

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/1162/2023.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.V.35.365/2022/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó központi hivatalként működő költségvetési szerv jogi képviselője (dr. Gecse Gábor Gusztáv kamarai jogtanácsos) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján az Alaptörvény N) cikke, a 39. cikke, a XXVIII. cikke és ezzel összefüggésben az 28. cikke sérelmére hivatkozással előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Kúria Kfv.V.35.365/2022/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panasz az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó területi igazgatósága az előzményi ügy felperese (a továbbiakban: felperes vagy fenntartó) által fenntartott óvodában hatósági ellenőrzést végzett az ellátott köznevelési feladatokkal összefüggésben 2018 és 2019 évre igénybe vett költségvetési támogatások igénylése és elszámolása jogszerűségének megállapítása végett. Az ellenőrzés megállapításai alapján hivatalból indult eljárásban az indítványozó területi igazgatósága mint elsőfokú hatóság a felperest összesen 18 969 450 Ft finanszírozási különbözet, 895 237 Ft igénybevételi kamat, továbbá 2021. augusztus 20. napjától a visszafizetés napjáig teljesítendő igénybevételi kamat megállapítására és megfizetésére kötelezte, mert álláspontja szerint az óvoda a vizsgált időszakban nem minősült a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 21. §-ában bemutatott köznevelési intézménynek, melyből adódóan az azt fenntartó felperes költségvetési támogatásra nem jogosult. Az elsőfokú hatóság ezen túlmenően megállapította, hogy a fenntartó

által alkalmazott gyakorlat a vizsgált időszakban nem felelt meg a számviteli törvény előírásainak és az Nkt. 21. § (1) bekezdésében az intézmény önállóságára vonatkozóan megfogalmazott követelménynek, és nem tette lehetővé a 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 37/G. §-ban előírt, a támogatások felhasználásnak igazolására alkalmas, szabályszerű számviteli nyilvántartás kialakítását.

- [4] Az indítványozó a fenntartó fellebbezése alapján indult eljárásban mint másodfokú hatóság, az elsőfokú döntést ÖNKFO/723/2021. számú határozatával helybenhagyta. Az indítványozó arra alapította döntését, hogy a felperes nem tudta igazolni a fenntartott intézmény alternatív köznevelési jellegét, mert a bemutatott pedagógiai programja nem egyezett meg a miniszter által jóváhagyott pedagógiai programmal. Az indítványozó határozata szerint az intézményben alkalmazott vezetési modell nem volt összhangban a költségvetési törvénnyel. A felperes által kialakított számviteli törvényekkel ellentétes gyakorlat nem biztosította a fenntartott intézmény önálló gazdálkodásának feltételeit.
- [5] Az indítványozó határozatával szemben benyújtott felperesi keresetet az első fokon eljáró Győri Törvényszék elutasította, s megállapította, hogy az alperes döntése – a kereseti kérelem korlátai között – nem volt jogszabálysértő. Az ítélet indokolása szerint a felperes által fenntartott köznevelési intézmény a vizsgált időszakban nem volt teljesen önálló, mert költségvetése megegyezett a fenntartó felperes költségvetésével. A rendelkezésre álló iratok, számviteli nyilvántartások és bizonylatok nem voltak alkalmasak arra, hogy megfelelő módon alátámasszák az igénybe vett támogatások elkülönített kezelését és szabályszerű felhasználását. Az ítélet indokolása rámutatott, hogy az indítványozó megállapításai nem kizárólag az alternatív működést rögzítő pedagógiai program jóváhagyásának hiányán alapultak, hanem a feltárt számviteli hiányosságokon, továbbá azon, hogy a felperes által fenntartott intézmény nélkülözötte az önálló működést.
- [6] A Kúria a felperes felülvizsgálati kérelme nyomán 2023. február 23. napján kelt, Kfv.V.35.365/2022/7. számú ítéletével a törvényszék jogerős ítéletét megváltoztatta, az indítványozó határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatállyal megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A kúriai döntés szerint a törvényszék jogszabálysértően utasította el a keresetet, mert nem észlelte, hogy az indítványozó és területi igazgatósága nem a jogszabályi felhatalmazás keretei között folytatta le a normatív támogatás igénylésének és felhasználásának vizsgálatát. A végleges hatósági határozat a Kúria ítélete alapján jogszabálysértő, mert az indítványozó területi igazgatósága formálisan ugyan a költségvetési támogatás igénylését és felhasználását ellenőrizte – amely hatósági ügy a hatáskörébe tartozik – azonban a megállapításainak jelentős része nem a támogatások igénybevételeivel, felhasználásával, hanem egyéb, munkajogi, tanügyi szabályok megszegésével volt kapcsolatos. A kúriai ítélet indokolása szerint az

indítványozó és területi igazgatósága egyaránt hatáskörében járt el, hiszen támogatási ügyben folytattak le első- és másodfokú közigazgatási hatósági eljárást és hoztak határozatot, azonban a vizsgálódás keretei túlterjeszkedtek a hatáskörükön, s a felperes terhére rótt jogsértéseket nem a támogatási szabályokkal, hanem egyéb hiányosságokkal támasztották alá, döntésüket az ügyben nem alkalmazható jogszabályok alapján hozták meg.

- [7] A kúriai döntés rámutatott, hogy az indítványozó területi igazgatósága új eljárásában kizárólag a fenntartó által igénybe vett költségvetési támogatás igénylésére és felhasználására vonatkozó szabályok megsértése esetén állapíthatja meg a fenntartó felperes jogsértését és alkalmazhat szankciót, eljárása során pedig tiszteletben kell tartania más szervek és hatóságok ellenőrzési hatásköreit.
- [8] 2.2. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján benyújtott és hiánypótlást követően kiegészített alkotmányjogi panaszában az indítványozó az Alaptörvény N) cikkének, a 39. cikkének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak, valamint azzal összefüggésben a 28. cikk sérelmét állította.
- [9] Az Alaptörvény N) cikkében foglalt kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének sérelmét és a 39. cikkének sérelmét az indítványozó azonos érvekre alapította. Álláspontja szerint a Kúria azzal, hogy a támogatás visszafizetésének törvényi feltételeit hibásan és szűkítően állapította meg korlátozta egy állami szerv szankcionálási jogosultságát, amellyel veszélyeztette a költségvetési gazdálkodás egyensúlyát. Érvelése alátámasztására az indítványozó több kúriai döntést is felhívott.
- [10] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint azzal összefüggésben a 28. cikk sérelmét eredményezi a Kúria *contra legem* jogalkalmazása, amely egyúttal Alaptörvénnyel ellentétes (*contra constitutionem*) is, mivel akadályozza a jogszerűtlenül felhasznált költségvetési támogatás visszakövetelését, amely végső soron az indítványozó költségvetési szerv Alaptörvényben meghatározott gazdálkodási kötelezettségének sérelmére vezet.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint helytelen az a kúriai jogértelmezés, amely szerint nem állami köznevelési intézmény fenntartó költségvetési támogatásának igénylése, elszámolása és felhasználása jogszerűségének ellenőrzése során a jogosulatlan igénybevétel és a visszafizetési kötelezettség megállapítására a támogatásra vonatkozó jogszabályokban meghatározott feltételek megszegése szolgálhat alapul. Ezzel az indítványozó szerint a Kúria a visszafizetési kötelezettség megállapításának körét a Vhr. 37/M. § (2) bekezdésében meghatározott esetekre szűkíti, mindez olvasatában olyan *quasi* hatáskörelvonást eredményez, amely akadályozza törvényben meghatározott feladatai ellátását.

- [12] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján megvizsgálta, hogy megfelel-e az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [13] 3.1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 51. § (1) bekezdése alapján elsőként az indítványozói jogosultság fennállását vizsgálta, mert ez az érdemi elbírálás előfeltétele.
- [15] Az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2023. június 1-jei hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át, amelynek következtében a közhatalmi jogkörben eljáró indítványozók indítványozói jogosultsága az Abtv. 27. §-át illetően megszűnt. Az Alkotmánybíróság a 3442/2023. (X. 25.) AB végzésben – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdésére hivatkozással – megállapította, hogy az Abtv. 2023. június 1-jei hatállyal történt módosítása a folyamatban lévő eljárásokat nem érinti (Indokolás [15]).
- [16] Tekintettel arra, hogy az indítványozó a Módtv. hatálybalépése előtt nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, az Alkotmánybíróság eljárása pedig ekkor már folyamatban volt, így az indítvány vizsgálatának az indítványozó közjogi jogállása nem képezte akadályát.
- [17] 3.2. Az indítványban foglaltak érdemi vizsgálatát megelőzően az Alkotmánybíróságnak arról kellett döntenie, hogy jelen ügyben a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító végzése az indítványban foglaltak alapján képezheti-e érdemi vizsgálat tárgyát.
- [18] Az Ügyrend 32. § (6) bekezdése alapján ugyanis nincs helye alkotmányjogi panasz benyújtásának a Kúria felülvizsgálati jogkörben hozott hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, kivéve, ha az a Kúria kötelező utasítása miatt, tartalma alapján az eljárást lezáró döntésnek minősül.
- [19] A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy kivételesen nem támasztható az indítványozóval szemben az az elvárás, hogy csak az új eljárást követő rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, a megismételt eljárás eredményeként hozott határozattal szemben terjesszen elő alkotmányjogi panaszt, ha az alkotmányjogi panaszában kifejtett alaptörvény-ellenes sérelem tekintetében az eljárás lényegében már lezárult, továbbá a Kúria iránymutatásának megfelelően lebonyolított új eljárásban már kizárt az alaptörvény-ellenesség orvoslása (Indokolás [16]).

- [20] A kifejtettek alapján tehát a Kúria közigazgatási ügyben hozott hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító döntésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz érdemi elbírálására csupán kivételesen kerülhet sor. A kivétel-szabály alkalmazásának feltétele, hogy a bíróság iránymutatásának való megfelelés egyúttal a döntés alaptörvény-ellenességét is eredményezze {3325/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [8]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügyben a Kúria hatályon kívül helyező és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasító ítélete az új eljárásban hozandó döntés tartalmát nem determinálta, a jelen esetben tehát nincs érdemi vagy az eljárást befejező bírói döntés. A kúriai döntés a rendkívüli perorvoslati szakaszt lezárja, de az alapügyet nem dönti el, és az eljárást sem fejezi be. Az ügy ugyanis a hatósági eljárásban keletkezik, arról elsősorban a hatóság dönt, a bírósági eljárás a hatósági döntés felülvizsgálatát jelentette {hasonlóan lásd: 3187/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [19]}.
- [22] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal támadott kúriai végzés az Ügyrend 32. § (6) bekezdése szerinti hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozat, az eljárás folyamatban van, így az alkotmányjogi panasz idő előtti.
- [23] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra is visszautasította.

Budapest, 2024. február 6.

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Réka s. k.,*  
alkotmánybíró