁴ Ugyanakkor a törvényben meghatározott alanyi kör köteles az „iratot, elektronikus módon rögzített adatot, jelet, rögzített telefonbeszélgetést bemutatni, egyéb tájékoztatást adni, valamint azon személyes adatot átadni, amelyet külön törvény alapján az MNB kezelni jogosult.”⁴⁵ Az adatok megismerhetőségével kapcsolatban a Felügyelet a piacfelügyeleti eljárása során többletjogosultsággal is rendelkezik, ugyanis az elektronikusan vezetett ingatlan-nyilvántartásból történő lekérdezése tekintetében az

41 BABAI-BELÁNSZKY–BARNÓCZKI–KARDOS, 2017:908.

42 Jegybanktv. 90. § (3) bekezdés; lásd még: BABAI-BELÁNSZKY–BARNÓCZKI–KARDOS, 2017:909.

43 Jegybanktv. 39. § (1) és (2) bekezdés

44 BABAI-BELÁNSZKY–BARNÓCZKI–KARDOS, 2017:909.

45 Jegybanktv. 90. § (3) bekezdés a), b) és c) pontjai

ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 70. § (1) bekezdése nem alkalmazható, amely jogosultság azonban csak a piacfelügyeleti ellenőrzéshez szükséges mértékben gyakorolható.⁴⁶

Az idézett jogszabályhely olyan korlátozást tartalmaz, amelynek értelmében „a természetes személyazonosító adatok, illetőleg a személyi azonosító nem használható fel abból a célból, hogy annak alapján a lekérdező a tulajdonos valamennyi ingatlanát az ingatlan-nyilvántartásból megállapítsa vagy arról adatszolgáltatást teljesítsen.”⁴⁷ A Jegybanktv. alapján azonban a Felügyeletnek a piacfelügyeleti eljárásában lehetősége van arra, hogy a személyazonosító adatok alapján a tulajdonos valamennyi ingatlanjára rálátása legyen, amelynek a jogkövetkezmények és a későbbi – esetleges – büntetőeljárás szempontjából van jelentősége.

A megismert – ügyészi jóváhagyáshoz nem kötött – személyes adatok kezelhetősége vonatkozásában a Jegybanktv. szigorú szabályokat tartalmaz. A Felügyelet személyes adatokat a piacfelügyeleti eljárás hatósági ellenőrzési szakaszában – ha az MNB az ellenőrzés alapján hatósági eljárást nem indított, illetve büntetőeljárást nem kezdeményezett – annak lezárásáig, a hatósági eljárási szakaszában pedig az intézkedést előíró határozat végrehajtásáig vagy a végrehajthatóság elévüléséig, illetve a piacfelügyeleti eljárással kapcsolatos bírósági eljárás esetében annak jogerős befejezéséig kezelheti.⁴⁸

Az ügyészi jóváhagyáshoz kötött adatokra vonatkozó szabályokat a Jegybanktv. 91. §-a tartalmazza. Joggal értelmezhető úgy, hogy ez a piacfelügyeleti eljárásnak ismét a büntetőjogi vetületét erősítő rendelkezése, hiszen nem gyakori a hazai jogrendszerben, hogy az itt szabályozott adatokhoz közigazgatási hatóságok az eljárásaik alkalmával hozzáférhessenek.

46 Jegybanktv. 90. § (4) bekezdés

47 Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 70. § (1) bekezdése

48 Jegybanktv. 90. § (5) bekezdés

4. táblázat

A piacfelügyeleti eljárásban az ügyészi jóváhagyás alapján megismerhető adatok⁴⁹

Az MNB a piacfelügyeleti eljárása során jogosult feladatának ellátása érdekében az eljárása alá vont ügyfélre vonatkozó, illetve az ügyfél rendelkezési joga alá eső

a) az értékpapír-, ügyfél- és fizetésiszámla-forgalommal, a terhelendő és a jóváírandó számla számával, tulajdonosával, a terhelés, a jóváírás jogcímével és az átutalás pénzforgalmi azonosító kódjával kapcsolatos,

b) az elektronikus hírközlésről szóló törvényben meghatározott – az ügyfél tulajdonában lévő vagy az ügyfél által használt – előfizetői állomás számával vagy egyéb azonosítójával, a hívó és hívott előfizetői számokkal, valamint a hívás és egyéb szolgáltatás dátumával és kezdő időpontjával kapcsolatos, továbbá az előfizető családi és utónevére, születési nevére, lakóhelyére, tartózkodási helyére vonatkozó, valamint

c) az eljárás alá vont ügyfél fizetési számlája és értékpapír-számlája forgalma alapján megismert, a piacfelügyeleti eljárás szempontjából valószínűsíthetően további bizonyítékokkal rendelkező természetes személy beazonosításához szükséges

adatok
megismerésére
és kezelésére.

A fenti adatok megismerhetőségének igénylésekor a Felügyeletnek nagyon figyelmesnek kell lennie, ugyanis a Jegybanktörvény szigorú feltételekhez köti az ügyészi jóváhagyás megadását, amely feltételek nemteljesülése esetén az ügyészség a jóváhagyást megtagadja.⁵⁰ Ezeket az indokokat az MNB minden esetben köteles valószínűsíteni, amely annak ellenére, hogy nem túl egzakt jogalkotói fogalom, mégis nyújt bizonyos támpontot az igénylés során. Ilyen indoknak minősül, hogy az adat a tényállás tisztázása érdekében, illetve az eljárás tárgyát képező cselekménnyel összefüggő lényeges, egyéb tények megismeréséhez feltétlenül szükséges.⁵¹

Az ilyen típusú adatok kezelésére is eltérő szabályok vonatkoznak a Jegybanktörvény 90. § (5) bekezdésében foglaltakhoz képest, ugyanis itt a hatósági ellenőrzés lezárásától, a hatósági eljárás megindítása esetén a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés véglegessé válásától, illetve a piacfelügyeleti eljárással kap-

⁴⁹ Jegybanktörvény 91. § (1) bekezdés

⁵⁰ Jegybanktörvény 91. § (4) bekezdés

⁵¹ Jegybanktörvény 91. § (2) bekezdés

csolatban indult bármely bírósági eljárás jogerős befejezésétől számított öt évig kezelheti azokat a Felügyelet.⁵²

2.6. A piacfelügyeleti eljárás során megállapítható jogkövetkezmények

Az MNB 2014-es piacfelügyeleti jelentésében úgy fogalmaz, hogy „a piacfelügyeleti eljárásoknál cél az egységes, kiszámítható és következetes piacfelügyeleti intézkedés- és szankciópolitika.”⁵³ Ennek megfelelően a Felügyelet által alkalmazható jogkövetkezmények köre úgy lett meghatározva, hogy az „a pénz- és tőkepiac valamennyi szereplője számára garantálja a piaci devianciákat előidéző tevékenységekkel szemben a kellő visszatartó hatást, illetve a piaci visszaélések hatékony felderítését.”⁵⁴

A piacfelügyeleti eljárás lefolytatásának eredményeképpen megállapítható jogkövetkezmények körét a Jegybanktörvény vonatkozó szakasza két részre bontja aszerint, hogy annak a megállapítása engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység alapján történt. Ez a felosztás már a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete működésének ideje alatt is létezett, a szabályozás ezen szempont vonatkozásában 2013 óta nem változott.⁵⁵ A könnyebb áttekinthetőség érdekében az alábbi ábra tartalmazza a fenti bontásnak megfelelően az alkalmazható jogkövetkezményeket.

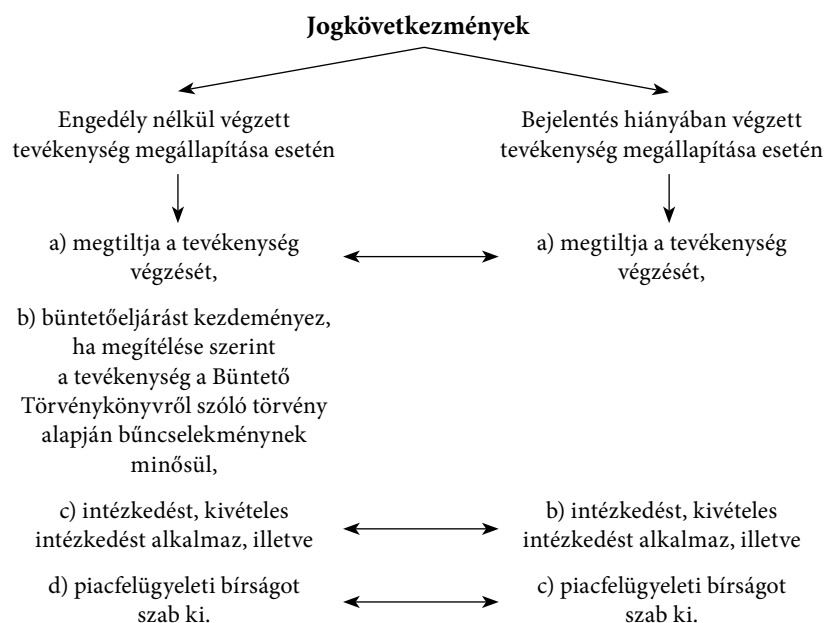
⁵² Jegybanktörvény 91. § (6) bekezdés

⁵³ MNB piacfelügyeleti jelentés, 42. o.

⁵⁴ MNB piacfelügyeleti jelentés, 42. o.

⁵⁵ SEREGDI LÁSZLÓ (2013): A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve indokolt változások. In: PROF. DR. LENTNER CSABA (szerk.) (2013): *Bankmenedzsment, bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 414. (a továbbiakban: SEREGDI, 2013).

1. ábra

A piacfelügyeleti eljárása során megállapítható jogkövetkezmények⁵⁶

Ahogy látható – három jogkövetkezmény ugyanaz –, egyedül a büntetőeljárás kezdeményezésében van különbség, amelyet kizárólag az engedély nélkül végzett tevékenység megállapítása esetén alkalmaz az MNB, és ezt is csak abban az esetben, ha a Felügyelet megítélése szerint az ügyfél által végzett tevékenység a Büntetőtörvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény alapján bűncselekménynek minősül.⁵⁷

A piacfelügyeleti eljárás során az MNB az uniós jogszabályokból származó kötelezettségek betartását is vizsgálja. Ennek megfelelően, ha a 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 5–8. cikkében előírt bejelentési és közzétételi kötelezettség megsértését észleli, akkor az ezt elmulasztó személyt vagy szervezetet a közzététel pótlására kötelezi.⁵⁸ Ugyanígy, hogy ha az előbbi uniós jogforrás 12–14. cikkében előírt fedezetlen ügyletek korlátozására vonatkozó szabályok megsértését állapítja meg a Felügyelet, akkor az ezt megsértő személyt vagy szervezetet

⁵⁶ Jegybanktv. 93. § (1) és (2) bekezdés; lásd még: SEREGDI, 2013:414.

⁵⁷ Jegybanktv. 93. § (1) bekezdés; lásd még: SEREGDI, 2013:414

⁵⁸ Jegybanktv. 93. § (3) bekezdés a) pont

az ezen feltételeknek való megfelelésre szólítja fel.⁵⁹ Közös szabály, hogy az MNB az előbbi jogkövetkezmények mellett mindkét esetben piacfelügyeleti bírságot szab ki.⁶⁰

A későbbi hasonló tevékenységek végzésével szemben a legnagyobb visszatartó erővel – a büntetőeljárás kezdeményezése és lefolytatása mellett – talán a piacfelügyeleti bírság kiszabása rendelkezik (annak felső határait figyelembe véve) a piacfelügyeleti eljárásban. Fontos kiemelni, hogy az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenységek megállapítása esetén a Jegybanktv. 93. § (1) bekezdés d) pontja és a 93. § (2) bekezdés c) pontja alapján az MNB-nek a piacfelügyeleti bírság mint alkalmazandó jogkövetkezmény vonatkozásában nincs mérlegelési lehetősége.⁶¹

