

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/2254/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 11. § (1) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában kérte a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.) 11. § (1) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő követelményének sérelmére való hivatkozással.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következő.
- [3] Az indítványozó a felnőttképzők nyilvántartásában szereplő kft., amely az Fktv. alapján jogosult bejelentésen alapuló képzések szervezésére, és – az alkotmányjogi panaszban előadottak szerint – 539 aktív hallgatóval és napi szinten átlagosan 8-10 új beiratkozóval futó, bejelentésen alapuló képzéseket folytat.
- [4] Az oktatási, családügyi, kulturális tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2024. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 57. §-a 2024. május 9-én került kihirdetésre, és a kihirdetését követő napon, 2024. május 10-én lépett hatályba.
- [5] A Módtv. 57. § alapján az Fktv. 11. § (1) a következő c) ponttal egészült ki:
- [6] *(A felnőttképzőnek, ha felnőttképzési tevékenysége bejelentéshez kötött, a működése során e Fejezet rendelkezései közül az alábbi követelményeknek kell megfelelnie:)*
- [7] *„c) a felnőttképzési tevékenységét – a belső képzés és a jogszabály alapján szervezett oktatás és képzés kivételével – az általa kidolgozott, 12. § szerinti képzési programnak megfelelően kell folytatnia, amelyet előzetes minősítés nélkül a felnőttképzés adatszolgáltatási rendszerébe fel kell töltenie.”*
- [8] Az Fktv. 12. § (1) bekezdése szerint: A képzési programnak tartalmaznia kell:

- [9] a) a képzés megnevezését,
- [10] b) a képzés során megszerzhető kompetenciát,
- [11] c) a képzésbe való bekapcsolódás és részvétel feltételeit, a képzés célját és célcsoportját,
- [12] d) a tervezett képzési időt,
- [13] e)
- [14] f) a képzés tananyagegységeit, azok célját, tartalmát, a tananyagegységekhez óraszámot és a tananyagegység megvalósítása során alkalmazott képzési módszereket és munkaformákat, valamint a kontaktórától eltérő munkaforma alkalmazása esetén, ha az a képzés óraszámába beszámítható, a beszámítható óraszámot is,
- [15] g) – a zárt rendszerű elektronikus távoktatás kivételével – a maximális csoportlétszámot,
- [16] h) a képzésben részt vevő teljesítményét értékelő rendszernek leírását,
- [17] i) a képzésről, a képzés egyes tananyagegységeinek elvégzéséről szóló igazolás kiadásának feltételeit,
- [18] j) a képzési program végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, valamint a képzéshez kapcsolódó egyéb speciális feltételeket és ezek biztosításának módját.
- [19] Ezt a 12. §-t a Módtv. hatálybalépése nem érintette.
- [20] 3. Az indítványozó – főtitkári felhívásra kiegészített és egységes szerkezetbe foglalt – alkotmányjogi panasza szerint a kifogásolt rendelkezés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő követelményét azáltal sérti, hogy a módosítás a kihirdetést követő napon lépett hatályba, így az indítványozó mint felnőttképző központ számára kevesebb mint 24 óra állt rendelkezésre a módosítás által bevezetett teljesen új többletkötelezettség teljesítésére, azaz arra, hogy mintegy 34 pedagógiai programot kidolgozzon és a Felnőttképzési Adatszolgáltatási Rendszerbe (a továbbiakban: FAR) feltöltsön. Az indítványozó szerint mindezt akkor is képtelenség elvégezni, ha külsős szakértőt illetve szakértőket bízott volna meg a feladatra. A képzési program – Fktv. 12. § (1) bekezdésében előírt – tartalmi elemei közül az f) és h) pontok kidolgozása különösen idő- és erőforrás-igényes, hiszen a képzési program az adott képzés legrészletesebb „forgatókönyve”, pedagógiai- és oktatásszervezési szempontból egy koherens rendszert kell mutasson. A felnőttképzési tevékenységet kontrolláló hatósági ellenőrzések alapja a ténylegesen megvalósuló tevékenység és a képzési program összevetése, ezért a képzési program kidolgozása mindig komoly következményekkel járó, pedagógiai, szervezéstechnikai és jogi jellegű kihívásokat rejtő feladat.
- [21] Az indítványozó szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik az, hogy a módosító jogszabályt inkorporáló Fktv. a módosítást követően a képzési

programkészítési kötelezettséget már a bejelentés alapján működő képzések esetén is előírja, noha addig ezt csak az engedélyezett képzések esetén írta elő a jogszabály.

