

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3003/2020. (II. 4.) AB HATÁROZATA

jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz és jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes volt.

2. A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése a Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítéletével felülvizsgált, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 1.K.32.719/2018. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó alapítvány jogi képviselője (dr. Rákosi Ferenc ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, illetve a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szt.) 2018. december 31. napjáig hatályos 34/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és alkalmazása kizárását kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozással.
- [2] 1.1. Az indítványozó nem állami oktatási intézményt állami támogatással fenntartó alapítvány, amelyet a 2016. évi támogatásról benyújtott elszámolás vizsgálata alapján a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága 2017. május 25-én kelt határozatával 22.626.584 Ft átlagbér alapú támogatás formájában jogosulatlanul felvett költségvetési hozzájárulás (ún. finanszírozási különbözet) és kamatai megfizetésére kötelezett (állami támogatás ügyében a fenntartó elszámolásáról hozott ún. elszámoló határozat). A döntés indoka az volt, hogy a fenntartott intézmény kizárólag nappali munkarend szerinti felnőttoktatást végzett, azonban nappali rendszerű oktatásban résztvevő tanulója a 2016. október 1-jei tényadatok szerint nem volt. Ugyanakkor az Szt. 2015. június 12. és 2018. december 31. között hatályos 34/A. § (2) bekezdése értelmében „[a] nem állami fenntartó által fenntartott szakképző iskolában folyó felnőttoktatásban részt vevők létszáma nem haladhatja meg a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók – hivatalos októberi statisztikai létszám alapján három tanítási év átlagában számított – létszámát”. Az elsőfokú határozatot a MÁK másodfokú döntésével helybenhagyta. Az indokolás kitért arra, hogy a 2015/2016-os tanévre felvett tanulók közül figyelmen kívül kell hagyni a jogszabály-módosítás hatályba lépését, tehát 2015. június 12-ét megelőzően már felvett tanulókat, viszont az ezt követően beiskolázott tanulók esetében az előírt arányt már vizsgálni kell.
- [3] Az indítványozó keresettel támadta a hatósági döntéseket. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.33.324/2017/9. számú ítéletével a határozatokat hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. Az ítélet szerint az előírt arányosítás csak olyan, nem állami fenntartó által működtetett szakképző iskolák esetében végezhető el, amelyekben felnőttoktatás mellett nappali rendszerű képzés is folyik. Az indítványozó nem ilyen, ezért esetében az Szt. 34/A. § (2) bekezdése nem alkalmazható. Továbbá az Szt. 34/A. § (2) bekezdése nem a finanszírozásról szóló, hanem az iskolai rendszerű szakképzést folytató

felnoítottoktatás különös rendelkezései fejezetben található, és e rendelkezés megsértése esetére a jogalkotó támogatásra kihatással bíró jogkövetkezményt nem írt elő. Utalt a bíróság harmadrészt arra is, hogy az indítványozó működési engedéllyel és a költségvetési hozzájárulásra vonatkozó jogosultságot rögzítő szakképzési megállapodással is rendelkezett, továbbá a kormányrendeletbe foglalt szakmaszerkezeti döntés az indítványozó részére támogatható tanulólétszámot állapított meg, ebből is az következik, hogy a jogalkotó szándéka nem irányulhatott az indítványozó működésének megtiltására vagy a támogatásból történő azonnali kizárására. Végezetül a bíróság rámutatott, hogy a jogszabály szerinti létszámaránynak hároméves átlagban kell teljesülnie, tehát e feltétel teljesülését először a jogszabály hatályba lépését követő három év elteltével – a 2015-ös, 2016-os és 2017-es adatok átlagolásával – lehet majd vizsgálni. Ez lehetőséget ad az érintetteknek arra is, hogy működési struktúrájukat az új szabályoknak megfelelően átszervezzék.

- [4] A MÁK felülvizsgálati kérelmére eljáró Kúria az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, és az indítványozó keresetét elutasította. A Kúria elsődlegesen azt állapította meg, hogy az Szt. 34/A. § (2) bekezdéséből pusztán az következik, hogy nappali rendszerű képzés nélkül felnoítottoktatás állami támogatással főszabály szerint nem működhet, de az előírt létszámarány nem teljesítése nem jelenti a működés jogszerűtlenségét, pusztán az állami támogatásra való jogosultság hiányát. Az Szt. szóban forgó átlagolási szabálya továbbá nem az elsőfokú bíróság által elfogadott tartalommal bír. Nem a 2018-as ellenőrzéskor számítható először hároméves átlag, hanem már a jogszabály hatályba lépésekor is, mégpedig a megelőző évek adatai alapján. Ez a számítási mód nem tekinthető visszaható hatályú jogalkotásnak, mert „[a] támogatás feltételeit a támogató költségvetés meghatározhatja. Nincs jogelvonás vagy jogkorlátozás tehát, mert nem volt eleve jog a támogatáshoz, azaz nem volt megállapítható jogszerű váromány az abból való közvetlen részesülés iránt. A támogató által meghatározott feltételek, azok változásai ezen az alapon nem megkérdőjelezhetők (Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítélete, 8. oldal). Összefoglalva: a Kúria az elsőfokú bíróságtól eltérően arra a következtetésre jutott, hogy az Szt. 34/A. § (2) bekezdése egy azonnal alkalmazandó finanszírozási szabály.
- [5] 1.2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére, ezen belül a kellő felkészülési idő hiányára, valamint a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelmére hivatkozott.
- [6] Egyrészt rámutatott arra, hogy az Szt. 34/A. § (2) bekezdése – mind tartalma, mind a törvénybeli elhelyezkedése folytán – nem finanszírozási, hanem általános működési rendelkezés, amelynek a betartását nem a MÁK, hanem az illetékes kormányhivatalok ellenőrizhetik. Ettől eltérően viszont – a MÁK-kal egyetértve – a Kúria a szabályt alapvetően finanszírozási rendelkezésnek tekintette, és annak azonnali, kötelező alkalmazását „nem tartotta elkerülhetőnek”. Az azonnali alkalmazás azonban az indítványozó szerint ellentétes mind a jogalkotó szándékával, mind az alkotmányos követelményekkel, mert „nem lehet helye olyan jogszabály-értelmezésnek és -alkalmazásnak, amely a szabályos működési engedéllyel és a kormányrendeletben előírt szakképzési megállapodással, a Kormány rendeleti formában meghozott ún. szakmaszerkezeti döntése szerint költségvetési támogatásban részesíthető képzési létszámokra lebontott keretekkel rendelkező, nem állami fenntartású szakképző intézmények működését lényegében azonnali hatállyal, megfelelő felkészülési idő, átmenet nélkül tenné lehetetlenné”.
- [7] Amennyiben a jogszabályt – a Kúria értelmezésének megfelelően – azonnal alkalmazni kell, akkor az azt jelenti, hogy a „folyamatban levő szakképzések állami támogatását a jogszabálmódosítás kihirdetését megelőző, tehát az érintettek által már nem befolyásolható oktatási statisztikai adatoktól tették függővé”, ami visszaható hatályú jogalkotás (vagy visszaható hatályú jogalkalmazás).
- [8] Ráadásul a jogalkotó úgy léptette hatályba a támadott szabályt, hogy nem biztosított kellő felkészülési időt az érintetteknek az alkalmazásra való felkészüléshez: a támadott szabály a módosító törvény kihirdetésétől számított 8. napon lépett hatályba, miközben a képzések meghirdetésre kerültek, a beiratkozások is részben erre az időszakra estek, és „az érvényes működési engedéllyel, kormányhivatalok által kötött szakképzési megállapodással rendelkező fenntartók joggal számíthattak arra, hogy a Kormány által rendeletben támogatásban részesíthetőnek minősített képzések és létszámok után járó állami támogatást változatlanul megkapják. A finanszírozást végző Magyar Államkincstár az érintett intézmények felé semmilyen figyelemfelhívással nem élt, a támogatásokat a szokott rendben folyósította, így az intézmények és fenntartók a jogszabályváltozás lehetséges hatásairól elsőként 2017-ben, a 2016. évi támogatások elszámolása során szembesültek.” Ráadásul a „szakképzési megállapodások – jogszabály alapján – eleve kizárták, hogy az államilag finanszírozott képzések részt-

vevőitől a képző intézmények tandíjat szedjenek, így a költségvetési támogatás kiváltása gazdasági indokokon túl jogi korlátok miatt sem volt lehetséges”.

- [9] Az indítványozó szerint a támadott szabálynak van alkotmányos értelmezése (a felmenő rendszerben történő alkalmazás, amely először a hatálybalépést követő harmadik évben tenné lehetővé a szabálynak megfelelő működés számonkérését), ezért elsődlegesen a Kúria ítéletének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközésének a megállapítását és megsemmisítését kérte. A kúriai jogértelmezés Alkotmánybíróság általi elfogadása esetében az alkotmányjogi panasz az Szt. 2018. december 31. napjáig hatályos 34/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és alkalmazásának a konkrét ügyben történő kizárására irányul.
- [10] 2. A MÁK a 2017-ben hozott elszámolási határozatot követően később, 2018-ban ugyanazon fenntartó (az alkotmányjogi panasz indítványozója) 2016. évi tevékenységét érintően egy másik, ún. ellenőrzési határozatot is hozott, és ezúttal 17.918.050 Ft finanszírozási különbözet és kamatai megfizetésére kötelezte az indítványozót. Az elszámolási és az ellenőrzési határozat tehát ugyanazon fenntartót érintő két különböző, önálló, bár az ugyanarra az időszakra vonatkozó, visszafizetésre kötelező hatósági döntés volt, így az ezekből eredő követelések összeadódnak.
- [11] Az indítványozó az ellenőrzési döntést érintően is pert indított, és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján – az 1.K.32.719/2018. szám alatt folyamatban levő per felfüggesztése mellett – egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Szt. 34/A. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, X. cikk (1) bekezdésének, XI. cikk (1)–(2) bekezdésének, XVI. cikk (2) bekezdésének, XIII. cikk (1) bekezdésének és XV. cikk (2) bekezdésének a sérelmére való hivatkozással.
- [12] A bírósági végzés szerint a MÁK döntése a 2016. január 1-től augusztus 31-ig terjedő időszakra vonatkozott, és a 2015. október 1-jei tanulói létszámot figyelembe véve a visszafizetési kötelezettség „túlnyomó hányadát alperes arra tekintettel állapította meg, hogy a felperes nappali rendszerű oktatásban résztvevő tanulóinak a létszáma három tanítási év átlagában 0 fő volt, erre tekintettel [...] a szakközépiskola szakképzési évfolyamon felnőttoktatás keretében történő képzésnél a 13. évfolyamon igazolt létszámot nem vette figyelembe” az Szt. 34/A. § (2) bekezdése alapján (lásd: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.32.719/2018/22. számú végzése, 1. oldal).
- [13] A bírói kezdeményezés szerint az Szt. 34/A. § (2) bekezdése – figyelemmel arra is, hogy az nem a finanszírozási szabályokat tartalmazó XX. fejezetben helyezkedik el – nem finanszírozási, hanem általános működési szabály. Ugyanakkor a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Köznev. tv.) 2016. augusztus 31-ig hatályos 12. § (1) bekezdése és az Szt. 22. § (7) bekezdése továbbra is lehetővé tette, hogy a szakközépiskolákban kizárólag szakképzési évfolyamok működjenek, tehát nappali rendszerű oktatást egyáltalán ne folytassanak. A támadott rendelkezés ezért nem tesz eleget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból levezethető normavilágosság követelményének.
- [14] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelme a kellő felkészülési idő követelményének sérelmén keresztül is megvalósul a bíróság szerint. Az Szt. módosításának a javaslatát 2015. április 1. napján nyújtották be, és 2015. június 8. napján lépett hatályba. Ugyanakkor a 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet (a továbbiakban: FelvételiR.) 2. melléklete alapján a 2015/2016-os tanévre a felvételi eljárások 2015. április 22-ig már lezárultak, ezért az indítványozó nem volt abban a helyzetben, hogy abban az évben nappali rendszerű oktatást indítson a felnőttoktatás mellett. Ugyanakkor az ún. szakmaszerkezeti rendelet [a 2015/2016-os tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2015/2016-os tanévben induló képzésekben szakiskolai tanulmányi ösztöndíjra jogosító szakképesítésekről szóló 13/2015. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SzakmaszerkezetiR.1.)] az indítványozó részére is biztosított támogatott keretszámokat, amelyek betöltése a 3. § alapján nemcsak jog, hanem kötelesség is volt.
- [15] A bíróság szerint az Szt. 34/A. § (2) bekezdésének azon értelmezése, amely szerint csak a módosítás hatályba lépését követő három tanév átlagát kell figyelembe venni, megfelelne a kellő felkészülési idő követelményének. Ennek az értelmezésnek azonban akadályát képezi a Kúria, amely több döntésében jogszerűnek ítélte a rendelkezés 2015/2016-os tanévre történő alkalmazását: a Kúria egyik tanácsa szerint már ebben a tanévben a hároméves átlagot kell figyelembe venni (lásd: Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítélet), egy másik tanács szerint pedig a 2015/2016-os tanévben egy tanévre, aztán két tanév átlagában, majd három tanév átlagában kell figyelembe venni az Szt. 34/A. § (2) bekezdését (lásd: Kfv.IV.35.104/2019/8. számú ítélet). Bármelyik számítási módot

alkalmazná a bíróság, az indítványozó a 2015/2016-os tanévben nem lenne jogosult felnőttképzésre a tanulókat beiskoláztatni.

- [16] Másrészt a támadott rendelkezés az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésével (tanítás szabadsága) is ellentétes, mert azok a nem állami fenntartású szakképző iskolák, amelyek eddig kizárólag felnőttoktatást végeztek, vagy befejezik tevékenységüket, vagy egy év kényszerű kihagyás után kénytelenek lesznek nappali tagozatos oktatást is végezni – hangzik az indítvány.
- [17] Harmadrészt az indítványozó szerint az ügyben sérül a tanulás szabadsága [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés], a művelődéshez való jog [Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdés] és a szülők joga a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására [Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdés], mert az iskolák, képzések megszűnése miatt 2015/2016-ban biztosan, de valószínűleg később is kevesebb intézményben lesz lehetőség szakképzésben részt venni. A bíró hangsúlyozza ezzel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésének a sérelme azért vizsgálható, mert a felnőttoktatásban a Köznev. tv. 60. § (3) bekezdése szerint a tizenhatodik életévüket betöltöttek is részt vehetnek.
- [18] Negyedrészt az indítványozó azzal érvel, hogy a fenntartók tulajdonhoz való jogának a sérelmére vezet az, hogy a 2015/2016-os évben az indítványozó – és a hozzá hasonló helyzetben lévő fenntartók – nem jogosultak új szakképzést indítani, és ezáltal bevételtől esnek el.
- [19] Ötödrészt az indítványozó szerint az ügyben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének a sérelme is megállapítható, mivel a támadott rendelkezés különbséget tesz az állami és a nem állami fenntartású szakképző iskolák között.
- [20] Mindezek alapján az indítványozó bíró az Szt. 2015. június 12. napja és december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és alkalmazási tilalom kimondását kérte az ügyben.

II.

- [21] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„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.”

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) 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.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

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

- [22] 2. Az Szt. támadott rendelkezésének 2015. június 12. napjától 2018. december 31. napjáig hatályos szövege:

„34/A. § (2) A nem állami fenntartó által fenntartott szakképző iskolában folyó felnőttoktatásban részt vevők létszáma nem haladhatja meg a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók – hivatalos októberi statisztika-

kai létszám alapján három tanítási év átlagában számított – létszámát. A felnőttoktatásban részt vevők létszámába nem számít bele a 84. § (5) bekezdés szerinti döntésben foglaltakat meghaladó, állami intézményfenntartótól kizárólag felnőttoktatás céljára átvett keretszámmal megegyező létszám.”

III.

- [23] Állandó gyakorlata szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek, illetve, hogy a bírói kezdeményezés eleget tesz-e az Abtv.-ben írt feltételeknek {a legutóbbi gyakorlatból lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [24] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogosult és érintett által az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőt betartva benyújtott, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alapított {vö.: 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89]; 3167/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [13]} alkotmányjogi panasz eleget tesz a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek is. A kérelem tartalmazza a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §]; b) az eljárás megindításának indokait (az indítványozót állami támogatás visszafizetésére kötelezték); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést és bírói ítéletet [Szt. 2018. december 31. napjáig hatályos 34/A. § (2) bekezdése, Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítélete]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi előírás, illetve bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria ítéletének, illetve a támadott jogszabályi rendelkezésnek az alaptörvény-ellenességét, valamint semmisítse meg a bírói döntést, illetve mondjon ki alkalmazási tilalmat az ügyben.
- [25] A szakképző iskolát fenntartó és érvényes szakképzési megállapodással rendelkező indítványozót az Szt. 34/A. § (2) bekezdése alapján – amelyet a Kúria az állami támogatásra való jogosultság feltételét szabályozó rendelkezésnek tekintett – költségvetési hozzájárulás visszafizetésére kötelezték. Alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek és egyben a bírói döntést érdemben befolyásoló kérdésnek tekinthető ezzel összefüggésben a valódi és a kvázi visszaható hatályú előírásoknak az elhatárolása, „ez az utóbbi lényegében az azonnali hatály, ami azt jelenti, hogy egy jogszabályt a hatályba lépésétől kezdve alkalmazni kell, a le nem zárt jogviszonyokra is” [3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [59]]. Ezzel összefüggésben érdemi vizsgálatot igényel az a kérdés is, hogy egy hosszabb ideje fennálló – és többéves képzéseket szervező szakképző iskolák működésének alapjául szolgáló – támogatási rendszer megváltoztatása milyen összefüggésben áll a kellő felkészülési idő jogbiztonságból levezetett követelményével. Mivel mindezek alapján az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ába foglalt feltételnek is megfelel, 2019. december 10-ei ülésén az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa annak befogadásáról döntött.
- [26] 2. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell [a MÁK az Szt. 34/A. § (2) bekezdésére alapította az ellenőrzési határozatot, és a bíróságnak e jogszabályi rendelkezés alkalmazásával kell döntenie a megállapított visszafizetési kötelezettség jogszerűségéről], az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány az Alaptörvény B) cikk vonatkozásában eleget tesz az Abtv. 52. § (1) bekezdésében rögzített határozott kérelem követelményének. A kérelem tartalmazza a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 25. §); b) az eljárás megindításának indokait (az állami támogatás visszafizetésére kötelezés alapja a támadott Szt.-beli rendelkezés); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Szt. 2018. december 31. napjáig hatályos 34/A. § (2) bekezdése]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi előírás miért ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott, 2018. december 31. napjáig hatályos jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és mondjon ki alkalmazási tilalmat az ügyben.
- [27] Az Alkotmánybíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az indítványozó bírónak az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésének, XI. cikk (1)–(2) bekezdésének, XVI. cikk (2) bekezdésének, XIII. cikk (1) bekezdésének és XV. cikk

(2) bekezdésének a sérelmére való hivatkozásai nem felelnek meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában írt követelménynek. Ezeket az alaptörvényi cikkeket az indítványozó részben csak felsorolja, részben pedig a kellő felkészülési idő követelményének a sérelmével kapcsolja össze. A bírói kezdeményezés ezen részének érdemi vizsgálatára ezért nem kerülhetett sor.

- [28] 3. Az alkotmányjogi panaszt és a bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság tárgyük azonosságára és tartalmuk összefüggésére tekintettel egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

IV.

- [29] Az indítványok az alábbiak szerint részben megalapozottak.

- [30] 1. Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság először áttekintette a nem állami fenntartású szakképzési intézmények állami támogatására vonatkozó jogszabályi környezet jelen ügy szempontjából releváns, az Szt. támadott módosításának hatályba lépését megelőző szabályait, és a következőket állapította meg.

- [31] 1.1. A Köznev. tv. 2. § (1) bekezdése ebben az időszakban úgy rendelkezett, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata. A Köznev. tv. 7. § (1) bekezdése a köznevelési rendszer intézményeinek felsorolása körében említi a szakközépiskolát, és azt a középiskolák, illetve azon belül a szakképző iskolák közé sorolja (a szakgimnázium bevezetésére 2016. szeptemberétől került sor). A köznevelési intézmény a Köznev. tv.-ben meghatározott köznevelési feladatok ellátására létesített intézmény, amely a nyilvántartásba való bejegyzéssel, a bejegyzés napján jön létre, és főszabály szerint a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel rendelkezik. Köznevelési intézményt az állam, valamint nem állami fenntartó (nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet vagy más személy/szervezet) alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. A nem állami fenntartású intézmények esetében a működés megkezdéséhez külön engedély is szükséges (működési engedély), és ezek az intézmények egyes, az általánostól eltérő szabályok szerint működhetnek és szervezhetik tevékenységüket. E körbe tartoznak például az indítványozó által fenntartotthoz hasonló magán köznevelési intézmények. Ezek az intézmények adott esetben – ún. köznevelési szerződés alapján – részt vehetnek a köznevelési közszolgálati feladatok megvalósításában is, ez azonban nem szükségszerű [lásd különösen: Köznev. tv. 2. § (1) és (3) bekezdés, 21. § (1) bekezdés, 23. §, 31. § (1) bekezdés, (7) bekezdés, 74. § (2) bekezdés; lásd még: a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vgr.R.), a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet].

- [32] 1.2. Az intézmények finanszírozását illetően a Köznev. tv. 88. § (1)–(2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a köznevelés rendszerének működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés és a fenntartó, a működtető hozzájárulása biztosítja, ezt adott esetben a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja, a tandíj stb. egészítheti ki. A köznevelés alapfeladatainak ellátását szolgáló költségvetési előirányzat összegét az éves költségvetési törvényben kell meghatározni, a köznevelés egyéb feladatainak ellátásához pedig a központi költségvetés támogatást biztosíthat. A Köznev. tv. 88. § (3) bekezdése – jelenleg is változatlan tartalommal – rögzíti, hogy 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 a (4) bekezdés értelmében alapvetően átlagbér alapú hozzájárulást jelent a köznevelési feladat ellátásához szükséges pedagógusok és a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak illetménye, munkabére és ezek járulékai kifizetéséhez, amelynek a mértékét a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg. A hozzájárulásról támogatást megállapító határozatot hoznak (Vgr.R. 37/F. §).

- [33] 1.3. Nem állami fenntartású szakképző iskola esetében a működési engedélyen túlmenően az állami finanszírozás szabályozásának – amely a konkrét támogatási határozatban jelenik meg végül – három pillére van: egyrészt az Szt. 29. §-a, másrészt a szakképzési megállapodás, harmadrészt az ún. szakmaszerkezeti rendelet.
- [34] Az első pillér az Szt. 29. §-a, amely megadja az általános keretet és meghatározza, hogy mely tanulókra tekintettel jogosult a fenntartó állami támogatásra. Ez egy általánosnak tekinthető szabály, amely minden érintett iskola esetében azonos. A rendelkezés az Szt. hatályba lépése óta egyszer módosult, ekkor a jogalkotó kiegészítette az állam által támogatott oktatás körét.
- [35] A második pillér a szakképzési megállapodás [Köznev. tv. 88. § (6) bekezdés], ennek részletszabályait 2019. június 11-ig a szakképzési megállapodásról szóló 314/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SzakképzésiR.) tartalmazta. A SzakképzésiR. értelmében a szakképzési megállapodás – amely a 2013/2014-es tanévtől kezdve a finanszírozásra való jogosultság feltétele – együttműködési megállapodás a nem állami költségvetési szerv által fenntartott szakképző iskola fenntartója és a szakképző iskola székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal között a szakképzési állami feladatok ellátásában való részvételről. A megállapodás biztosítja a támogatott szakképzést folytató iskola fenntartója és a feladatellátásért felelős állam együttműködését, valamint azt, hogy az állam a tervezési folyamatok során a megállapodást kötő fenntartó által folytatott szakképzést és szakképzési tevékenységére vonatkozó középtávú terveit figyelembe veszi. Az iskolánként megkötött, általában öt évre szóló megállapodás a beiskolázásra vonatkozó fenntartói tervezést tartalmazza, így láthatóvá válik a nem állami fenntartóknak a szakképzésben középtávon vállalni kívánt szerepe, amely az állami feladatellátás tervezése során nagy jelentőséggel bír. A megállapodásnak és a működési engedélynek összhangban kell állniuk.
- [36] A szakképzési megállapodás ehhez kapcsolódóan – egyebek mellett – állami kötelezettségvállalást tartalmaz arra, hogy az állam költségvetési hozzájárulást nyújt a szakmaszerkezeti döntésben foglaltaknak és a szakképzési megállapodásnak megfelelő feladatok tekintetében az Szt. 29. §-a alapján ingyenes oktatásra jogosult tanulók képzésére [lásd: SzakképzésiR. 1. §, 3. § (1) bekezdés *f*) pont, 4. § (1), (3) és (7) bekezdés, 8. §]. A SzakképzésiR. 10. § (3) bekezdése kimondta: a fenntartó a szakképzési megállapodás alapján támogatott képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig, azaz évfolyamisméltés és szüneteltetés nélküli befejezéséig jogosult költségvetési hozzájárulásra, függetlenül a szakképzési megállapodás későbbi megszűnésétől vagy módosításától. A szakképzési megállapodás tehát a nem állami fenntartó és az állam számára egyaránt biztosítja a középtávú tervezhetőséget és az előreláthatóságot a köznevelés területén. Bár több évre szóló finanszírozási jogosultságot teremtett, de a költségvetési támogatás igénylésére és megállapítására évente külön határozattal került sor. A költségvetési hozzájárulást folyósító szerv a költségvetési hozzájárulásra való jogosultság megállapítása, valamint hatósági ellenőrzése során vizsgálta a szakképzési megállapodás meglétét, és az abban foglaltakat figyelembe véve járt el [SzakképzésiR. 5. § (7) bekezdés].
- [37] A finanszírozás harmadik pillére a szakképzés területén a jogszabályba foglalt szakmaszerkezeti döntés, amely mindig egy konkrét tanév beiskolázási kereteit határozza meg, ekként elsősorban a rövidtávú tervezés eszköze. A döntés a munkaerő-piaci elvárásokat, gazdasági trendeket érvényesíti, és ennek érdekében meghatározza a támogatott, a nem támogatott és a korlátozottan támogatott szakképesítéseket, ágazatokat megyéenként és a fővárosra lebontva, továbbá a korlátozottan támogatható esetekben konkrétan, fenntartónkénti bontásban a támogatható keretszámokat is. A tervezés folyamatába a nem állami fenntartók is bekapcsolódnak, majd kötelesek is megteremteni a rájuk meghatározott keretszám mértékéig az adott képzésre történő beiskolázás valamennyi feltételét, a képzést meghirdetni, és a szükséges intézkedéseket megtenni annak érdekében, hogy a keretszámot be tudják tölteni a beiskolázás során [lásd: Szt. 84. §; Vgr.R. 37/A. §–37/S. §; például: SzakmaszerkezetiR.1. 3. § (1) bekezdés; a 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2016/2017. tanévben induló képzések tanulmányi ösztöndíjra jogosító szakképesítéseiről szóló 297/2015. (X. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SzakmaszerkezetiR.2.), 3. § (1) bekezdés].
- [38] 2. A vázolt, általános jogszabályi és konkrét működési keretbe lépett be az Szt. 34/A. § (2) bekezdése, amely a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók és a felnőttoktatásban részt vevők arányára vonatkozóan a nem állami fenntartó által fenntartott szakképző iskolák számára előírta, hogy a felnőttoktatásban részt vevők létszáma e köznevelési intézményekben nem haladhatja meg a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók – hivatalos októberi statisztikai létszám alapján három tanítási év átlagában számított – létszámát.

- [39] 2.1. Megjegyzendő: 2019. január 1-jei hatállyal az Szt. 34/A. § (2) bekezdése módosult, és jelenleg már kivételt engedő szabályként van hatályban, mivel úgy szól, hogy a felnőttoktatásban részt vevők létszáma „a szakképzési megállapodásról szóló kormányrendeletben meghatározott feltételek szerint haladhatja meg” a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók létszámát [lásd: a szakképzési megállapodásról szóló 135/2019. (VI. 11.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróságnak azonban – az Abtv. 41. § (3) bekezdésére figyelemmel is – azt kellett elbírálnia, hogy az Szt.-nek a konkrét ügyben alkalmazandó, 2018. december 31. napjáig hatályos 34/A. § (2) bekezdése sértette-e az indítványozók által hivatkozott alaptörvényi rendelkezéseket.
- [40] 2.2. A becsatolt iratok és a bíróságok által megállapított tényállás szerint az alkotmányjogi panasz indítványozója, aki megegyezik a bírói kezdeményezéssel érintett per felperesével, az ismertetett szabályok alapján, állami támogatással, az állammal együttműködve végzett köznevelési feladatot.
- [41] Egyrészt intézmény-fenntartóként a 2013/2014-es tanévtől kezdődően rendelkezett szakképzési megállapodással, amely – a becsatolt iratok szerint – módosításokkal 2019. augusztus 31-ig volt érvényes. Másrészt nevesítve szerepelt a keretszámokat meghatározó 2015/2016-os és a 2016/2017-es szakmaszerkezeti döntésekben [lásd: SzakmaszerkezetiR.1., 2. melléklet; SzakmaszerkezetiR.2., 2. melléklet]. Harmadrészt a 2016. év vonatkozásában a MÁK a BPM-ÁHI/1288-5/2016. számú, 2016. március 16-án kelt határozatával bírálta el a benyújtott, állami támogatásra vonatkozó igénybejelentést, és állapította meg a fenntartó költségvetési hozzájárulásra való jogosultságát.
- [42] A fenntartót az Szt.-módosítást alkalmazva kötelezték állami támogatás visszafizetésére. Azonban az előírás pontos tartalmát és alkalmazhatóságának feltételeit érintően az azt alkalmazó MÁK és a bíróságok eltérő következtetésre jutottak.
- [43] A visszafizetési kötelezettségről szóló MÁK döntések szerint a 2015. június 12-ét, tehát az Szt. 34/A. § (2) bekezdésének hatályba lépését követően beiskolázottak esetében a fenntartónak azonnal érvényesítenie kellett volna az előírt arányt. Az elszámoló határozat alapját a 2016. október 1-jei tanulólétszám képezte, míg az ellenőrzési határozat – mivel e döntés csak a 2016. január-augusztus közötti időszakot vizsgálta – a 2015. október 1-jei időpontot vette figyelembe. A tanulói létszám azért bír jelentőséggel, mert az átlagbér-alapú támogatást ennek alapján állapítják meg. A MÁK jogértelmezése a Nemzetgazdasági Minisztérium állásfoglalására vezethető vissza, amely több ízben arról tájékoztatta a MÁK-ot, hogy a három év átlagára vonatkozó rendelkezést akképpen kell felmenő rendszerben alkalmazni, hogy a „2015/2016. tanévben egy tanévre, 2016/2017. tanévben két tanévre (2015/2016. és 2016/2017.), majd a 2017/2018. tanévtől 3 tanév átlagában szükséges figyelni a törvényben foglalt arányt”. A MÁK a bírósági eljárásban is kifejezetten hivatkozott a minisztériumi állásfoglalások tartalmára.
- [44] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a bíróságok ettől eltérően értelmezték a szóban forgó előírást. Az elsőfokú bíróság csak a felmenő rendszerű alkalmazás egy másik, ténylegesen három évre kiterjedő formáját látta alkalmazhatónak: a hároméves átlag csak a szabály hatályba lépését követő harmadik évben számítható ki az októberi adatok átlagolásával. Önmagában egy vagy két év adata alapján nem lehet visszafizetési kötelezettséget megállapítani.
- [45] A Kúria egyik említett megoldást sem fogadta el, és a felmenő rendszerű alkalmazást teljes mértékben elvetve arra a következtetésre jutott, hogy „az adatok a megelőző évekre [...] rendelkezésre állnak”, tehát az átlagolási szabály a jogszabály-módosítás hatályba lépését követően azonnal alkalmazható az utolsó, rendelkezésre álló három év adatainak az átlagolásával.
- [46] A vázolt értelmezési eltérések ellenére bizonyossággal megállapítható, hogy a visszafizetési kötelezettség megállapításának alapjául kifejezetten az Szt. 34/A. § (2) bekezdésének a sérelme szolgált, amely a költségvetési hozzájárulást a 2015/2016-os tanévtől kezdődően egy új, korábban nem létező feltételhez kötötte.
- [47] 3. A visszaható hatályú jogalkotásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett tilalmára vonatkozó gyakorlat a következőképpen foglалható össze.
- [48] 3.1. Amint arra a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat összegző jelleggel rámutatott:
 „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65–66; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]}.

A jogbiztonság teremti meg a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}.

A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324–325; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez utóbbi esetben a szabály a hatályba lépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatályba lépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régitől eltérően határozza meg” {Indokolás [49]–[51], megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49]}. Mindazonáltal „[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.

- [49] 3.2. Az Alkotmánybíróság létrejött jogviszonyok alatt általában az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat érti, a szabályozás csak abban az esetben visszaható hatályú, amennyiben a védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyokban kíván kedvezőtlen változást előidézni {lásd összefoglaló jelleggel: 2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51, 57, megerősítette: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [51]}. Ezzel összhangban deklarálja törvényi szinten is a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdése, hogy „[a] jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni”.
- [50] 3.3. Alkotmányjogi értelemben különbség van a valódi és a kvázi visszaható hatály között. E különbség abban ragadható meg, hogy az előbbi az új jogszabálynak a már lezárt jogviszonyokra való alkalmazása, az utóbbi pedig a korábban létrejött, de nem lezárt jogviszonyokra való alkalmazást jelenti. Vagyis ez az utóbbi lényegében az azonnali hatály, ami azt jelenti, hogy egy jogszabályt a hatályba lépésétől kezdve alkalmazni kell, a le nem zárt jogviszonyokra is.
- [51] Amint arra a 24/2019. (VII. 23.) AB határozat is rámutatott, „[a] hatályos jogi szabályozás megváltoztatása önmagában nem alkotmányossági kérdés, azonban a jogalkotó a már fennálló jogviszonyokba nem avatkozhat be korlátlanul. A szerzett jogok alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni {legutóbb például: 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [93]}” (Indokolás [52]).
- [52] „A jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetéről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását. A meghatározott jogviszonyból eredő jogok jövőre szóló megszüntetése kapcsán ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelembe vette többek között azt a körülményt, hogy a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a felek bizakodhattak-e vagy sem {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [71]}, illetve a szabályozás változatlansága ésszerűen elvárható volt-e {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [154]}. Arra is tekintettel volt továbbá, hogy a bizalomvédelem a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglevő jogosultságokra történő vonatkoztatása, meglevő jogosultság hiányában pedig az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]}.” {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}

- [53] A jogbiztonság követelménye tehát nemcsak a lezárt jogviszonyokat védi, hanem bizonyos tekintetben a múltban keletkezett, még le nem zárt jogviszonyok megváltoztathatóságának is alkotmányos korlátokat szab.
- [54] 3.4. Tartós jogviszonyok esetében a bizalomvédelem és a kellő felkészülési idő követelménye egymással összefüggésben, egymásra tekintettel érvényesül. A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat a következőképpen foglalta össze a kellő felkészülési időnek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett követelményét: „jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő »egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő« [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 498.].
- Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson
- a jogszabály szövegének megismerésére;
 - a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
 - a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez.
- Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}. A »jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg« {7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; megerősítette: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [238]}. »A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket« {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}. Az Alkotmánybíróság a döntését ezen általános elvek fényében, de mindig egyedi mérlegelés alapján hozza meg.” (Indokolás [57]–[59])
- [55] 4. A fentieket a jelen ügyre alkalmazva az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [56] 4.1. Jelen ügy köznevelési intézmény (szakképző iskola) nem állami fenntartójának költségvetési hozzájárulásra való jogosultságát, tehát anyagi jogi jogviszonyt érint.
- [57] Az indítványozó vitatja ugyan, hogy az Szt. 34/A. § (2) bekezdése finanszírozási szabály lenne, tehát, hogy azt a támogatásra való jogosultság vizsgálata során egyáltalán figyelembe lehet-e venni. E kérdésben azonban az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást, ugyanis „[a]z alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában” {28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}. Következésképpen az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálhatja, hogy a támadott törvényi rendelkezés valóban visszaható hatállyal változtatta-e meg a jogosultság feltételeit.
- [58] 4.2. A támadott jogszabályi rendelkezés nem lépett visszamenőlegesen hatályba, ezért az vizsgálendő, hogy az új szabály létrehoz-e a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokban változást.
- [59] Az Szt. támadott 34/A. § (2) bekezdését beiktató jogszabályt 2015. június 4-én hirdették ki, és az 2015. június 12-én lépett hatályba. Az érintett intézmény-fenntartó vonatkozásában ez azt jelentette, hogy a jogszabály-módosításra a 2013-ban az állammal megkötött és – módosításokkal – 2019. augusztus 31-ig érvényes szakkép-

zési megállapodás létrejött, illetve a 2015/2016-os tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti rendelet 2015. február 11-ei hatályba lépése után, de még a 2016/2017-es tanévre szóló szakmaszerkezeti rendelet 2015. október 21-ei hatályba lépése és a 2016-os évre szóló támogatás igénylése, valamint a támogatási határozat meghozatala (2016. március 16.) előtt került sor.

- [60] Az eljáró hatóságok és bíróságok is egyöntetűen úgy foglaltak állást, hogy a megállapodás hatálya alatt, az abban foglaltaknak megfelelően már elindult képzésekre az új feltétel nem vonatkozik, és az 50–50%-os arányt csak az ezt követően beiskolázott tanulók esetében kell vizsgálni, tehát azokra, akiknek ezt követően keletkezett a tanulói jogviszonyuk. A már végbement teljesítéseket és megindult képzéseket nem bolygatta a módosítás, de a jövőben történő új beiskolázásokra már kihatott. Tehát, bár egy, a múltban megkötött együttműködési megállapodást érintett, két értelemben is a jövőre nézve szólt az új feltétel: csak a jövőben létrejövő tanulói jogviszonyok tartoztak a hatálya alá, és csak a jövőben megítélendő állami támogatást befolyásolta a módosítás.
- [61] A helyzet megítélését bonyolítja az Szt. 34/A. § (2) bekezdésébe foglalt hároméves átlag szabály értelmezése. A Kúria döntése szerint ez az előírás a módosítás hatályba lépését megelőző évek adatainak átlagolása mellett azonnal alkalmazható (a Kúria más ügyekben is ekként foglalt állást, lásd például: Kvf.IV.35.465/2018/3. számú ítélet, Indokolás [17]–[21]; Kfv.IV.35.189/2019/5. számú ítélet, Indokolás [40]–[43]).
- [62] Egyrészt, ha a fenntartó azonnal meg is tett minden szükséges intézkedést, hogy az új jogszabályi feltételnek a jövőben megfelelően, a megelőző évek vonatkozásában ez bizonyosan nem állt módjában. Másrészt a bírói kezdeményezés a tényállás részeként állapítja meg, hogy az érintett iskola működési modellje felnőttoktatásra épült, nappali rendszerű oktatást korábban nem is végzett. Ez azt jelenti, hogy a jogszabály által előírt tanulói létszamarány számára csak a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók arányának a növelésével volt elérhető, viszont a 2015. szeptember 1. napján kezdődő 2015/2016-os tanévben a felvételi eljárások végeredményét a FelvételiR. 2. melléklete alapján már a törvénymódosítás előtt, 2015. április 22. napjáig ki kellett alakítani.
- [63] Összefoglalva: az alkotmányjogi panasz és a bírói kezdeményezés útján az Alkotmánybíróság elé terjesztett két ügy egy többéves, folyamatos, határozott idejű szerződésen és szakmaszerkezeti rendeleteken alapuló, tartós együttműködést érint. A támadott jogszabályi rendelkezés pedig az állami támogatásra való jogosultságnak egy, sem a szakképzési megállapodás megkötésekor, sem a 2015/2016-os szakmaszerkezeti rendelet kibocsátásakor még nem létező feltételét vezette be, azonnali hatállyal megváltoztatva ezzel a múltban keletkezett, de a jövőre szóló finanszírozási ígervény feltételeit. Ráadásul a Kúria értelmezésében az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a törvénymódosítást megelőzően létrejött – utólag már nem befolyásolható – tényekhez kötődött a támogatás.
- [64] 4.3. Általánosságban vizsgálva az állami támogatás feltételeit, megállapítható, hogy új támogatási jogcím bevezetése esetén vagy új támogatási jogviszony esetében a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy a jogosultság feltételeit viszonylag szabadon meghatározza. Ezek a feltételek – az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett – akár a múltban keletkezett tények vagy körülmények is lehetnek anélkül, hogy az a visszaható hatályú jogalkotással összefüggő alkotmányossági aggályt vetne fel. Az előírt feltételeknek egyesek eleve megfelelnek, mások pedig azokhoz szándékaik vagy lehetőségeik szerint a jövőben alkalmazkodhatnak. Kivételt az jelent csak, hogy „az új szabály a hatálybalépése előtt jogerősen már minősített magatartáshoz [...] újabb joghátrányt – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma miatt – általában nem fűzhet” {20/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [34]; a legutóbbi gyakorlatból lásd: 35/2019. (XII. 31.) AB határozat}.
- [65] Ebből következően a jogalkotó nagy szabadságot élvez abban, hogy mely szakképzéseket, milyen feltételek fennállása esetén és milyen keretszámok vonatkozásában támogat. A költségvetési támogatáshoz való jog nem (alap)jog, ezért – amint azt a Kúria is kifejtette az indítványozó által támadott döntésében – egy, az Szt. 34/A. § (2) bekezdésébe foglaltakhoz hasonló feltétel alapvetően nem visszaható hatályú akkor sem, ha az a hatályba lépését megelőző évek tanulói létszámát rendeli figyelembe venni.
- [66] A korábban bevezetett, már működő, időszakonként visszatérően igénybe vett támogatási formák feltételeinek a megváltoztatása esetében viszont alkotmányossági aggály nem zárható ki azon az alapon, hogy az állami támogatás feltételeit a jogalkotó gazdasági, szociális vagy más megfontolásokhoz igazíthatja. Bár azt nem lehet elvitatni a jogalkotótól, hogy olyan jogszabályt alkosson, amely megváltoztatja a szakképzés állami finanszírozásának feltételeit vagy akár a finanszírozási rendszer teljes átalakításához vezessen, de ennek során figyelemmel kell lennie minden fél méltányos érdekeire, különösen, ha a jogalkotói beavatkozás az állammal korábban

kötött szerződés másik felét érinti. A jogalkotói hatalom nem használható arra, hogy az állam (végrehajtó hatalom) az általa szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése alól mentesüljön.

- [67] A szakképzési megállapodás esetében a költségvetési hozzájárulásra való jogosultság akkor áll fenn, ha a fenntartó megfelel a Köznev. tv. és az Szt. rendelkezéseinek, valamint a szakmaszerkezeti döntésben foglaltaknak. Ez a megállapodás keretjellegére és annak a tervezésben, az előreláthatóság biztosításában betöltött általános jellegű szerepére utal. Ugyanakkor a szakképzési megállapodás – amint az fentebb kifejtésre került – határozott időre szól, és kifejezett, egyértelmű kötelezettségvállalást tartalmaz az állam részéről a költségvetési hozzájárulás nyújtására [SzakképzésiR. 3. § (1) bekezdés *f* pont], annak megállapításakor a szakképzési megállapodásban foglalt figyelembe vételével kell eljárni [SzakképzésiR. 5. § (7) bekezdés], továbbá a fenntartó a szakképzési megállapodás alapján támogatott képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig jogosult költségvetési hozzájárulásra, függetlenül a szakképzési megállapodás későbbi megszűnésétől vagy módosításától [SzakképzésiR. 10. § (3) bekezdés]. A szakmaszerkezeti rendelet pedig ezzel összhangban, mintegy ezt konkretizálva (jellemzően az ágazaton belül a szakképesítéseket is megjelölve) évente, fenntartónkénti bontásban szabályozza a konkrét, támogatott szakképzési keretszámokat. Amennyiben egy jogszabály-módosítás az így meghatározott támogatás feltételrendszerére vonatkozik, akkor nem pusztán egy általános, jövőbeni finanszírozási ígérvényt, hanem egy fennálló – a konkrét oktatási év szempontjából lezártnak is tekinthető – jogviszonyt érint.
- [68] Jelen ügyben a módosítás nem egy lezárt, teljesezésbe ment jogviszonyt érintett – valódi visszaható hatályú jogalkotásnak ezért nem tekinthető –, hanem egy, még folyamatban lévőre vonatkozott azonnali hatállyal. A szerződéses kötelezettséggel megerősített jogalkotói ígérvény nem jelenti azt, hogy a jogalkotó megfelelő súlyú alkotmányos indokkal (és különösen a jövőre nézve) ne változtathatná meg a szabályozási környezetet [lásd például: 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [38]]. Ilyen esetekben alapvetően nem a korábbi rendszer megváltoztatása jelenti az alkotmányossági problémát, hanem az, ha ezt minden átmenet nélkül váltja fel egy más feltételek alapján működő rendszer. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy ennek a feltételei fennálltak-e.
- [69] 4.4. A jogbiztonság követelménye – amint az fentebb kifejtésre került – nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni, de a jogalkotó a már fennálló jogviszonyokba nem avatkozhat be korlátlanul. Figyelembe kell vennie a bizalomvédelem, illetve ezzel összefüggésben a kellő felkészülési idő követelményét. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozást jelenti, a kellő felkészülési idő pedig ebben a helyzetben a jogalkotói beavatkozás módjával összefüggő követelmény.
- [70] A köznevelési intézmények működtetéséhez számos tárgyi és személyi feltétel biztosítása szükséges, amelyekről előzetesen kell gondoskodni, ezért a hatályos szabályok egy komplex jogviszony-rendszert intézményesítenek. E területen a kiszámíthatóság érdekében hosszabb távú, jogszabályi rendelkezéseken és egyedi megállapodásokon alapuló tervezés és együttműködés zajlik az állam és a nem állami fenntartók között: a támogatás konkrét kiutalását több évre szóló, jogokat és kötelezettségeket megalapozó szakképzési megállapodások és évente kiadott szakmaszerkezeti rendeletek alapozzák meg. Mindez nemcsak az iskola és a fenntartó, hanem a tanulók érdekét is szolgálja.
- [71] Emiatt az Alkotmánybíróság megítélése szerint az érvényes szakképzési megállapodással rendelkező nem állami fenntartó indítványozó alappal bizakodhatott a jogi helyzet viszonylagos változatlanságában. Különösen, mivel egyrészt határozott idejű megállapodást kötött az állammal, és a rövid, meghatározott időre szóló szolgáltatások a belátható bizalmi idő miatt is fokozott védelmet élveznek. Másrészt pedig mivel már az adott tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti rendeletet is kiadták, amely véglegesítette az egyes ágazatokon belül a támogatható szakképesítéseket.
- [72] A szabályozás viszonylagos változatlansága ilyen helyzetben észszerűen elvárható, és az indítványozónak megalapozott érdeke is fűződött a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához. Ilyenkor ugyanis már – bízva az állami támogatásban, annak kihirdetett feltételeiben is és számolva azzal – megtervezte a működését, és olyan, az iskola működésével összefüggő, adott esetben anyagi következményekkel is járó előkészületeket tett, gazdasági döntéseket hozott, amelyek egyrészt nem tették lehetővé a működés azonnali, strukturális jellegű átalakítását, másrészt ez a (jövőbeni) tanulók számára is bizonytalanságot okozott volna. A bizalomvédelem követelményére tekintettel ezért ebben az esetben nem állnak fenn az állami támogatás feltételei azonnali hatályú megváltoztatásának alkotmányos feltételei. Különösen nem áll összhangban a bizalomvédelem követelményével az a jogszabály-módosítás, amely ilyen esetben múltbeli tényekhez köti a támogatást.

- [73] A jogalkotónak lehetőséget kell biztosítani az érintettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, és arra, hogy eldöntsék, miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés egyrészt megváltoztatja a létrejött, de még le nem zárt jogviszonyok jogi megítélését azzal, hogy utólag múltbeli tényekhez köti az egyik fél teljesítését. Másrészt azzal, ha a kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni.
- [74] Jelen ügyben nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei közül a korábbi szabályok alapján működő, az állammal szerződött iskolafenntartók (mint az indítványozó is) jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem tudtak volna a múltbeli tanulói összetételre vonatkozó, újonnan előírt kötelezettségnek eleget tenni. E szabály változást jelentett az állammal fennálló jogviszonyukban az állami támogatásra való jogosultság feltételei tekintetében. A jövőbeni alkalmazkodást pedig a jogszabály kihirdetése és alkalmazása közötti idő rövidsége nehezítette: az új követelmény alkalmazásához a működési struktúra átalakítására volt szükség, amely köznevelési intézmények esetében – figyelemmel a hosszabb távú tervezésre és a felvételi időszakok kötöttségére is – hosszabb folyamat is lehet.
- [75] A jogalkotó az új támogatási formák bevezetése, új támogatási jogviszonyok keletkezése esetében irányadó alkotmányos szempontok figyelembe vételével döntött a jogszabály-módosításról, és nem volt tekintettel arra, hogy ez fennálló, határozott időre szóló, és ezért nagyobb védelmet élvező jogviszonyokban is változást eredményezett, amely más megközelítést tesz szükségessé. Nem volt tekintettel a határozott idejű szakképzési megállapodásokból eredő elvárásokra és a köznevelés területén működő komplex jogviszonyok természetére, valamint nem adott reális lehetőséget és kellő időt a vele korábban szerződött és az állami támogatás nyújtásában megalapozottan bízó fenntartóknak arra, hogy működési modelljüket átalakítva a jövőben meg tudjanak felelni az új követelménynek. A módosított feltételek múltbeli tényekhez kötése és az azonnali, felkészülési idő nélküli bevezetése ezért ebben a konkrét helyzetben sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [76] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes volt.
- [77] Figyelemmel az Abtv. 45. § (2) bekezdésére az Alkotmánybíróság alkalmazási tilalmat állapított meg az eljárásra okot adó két ügyben, ezzel összhangban pedig – mivel az alaptörvény-ellenességet a jogszabályi rendelkezés okozta – a Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a polgári perrendtartás előírásai szerint – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – a Kúria állapítja meg.
- [78] Hangsúlyozza végezetül az Alkotmánybíróság: jelen határozat nem jelent állásfoglalást abban a kérdésben, hogy az érintett nem állami fenntartó jogosult-e állami támogatásra, illetve hogy visszafizetési kötelezettsége ténylegesen fennáll-e. Az Alkotmánybíróság döntéséből csak az következik, hogy az ügyeket az alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabályi rendelkezés alkalmazása nélkül kell elbírálni.

Budapest, 2020. január 21.

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1161/2019.

• • •