Az előbbi megállapítást a Kúria mint felülvizsgálati bíróság is kimondta 2018-ban, ugyanakkor a piacfelügyeleti bírság konkrét összegei vonatkozásában már nyitva áll az MNB számára a mérlegelés lehetősége – természetesen a jogellenes tevékenység mértékéhez és súlyához igazítva – az alsó és felső határok között, amelyeket a Jegybanktv. 93. § (5) és (5a) bekezdései határoznak meg. Az alábbi táblázat tartalmazza a megállapított jogsértésekhez kapcsolódóan a kiszabható bírságok összegét. Látható, hogy meglehetősen széles skála áll az MNB rendelkezésére a piacfelügyeleti bírságok vonatkozásában, ugyanis annak alsó határa száz-ezer, felső határa pedig akár 4,67 milliárd forint is lehet a különböző jogsértések megállapítása esetén.

⁵⁹ Jegybanktv. 93. § (3) bekezdés b) pont

⁶⁰ Jegybanktv. 93. § (3) bekezdés c) pont

⁶¹ BH 2019. 281. [43] pont; lásd még: A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv. 35.220/2018/9. számú ítéletének [43] pontja.

5. táblázat

Az MNB piacfelügyeleti eljárása során kiszabható piacfelügyeleti bírságok⁶²

A piacfelügyeleti eljárás során kiszabható piacfelügyeleti bírságok	
Megállapított jogsértés	Kiszabható bírság összege
az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység esetén	százezer forinttól kettőmilliárd forintig terjedhet
a vállalatfelvásárlásra vonatkozó szabályok megsértése esetén	százezer forinttól kettőmilliárd forintig terjedhet
a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 405. § (3) és (4) bekezdésében meghatározottak megsértése esetén	a Tpt. 405. § (3) és (4) bekezdésében rögzített összegig, amely általánosságban kettőmilliárd forintig, bizonyos esetekben 4,67 milliárd forintig terjedhet
a 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 5-8. cikkében előírt bejelentési és közzétételi kötelezettség, valamint a 12-14. cikkében előírt fedezetlen ügyletkötési korlátozások megsértése esetén	százezer forinttól kettőmilliárd forintig terjedhet
Nem természetes személy ügyfél esetén az ügyfél piacfelügyeleti bírsággal sújtott tevékenységében érdemben közreműködő természetes személlyel szemben	a kiszabható piacfelügyeleti bírság összege – a 93. § (5) bekezdés alkalmazásán felül – százezer forinttól százmillió forintig terjedhet.

A legérdekesebb – és ezáltal kiemelését érdemlő – része a táblázatnak az utolsó sora, amely a jogi személy polgári jogi felelősségének áttörését valósítja meg azáltal, hogy a piacfelügyeleti eljárás során a jogi személy tevékenységében érdemben közreműködő személlyel szemben is ki lehet szabni piacfelügyeleti bírságot. A 2015 júliusától alkalmazandó szabály beiktatását a Jegybanktvörvénybe az indokolta, hogy a természetes személyek nagyon gyakran a jogi személyek korlátozott felelőssége mögé bújva, azt felhasználva végeztek szándékosan jogellenes pénzügyi tevékenységeket.⁶³

A piacfelügyeleti eljárás során a jogi személy ügyfél ellen indított eljárás alkalmával az „érdemben közreműködő természetes személlyel” szemben a Felügyeletnek nem volt lehetősége fellépni. Erre jelent megoldást a fenti szabály, amely alapján az ilyen természetes személyekkel szemben is lehetőség van piacfelügyeleti bírság kiszabására, amennyiben „a jogsértő tevékenység kialakításában és működ-

⁶² Jegybanktvörvény 93. § (5) és (5a) bekezdés

⁶³ BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:911.

tetésében – a pusztán részvételen túlmutató – kezdeményező, irányító, szervező funkciót töltött be, és az ő szabályszegése nélkül a jogsértő tevékenység nem, vagy csak nagyságrendileg szűkebb körben valósult volna meg.”⁶⁴ Az ebben az esetben kiszabható piacfelügyeleti bírság meglehetősen magas a természetes személlyel szemben, annak összege százazertől százmillió forintig terjedhet.⁶⁵

Végezetül az MNB engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység miatt piacfelügyeleti bírság kiszabása, jogsértő magatartás további folytatása megtiltásának elrendelése vagy jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése esetében jogkövetkezményként alkalmazhatja a honlapján való közzétételt, amennyiben „arra az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában tevékenységet végző személy vagy szervezet ügyfelei jogi vagy gazdasági érdekeinek, vagy a közérdeknek a védelme miatt szükség van.”⁶⁶

Ebben az esetben – a közzétételt követő egy évig – nyilvánosan elérhetővé válik a jogsértést megállapító határozat száma és tárgya, a jogsértő természetes személy családi neve, utóneve és lakcíme, a jogsértő jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet neve és székhelye, valamint a határozat rendelkező része.⁶⁷ A közzététel egy igen fontos preventív célú jogkövetkezmény, amelynek alkalmazása által csökkenthető a jövőbeli jogsértések elkövetésének a száma mellett a károsultak – vagy sok esetben sértettek – száma is.

3. BEFEJEZÉS: A PIACFELÜGYELETI ELJÁRÁS FOGALMA

A *Bevezetőben* található célkitűzésnek megfelelően az MNB piacfelügyeleti eljárásának fogalmi elemei az alábbiak szerint határozhatóak meg.

A piacfelügyeleti eljárás rendszerbeli elhelyezésével kapcsolatban azt a megállapítást lehet tenni, hogy az egy olyan speciális közigazgatási hatósági eljárásnak minősül, amely az MNB-nek a pénzügyi közvetítő rendszert felügyelő alapfeladatából fakadó, mikroprudenciális felügyeleti tevékenységei közé tartozik. A hatósági eljárási jellegből fakadóan a piacfelügyeleti eljárásban szereplő, eljárás alá vont személy vagy szervezet az ügyfél.

Tekintettel arra, hogy a piacfelügyeleti eljárás közigazgatási hatósági eljárásnak minősül, így vonatkozik rá az Ákr. Ugyanakkor az Ákr. alapján az MNB hatósági eljárási ügynevezett kivett eljárásoknak minősülnek, amely azt jelenti, hogy

⁶⁴ BABAI-BELÁNSZKY-BARNÓCZKI-KARDOS, 2017:911.

⁶⁵ Jegybanktvörvény 93. § (5a) bekezdés

⁶⁶ Jegybanktvörvény 94. § (1) bekezdés

⁶⁷ Jegybanktvörvény 94. § (1) és (2) bekezdés

ezekre az eljárásokra elsődlegesen nem az Ákr. szabályai alkalmazandóak. Ez mégsem jelenti az Ákr. teljes mellőzöttségét, hiszen a Jegybanktörvény rögzíti, hogy a különös szabály mögöttesen alkalmazandó rendelkezése mikor lesz az általános, Ákr.-ben található szabály.

A Jegybanktörvény rendelkezéseiből fakadóan a piacfelügyeleti eljárás hivatalból induló eljárásnak minősül, ami azt jelenti, hogy azt az MNB hatósági jogkörében eljárva indítja meg. Figyelemmel arra, hogy tőkepiaci visszaélések és a jogosulatlan tevékenységek végzése miatt indult piacfelügyeleti eljárás olyan pénzügyi szolgáltatáshoz, illetve tevékenységhez, befektetési szolgáltatáshoz vagy közvetítői tevékenységhez kapcsolódik, amely bizonyos esetekben a Felügyelet engedélyéhez, más esetekben pedig az MNB felé történő bejelentéshez kötött, ennek megfelelően az tevékenység alapú eljárásnak minősül.

A piacfelügyeleti eljárást két szakaszra lehet osztani: az első szakasz a hatósági ellenőrzési eljárás, a második része pedig – amennyiben a Felügyelet jogszabálysértést állapít meg – a hatósági eljárás. A teljes piacfelügyeleti eljárásra igaz, hogy az MNB a preventív szemléletet érvényesíti, ennek megfelelően a piacfelügyeleti eljárásaiban nem a jogsértések utólagos szankcionálása a cél, hanem a jövőbeni esetleges piacfelügyeleti kockázatok kialakulásának a megakadályozása és a kezelése.

A piacfelügyeleti eljárás során az MNB-nek szoros az együttműködése a nyomozó hatóságokkal, úgymint a rendőrséggel és az ügyészséggel, de a bíróságnak is fontos szerepe van az eljárás alatt beszerzett bizonyítási eszközök vonatkozásában. Összességében elmondható, hogy a piacfelügyeleti eljárás egy komplex, mégis hatékony, gyors és szakzerű megoldást jelentő hatósági eljárás a tőkepiaci visszaélések, az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett pénzügyi tevékenységek végzésének gyanúja esetén.

A fentiek alapján a piacfelügyeleti eljárás fogalmát a következők szerint lehet meghatározni:

„A piacfelügyeleti eljárás a Magyar Nemzeti Bank olyan speciális, preventív szemléletű, hivatalból induló közigazgatási hatósági eljárása, amely során a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeleti alapfeladatából fakadó hatósági ellenőrzést és hatósági eljárást folytat le engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett pénzügyi tevékenységek, illetve befektetési szolgáltatások vagy tőkepiaci visszaélések észlelésének gyanúja esetén.”

HIVATKOZÁSOK

A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv. 35.220/2018/9. számú ítélete

A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv. 35.588/2016/10. számú ítélete

A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv. 35.642/2016/6. számú ítélete

A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv. 35.761/2015/8. számú ítélete

DR. BABAI-BELÁNSZKY TAMÁS – DR. BARNÓCZKI PÉTER – DR. KARDOS GYULA: Piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi eljárások. In: LEHMANN KRISTÓF – PALOTAI DÁNIEL – VIRÁG BARNABÁS (szerk.) (2017): *A magyar út – Célzott jegybanki politika*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank.

BALOGH-BÉKÉSI NÓRA (2019): A közigazgatási eljárásjog alapelvei, hatályai. In: BOROS ANITA – DARÁK PÉTER (szerk.) (2019): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: NKE, https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_190128.pdf (letöltve: 2022.03.16.).

BH 2017. 248.

BH 2019. 281.

BOROS ANITA – DARÁK PÉTER (szerk.) (2019): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: NKE, https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_190128.pdf (letöltve: 2022.03.16.).

HAJAS BARNABÁS (2020): Alapelvek és a törvény hatálya, I. fejezet. In: PETRIK FERENC (szerk.) (2020): *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. 4. kiadás, I. kötet. Budapest: HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft.

KÁLMÁN JÁNOS: A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer. *Hitelintézet* Szemle, 15(3), 41–42.

DR. KANDRÁCS CSABA – FENYVESI RÉKA – SEREGDI LÁSZLÓ – VARGA BENCE – SZEGFŰ LÁSZLÓ PÉTER (2018): Bankszabályozás és bankfelügyelés. In: FÁBIÁN GERGELY – VIRÁG BARNABÁS (szerk.) (2018): *Bankok a történelemben: innovációk és válságok*. Az MNB könyvsorozata. Budapest: Magyar Nemzeti Bank.

MNB (2014): Pénzügyi fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti jelentés. Budapest: Magyar Nemzeti Bank.

PFEIFER-TÓTH TAMARA – IVÁN DÁNIEL: Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. In: BOROS ANITA – DARÁK PÉTER (szerk.) (2019): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: NKE, https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_190128.pdf (letöltve: 2022.03.16.).

SEREGDI LÁSZLÓ (2013): A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve indokolt változások. In: PROF. DR. LENTNER CSABA (szerk.) (2013): *Bankmenedzsment, bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó.

VÉRTESY LÁSZLÓ – BOROS ANITA – PFEIFER-TÓTH TAMARA: A kérelemre induló eljárás. In: BOROS ANITA – DARÁK PÉTER (szerk.) (2019): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: NKE, https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_190128.pdf (letöltve: 2022.03.16.).