- [22] Azáltal, hogy a törvénymódosítás hatálybalépése május 10. napján megtörtént, ezáltal elkerülhetetlenül jogsértő helyzetbe hozott jogkövető vállalkozásokat. A jogalkalmazásra hivatott internetes felület – azaz a FAR – nem volt alkalmas a képzési programok feltöltésére – a képzők pedig nem kaptak információt arról, hogy a felület mikor válik alkalmassá a feltöltésre – a Módtv. 2024. május 10-i hatálybalépésétől egészen 2024. május 16-ig. Ekkor jelent meg a feltöltésre vonatkozó funkció és egy utasítás, hogy a május 10-től elindított képzésekre vonatkozóan is kerüljenek feltöltésre a képzési programok. Az indítványozó előadása szerint azonban ekkor újabb probléma jelentkezett, ugyanis ha valaki május 11-én szervezett egy egynapos bejelentett képzést, az erre vonatkozó képzési programot már nem tudta feltölteni a május 16-án megjelenő lehetőségnél. Tekintettel arra, hogy a képzési programokat fel kell tölteni a FAR-ba, amelyben a feltöltés időpontja rögzül, így az akaratlanul jogsértő helyzetnek „nyoma van”. A felkészülés lehetőségének hiánya tehát így a jövőre is kiterjedő sérelmet okoz a képzők számára, akadályozza abban, hogy működését jogszerű keretek között tudja folytatni. Nemhogy a hatálybalépés napján, de az indítvány megfogalmazásának idején sem volt lehetséges a FAR-ba a képzési programok feltöltése a bejelentésen alapuló képzésekhez, ugyanis az ehhez szükséges informatikai módosításokat még nem végezték el.
- [23] Az indítványozó értelmezésében ezért az Alkotmánybíróság érdemi eljárása során megválaszolandó kérdés az, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel az, ha olyan összetett jogszabály hatályosul a kihirdetést követő nappal, amely esetében nyilvánvaló, hogy sem a jogszabály megismerésére, áttanulmányozására, értelmezésére, sem a jogszabályértelmezési kérdések tisztázására, sem az önkéntes jogkövetési magatartáshoz szükséges alkalmazkodási tevékenységek elvégzésére nem biztosított megfelelő felkészülési időt az állami szereplők vonatkozásában sem, értve ez alatt a FAR rendszer szükséges informatikai fejlesztésének elmaradását.
- [24] Indokolásának alátámasztására hivatkozott még a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatra.
- [25] 4. A Kulturális és Innovációs Minisztérium Innovációért és Felsőoktatásért felelős államtitkára az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján hivatalból kifejtette véleményét (a továbbiakban: *amicus curiae*) az indítványban előadottakról.
- [26] 5. Az Abtv. 56. § (2) bekezdésében foglalt, a befogadhatóságra vonatkozó formai és tartalmi feltételek kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [27] 5.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kell előterjeszteni. Az Fktv. támadott rendelkezése 2024. május 10-én lépett hatályba, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt pedig 2024. május 15-én adta postára, így a törvényben előírt határidő teljesült.

- [28] 5.2. Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésben foglalt határozott kérelem követelményeinek.
- [29] Az indítványozó megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amely megalapozza az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására.
- [30] Az indítvány tartalmazza az eljárás megindításának okait; az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetben alkotmányjogi indoklással támasztja alá sérelmezett helyzetét, amely kimeríti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában előírt követelményeket. Az indítványozó megjelölte a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését, illetve indokolta az állított alaptörvény-ellenesség mibenlétét.
- [31] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogállamiság részeként értelmezett visszamenőleges hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalma, illetve a jogszabályok hatálybalépésével kapcsolatos kellő felkészülési idő hiánya szolgálhat alkotmányjogi panasz alapjául {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 3167/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [13]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]; 3059/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [7]; 3335/2024. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [13]; 3390/2024. (XI. 8.) AB végzés, Indokolás [25]; 3441/2024. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az indítványozó által az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés védelmi körén belül felhívott kellő felkészülési idő követelménye olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelyre alkotmányjogi panasz alapítható.
- [32] Az indítvány teljesíti az Abtv. 52. § (1b) f) pontjában előírt követelményt, kifejezett kérelmet terjeszt elő a hivatkozott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [33] 5.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő kivételesen alkotmányjogi panaszt, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [34] Az ún. kivételes vagy közvetlen panasz tekintetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, vagyis annak, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]; 3387/2024. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [35] Az indítványozó az érintettségét azzal kívánta igazolni, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal végzése alapján bekerült a felnőttképzők nyilvántartásába, ezáltal a

2013. évi LXXVII. törvény személyi hatálya alá, illetve ennél fogva jogosult a bejelentésen alapuló képzések szervezésére. Ezen felül azt állította, hogy az indítvány benyújtásakor is „futó” képzéseket folytat.

- [36] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A Jat. szerinti, „ha jogszabály eltérően nem rendelkezik” kitétel azt jelenti, hogy a közvetett visszamenőleges hatállyal való hatályba léptetésnek („a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell”) külön jogszabályi rendelkezésen kell alapulnia, ami jelen esetben hiányzik. A Jat. főszabály szerint tehát nem terjeszti ki a folyamatban lévő ügyekre a módosítás alkalmazhatóságát, arra akkor van lehetőség, ha a módosítás kifejezetten így rendelkezik {3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [14]-[15]}. Mivel jelen esetben a Módtv. erről nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a módosított szabályozást csak a hatálybalépését követően indított képzésekre kell alkalmazni, vagyis a képzési program feltöltését csak a hatálybalépés után indított képzések esetén kell elvégezni. Az *amicus curiae* is utal arra, hogy a Módtv. hatálybalépése a már folyamatban lévő képzésekre nincs hatással. Emellett az *amicus curiae* rámutat arra is, hogy a képzési program FAR rendszeri feltöltésére az Fktv. 15. § (1) bekezdés d) pont db) alpontja alapján az adatszolgáltatással érintett legkésőbb a képzés megkezdésének időpontját követő harmadik munkanapig köteles.
- [37] Az indítványozó nem igazolta, de még csak nem is állította, hogy a Módtv. május 10-i hatálybalépését követően indított volna el olyan képzést, amivel összefüggésben a Módtv. által közvetlen jogséremlme keletkezett.
- [38] Az indítványozó úgy fogalmaz, hogy „ha valaki május 11-én szervezett egy egynapos bejelentett képzést, az erre vonatkozó képzési programot már nem tudta feltölteni a május 16-án megjelenő lehetőségnél”, azt azonban nem igazolja, de még csak nem is állítja, hogy konkrétan az indítványozó szervezett (volna) egy ilyen egynapos képzést, és az erre vonatkozó képzési programot emiatt nem tudta feltölteni.
- [39] A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az indítványozó nem hivatkozhat csupán általánosságban valaki(k)nek az alapjogi sérelmére, ahogy tette ezt az említett „ha valaki” kezdetű mondat mellett még az indítvány-kiegészítés 5. oldalán, ahol ugyancsak általánosságban és nem a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintően fogalmazza meg sérelmét a következők szerint: „a jogszabály címzettjei egyáltalán nem tudnak kötelezettségeiknek eleget tenni”; „a vitatott norma tényleges cselekvési kötelezettséget ró a képzőkre”.
- [41] Az indítványozó személyes érintettsége akkor lett volna megállapítható, ha azt igazolja, hogy ő saját maga a létesítő okiratában megjelölt tevékenységi körében

eljárva, a Módtv. hatálybalépését követően indított (volna) képzést, és a Módtv. következtében a képzési program feltöltését el kellett (volna) végeznie.

- [42] Az indítványozó azonban mindezt nem igazolta, de mégcsak nem is állította, mindössze arra hivatkozott az érintettségének alátámasztása körében, hogy a felnőttképzők nyilvántartásában szerepel, és jogosult bejelentésen alapuló képzések szervezésére, és az indítvány benyújtásakor is „futó”, bejelentésen alapuló képzéseket folytat.
- [43] Mindez azonban a támadott jogszabályi rendelkezés esetében nem elegendő a személyes érintettség igazolásához.
- [44] Mindennek azért is van különös jelentősége, mivel a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [21]; 3089/2024. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [12]}; vagyis mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi panasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól, amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozókat közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [45] Az *amicus curiae* még arra is utal, hogy a jogszabálmódosítás 2024. május 10-ei hatálybalépését követően „ezidáig” (az *amicus curiae* keltezésének időpontja: 2024. szeptember 12.) a felnőttképzési államigazgatási szervként eljáró Pest Vármegyei Kormányhivatal az eljárásai során kizárólag a képzési program feltöltésének elmulasztása miatt, az új érintett kör vonatkozásában nem alkalmazott közigazgatási szankciót.
- [46] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz konkrét esethez és konkrét jogalanyhoz kapcsolódik, ezért minősül konkrét normakontrollnak. Ennek a típusú panasznak feltétele a közvetlen jogsérelem bekövetkezése, vagyis hogy a jogszabály maga közvetlenül okoz jogsérelmet.
- [47] Az indítvány és a csatolt iratok alapján azonban nem volt megállapítható az indítványozó jogait érintő közvetlen hatályosulás.
- [48] 6. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti feltételeknek, ezért azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2025. január 14.

Dr. Patyi András s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró