



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

III/3095/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 21. § (2) bekezdés 2. mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 21. § (2) bekezdés 2. mondata nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Szegedi Törvényszék bírása (a továbbiakban: indítványozó) – a törvényszék előtt 103.K.700.879/2025. számon folyamatban lévő ügy felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó a 2025. november 17-én kelt, 103.K.700.879/2025/13. számú végzésében a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 21. § (2) bekezdés 2. mondata alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, megsemmisítését, és alkalmazásának a jelen ügyből való kizárását, illetve általános alkalmazási tilalom elrendelését kérte. A kifogásolt rendelkezés az indítványozó szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, Q) cikk (2) bekezdésével, X. cikk (1) bekezdésével, XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseivel, XXVIII. cikk (7) bekezdésével, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 13. Cikk 1., 3. és 4. pontjaival.

- [2] 2. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben a felperes közhasznú alapítvány 2025. április 30-án kérelmet nyújtott be az illetékes kormányhivatalhoz az általa alapított óvoda és általános iskola hatósági nyilvántartásba vétele iránt. Az intézmény alapfeladataiként az óvodai nevelést, általános iskolai nevelést-oktatást, és a sajátos nevelési igényű (mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, halmozottan fogyatékos, autizmus spektrumzavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral küzdő) gyermekek óvodai nevelését és iskolai nevelését-oktatását jelölte meg. Az intézmény székhelyén jelenleg is sajátos nevelési igényű gyermekek felzárkóztatását és fejlesztését végzik. A kormányhivatal a hatósági eljárás során az Nkt. – támadott – 21. § (2) bekezdése alapján megkereste a köznevelésért felelős minisztert (a belügyminisztert) a magán köznevelési intézmény nyilvántartásba vételéhez szükséges szakvélemény kiadása céljából.
- [3] A miniszter a 2025. május 15-én kelt, BM/13501-1/2025. számú szakvéleményében az intézmény nyilvántartásba vételéhez nem járult hozzá, mert a Köznevelési Információs Rendszer alapján azt állapította meg, hogy a városban jelenleg is több mint 1 000 üres óvodai férőhely és több mint 4 600 szabad általános iskolai férőhely van, csökkenő gyermeklétszám és az óvodai intézményhálózat aktuális átalakítása mellett.
- [4] A kormányhivatal ezért a 2025. május 16-án kelt, CS/B01/04678-4/2025. számú végzésével az indítványozó kérelmét visszautasította, majd az indítványozó keresete alapján 2025. július 1-jén a CS/B01/04678-8/2025. számú határozatával e végzést visszavonta, és a kérelmet a miniszter szakvéleményében foglaltakra figyelemmel elutasította, megállapítva, hogy a nyilvántartásba vétel jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik. A kormányhivatal kifejtette, hogy az Nkt. 21. § (2) bekezdése alapján nincs mérlegelési jogköre arra, hogy eltérjen a miniszteri szakvéleményben foglaltaktól.
- [5] 3. Az indítványozó a kormányhivatal döntése ellen keresettel fordult a bírósághoz, kérve a döntés megsemmisítését és a kormányhivatal új eljárás lefolytatására kötelezését. Azzal érvelt, hogy az Nkt. 21. § (2) bekezdése alapján a miniszter szakvéleményének beszerzése szakhatóság kijelölésének minősül, ezért a bíróságnak a szakvéleményt érdemben felül kell vizsgálnia. A szakvéleményt megalapozatlannak tartotta, mivel az pusztán a férőhelyek számát, és nem a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók számára megfelelő férőhelyek számát, valamint a nevelésükhöz-oktatásukhoz szükséges feltételek meglétét vizsgálta. Az indítványozó kérte azt is, hogy a bíróság kezdeményezze az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondata alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálatát az Alkotmánybíróság előtt.

- [6] A kormányhivatal a védiratában a határozatban foglaltakkal egyezően kérte a kereset elutasítását, hangsúlyozva, hogy a miniszter hozzájárulásának hiányában az Nkt. 21. § (2) bekezdése alapján nincs lehetőség az intézmény nyilvántartásba vételére.
- [7] 4. Az indítványozó a bírói kezdeményezésben – az előtte folyamatban lévő peres eljárás felfüggesztésével egyidejűleg – az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondata alaptörvény-ellenességét és nemzetközi szerződésbe ütközését állította, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, Q) cikk (2) bekezdése, X. cikk (1) bekezdése, XVI. cikk (1)–(3) bekezdései, XXVIII. cikk (7) bekezdése, valamint az Egyezségokmány 13. Cikk 1., 3. és 4. pontjai megsértése miatt.
- [8] 4.1. A bírói kezdeményezés ismertette az Nkt. 21. § (2) bekezdése főbb módosulásait. Kitért rá, hogy e bekezdés 2019. július 26-tól 2019. december 31-ig úgy rendelkezett, hogy: „A köznevelési intézmény nyilvántartásba vételét az alapító okirat, a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény esetében a szakmai alapidokumentum, továbbá – ha a fenntartó a tevékenységet nem jogszabály felhatalmazása alapján látja el – a köznevelési közszolgálati tevékenység folytatására jogosító okirat, a köznevelési intézmény képviselőjére jogosult személy nevének és képviselőjének jogosultságát igazoló dokumentum, az állandó székhely meglétét igazoló okirat megküldésével, kell kérelmezni. A kérelmet költségvetési szerv esetén a törzskönyvi nyilvántartást vezető szervnél, a tankerületi központ és az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény esetében a hivatalnál, más esetben a köznevelési intézmény székhelye szerint illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóságnál kell teljesíteni. *A nem állami szerv által alapított intézmény nyilvántartásba vétele során figyelembe kell venni a 75. § (1) bekezdés szerinti jelentésben foglaltakat.*” [Az Nkt. 75. § (1) bekezdésének ekkor hatályos szövege arról rendelkezett, hogy az oktatásért felelős miniszternek a köznevelési közszolgálati feladatok megszervezéséhez szükséges döntései előkészítése céljából a hivatal tankerületi központ illetékességi területe szerinti bontásban, fenntartó típusonként évente jelentést készít az oktatásért felelős miniszter számára a KIR-ben rendelkezésre álló adatok felhasználásával a nevelési-oktatási intézményi férőhelyek és a nevelésben-oktatásban részt vevő gyermekek, tanulók létszámának alakulásáról. A jelentést az oktatásért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni.]
- [9] 2020. január 1. előtt tehát az Nkt. nem írta elő a nem állami szerv által alapított intézmény nyilvántartásba vétele esetére a miniszter szakvéleményének beszerzését.
- [10] Az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2020. január 1-jei hatállyal módosult, és 2020. július 21-ig hatályban volt szövegének releváns része már úgy rendelkezett, hogy: „[...] A magán köznevelési intézmény akkor vehető nyilvántartásba és a nyilvántartásba vétele akkor

módosítható, ha az oktatásért felelős miniszter szakvéleménye alapján alkalmas a köznevelési alapfeladat-ellátás megszervezésére. [...]"

- [11] 2020. július 22-étől ismét módosult az Nkt. 21. § (2) bekezdése, amelynek az érintett fordulata ekkortól azt mondta ki, hogy: „A magán köznevelési intézmény akkor vehető nyilvántartásba és a nyilvántartásban alapfeladatának jogszabály szerinti megnevezése és feladatellátási helye akkor módosítható, ha az oktatásért felelős miniszter szakvéleménye alapján az adott intézmény, feladatellátási hely, alapfeladat szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez.”
- [12] Ezt követően is több ízben módosult a jogszabályi rendelkezés, és az „oktatásért felelős miniszter” fordulatot is felváltotta a „köznevelésért felelős miniszter” fordulat, de a „miniszter szakvéleménye alapján az adott intézmény [...] szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez” szövegrész érintetlenül maradt.
- [13] 4.2. Az indítványozó az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését azért állítja, mert arra nézve, hogy egy adott intézmény mikor „szükséges” a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez, sem ez a szabály, sem más rendelkezés nem tartalmaz semmilyen szempontrendszert. Idézi az Nkt. 75. § (1) bekezdését, de álláspontja szerint e szabályból sem következik az, hogy a miniszter szakvéleményének a férőhely- és létszámadatokon kellene alapulnia, és ez lenne a döntő egy intézmény szükségessége szempontjából. A túl általános megfogalmazás miatt ezért bírói jogértelmezéssel sem lehet a „szükségesség” tartalmát konkretizálni. Így a miniszter – hatósági ügyeket lényegében eldöntő – szakvéleménye önkényes döntésekre ad lehetőséget.
- [14] A bírói kezdeményezés szerint – a 24/2013. (X. 4.) AB határozatban és a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban foglaltakra tekintettel – a „szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez” fordulat a túlzott általánossága és az önkényes jogértelmezés lehetősége miatt sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelményét.
- [15] 4.3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jog állított sérelme kapcsán az indítvány összegzően ismerteti az alapjog tartalmát kibontó alkotmánybírósági gyakorlatot, majd rámutat arra, hogy a kormányhivatal döntése nem vitásan hatósági döntés, amelyre ez az alapjog vonatkozik.
- [16] Az indítványozó idézte az Nkt. 77. § (1) bekezdését, amely szerint: „A köznevelésért felelős miniszter e törvényben meghatározottak szerint ellátja a köznevelés ágazati irányítását. A köznevelésért felelős miniszter ágazati irányító hatásköre kiterjed e törvény hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre, függetlenül attól, hogy a tevékenységet milyen intézményben, szervezetben látják el, vagy ki az intézmény fenntartója.” Az indítványozó szerint – e rendelkezésre figyelemmel – a miniszter a szakvéleményét nem hatósági, szakhatósági hatáskörben, hanem a köznevelés

ágazati irányítói jogkörében adja ki. Emiatt az Nkt. támadott 21. § (2) bekezdés 2. mondata kiüresíti az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogot, mert az érintett intézmény alapítója – mint kérelmező – nem jut abba a helyzetbe, hogy a hatósági eljárásban hozott döntés érdemi felülvizsgálatát kérhesse a bíróságtól. A miniszter szakvéleményében foglaltak (amelyekhez a kormányhivatal kötve van) az érintett intézmény szükségességéről ugyanis érdemben nem vitathatók. A hatósági döntés jogszerűsége szempontjából nem bír relevanciával, hogy az érintett intézményre valóban szükség van-e, az adott településen a különböző speciális nevelési igényű gyermekek neveléséhez-oktatásához a feltételek ténylegesen rendelkezésre állnak-e. A kormányhivatal határozata jogszerűségének szempontjából annak van döntő jelentősége, hogy az a miniszter szakvéleményének megfelel-e. Ezért – a bírói kezdeményezés érvelése szerint – a miniszter szakvéleményéből fakadó esetleges sérelem nem orvosolható, ami az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközik.

- [17] 4.4. A bírói kezdeményezés az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatának az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésébe és az Egyezségokmány 13. Cikk 1., 3. és 4. pontjaiba ütközésére is hivatkozik.
- [18] Érvelése szerint a jogalkotó az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében foglalt tanulás és tanítás szabadsága minél teljesebb körű érvényesítése érdekében tette lehetővé nem állami intézmények alapítását. Ezen intézmények léte túlmutat azon, hogy az ilyen intézményeknek pusztán csak szükségesnek kellene lenniük a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez. Nemleges tartalmú miniszteri szakvélemény esetén akkor is sérülhet az iskolaalapítás szabadsága – és a gyermekek (sajátos körülményeiket is figyelembe vevő) legfőbb érdeke –, ha egyébként az adott intézmény nélkül is megszervezhető a köznevelési közfeladat-ellátás.
- [19] A bírói kezdeményezés szerint az Egyezségokmány hivatkozott rendelkezései is biztosítják az egyének és jogi személyek jogát oktatási intézmények létesítésére, ha az Egyezségokmányban meghatározott elveket tiszteletben tartják, és az oktatás ezen intézményekben megfelel az állam által meghatározott minimális követelményeknek. Hivatkozik az indítvány az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 1999. december 8-án kiadott, E/C.12/1999/10. számú, „A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának átültetése” című elemzésére, amely az Egyezségokmány 13. Cikkét magyarázza (a továbbiakban: 13. Számú Magyarázat). E dokumentum 30. pontja rámutat, hogy az Egyezségokmány 13. Cikk 4. pontja alapján mindenki, tehát a nem állampolgárok, a jogi személyek és egyéb szervezetek is szabadon alapíthat és igazgathat mindenféle típusú oktatási intézményt. A 29. pont pedig a szülők és gondviselők jogát deklarálja arra, hogy gyermekük számára nem állami oktatási intézményt is választhassanak, amennyiben az megfelel az állam által meghatározott minimális követelményeknek.

Az indítványozó érvelése szerint ezért – a 13. Számú Magyarázatban foglaltakra is tekintettel – ellentétes az Egyezségokmány 13. Cikk 4. pontjával az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondata, mert ennek értelmében az oktatási intézmény létesítésének jogával csak akkor lehet élni, ha ez a miniszter megítélése szerint „szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez.” Ez elzárja az oktatási intézményt alapítani szándékozó egyéneket vagy szervezeteket attól, hogy a helyben felmerült igényeknek jobban megfelelő, akár hiánypótló vagy potenciálisan jobb színvonalú oktatást biztosító intézményt hozhassanak létre.

- [20] 4.5. A bírói kezdeményezés a támadott törvényi rendelkezés Alaptörvény XVI. cikk (1)-(3) bekezdéseibe ütközését is állítja. A kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlat idézésével arra hivatkozik, hogy nem felel meg a gyermekek legfőbb érdekének, és nem segíti elő a megfelelő fejlődésüket az a szabályozás, amely a speciális igényeket is kielégítő iskola létrejöttét önmagában amiatt megakadályozza, hogy az ágazatot irányító miniszter szerint az intézményre nincs szükség.
- [21] 5. Az ügyben – az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján – a belügyminiszter megküldte a véleményét az Alkotmánybíróságnak. Csongrád-Csanád vármegye főispánja ehhez csatlakozó véleményt terjesztett elő.

II.

- [22] 1. Az Alaptörvény indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Ez a jog – az élethez való jog kivételével – minden más alapvető jogot megelőz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát, és biztosítja a

hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[23] 2. Az Egyezségokmány indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

„13. Cikk 1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a művelődéshez. Egyetértenek abban, hogy az iskolai nevelésnek az emberi személyiség és az emberi méltóság érzetének teljes kifejlesztésére, az emberi jogok és alapvető szabadságok iránti tisztelet megerősítésére kell irányulnia. Egyetértenek továbbá a részes államok abban is, hogy az iskolai nevelésnek minden személyt képessé kell tennie arra, hogy hasznos szerepet töltsön be a szabad társadalomban, előmozdítsa a megértést, türelmet és barátságot, valamennyi nemzet, valamint minden faji, népi és vallási csoport között és támogassa az Egyesült Nemzeteknek a béke fenntartása érdekében kifejtett tevékenységét.

[...]

3. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat, hogy tiszteletben tartják a szülőknek, illetőleg adott esetben a törvényes gyámoknak a szabadságát arra, hogy a hatóságok által létesített iskola helyett az állam által megállapított vagy jóváhagyott minimális iskoláztatási követelményeknek egyébként megfelelő más iskolákat válasszanak gyermekeik számára, és hogy gyermekeik vallási és erkölcsi nevelését saját meggyőződésükkel összhangban biztosítsák.

4. E cikk egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az csorbítaná az egyéneknek és jogi személyeknek a jogát oktatási intézmények létesítésére és igazgatására, mindenkor azzal a feltétellel, hogy az e cikk 1. bekezdésében meghatározott elveket tiszteletben tartják és hogy az ilyen intézményekben nyújtott oktatás az állam által meghatározott minimális követelményeknek megfelel.”

[24] 2. Az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„21. § (2) A köznevelési intézményt költségvetési szerv esetében a kincstár, a tankerületi központ, a Magyarországon nyilvántartásba vett vagyonkezelő alapítvány fenntartásában működő felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény, az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény

esetében a hivatal, más esetben a köznevelési intézmény székhelye szerint területileg illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóság veszi nyilvántartásba. A magán köznevelési intézmény, a nemzetiségi önkormányzat által, továbbá az egyházi jogi személy által fenntartott köznevelési intézmény akkor vehető nyilvántartásba és a nyilvántartásban alapfeladatának jogszabály szerinti megnevezése és feladatellátási helye akkor módosítható, ha a köznevelésért felelős miniszter szakvéleménye alapján az adott intézmény, feladatellátási hely, alapfeladat szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez. [...]"

III.

- [25] 1. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [26] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontját, valamint az Abtv. 25. §-át és 51–52. §-ait értelmezve a 3058/2015. (III. 31.) AB végzés – az Alkotmánybíróság gyakorlatát összegezve – rögzítette, hogy „Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél [...], vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [...]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [...] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [...]. [...] Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [...]. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az »eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy

jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...] A bírói kezdeményezés mint normakontroll 'egyedi vagy konkrét' jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege» {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7]}." {Indokolás [19], [22]}.

- [27] 2. Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezést az előző pontban írt szempontok szerint vizsgálva megállapítható, hogy az a bíró előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó; a felperes közhasznú alapítvány köznevelési intézmény hatósági nyilvántartásba vétele iránti kérelmét a kormányhivatal az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatára hivatkozással utasította el, hangsúlyozva, hogy e jogszabályhely alapján nincs mérlegelési jogköre arra, hogy eltérjen a miniszteri szakvéleménytől, és a nyilvántartásba bejegyezzen olyan magánintézményt, amely a szakvélemény szerint a köznevelési feladatok ellátásához nem szükséges. Az indítványozó bíróságnak pedig az előtte folyamatban lévő peres eljárásban e határozat jogszerűségéről kell döntenie. Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megfelelő indokolással alátámasztva állította.
- [28] 3. Az indítvány a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz. Tartalmazza: *a)* a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 25. § (1) bekezdés]; *b)* az eljárás megindításának indokait; *c)* az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondata]; *d)* az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, Q) cikk (2) bekezdés, X. cikk (1) bekezdés, XVI. cikk (1)–(3) bekezdések, XXVIII. cikk (7) bekezdés]; *e)* megfelelő indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; valamint *f)* kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a jogszabályi rendelkezéseket.
- [29] Az Alkotmánybíróság ezért a bírói kezdeményezést érdemben vizsgálta.

IV.

- [30] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [31] 1. Az indítványozó alkotmányossági kifogásai az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatában szereplő miniszteri szakvélemény jogi jellegére és minősítésére irányulnak, ezért az Alkotmánybíróság elsőként e jogintézmény – jelen ügy szempontjából releváns – szabályozási környezetét és funkcióját tekintette át.
- [32] 1.1. Az Alaptörvény indítványozó által is hivatkozott X. cikk (1) bekezdése biztosítja a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. A XI. cikk (1) bekezdése alapvető állampolgári jogként garantálja a művelődéshez való jogot, a (2) bekezdés szerint pedig: „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”
- [33] 1.2. Az Nkt.-t az Országgyűlés – a törvény preambulumból kitűnően, egyebek mellett – az Alaptörvényben foglalt művelődéshez való jog, a köznevelés résztvevői kötelességeinek és jogainak meghatározása, valamint a korszerű tudást biztosító köznevelési rendszer irányítása és működtetése céljából alkotta meg. Az Nkt. célja az 1. § (1) bekezdése szerint „olyan köznevelési rendszer megalkotása, amely elősegíti a gyermekek, fiatalok harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődését, készségeik, képességeik, ismereteik, jártasságaik, érzelmi és akarati tulajdonságaik, műveltségük életkori sajátosságaiknak megfelelő, tudatos fejlesztése révén, és ezáltal erkölcsös, önálló életvitelre és céljaik elérésére, a magánérdeket a köz érdekeivel összeegyeztetni képes embereket, felelős állampolgárokat nevel. Kiemelt célja a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása és a tehetséggondozás.” Ugyanezen § (2) bekezdése a köznevelést közszolgálatként definiálja. A 2. § (1) bekezdése ehhez kapcsolódóan az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, valamint ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítását a magyar állam közszolgálati feladataként nevesíti.
- [34] Köznevelési intézmények alapításáról és fenntartásáról az Nkt. 2. § (3)–(4) bekezdései rendelkeznek, amelyek szerint ilyen intézményt az állam, valamint e törvény keretei között nemzetiégi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási egyesület vagy más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. (Óvodát települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat.) Az Nkt. 31. § (2) bekezdés e) pontja értelmében egyházi köznevelési intézmények és magán köznevelési intézmények köznevelési szerződés

alapján vehetnek részt az e törvényben meghatározott köznevelési közszolgálati feladatok megvalósításában.

- [35] A köznevelési intézményeket az Nkt. 7. §-a határozza meg, és e § (5) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy köznevelési alapfeladatot főszabály szerint köznevelési intézmény láthat el. Az intézmények oldaláról megközelítve tartalmilag ugyanezt fogalmazza meg az Nkt. 21. § (1) bekezdése, amikor úgy rendelkezik, hogy: „A köznevelési intézmény e törvényben meghatározott köznevelési alapfeladat ellátására létesített intézmény.” A tankötelezettségre vonatkozó szabályok azt is egyértelművé teszik, hogy Magyarországon a tanköteles korú gyermekek kötelesek az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, iskolába járni (Nkt. 45–46. §). Külön említést érdemel az Nkt. 46. § (3) bekezdés *a)* pontja, amely a gyermekek, tanulók jogaként ismeri el, hogy képességeiknek, érdeklődésüknek, adottságaiknak megfelelő nevelésben és oktatásban részesüljenek. Az Nkt. 3. § (6) bekezdése pedig kiemeli, hogy: „A köznevelés kiemelt feladata az iskolát megelőző kisgyermekkori fejlesztés, továbbá a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók speciális igényeinek figyelembevétele, egyéni képességeikhez igazodó, legeredményesebb fejlődésük elősegítése, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtése.”
- [36] A bírói kezdeményezés által is támadott Nkt. 21. § (2) bekezdése mondja ki, hogy köznevelési intézmény hatósági nyilvántartásba vétellel jön létre. E nyilvántartásba vétel többletfeltétele a 2. mondat szerint magán köznevelési intézmény, nemzetiségi önkormányzat által, továbbá az egyházi jogi személy által fenntartott köznevelési intézmény esetén, hogy a köznevelésért felelős miniszter szakvéleménye alapján az adott intézmény, feladatellátási hely, alapfeladat szükséges legyen a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez. Az Nkt. 22. § (1) bekezdése szerint a köznevelési intézménynek a feladatai ellátásához szükséges feltételekkel is rendelkeznie kell. Ez akkor teljesül, ha a köznevelési intézmény rendelkezik: „*a)* állandó saját székhellyel, telephely esetén állandó telephellyel, a feladatellátáshoz szükséges helyiségekkel, *b)* állandó saját alkalmazotti létszámmal, továbbá *c)* a jogszabályban meghatározott eszközökkel, dokumentumokkal, szabályzatokkal és önálló költségvetéssel rendelkező intézmény esetében a működéséhez szükséges pénzeszközökkel”. Az Nkt. 2. § (3) bekezdés *b)* pontjához kapcsolódó szabály, hogy – az Nkt. 23. § (1) bekezdése értelmében – nem állami vagy települési önkormányzati alapítású köznevelési intézmény működéséhez engedély szükséges. A köznevelési rendszer működésének állami költségvetésből történő finanszírozását az Nkt. 88. §-a szabályozza. Itt a (3) bekezdés a nem állami szerv által fenntartott intézményeket illetően kimondja: „A központi költségvetés a nem állami szerv által fenntartott intézmény köznevelési feladatainak ellátásához költségvetési hozzájárulást biztosít, amelynek feltétele, hogy az intézmény a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően végzi tevékenységét.”

- [37] Az ágazati irányításra vonatkozó rendelkezéseket az Nkt. 45. alcíme tartalmazza. Az itt található 77. § (1) bekezdése szerint: „A köznevelésért felelős miniszter e törvényben meghatározottak szerint ellátja a köznevelés ágazati irányítását. A köznevelésért felelős miniszter ágazati irányító hatásköre kiterjed e törvény hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre, függetlenül attól, hogy a tevékenységet milyen intézményben, szervezetben látják el, vagy ki az intézmény fenntartója.” A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 66. § (1) bekezdés 29. pontja és 92. §-a értelmében a köznevelésért a belügyminiszter felelős.
- [38] 1.3. Az Alaptörvény és az Nkt. idézett rendelkezéseiből következik, hogy a művelődéshez való alapvető állampolgári jogot biztosító köznevelési rendszer kialakítása, irányítása és működtetése (fenntartása) a magyar állam alkotmányos közszolgálati feladata. E rendszerben a gyermekek készségeinek, képességeiknek, tehetségének és speciális igényeinek megfelelő nevelést és oktatást – alapfeladatként – köznevelési intézmények végzik. A tanköteles korú gyermekeknek kötelességük az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, a szülőknek pedig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos kötelezettségük gyermekük taníttatása. Köznevelési intézményt alapíthat – és így a közszolgálati feladat ellátásába bekapcsolódhat – nem állami szervezet vagy személy is, de csak abban az esetben, ha e tevékenység folytatásának a jogát jogszabályi feltételek szerint megszerezte (köznevelési intézménye működési engedéllyel rendelkezik); vagyis köznevelési intézmény alapítása és fenntartása a nem állami szervezeteknek és személyeknek nem alanyi joga, e jogot meg kell szerezniük. A köznevelés ágazati irányítása – vagyis a köznevelési alapfeladat (a gyermekek készségeinek, képességeiknek, tehetségének és speciális igényeinek megfelelő nevelés és oktatás) ellátásának biztosítása az ország egész területén, megfelelő típusú és számú köznevelési intézménnyel, a gyermekek számához igazodva, a közszolgálati feladat ellátásához szükséges humán erőforrással és költségvetési forrással optimálisan gazdálkodva – a köznevelésért felelős miniszter (a belügyminiszter) felelőssége.
- [39] Mindezekre az alaptörvényi és törvényi szabályokra figyelemmel az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondata szerinti „köznevelésért felelős miniszter szakvéleménye” nem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 55–56. §-ai szerinti szakhatósági közreműködésnek és szakhatósági állásfoglalásnak minősül, hanem – az Nkt. 77. § (1) bekezdésére figyelemmel – a köznevelési ágazat irányítása körében kiadott, a közszolgálati feladat-ellátás aktuális szintjéről, és ehhez kapcsolódóan további új köznevelési intézmény létrehozásának szükségességéről szóló nyilatkozatnak, állami feladatot felosztó kormányzati tevékenységnek. E *sui generis* miniszteri szakvéleménynek figyelemmel kell lennie a köznevelési közfeladat-ellátás valamennyi – az imént vázlatosan bemutatott – releváns szempontjára, okszerűnek és

egyértelműnek kell lennie; a szakvélemény beszerzése a nem állami szerv által fenntartott köznevelési intézmények létrehozása (nyilvántartásba vétele) során kötelező, annak tartalma más szerv által nem felülbíráható, és az adott nyilvántartásba vételről szóló döntés meghozatala során – a döntés alapjaként – kötelezően figyelembe veendő.

- [40] 2. Az indítványozó kifogásolja az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatában szereplő „szükséges” kifejezést az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelménye alapján, mert álláspontja szerint az – a túlzottan általános megfogalmazás miatt – nem tartalmaz semmilyen szempontrendszert arra nézve, hogy a köznevelésért felelős miniszternek mire kell figyelemmel lennie, amikor nem állami fenntartású köznevelési intézmény létrehozása (nyilvántartásba vétele) során szakvéleményt ad.
- [41] 2.1. Az Alkotmánybíróság – korábbi döntéseit is összegezve – a 3462/2022. (XI. 17.) AB határozatban az alábbiak szerint foglalta össze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos alapértékével, és az abból fakadó, a jogbiztonság részét képező normavilágossággal kapcsolatos gyakorlatát: „»az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek« {3041/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}. E határozat által is idézett 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat szerint pedig »[a] jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]« (Indokolás [67]). Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogbiztonság sérelme akkor állapítható meg, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [...]. Az Alkotmánybíróság a 24/2013. (X. 4.) AB határozatában rögzítette, hogy »[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni« (Indokolás [49]; 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]). Az Alkotmánybíróság a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban kiemelte, hogy a szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes

jogalkalmazásra (Indokolás [11]). Tehát »'alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő' [...]« {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}. A jogbiztonság sérelmét jelentheti továbbá az is, »ha a normaszöveg ugyan érthető, de végrehajthatatlan [...]« {3041/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy »a jogbiztonság meglétének vagy hiányának vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. 'Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is.' (125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137) Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096).« {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [68]}» {3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [15]-[17].}

- [42] 2.2. Az Alkotmánybíróság – visszautalva a miniszteri szakvélemény jogi jellegéről és minősítéséről írtakra – megerősíti, hogy a köznevelésért felelős miniszter a nem állami köznevelési intézmények nyilvántartásba vétele (vagyis az állam közszolgálati feladat-ellátásába történő, nem alanyi jogon járó bekapcsolódása) során az ágazat irányítójaként foglal állást arról, hogy új intézmény létrehozása „a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez” szükséges-e. Maga az Nkt. nevesíti tehát, hogy a „szükségességnek” mihez viszonyítva, mibe illeszkedve kell fennállnia, és így a miniszternek a szakvéleményben mik alapján kell az álláspontját kialakítania. Az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatának kifogásolt „szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez” fordulata generálisan utal a köznevelési közfeladat-ellátásra, nem pedig egyes aspektusaira leszűkítve. Az Alaptörvény és az Nkt. ezen alkotmányos közszolgálati feladat tartalmát kitöltő, ahhoz kapcsolódó rendelkezéseire, valamint konkrét ügyekben az egyes létrehozni kívánt magán köznevelési intézmények paramétereire és a nyilvántartásba vételi kérelmükből megismerhető adatokra (így különösen az ellátni kívánt alap- és szakfeladatokra, tervezett létszámadatokra) tekintettel így nem minősül a kifogásolt „szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez” fordulat eleve értelmezhetetlennek, nem világosnak, nem egyértelműnek; annak normatartalma egyedi ügyekben a jogalkalmazás során szükséges jogértelmezéssel beazonosítható, konkretizálható, így az is megállapítható, hogy a miniszteri szakvélemény a szükségesség kérdésére egyértelmű és okszerű választ adott-e.
- [43] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondata kifogásolt szövegrészének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság

követelményével való ütközését nem állapította meg; az erre hivatkozó indítványi elemet elutasította.

- [44] 3. A bírói kezdeményezés hivatkozik a kifogásolt törvényhelynek az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jogba ütközésére is. Álláspontja szerint azáltal, hogy a miniszter az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondata szerinti szakvéleményét – a 77. § (1) bekezdésére figyelemmel – a köznevelés ágazati irányítása körében adja ki, és az illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóság nyilvántartásba vételéről szóló döntésének ezen kell alapulnia, a hatósági döntés elleni jogorvoslat (közigazgatási per) kiüresedik, az érintett intézmény „szükségessége” érdemben nem vitatható.
- [45] 3.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog – amint azt a 12/2019. (IV. 8.) AB határozat kifejtette – „olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}, melyhez a közigazgatási döntések vonatkozásában társult a bírói út rendelkezésre állásának követelménye is {14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [16]}. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogot keletkeztet a jogorvoslat igénybevételére mindenki számára, aki valamely döntés folytán jogát vagy jogos érdekét sértve érzi. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {legutóbb: 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ezzel összefüggésben feltétlen követelmény, hogy az eljáró fórum az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassa és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálja {lásd például: 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}. [...] A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének módját {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}, ezen szabályozás azonban nem állhat ellentétben az Alkotmánybíróság által a jogorvoslathoz való jog biztosításával összefüggésben meghatározott, az Alaptörvényből közvetlenül következő elvi tartalommal. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben minden esetben megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]}. A jogorvoslati jog ténylegesen akkor érvényesül, ha biztosított a más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához

fordulás lehetősége, az ezen feltételnek megfelelő jogorvoslati fórum pedig akkor lehet képes a jogsérelem orvoslására, ha a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják jogszabályi előírások, illetőleg a jogorvoslat jogszabályban meghatározott terjedelme sem zárja ki a döntés érdemi felülbírálatának lehetőségét {lásd: 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28], 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}, azonban a rendes jogorvoslati eszközök mindegyikére egyaránt, azonos tartalommal vonatkozik” {12/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [17]–[19]}.

- [46] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elem vizsgálata kapcsán is megjegyzi, hogy a fent kifejtettek értelmében a köznevelésért felelős miniszter a nem állami fenntartású köznevelési intézmények nyilvántartásba vétele során a szakvéleményét arról, hogy az intézmény a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez szükséges-e, a köznevelési ágazat irányítása körében, kormányzati tevékenységként – és nem közigazgatási hatósági feladatkörben, nem pusztán jogi szempontok alapján (hanem pl. az erőforrásokkal való optimális gazdálkodás szempontjaira, és a gyermekek készségeinek, képességeinek, tehetségének és speciális igényeinek megfelelő nevelés és oktatásnak az ország egész területén való biztosítására is figyelemmel) – adja ki. A magyar állam közszolgálati feladat-ellátásába való bekapcsolódás nem automatizmus, a köznevelési alapfeladat szükségleteiről az ezért kormányzati felelősséget viselő és a szükséges szakismeretekkel rendelkező miniszter jogosult nyilatkozni és dönten. Mindezekre figyelemmel a miniszter Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondata szerinti szakvéleménye önállóan jogorvoslattal nem támadható.
- [47] Biztosított azonban rendes jogorvoslatként a más szervhez fordulás lehetősége (közigazgatási per) a kormányhivatal határozatával szemben, a jelen ügyben pedig a felperes élt is ezzel. Közigazgatási perben a bíróság – a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, az eljárási szabályoknak megfelelően – mind a tényállás megalapozottságát tisztázottságát, mind a közigazgatási szerv döntésében megjelenő jogértelmezést felülvizsgálhatja; ebbe pedig a nem állami fenntartású köznevelési intézmények alapítására irányuló eljárások esetében a nyilvántartásba vétel alapjaként figyelembe veendő miniszteri szakvélemény is beletartozik. Ez nem a miniszteri szakvéleményben foglalt állami feladatszervezési döntés irányának (vagyis hogy adott területen a feladatellátás biztosított-e vagy sem) felülmérlegelését jelenti, hanem annak a vizsgálatát, hogy tekintettel mind a létrehozni kívánt magán köznevelési intézmény paramétereire, mind a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezésének valamennyi releváns szempontjára, a konkrét köznevelési intézmény szükségességének kérdésére a

miniszter egyértelmű, okszerű és határozott választ adott-e, amely alkalmas arra, hogy a nyilvántartásba vételre vonatkozó döntés alapjául felhasználják.

- [48] A nem állami köznevelési intézmények hatósági nyilvántartásba vételéről szóló közigazgatási hatósági határozatokkal szemben biztosított jogorvoslat ezért az elemzett szempontokból eleget tesz a hatékony jogvédelem követelményének, nem zárja el az esetleges jogsérelmek orvosolhatóságának lehetőségét; az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmére alapított indítványi elemet elutasította.
- [49] 4. A bírói kezdeményezés az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatát az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében biztosított tanulás és tanítás szabadsága, valamint az Egyezségokmány 13. Cikk 1., 3. és 4. pontjai sérelme miatt is támadta. Az indítvány szerint a tanulás és a tanítás szabadsága – abban az esetben, ha egy nem állami köznevelési intézmény alapítását nem engedélyezik – akkor is sérülhet, ha a nem állami köznevelési intézmény egyébként nem szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez. Az indítványozó szerint az Egyezségokmány idézett rendelkezései is biztosítják az egyének és jogi személyek intézmény-létesítési jogát, ha azok az ott írt feltételeknek eleget tesznek. Ez – érvelése szerint – különösen fontos akkor, ha az alapítandó intézmény a helyi igényeknek jobban megfelelő, hiánypótló, vagy potenciálisan jobb színvonalú oktatást tudna biztosítani.
- [50] 4.1. A tanulás szabadsága, mint az emberi személyiség kibontakoztatása, az egyéni adottságok, képességek fejlesztése, a társadalomban élő, ugyanakkor önálló és felelős egyénné válás szempontjából kiemelt jelentőségű, és az emberi méltósághoz is szorosan kapcsolódó alapjog összefügg és együtt értelmezendő az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében szereplő művelődéshez való (állampolgári) joggal, és a XI. cikk (2) bekezdésében rögzített állami kötelezettségekkel. A tanulás szabadságát az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésének szóhasználata szerint – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – Magyarország „biztosítja”. Ebből kitűnik, hogy a tanulás szabadságának garantálása érdekében az államot aktív, tevőleges magatartás kötelezettsége terheli. A köznevelést illetően, annak rendszerében ez különösen az ingyenes és kötelező alapfokú oktatás – jogi, szervezeti, személyi és anyagi – feltételeinek kialakítását és folyamatos fenntartását jelenti. Ez tükröződik az Nkt. 45. § (1) bekezdésében is, amely szerint főszabályként minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni; valamint az Nkt. 7. § (5) bekezdésében, amely kimondja, hogy köznevelési alapfeladatot köznevelési intézmény láthat el.
- [51] A köznevelési közfeladat-ellátás szervezeti feltételeinek kialakítását a Magyar Állam egyrészt intézményalapítóként és -fenntartóként, másrészt pedig a nem állami szerv által fenntartott intézmények létrehozatala (nyilvántartásba vétele) szükségességének

véleményezőjeként látja el. Mivel az alapfokú oktatás az Alaptörvényben rögzített módon ingyenes, ezért az ingyenes köznevelés igénybevétele (megfelelő számú férőhellyel) a tanulók és a szülők oldalán alkotmányos jog; működtetése, finanszírozása pedig – a gyermekek és a szülők jogai gyakorolhatóságának és a tankötelezettség teljesíthetőségének biztosítása céljából – állami kötelezettség. Ez jelenik meg az Nkt. 88. §-ában is, amelynek (1) bekezdése szerint a köznevelés rendszerének működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés és a fenntartó biztosítja, a (3) bekezdés szerint pedig: „A központi költségvetés a nem állami szerv által fenntartott intézmény köznevelési feladatainak ellátásához költségvetési hozzájárulást biztosít, amelynek feltétele, hogy az intézmény a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően végzi tevékenységét.” Ez az összefüggés magyarázza azt, hogy a köznevelési ágazatot irányító, és a köznevelési alapfeladat-ellátás aktuális szükségleteiről megfelelő szakismeretekkel rendelkező miniszternek a nem állami fenntartású köznevelési intézmények létrehozatalába a szakvéleményadáson keresztül beleszólása van. Amennyiben tehát egy konkrét nem állami köznevelési intézmény létrehozása (nyilvántartásba vétele) tekintetében a miniszter az egyedi ügy minden releváns szempontjára kiterjedően egyértelmű, okszerű és határozott választ adott a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez való szükségességről a szakvéleményében, akkor az Nkt. 21. § (2) bekezdés támadott 2. mondata – Alaptörvény-konform értelmezés mellett – nem a tanulás és a tanítás szabadsága korlátozásának vagy akadályának, hanem éppen ezek objektív intézményvédelmi oldalának (vagyis a tényleges érvényre juttatásukkal kapcsolatos állami kötelezettség teljesítésének) minősül.

- [52] Ezért az Alkotmánybíróság az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatának az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésébe ütközését állító indítványi elemet is elutasította.
- [53] 4.2. Az indítványozó az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatának az Egyezségokmány 13. Cikk 1., 3. és 4. pontjaiba ütközését is állította. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának indítványozására számára az Abtv. 32. § (2) bekezdése biztosít lehetőséget.
- [54] Az Egyezségokmány 13. Cikk 1. pontja a művelődéshez való jog állami biztosításáról és az iskolai nevelés funkciójáról rendelkezik. A 3. és 4. pontok a nem állami oktatási intézmények létesítésére és igazgatására való jogot, valamint – a szülők és a törvényes gyámok oldaláról – ezen intézmények választásának a jogát rögzítik. Lényeges azonban, hogy az Egyezségokmány e jogokat – a 13. Cikk 3. és 4. pontjai szóhasználatával, valamint a 13. Számú Magyarázatban foglaltak szerint – „az állam által megállapított vagy jóváhagyott minimális iskoláztatási követelményeknek” való megfeleléshez köti. Említést érdemel, hogy az Egyezségokmány 4. Cikke szerint: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy az állam által az Egyezségokmánnyal összhangban biztosított jogok gyakorlása során az állam e

jogokat csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amelyeket – e jogok természetével összeegyeztethető mértékben és kizárólag a demokratikus társadalom általános jólétének előmozdítása céljából – a törvény határoz meg.” Az 5. Cikk 2. pontja pedig arról rendelkezik, hogy a nemzeti jogokban az alapvető emberi jogok védelmének már elért szintjétől az Egyezségokmányra hivatkozás ürügyén nem lehet visszalépni.

- [55] Az Egyezségokmány és a 13. Számú Magyarázat indítványozó által hivatkozott rendelkezéseiből nem olvasható ki olyan állami kötelezettség, hogy az ingyenes (tehát az állami költségvetésből finanszírozott vagy abból hozzájárulást kapó) és kötelező köznevelési közfeladat-ellátás rendszerén belül bármely személy vagy szervezet alanyi jogon korlátlan számú oktatási intézményt létesíthetne és működtethetne, tekintet nélkül a mindenkorai tényleges kapacitási szükségletekre. Éppen ellenkezőleg, az Egyezségokmány kifejezetten utal az állam által meghatározott követelményekre és a (jogok természetével összeegyeztethető) törvényi korlátozás lehetőségére, és az iskolaalapítás szabadságát, valamint a szabad intézményválasztás jogát is e keretek között említi. Az ágazat irányításának jelenlegi magyarországi kialakítása, a köznevelés intézményrendszerének az erőforrások hatékony felhasználását célzó működtetési modellje – benne a köznevelésért felelős miniszter nem állami köznevelési intézmények létrehozatalához kapcsolódó szakvélemény-adási jogával – ezzel nem áll ellentétben. Ha ugyanis a miniszter egy nem állami köznevelési intézmény nyilvántartásba vétele tekintetében a konkrét egyedi ügy minden releváns szempontját megvizsgálva (és ezekről részletesen számot adva) elutasító tartalmú szakvéleményt ad, az annak a szignálizációja, hogy az adott illetékességi területen és annak környékén több intézmény áll rendelkezésre a szükségesnél.
- [56] A kifejtettekre tekintettel a nemzetközi szerződésbe ütközés a bírói kezdeményezésben felhívott okokból és érvek alapján nem állapítható meg; ezért az Alkotmánybíróság az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatának az Egyezségokmányba ütközését állító indítványi elemet elutasította.
- [57] 5. Az indítványozó az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatának az Alaptörvény XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseibe ütközését is állította, arra hivatkozással, hogy nem felel meg a gyermekek legfőbb érdekének, ha a miniszter elutasító tartalmú szakvéleményével meg tudja akadályozni egy speciális igényeket is kielégítő iskola létrejöttét.
- [58] 5.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseit vizsgálva a 9/2021. (III. 17.) AB határozatban rámutatott, hogy azok „egymással összefüggő egységet alkotnak, melynek középpontjában a gyermek legjobb érdeke áll, a XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, melynek biztosítása a XVI. cikk (2) bekezdése értelmében elsődlegesen a szülők kötelezettsége.

A szülők neveléshez való joga két irányból is korlátozott: egyfelől a gyermeküknek adandó nevelés megválasztása során a szülők nem élveznek korlátlan szabadságot, és a nevelés keretében kizárólag olyan döntések meghozatalát védi és támogatja az Alaptörvény, amely a gyermek legjobb érdekével összhangban áll, azaz a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságok tartalmi korlátja a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdeke. Másfelől pedig a szülők neveléshez való jogának korlátja a XVI. cikk (3) bekezdése szerinti gondoskodási kötelezettség, mely magában foglalja a gyermek taníttatásának kötelezettségét is. [...] Miközben tehát az Alaptörvény maga is rögzíti a szülők neveléshez való jogát, egyben azt is elismeri, hogy a gyermek nevelésének nem csupán egyetlen helyes módja létezik, hanem a több, adott esetben egyaránt helyes nevelési módszer közül kell a szülőnek a gyermekére tekintettel választania. Ezen választási szabadság általános és abszolút korlátja ugyanakkor a gyermek taníttatásának kötelezettsége, mely vonatkozásban az Alaptörvény nem biztosítja a szülők számára a választás lehetőségét a tanköteles, azaz a törvényben meghatározott életkort elért és iskolaérett gyermekek esetében. A tankötelezettség teljesítésének módja tekintetében azonban a szülők neveléshez való joga ugyancsak érvényesül: így különösen (a jogszabályi kereteken belül) megválaszthatják a gyermekük számára legjobbnak tartott oktatási intézményt, választhatnak az etika és a hit- és erkölctan oktatása között, vagy akár egyéni munkarendet kérelmezhetnek gyermekük számára” (Indokolás [66]–[67]). Fontos megemlíteni, hogy időközben Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosításával (2025. április 14.) a XVI. cikk (1) bekezdését úgy módosította az alkotmányozó hatalom, hogy *expressis verbis* kimondta, hogy a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz joga az élethez való jog kivételével minden más alapvető jogot megelőz.

- [59] Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött alkotmányozói indokolás kimondja, hogy a XVI. cikk „[...] a szülők jogaként határozza meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztását és egyben kötelezettségükké teszi a kiskorú gyermekükről való gondoskodást, ideértve a tanköteles gyermekük taníttatását is.”
- [60] Ugyancsak a 9/2021. (III. 17.) AB határozat hangsúlyozta azt is, hogy a szubszidiaritás elvének megfelelően a gyermeknevelés feladata és felelőssége elsődlegesen a szülőket terheli, az állam feladata pedig a szülők támogatása, segítése, bizonyos esetekben pedig a szülők nevelési tevékenységének – ha az a gyermek legjobb érdekével ellentétes eredményre vezetne – korrekciója (Indokolás [70]).
- [61] 5.2. A szülők Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti joga tehát, hogy gyermekük neveléséről a világnézetüknek, lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak, de ez a joguk nem választható külön attól a (3) bekezdés szerinti kötelezettségüktől, hogy tanköteles korú gyermeküket taníttassák. Ebből következően, az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (3) bekezdéseit együttesen értelmezve,

tanköteles korban a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga nem kerülhet szembe a tankötelezettséggel, hanem arra figyelemmel, annak a keretei között értelmezhető és juttatható érvényre. A köznevelés rendszerében ez – a fent részletezettek szerint, az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése alapján – a gyermekek ingyenes és kötelező alapfokú oktatásban való részvételét jelenti; amelynek megszervezése, irányítása, működtetése és finanszírozása [a fent részletezettek szerint, az Nkt. 2. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően] a magyar állam közszolgálati feladata. A szülők Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti joga tehát kiskorú gyermeküket érintően eleve nem parttalan; a gyermekeknek ugyanis kötelező az intézményes nevelés-oktatásban részt venni [Nkt. 45. § (1) bekezdés], a szülők neveléshez való joga pedig e rendszeren belül gyakorolható, pl. annak a megválasztásával, hogy a tankötelezettséget gyermekük iskolába járatásával (jogsabályi keretek között a gyermek számára legjobbnak tartott köznevelési intézmény kiválasztásával), vagy esetleg egyéni munkarend kérelmezésével teljesítik [Nkt. 45. § (5) bekezdés]. A magyar állam, és az ágazat irányítását ellátó köznevelésért felelős miniszter feladata – a szubszidiaritás elvének és az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésének megfelelően – a szülők intézményválasztási szabadságához megfelelő számú, a köznevelési alapfeladat ellátáshoz a szükséges feltételekkel rendelkező oktatási intézményt biztosítani.

- [62] Tekintettel arra, hogy mind az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből, mind az Nkt. 1. § (1) bekezdéséből, 2. § (1) bekezdéséből és 46. § (3) bekezdés a) pontjából következően a köznevelés teljes intézményi rendszerének egyetemlegesen kell a gyermekek képességeinek, érdeklődésének és adottságainak megfelelő nevelést és oktatást nyújtania, valamint az ország egész területén (az ingyenességre figyelemmel) fenntarthatónak, gazdaságosnak és a mindenkori létszámigényekre tekintettel optimálisan működőnek lennie – hiszen a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jog az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint minden gyermeket egyformán megillet –, ezért adott területen már biztosított feladat-ellátás, megfelelő kapacitás rendelkezésre állása mellett az Alaptörvény XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseire hivatkozással sem lehet egyedi ügyekben valamely nem állami szerv által alapítandó intézmény létrehozását kikényszeríteni; hiszen egy nem optimális kihasználtsággal működő köznevelési intézmény az erőforrások nem hatékony felhasználását eredményezné, a meglévő köznevelési intézmények oktatási-nevelési tevékenységének színvonalát befolyásolná, és vonna el tőlük humán erőforrást, illetve tanulói létszámot.
- [63] Az Alkotmánybíróság ezért az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondatának az Alaptörvény XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseibe ütközését állító indítványi elemet sem találta megalapozottnak, és azt elutasította.

- [64] 6. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés a benne hivatkozott alaptörvényi rendelkezések sérelmét megalapozottan nem veti fel, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2026. március 3.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [65] 1. Egyetértek azzal, hogy a bírói kezdeményezés keretei között az Nkt. indítvánnyal támadott 21. § (2) bekezdés 2. mondatának alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.
- [66] Ugyanakkor álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak hivatalból vizsgálnia kellett volna, hogy az Nkt. kifogásolt szabályában a köznevelésért felelős miniszter szakvéleményének kialakítása során figyelembe veendő szempontok között (a jelenlegi szempontokon túl) meg kellene-e jelennie az Alaptörvény VII. és XVI. cikkéből következően annak a szempontnak is, hogy a vallási közösségek köznevelési intézmény-alapítási joga, a szülők vallási-világnézeti szempontból elkötelezett neveléshez való joga miként érvényesül. Amennyiben a szülők nem csupán egy sajátos pedagógiai program, hanem az intézmény vallási-világnézeti elkötelezettsége miatt választanak, vagy választának egy iskolát, pusztán azért, mert ilyen nevelést nem biztosító férőhelyek rendelkezésre állnak, a hozzájárulás nem lenne megtagadható.
- [67] 2. Nem vitatom az indokolásnak azt a megállapítását, hogy a köznevelésért felelős miniszter szakvéleménye *de iure* nem tekinthető az Ákr. szerinti szakhatósági

állásfoglalásnak, ugyanakkor a fentiek alapján álláspontom szerint egyértelmű, hogy ezen az Nkt. által „szakvéleménynek” nevezett vélemény fogalmilag közelebb áll a szakhatósági állásfoglaláshoz, mivel kötelező, attól eltérni nem lehet, valamint nem felülbíráható.

Budapest, 2026. március 3.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró