

Alkotmánybíróság

részére

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 0 1 1 6 1 - 2 / 2019	
Érkezett: 2019 AUG 30.	
Példány: 3	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, illetve 27. §-a¹ alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy

- elsődlegesen állapítsa meg a Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és azt az Abtv. 43.§ (1) bekezdése alapján semmisítse meg; illetve
- másodlagosan kérjük az Alkotmánybíróságtól, hogy az eljárás során az Abtv. 28.§-ában foglaltak figyelembevételével a bírói döntés felülvizsgálatával együtt vizsgálja meg és állapítsa meg a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szt.) 2018. december 31. napjáig hatályos 34/A.§ (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és az Szt. 2018. december 31. napjáig hatályos 34/A.§ (2) bekezdésének alkalmazását a Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítéletével felülvizsgált ügyben zárja ki.

Kérelmünk indokolásaként az alábbiakat adjuk elő:

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A pertörténet és a tényállás rövid ismertetése, a jogorvoslati lehetőségek kimerítése (a Kúria felülvizsgálati ítélete alapján)

A nem állami oktatási intézményt fenntartó indítványozó 2017. március 31-én a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) végrehajtásáról

¹ A IV/1161-1/2019. ügyszámú hiánypótlási felhívás és tájékoztatás alapján módosított szöveget aláhúzással jelöljük.

–rendelet 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 37/L. § (1) bekezdése alapján nem állami köznevelési tevékenységhez kapcsolódó 2016. évi támogatásról elszámolást nyújtott be, amely a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 7. számú melléklet 1/af) alpontja szerint pedagógus munkakörben és nevelő- oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak után járó átlagbéralapú támogatás esetében szakgimnáziumban szakképzési évfolyam jogcímen 2016. október 1-jei ténylétszámként 155 fő, a melléklet I/3. ac) alpont szerint pedig szakközépiskolai oktatás jogcímen 2016. október 1-jei ténylétszámként 10 fő nappali oktatás munkarendjére irányult.

Az indítványozó elszámolását megvizsgálva a Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szt.) 34/A. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az indítványozó által fenntartott intézmény nappali rendszerű oktatásban résztvevő tanulóinak létszáma 0 fő, amelynek alapján támogatás nem illeti meg, ezért az indítványozót 2017. május 25-én kelt BPMÁHI/2912-4/2017. számú határozatával kötelezte 22.626.584 forint jogosulatlanul igénybe vett támogatás és az azután felszámított 257.070 forint igénybevételi kamat megfizetésére.

Az indítványozó fellebbezésére eljáró másodfokú hatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta a 2017. augusztus 11-én kelt KINCSTK/16808-2/2017. számú határozatával. Indokolásában rögzítette, hogy az indítványozó nappali rendszerű oktatásban résztvevő tanulóinak létszáma a hivatalos októberi statisztikai létszám alapján három tanítási év átlagában számítottan 0 fő, ezért a felperes által megadott létszámok a támogatás elszámolása során nem vehetők figyelembe az Szt. 34/A. § (2) bekezdése alapján. Hozzátette, hogy a 2015/2016-os tanévre a jogszabály-módosítás hatályba lépését, vagyis 2015. június 12-ét megelőzően felvett tanulók létszáma figyelmen kívül marad, viszont a hatálybalépést követően beiskolázottakra már érvényesülnie kell a jogszabályi előírásnak, kiemelve, hogy a felnőttoktatás munkarendjét sem kell figyelembe venni, kizárólag a nappali rendszerű képzésben és a felnőttoktatásban résztvevők létszamarányát, ennél fogva a következő tanévben már nem fordulhat elő az, hogy egy iskola kizárólag felnőttoktatásban indít új képzést.

Az indítványozó keresettel élt a határozattal szemben, kérve annak – elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályú – hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését, mert álláspontja szerint az alperesi határozat az Szt. 34/A. § (2) bekezdésének téves értelmezésén és alkalmazásán alapul, ezért jogszabálysértő.

Az indítványozó hangsúlyozta, hogy hagyományosan nappali munkarend szerinti felnőttoktatást folytat, nappali rendszerű képzésre nem volt létszáma korábban sem. Rámutatott, hogy a hivatkozott jogszabályhely szerinti létszamarány csak azon szakképző intézmények esetében értelmezhető, amelyek nappali rendszerű képzést és felnőttoktatást (utóbbit nappali, esti, levelező munkarend szerint) egyaránt folytatnak.

A határozat a KIR-ben rögzített 2016. október 1-jei hivatalos, és a 2017. évi becsült létszámadatokra hivatkozik, azonban döntést csak a jogszabály hatálybalépését követően

megállapított három év hivatalos októberi létszámadata alapján hozhatott volna. Mindezeket túlmenően az Szt. 84. § (6) bekezdése is sérül, tekintve, hogy az kifejezetten előírja, hogy az intézményfenntartó a támogatott képzés kifutásáig jogosult az állami hozzájárulásra.

Kifejtette végül, hogy az Szt. 34/A. § (2) bekezdése aggályos alkotmányossági szempontból is, tekintve, hogy a hatálybalépésekor nem biztosított a jogalkotó elegendő felkészülési időt az intézmények részére, valamint veszélyezteti a jogbiztonságot, a normavilágosság követelményének sem tesz eleget, és indokolatlan megkülönböztetést alkalmaz az állami és nem állami intézményfenntartók között, ezért indítványozta – az álláspontjától eltérő értelmezés esetén – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 155/B. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését.

A másodfokú hatóság alperesi ellenkérelme a kereset elutasítására irányult. Kifejtette, hogy az Szt. 34/A. § (2) bekezdésének előírása kimondottan a nappali rendszerű és a felnőttoktatásban résztvevők arányára vonatkozik, amelyet – a visszaható hatályú jogalkalmazást kizárva – a jogszabály bevezetésétől felmenő rendszerben kell és lehet alkalmazni, amely értelmezést a Nemzetgazdasági Minisztérium állásfoglalásai is alátámasztják. Tekintettel arra, hogy az indítványozó által működtetett intézményben a nappali rendszerű oktatásban résztvevők száma 0, ezért támogatás felnőttoktatásra sem illeti meg 2016-ra. Nem tiltott, hogy valaki kizárólag felnőttoktatást folytasson az általa fenntartott intézményben, azonban állami támogatást a jogszabály kifejezetten a jogszabályban meghatározott arányszám szerint folytatott oktatáshoz rendel.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.33.324/2017/9. számú, 2018. április 13-án kelt ítélete a keresetet megalapozottnak tartotta. A bíróság szerint a jogszabály által előírt arányosítás csak olyan, nem állami fenntartó által működtetett szakképző iskolák esetében végezhető el, amelyekben felnőttoktatás mellett nappali rendszerű képzés is folyik, az indítványozó esetében ez értelmezhetetlen, az Szt. 34/A. § (2) bekezdése ezért a felperes esetében ez okból nem alkalmazható.

Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az Szt. 34/A. § (2) bekezdése nem a finanszírozásról szóló, hanem az iskolai rendszerű szakképzést folytató felnőttoktatás különös rendelkezései fejezetben található, és a rendelkezés megsértése esetére a jogalkotó támogatásra kihatással bíró jogkövetkezményt nem írt elő. Rögzítette ugyancsak, hogy az alperes az intézményfenntartókra vonatkozó valamennyi rendelkezés betartását nem ellenőrizhetné, és minden anomália következménye a támogatás, vagy az azzal való elszámolás elutasítása lehetne. Az ítélet indokolása szerint amennyiben a jogalkotónak az lett volna a célja, hogy a kizárólag felnőttoktatást folytató intézmények működését megtiltsa vagy ezen intézményeket támogatásból kizárja, e szándékát kifejezett jogalkotással, az általánosság szintjén kifejezésre juttathatta volna, nincs arra szükség, hogy a nem megfelelő tanulói létszamaránnal működés konzekvenciáit a másodfokú hatóság vonja le egy – a fentiek szerint általános működési – szabály interpretációja során, a finanszírozás, támogatás megállapítása, vagy azzal való elszámolás körében.

Az indítványozó az elsőfokú bíróság szerint tényszerűen hivatkozott arra, hogy a kormányrendeleti szinten normaformát öltő szakmaszerkezeti döntés az adott tanév vonatkozásában kifejezetten a részére biztosított (korlátozottan támogatható) létszámot, és csatolta a 2016. augusztus 31-én hatályba lépett működési engedély-módosítást is, amely nappali, esti, levelező munkarendre lebontva (illetve óvodai nevelés keretében is) rögzíti a felperes számára irányadó maximális tanulólétszámot, és szövegszerűen tartalmazza, hogy a felperes az Szt. 84. § szerint az iskolai rendszerben ellátott feladatok után költségvetési hozzájárulásra jogosult, ha megfelel az Szt.-ben, az Nktv.-ben és a szakmaszerkezeti döntésekben foglaltaknak.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésre hivatkozott a bíróság a visszamenőleges hatály tilalmát illetően. Eszerint a vitatott rendelkezés 2015 júniusában hatályba lépett, a rendelkezés viszont csak a jogszabályi tényállás valamennyi elemének teljesülésével hatályosul, fejt ki hatását. Ez azt jelenti, hogy a hatálybalépést követően figyelembe vehető adatok a 2015., majd 2016. és 2017. októberi statisztikai létszámadatai lesznek, tehát a tényállási elemek teljessége először a 2018-as évben valósul meg.

A fentiekben kifejtettek szerint a vitatott jogszabályhely alkalmazása a kizárólag felnőttoktatást folytató felperesre nézve az elsőfokú bíróság ítéleti indokolása szerint értelmetlen, a kereset tárgyát képező évben a rendelkezés hatálybalépését követő három éves ciklus még nem volt teljes, az alperesnek pedig nem volt lehetősége arra, hogy a felperes elszámolását a jogszabály kifejezett rendelkezése ellenére csupán egyetlen év októberi tényadata alapján értékelje, és ennek alapján jogosulatlan igénybevételt állapítson meg.

Az első- és másodfokú közigazgatási határozatok a fentiekben kifejtettek szerint nem felelnek meg a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, ezért azokat a bíróság a régi Pp. 339. § (1) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte, amely döntés meghozatalánál a bíróság figyelemmel volt arra is, hogy a felperes jogorvoslati lehetősége ne korlátozódjon. A megismételt elsőfokú eljárásban az elsőfokú hatóságnak a felperes elszámolását, a 2016. évi támogatás igénybevételének jogszerűségét – a hatálybalépést követő három év októberi létszámadata hiányában – az Szt. 34/A. § (2) bekezdésében foglaltak figyelmen kívül hagyásával, a korábbi jogszabályi előírások szerint kell elbírálnia.

Az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését utóbb a per folyamán az indítványozó sem tartotta szükségesnek, a bíróság pedig a régi Pp. 155/B. §-ában foglalt eljárás megindítására okot adó körülményt nem észlelt, ezért az Alkotmánybíróság megkeresését mellőzte.

Az ügyben a másodfokú hatóság mint alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Ebben kérte, hogy a Kúria helyezze hatályon kívül az elsőfokú bíróság ítéletét és az indítványozó keresetét utasítsa el. Másodlagosan kérte az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását.

Vitatta, hogy a működési engedéllyel rendelkezés egyben az állami támogatásra való automatikus jogosultságot is jelentené. Az utóbbihoz ugyanis további, az Szt., az Nkt. és más szakmaszerkezeti döntésekben foglalt feltételeknek kell megfelelni. Az Szt. 34/A. § (2) bekezdését sérti az ítélet a kérelem szerint.

Az indítványozó felperes felülvizsgálati ellenkérelmében kérte a jogerős ítélet hatályában való fenntartását. Összefoglalva az ítélet indokolásának az Szt. 34/A. § (2) bekezdésére vonatkozó részét, előadta, hogy a jogerős ítélet helyes jogszabály-értelmezésen alapul, a bíróság az Szt. 34/A. § (2) bekezdését az alkotmányossági követelményeknek megfelelően értelmezte.

A Kúria a jelen alkotmányossági panasszal támadott ítéletével a **Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.33.324/2017/9. számú jogerős ítéletét** hatályon kívül helyezte és az indítványozó keresetét elutasította.

A felülvizsgálati ítélet szerint tartalmi szempontból a maximált létszamarány mibenléte kulcskérdés a jogvita eldöntése szempontjából. Az Szt. 34/A. § (2) bekezdése szerint ez abban áll, hogy 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. A felnőttoktatásban részt vevők létszámába ugyanakkor nem számít bele a 84. § (5) bekezdés szerinti döntésben foglaltakat meghaladó, állami intézményfenntartótól kizárólag felnőttoktatás céljára átvett keretszámmal megegyező létszám.

Az Szt. 84. § (5) bekezdése ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy a Kormány rendeletben hozza meg azon szakképesítésekre vonatkozó döntését, amelyekkel kapcsolatban a szakképző iskola fenntartója költségvetési hozzájárulásra jogosult. (A továbbiakban: szakmaszerkezeti döntés). A Kormány a döntésében meggyénként és a fővárosra tekintettel meghatározza azon szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét, amelyekre a szakképző iskola fenntartója a) korlátozás nélkül beiskolázhat, b) költségvetési hozzájárulásra nem jogosult, c) költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet, ezen belül meghatározza a Kormány az adott megyében és a fővárosban iskolai rendszerű szakképzést folytató intézmények fenntartói tekintetében, fenntartónként a szakképesítésekre és szakközépiskolai ágazatokra vonatkozóan a nappali rendszerű oktatás, valamint a felnőttoktatás keretszámait. (...) Az Szt. 84. § (6) bekezdése szerint a szakképző iskolai fenntartó a Kormány (5) bekezdés szerinti döntése alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig, az ingyenes képzésben való részvételre jogosult tanulói után jogosult költségvetési hozzájárulásra. Az Szt. 84. § (10) bekezdése értelmében pedig a költségvetési hozzájárulást folyósító szerv, valamint a kormányhivatal hatósági ellenőrzése keretében a (6) bekezdésben foglaltak figyelembevételével ellenőrzi az (5) bekezdésben foglalt döntés betartását.

A felülvizsgálati ítélet az Szt. 33. § (1) bekezdés és 84. § (5) bekezdésre, valamint az Nktv. 60. § (5) és (7) bekezdésére hivatkozva rögzíti, hogy a nappali munkarend szerinti felnőttoktatás és a nappali rendszerű oktatás tartalma a két képzésformát támogatás szempontjából megkülönbözteti. Az Szt. 34/A. § (2) bekezdés hatálybalépését követően

nappali rendszerű képzés nélkül fő szabály szerint felnőttoktatás állami támogatással nem működhet, kivéve az Szt. 84. § (5) bekezdése szerint idetartozó esetkör. E jelzett körülmény természetesen nem jelenti a működés jogszerűtlenségét, csupán az állami támogatásra való meghatározott jogosultságot érinti.

A Kúria szerint téves az indítványozó azon hivatkozása, amelyik a támogatási szabályt a tevékenység folytatására való jogosultsággal, illetve a szolgáltatást nyújtó szervezetek szektorális hovatartozástól független finanszírozásának követelményével hozza összefüggésbe. Az Nktv., az Szt. ilyen kapcsolatot nem szabályoz, aminek hiányában jogszerűtlenség sem a szabályozás, sem a támogatásnyújtás kontrollja tekintetében alappal nem állapítható meg.

Az Szt. 34/A. § (2) bekezdésében akként rendelkezett, hogy (...) a felnőttoktatásban részt vevők létszáma nem haladhatja meg a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók – hivatalos októberi statisztikai létszám alapján (1) három tanítási év (2) átlagában (3) számított – létszámát. Jogpolitikai szempontból ennek a rendelkezésnek lehet az az értelme, hogy felnőttoktatást csak a tényleges nappali rendszerű oktatást nyújtó intézmények végezzenek költségvetési támogatásból.

Kizárólag a támogatás szempontjából való elismertségről van szó a konkrét esetben. A Kúria szerint az alperes helyesen hivatkozott arra, hogy az indítványozónak az Szt. 84. § szerint az iskolai rendszerben ellátott feladatok után költségvetési hozzájárulásra való jogosultsága akkor áll meg, ha megfelel az Szt.-ben, az Nktv.-ben és a szakmaszerkezeti döntésekben foglaltaknak. Márpedig az Szt. 34/A. § (2) bekezdése éppen ebben a vonatkozásban tartalmaz az általános jogosultsághoz képest korlátozó feltételt. Nem jogszabályszerű az olyan értelmezés, amelyik ezt a körülményt nem veszi figyelembe.

A szabályalkalmazás esetlegesen visszaható hatályát illetően a Jat. 2. § (2) bekezdése kiemeli, hogy jogszabály a hatályba lépést megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Szt.34/A. § (2) bekezdését a 2015. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 41. §-a iktatta be a jogszabályba, amely a Módtv. kihirdetését követő 8. napon, 2015. június 12. napján lépett hatályba. A Módtv. vonatkozó szakaszát hatályba léptető 41. §-ához fűzött indokolása a rendelkezés beiktatásának céljaként a felnőttoktatás rendszerének átlátható és harmonikus működését, valamint az állami felelősségvállalás megfelelő súlyának érvényesülését biztosítását jelölte meg.

A Kúria jogértelmezése szerint az Szt. 34/A § (2) bekezdése ugyanis kizárólag a támogatás számítására vonatkozó jogszabály, amelyik az esti rendszerű oktatásban résztvevők létszámát a nappali rendszerben tanulók 3 év októberi statisztikai átlagléttségéhez köti. A felperes abban téved, hogy ezt a számítási módot jogosultságnak tekinti. Egy költségvetési támogatásra a támogatottnak nincs alanyi joga abban a tekintetben, hogy meghatározhatná vagy számon kérhetné a támogatás nyújtásának feltételeit.

A Kúria szerint éppen ezért nem releváns a visszaható hatály tilalmára vonatkozóan a Jat. 2. § (2) bekezdésére hivatkozás sem, csakúgy mint a jogerős ítélet jogbiztonság sérelmének kockázatára hivatkozása. Az említett szabály ugyanis így szól: „Jogsabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” A jogelvonás vagy jogkorlátozás vonatkozhatna ebből jelen esetre azon az alapon, hogy egy esély látszólagos korlátozásának törvényessége a kérdés. Csakhogy a kedvező lehetőség még nem jog. 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.

Nem helytálló tehát a Kúria szerint, hogy a tényállási elemek teljessége először a 2018-as évben valósulna meg, mert akkor állnak a szükséges adatok mind a támogatási kérelmet benyújtó felperesek illetőleg támogatási kérelmeket elbíráló, illetőleg a támogatások elszámolását ellenőrző alperesnek a rendelkezésére. Az adatok a megelőző évekre ugyanis rendelkezésre állnak, a támogatásnak statisztikai adatokon alapuló számítása alkotmányosan nem kifogásolható, a jogkorlátozásra vonatkozó visszaható hatállyal pedig a számítási mód az előbbiek szerint nem hozható összefüggésbe.

A Kúria szerint a jogerős ítélet mindezen indokok miatt mindenekelőtt az Szt. 34/A. § (2) bekezdésébe és a Jat. 2. § (2) bekezdésére ütközően bizonyult jogsabálýsértőnek, ezért a Kúria a régi Pp. 275. § (4) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság határozatát hatályon kívül helyezte és helyette a jogsabályoknak megfelelő döntésében az indítványozó keresetét elutasította.

b) A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Az Abtv. 27. §-a alapján nyilatkozunk arról, hogy az indítványozó a Kúria felülvizsgálati ítéletére tekintettel a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

A jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló Kúriai felülvizsgálati döntést az indítványozó jogi képviselője **2019. április 24. napján** elektronikus kézbesítés útján vette át.

Ennek alapján nyilatkozunk arról, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő (az alkotmányjogi panasz benyújtására alapjául szolgáló bírói döntés közlésétől számított 60 nap) megtartásra került.

d) Az indítványozó érintettségének bemutatása

Kérjük annak figyelembevételét, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés (a továbbiakban: a Kúria ítélete vagy alapügy) felperese, így az alkotmányjogi panaszban támadott jogsabálýmódosítás alkalmazásával hozott bírói döntés az indítványozó

jogait, érdekeit nyilvánvalóan érinti. Az alapügyben való érintettségen túl az érdemi indoklásban részletesen kifejtettek szerint az Szt. Módtv-vel megállapított, az alapügy elbírálása szempontjából irányadó 34/A. § (2) bekezdésének lényegében azonnali alkalmazása miatt az indítványozó a már igénybe vett, normatív jellegű állami költségvetés visszafizetésére kényszerült, miközben az így kiesett bevétel tandíjjal való pótlására nem volt jogszerű lehetősége. Az indítványozó ugyanis a képzéseibe beiratkozott tanulók esetében kormányrendelet kizáró rendelkezése miatt a finanszírozás módját egyoldalúan nem változtathatta meg, nem tehetette képzéseit költségtérítésessé. A szakképzésben érintett tanulók jelentős részét érintő kedvezőtlenül érintő jogszabálmódosítás csak azért nem eredményezett szélesebb körben működési zavarokat, mivel az intézményfenntartók, a közigazgatási szervek (Oktatási Hivatal, Magyar Államkincstár) azt nem a Kúria ítéletének megfelelően alkalmazták, illetve a pénzügyi terheket utólag hárították át az indítványozóra és a hozzá hasonló fenntartókra. Mindezekre tekintettel a módosítás következményeire történő felkészülési idő kirívó rövidségén túl a jogbiztonság súlyos sérelme, illetőleg veszélyeztetése is megállapítható.

e) Annak bemutatása, hogy a bíróság a döntésében vagy az eljárásában a támadott jogszabályi rendelkezéseket alkalmazta, és hogy ez a bírói döntést érdemben befolyásolta vagy a felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

A Kúria felülvizsgálati ítéletének indoklásával igazolható, hogy a bíróság döntésében alapvető jogkérdésként szerepelt az Szt. 34/A.§ (2) bekezdésének értelmezése és alkalmazhatósága. A Kúria a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét nem észlelte, alkalmazásának mellőzését viszont jogszabálysértőnek ítélte.

Az indítványozó felperesként több azonos vagy hasonló tárgyú közigazgatási perben vált pernyertessé. Az indítványozó jogi képviselőjének pedig tudomása van arról, hogy több más érintett fenntartó (felnőttoktatási intézmény) esetében született jogerős bírósági ítélet hasonló tényállás mellett. Ehhez kapcsolódóan becsatoljuk a **Kúria Kfv.IV. 35.521/2018/5. számú végzését**, amely a támadott ítélettel azonos jogkérdésben a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezi és a bíróságot új eljárásra utasítja. A Kúria végzése indokolásának 32-34. pontjai rögzítik, hogy az Szt. 34/A.§ (2) bekezdésében foglaltak alkalmazhatósága a Kúria álláspontja szerint nem zárható ki, azonban érdemben meg kell vizsgálni a felperes normakontroll kezdeményezésére irányuló indítványát.

A közigazgatási perekkel, kúriai döntésekkel érintett fenntartók, intézmények és a képzésben résztvevők számára is tekintettel a felmerült kérdés az indítványozó megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

Az indítványozó jogi képviselőjének tudomása van arról, hogy a Kúria Kfv.IV.35.521/2018/5. számú per felperese, a Gazdasági Szakoktatásért Alapítvány, továbbá a hasonló tárgyban még a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban levő perben az indítványozó az Szt. 34/A.§ (2) bekezdésével kapcsolatban az alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozó bírói kezdeményezésű normakontrollt javasolt.

Az előzőekben vázolt teljesen ellentmondásos helyzetet a szakmaszerkezeti döntésekkel biztosított keretszámok, érvényes működési engedélyek és hatályos szakképzési megállapodások, valamint az Sztv. 34/A.§ (2) bekezdése között az Szt. újabb módosítása oldotta fel. Az Szt. 34/A.§ (2) bekezdésének jelenleg hatályos szövegét a **2018. évi CIV. törvény** (a továbbiakban: **Módtv.2.**) állapította meg, az új rendelkezés 2019. január 1. napjától hatályos. A hatályos szöveg szerint

„A nem állami fenntartó által fenntartott szakképző iskolában folyó felnőttoktatásban részt vevők létszáma a szakképzési megállapodásról szóló kormányrendeletben meghatározott feltételek szerint haladhatja meg a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók - hivatalos októberi statisztikai 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.”

A Módtv.2. végrehajtását szolgáló kormányrendelet a szakképzési megállapodásról szóló **135/2019. (VI. 11.) Korm. r.)** féléves késéssel jelent meg, 2019. június 12. napjától hatályos.

A kormányrendelet 1.§ (3) bekezdése szerint a fenntartó szakképző iskolájában folyó felnőttoktatásban résztvevők létszáma az Szt. 34/A. § (2) bekezdése alapján csak akkor haladhatja meg a nappali rendszerű oktatásban részt vevő tanulók létszámát, ha a) a képzés megvalósítása a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal (a továbbiakban: NSZFH) a 4. § (3) bekezdés a) pontja alapján kialakított szakmai álláspontja szerint indokolt, b) a fenntartó szakképző iskolájában a képzésben részt vevők létszámát tekintve legalább 20%-ban olyan képzés folyik, amely kizárólag érettségi utáni kétéves képzés keretében valósítható meg, vagy c) a beiskolázás büntetés-végrehajtási intézetben történik. A Módtv.2. hatálybalépése – bár annak alapján az indítványozó – újból jogosult lehet költségvetési finanszírozásra a Módtv. alapján született közigazgatási, illetve bírósági döntések hatályát nem érinti.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

Az indítványozó álláspontja szerint mind a támadott jogszabályi rendelkezés (Szt. Módtv.-vel megállapított 34/A.§ (2) bekezdése, mind a Kúria hivatkozott ítélete az Alaptörvény:**B) cikk** (1) bekezdésében foglaltakba ütközik, amely rendelkezés szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

b) A megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása

A Kúria felülvizsgálati döntésének indokolásában (33. pont) kiemeli, hogy egy költségvetési támogatásra a támogatottnak nincs alanyi joga abban a tekintetben, hogy meghatározhatná vagy számon kérhetné a támogatás nyújtásának feltételeit. Az indítványozó ezzel szemben a korábbi eljárás során és a jelen alkotmányjogi panaszában sem azt kifogásolja, hogy nem részesült állami támogatásban (illetőleg azt jelentős részben visszavonták tőle), hanem azt, hogy a Kúria jogértelmezése esetén a jogszabályokban szigorúan körülírt, működési engedélyhez kötött, rendszeresen ellenőrzött, állami szervekkel szerződésben (szakképzési megállapodás) rögzített feltételekkel végzett tevékenységét lényegében azonnali hatállyal korlátozták. Az éves költségvetési törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén az indítványozó igenis igényt tarthat költségvetési támogatásra (a korábbi szabályozás éppen ezért ezeket a támogatásokat normatív jellegűeknek minősítette), eltérően pl. a pályázati jellegű, valóban teljes körűen a támogató által szabadon meghatározott feltételekkel nyújtható támogatásoktól).

Az indítványozó a közigazgatási perben és a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban azt az álláspontot képviselte, hogy az Szt. 34/A.§ (2) bekezdése – a törvényben való elhelyezéséből és nyelvtani értelmezéséből is adódóan – nem a szakképzést folytató állami és nem állami fenntartású intézmények költségvetési finanszírozására (támogatására) vonatkozó szabály, hanem általános működési rendelkezés, amelynek betartását a költségvetési finanszírozástól függetlenül az illetékes kormányhivatalok (és nem a költségvetési támogatások felhasználását ellenőrző Magyar Államkincstár) ellenőrizhetik és a rendelkezések be nem tartását akár a működési engedély visszavonásával is szankcionálhatják. Ebből kiindulva az indítványozó szerint – alkotmányos keretek között - 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.

Az indítványozó ezen álláspontját a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős, felülvizsgálattal nem érintett ítéletével elfogadta. A 24.K.32.592/2017/11. számú ítélete megerősítette a következők szerint:

„Az alperes jogszabály értelmezésével kapcsolatban a bíróság mindenekelőtt arra mutat rá, hogy amennyiben a nyelvtani értelmezés alapján egyértelmű következtetésre nem lehet jutni egy jogszabályhely jelentése tekintetében, akkor segíthet a logikai, ennek eredménytelensége esetén a rendszertani, illetőleg a történeti értelmezés, ez utóbbin belül pedig különösen a jogalkotói akarat figyelembe vétele. Ezt támasztja alá az Alaptörvény 28. cikke is, mely szerint „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

A kérdéses jogszabályi rendelkezést a 2015. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 41. §-a iktatta be az Sztv. „Az iskolai rendszerű szakképzés” elnevezésű ötödik részének „A felnőttoktatásra vonatkozó külön rendelkezések” című XI. Fejezetébe a Módtv. 93. § (1) bekezdése alapján akként, hogy az a kihirdetését követő 8. napon lépett hatályba, így az Szt. újonnan beiktatott 34/A. §-a 2015. június 12. napjától volt hatályos.

A Módtv.-hez fűzött jogalkotói indokolás a módosítás általános céljaként a szakképzési rendszer fejlesztését jelölte meg, ezen belül a szakképzési rendszer jobbítását, vagyis a képzés minőségének, hatékonyságának, eredményességének javítását, mint ami segítheti, hogy a szakképzés presztízse emelkedjen. A Módtv. Sztv. 34/A. §-át hatályba léptető 41. §-ához fűzött indokolása pedig a 34/A. § beiktatásának céljaként a törvénytörvény megismétlése mellett a felnőttoktatás rendszerének átlátható és harmonikus működését, valamint az állami felelősségvállalás megfelelő súlyának érvényesülését biztosítását jelölte meg.

A bíróság az Sztv. felépítésének áttekintése alapján megállapította, hogy a törvényben a szakképzés finanszírozására vonatkozóan külön fejezet, a XX. fejezet található, mely a törvény „A szakképzés finanszírozása és információs rendszere” elnevezésű hetedik részében került elhelyezésre. A XX. fejezet 84. §-a azon túlmenően, hogy felhatalmazza a Kormányt, illetőleg az egyes minisztereket a támogatás és az azzal összefüggő kérdések részletes szabályainak rendeletben való kidolgozására, az (5)-(9) bekezdéseiben a nem állami fenntartó finanszírozására vonatkozóan konkrét feltételeket is megfogalmaz, melyet követően a 84. § (10) bekezdése felhatalmazza a költségvetési hozzájárulást folyósító szervet, valamint a kormányhivatalt, hogy hatósági ellenőrzése keretében a (6) bekezdésben foglaltak figyelembevételével ellenőrizze az (5) bekezdésben foglaltak betartását.

Minderre tekintettel, amennyiben a jogalkotó a vitatott szakaszt finanszírozással kapcsolatos rendelkezésként értelmezte volna és annak ellenőrzésére a költségvetési hozzájárulást folyósító szervet kívánta volna felhatalmazni, akkor lehetősége lett volna, hogy azt a finanszírozásról szóló fejezetben helyezze el és az alperes ellenőrzési kötelezettségéről rendelkezzen, ahogy ezt más esetben is megtette, ehhez képest e rendelkezés az iskolai rendszerű szakképzést folytató felnőttoktatás különös rendelkezései fejezetben kapott helyet az alperes általi ellenőrzésre vonatkozó felhatalmazás nélkül.

Az Sztv. 34/A. § (2) bekezdésének törvényen belüli elhelyezkedése alapján, figyelemmel a fentebb ismertetett általános és különös jogalkotói célra is, mely az állami felelősségvállalás megfelelő súlyának és érvényesülésének biztosítását is célként jelölte meg, a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérdéses szakasz nem finanszírozást szabályozó rendelkezés, hanem a nem állami fenntartó által fenntartott szakképző iskolákra vonatkozó speciális működési szabály, ami csak annyit ír elő, hogy azokban a nem állami fenntartó által fenntartott szakképző iskolákban, ahol felnőttoktatás és nappali rendszerű oktatás is folyik, a 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, mely követelmény a szavak általánosan elfogadott jelentése szerint az alperesi állásponttal szemben nem hozható összefüggésbe a támogatásra való jogosultsággal,

hiszen e követelmény megsértése esetére a kérdéses jogszabályhely a támogatási jogosultságra kiható következményt nem tartalmaz.

A kifejtettek alapján a bíróság az Sztv. 34/A. § (2) bekezdés rendszertani, teologikus és nyelvtani értelmezése alapján azt állapította meg, hogy az alperes a felperes támogatás iránti kérelme elbírálásakor jogsértő módon járt el, amikor a felperes támogatásra való jogosultságának hiányát egy speciális működési szabály alkalmazásával állapította meg és a felperest visszafizetésre kötelezte.

A jogszabály nyelvtani értelmezése alapján megállapítható az is, hogy ezen rendelkezés – mivel összehasonlítást tartalmaz - értelemszerűen nem az összes nem állami fenntartó által működtetett szakképző iskolára vonatkozik, hanem csak azokra, amelyekben felnőttoktatás és nappali rendszerű képzés is folyik, hiszen ebben az esetben lehet megállapítani az e képzési formákban részt vevők létszámát, ami az összehasonlításnak törvény által előírt tényállási eleme, vagyis feltétele. A felperes által fenntartott intézményben - a működési engedély által tanúsítottan és az alperes által sem vitatottan - csak felnőttoktatás folyik, ezért az alperes által feltárt történeti tényállás nem feleltethető meg a törvényi tényállásnak, ami e jogszabályhely alkalmazását a jogalkalmazás szintjén zárja ki, ezért ez a szakasz a felperesre még akkor sem vonatkozna, ha egyébként támogatási szabály lenne, mely előírásainak betartását az alperes ellenőrizhetné. Ennek a szakasznak tehát sem a felperes, sem az alperes nem címzettje.

A bíróság egyetértett a felperes azon hivatkozásával, hogy az alperesi jogértelmezés a jogalkotói céllal ellentétes olyan eredményre vezet, hogy a nem állam által működtetett felnőttképzést folytató intézmények működését és annak állam általi támogatását lehetővé tevő törvényekkel, így az Nktv., a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény, de az Sztv. finanszírozásra vonatkozó szabályaival szemben, kizárja az állami támogatás lehetőségének köréből azokat az intézményeket, amelyek csak felnőttoktatást folytatnak, de nappali rendszerű képzést nem. Ezzel az alperes hátrányos megkülönböztetést is megvalósít, mivel az alperes jogszabály értelmezése alapján elvárt feltételnek ezen intézmények működésük sajátossága okán eredendően nem tudnak megfelelni. Mivel a jogalkotó a hivatkozott törvényekben, valamint az azok felhatalmazása alapján hozott rendeletekben deklarálta a nem állami fenntartású intézmények működését és állam általi finanszírozását, továbbá meghatározta annak feltételeit, így a jogalkotónak ezen intézmények működésének ilyen módon történő ellehetetlenítése – figyelemmel az Sztv. 34/A. § (2) bekezdéséhez fűzött miniszteri indoklásra is - nyilvánvalóan nem lehetett az akarata.

A bíróság ebből következően egyetértett azzal a felperesi hivatkozással, hogy az alperesi jogszabály értelmezés alkotmányossági aggályokat is felvet, így a jogbiztonság és jogállamiság, továbbá a visszaható hatály és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának esetleges sérelmét, különös tekintettel arra, hogy a törvény elfogadása és a hatályba lépése között mindössze nyolc nap telt el, ami lehetetlenné tette azt, hogy annak következményire a nem állami fenntartók felkészüljenek, valamint arra, hogy e rendelkezés csak a nem állami fenntartású intézmények egy részét érintené.”

A Kúria felülvizsgálati ítélete az előzőekkel szemben – az Indokolás 27. és 33. pontjában érdemi indoklás nélkül – rögzíti, hogy az Szt. 34/A.§ (2) bekezdése a szakképző intézmények költségvetési finanszírozására vonatkozó szabály, amelynek megsértése esetén költségvetési támogatás nem jár, de az intézmény(fenntartó) állami támogatás nélkül minden további nélkül folytathatná szakképzési tevékenységét.

Az Szt. 34/A§ (2) bekezdésének kötelező alkalmazásának időpontjával kapcsolatban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak az indítványozó jogi álláspontjával azonosuló, a konkrét ügyben (és az azonos jogkérdésben) eljáró tanácsai jogszabályértelmezését, amelyek lényege, hogy az Szt. 34/A.§ (2) bekezdésében foglalt, 2015. június 12-től 2018. december 31-ig hatályos korlátozó rendelkezéseket első alkalommal csak a 2017/2018. tanévre vonatkozó létszámadatok alapján kell figyelembe venni, a Kúria nem tette magáévá, ezt az értelmezést jogszerűtlennek ítélte, az Szt. 34/A.§ (2) bekezdésének hatálybalépést követő azonnali, kötelező alkalmazását nem tartotta elkerülhetőnek.

Az indítványozó elsődleges álláspontja szerint a Kúriával szemben az alsóbb fokú bíróság értelmezte egyedül az Alaptörvénybe nem ütköző módon az Szt. kérdéses jogszabályhelyét.

A jelen alkotmányjogi panasz az Abtv. 29.§-ában foglalt követelményeknek is megfelel a következők szerint:

Az alapügyben az indítványozó az elsőfokú, illetve a felülvizsgálati eljárásban következetesen hivatkozott alkotmányossági aggályokra, és az Szt.34/A (2) bekezdésében foglalt, a Módtv.-vel megállított rendelkezés alaptörvényellenességének bírói kezdeményezésre történő vizsgálatát kérte. A Kúria ítéletében indoklásával alátámaszthatóan az Szt. 34/A. (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alkalmazhatósága vagy alkalmazásának kizárása a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség körébe tartozó kérdés. Az indítványozó fenntartja a közigazgatási per során benyújtott keresetében foglalt azon álláspontját, hogy a Kúria értelmezésétől eltérően, lehetséges az Szt. 34/A.§ (2) bekezdésének jogszabálysértés nélküli, egyben alkotmányos értelmezése, amennyiben az Szt.34/A. (2) bekezdése szerinti rendelkezéseket nem lényegében azonnali hatállyal, hanem a szakképzésért felelős tárca jogi álláspontjával egyezően, felmenő rendszerben lehetne alkalmazni, és így a 2018/2019-es tanévben kellene a megelőző három évi adatok alapján vizsgálni a nappali rendszerű képzésben, illetve a felnőttképzésben részesülők arányát. Alkotmányjogi mérlegelést igényel, hogy a jogbiztonság követelményeinek figyelmen kívül hagyásával, a jogalanyok részére megfelelő felkészülési idő nélkül hatályba léptetett jogszabálmódosítással okozott jogsérelem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel kiküszöbölhető, vagy az csak megsemmisítéssel (alkalmazásának kizárásával) orvosolható. A jelzett szoros tartalmi összefüggés miatt az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet és az Szt. 34/A. (2) bekezdésében foglalt rendelkezés feltételezett alaptörvény-ellenességének együttes vizsgálata válhat szükségessé Ebben a körben hivatkozunk a 3/2010. (II.14.) AB határozatra, amely a jogalkalmazás, illetve a jogalkotás szintjén történt esetleges alaptörvény-ellenesség ilyen mérlegelését lehetővé teszi.

Az indítványozó szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményébe ütközik, hogy az Szt. Módtv-vel megállapított 34/A.(2) bekezdését – a visszaható hatály dátumszerű rögzítése nélkül - ténylegesen visszaható hatállyal kell alkalmazni. A visszaható hatályú tényleges jogalkalmazás abban áll, hogy folyamatban levő szakképzések állami támogatása a jogszabálmódosítás kihirdetését megelőző, tehát az érintettek által már nem befolyásolható oktatási statisztikai adatoktól tették függővé.

A képzéssel, ezen belül a szakképzéssel kapcsolatban általánosnak tekinthető az a gyakorlat, hogy érdemi jogszabálmódosulás esetén a korábbi szabályok szerint a képzésben résztvevők képzéseire a beiskolázáskor hatályos szabályokat kellett alkalmazni. Ilyen rendelkezés az Szt. hatályba léptető rendelkezései között is szerepel (91.§ (6). Erre tekintettel a jogalkalmazók joggal bízhattak abban, hogy a működésüket és finanszírozásukat alapvetően érintő módosítás nem visszamenőleges hatályú.

A ténylegesen visszaható hatályon túl az Szt. Módtv szerinti új 34/A.§ (2) bekezdését a törvényalkotó úgy léptette hatályba, hogy az érdekeltek (fenntartók, tanulók) nem biztosított megfelelő felkészülési időt.

Az indítványozó szerint a Módtv. az iskolai tanévzárás időszakában mindössze 8 napot biztosított a szakképző intézmények fenntartóinak arra, hogy a jogszabályi rendelkezés megismerésére, alkalmazására felkészüljenek. Mivel a 2016/2017-es tanévre vonatkozóan a képzések meghirdetése megtörtént, a beiratkozások is részben erre az időszakra estek, 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 fenntartóik a jogszabályváltozás lehetséges hatásairól elsőként 2017-ben, a 2016. évi támogatások elszámolása során szembesültek.

Figyelembe kell venni azt is, hogy az Szt. 84. § (6) bekezdése szerint a szakképző iskolai fenntartó a Kormány említett szakmaszerkezeti döntése alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig, az ingyenes képzésben való részvételre jogosult tanulói után jogosult költségvetési hozzájárulásra. Akit tehát a beiskolázáskor jogszerűen felvehetett az intézmény, azt az állami támogatások szempontjából képzés kifutásáig jogosultként kellett figyelembe vennie.

A szakképzési megállapodások – jogszabály alapján – eleve kizárták, hogy az államilag finanszírozott képzések résztvevőitől a képző intézmények tandíjat szedjenek, így a költségvetési támogatás kiváltása gazdasági indokokon túl jogi korlátok miatt sem volt lehetséges.

A Módtv. szerinti Szt. 34/A.§ (2) bekezdés normaszövegének értelmezése és a rendelkezés alkalmazása a joggyakorlat tükrében egyáltalán nem tekinthető egységesnek, a rendelkezés

nem felel meg a normavilágosság követelményének sem. A közigazgatási per alperese által becsatolt, egymásnak is részben ellentmondó főhatósági iránymutatások, értelmezések, az eljárt bíróságok különböző jogértelmezései is nyomatékosítják, hogy a közel sem egyértelmű új szabályozás megfelelő alkalmazásához a rendelkezésre álló 8 nap nyilvánvalóan nem lehetett elegendő. Gyakorlatilag a Módtv. azonnali hatálybaléptetésről van szó, amely a jogalanyok felkészüléséhez kirívóan rövid időt biztosított.

A bemutatottak szerint az Alaptörvény B/cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményekre alapozott alkotmányjogi panasz benyújtásához szükséges kivételesként megfogalmazott feltételek a jelen esetben fennállnak.

A Kúria ítéletével ellentétesen, a Kúria által felül nem bírált bírósági ítéletek alapján is megállapítható, hogy a kérdéses rendelkezés tényleges visszaható hatállyal, megfelelő felkészülési idő nélkül történő kötelező alkalmazását, illetve az ilyen értelmezés alkotmányosságát az indítványozótól eltérően hivatásos jogalkalmazónak tekinthető, köztük bírók is kizárták.

A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat áttekintése során elsőként arra utalunk, hogy az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya [...]” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. A jogállamisági klauzulát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével azonos módon tartalmazza. {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat [57]–[58]} Ez a feltétel ebben az esetben teljesült, így az Alkotmánybíróság az idézett megállapításokat továbbra is irányadónak tekintette.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából fakad a jogbiztonság követelménye. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {38/2012. AB határozat, Indokolás [84]}. 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 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 {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.

A Kúria felülvizsgálati döntése utal arra, hogy a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen, és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad maiorem partem*) jogalkotásra irányadó {3278/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [71]}. Nem terjed ki a tilalom a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis »[önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására.

Az Alkotmánybíróság az 1/2016. (I. 29.) AB határozatban áttekintette a visszaható hatállyal kapcsolatban konkrét ügyekben korábban kialakított gyakorlatát és az alábbiakat állapította meg. „A 7/1992. (I. 30.) AB határozatban alkotmányellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság az illeték mértékének akként történő felemelését, hogy a szigorító rendelkezést a jogalkotó alkalmazni rendelte az új jogszabály hatálybalépése előtt kötött, a hatóságokhoz határidőn belül, de már a szigorító rendelkezés hatálybalépése után benyújtott szerződésekre is. (ABH 1992, 45, 48.) Szintén alkotmányellenességet állapított meg a testület a 20/2001. (VI. 11.) AB határozatában, amikor is a vizsgált rendelkezéseket tartalmazó jogszabályt a folyamatban lévő hatósági eljárásokban rendelte alkalmazni a jogalkotó (ABH 2001, 612, 619.). Nem állapította meg azonban a jogbiztonság sérelmét az Alkotmánybíróság a 349/B/2001. AB határozatban, melyben a vizsgált szabályozást a jogalkotó a jogerős államigazgatási határozattal le nem zárult ügyekre is alkalmazni rendelte (ABH 2002, 1241, 1255.). A 3189/2013. (X. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek azt az építésügyi szabályozást, mely magasabb építésügyi bírság kiszabását tette lehetővé a hatálybalépése előtt keletkezett tényállások kapcsán, de csak a hatálybalépése után megindult eljárásokban. A tankönyvjegyzékre való felvétel jövőre nézve szóló korlátozását és a le nem zárt tankönyvvé nyilvánítási eljárások megszüntetését sem találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek a 3024/2015. (II. 9.) AB határozat.” (Indokolás [56]–[57]).

A fenti esetek alapján megállapítható, hogy a tilalom egyfelől nem abszolút, másfelől mivel az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól – közjogi vagy magánjogi, folyamatban levő vagy már teljességbe ment, vagy rövid távúak, esetleg tartósak, érvényesek vagy már keletkezésükkor érvénytelenek stb. – ezért az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme. [22] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban kimondta, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel. (Indokolás [18]) Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem csak azt állapította meg, hogy a vizsgált szabályozás visszaható hatályú jogalkotásnak minősül, hanem azt is, hogy az hátrányos tartalmú, és ezért a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek, mely megalapozta a vizsgált törvényhely megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a „jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak

meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság ezen alapvető követelményével ellentétes jogalkotás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét eredményezi. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 31/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 675, 679.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogállamiság követelménye, hogy a jogszabály hatálybalépése előtt kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson: 1. a jogszabály szövegének megismerésére; 2. a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; 3. a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. Az Alkotmánybíróság rámutatott 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. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[238], [241]

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) foglalta össze. E határozat szerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon

- a) a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására;
- b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz (ABH 1992, 155.).

A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelességzegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással.

Az Alkotmánybíróság leszögezte: “A demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani.” Az Alkotmánybíróság már az ABh.-t megelőző döntésében is hangsúlyozta, hogy “[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.]. Az ABh. szerint pedig “[a]nnak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma” (ABH 1992, 155, 158.). Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni.

A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. 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.

„A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) Ab határozat, Indokolás [51]}. miközben annak elbírálása, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, nem alkotmányjogi kérdés, a felkészülési idő elmaradása, vagy kirívó hiánya már alaptörvény-ellenességet eredményez. A jogbiztonságot súlyosan sérti ugyanis, ha az új, illetve többletkötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy annyira rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb

szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni.” (24/2019. (VII.23.) AB határozat).

3. Nyilatkozat

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 52. § (5) bekezdésére és 57. § (1a) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013 (II. 27.) Tü. határozat 36. § (2) bekezdésére az indítványozó nevében nyilatkozom arról, hogy a Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. számú ítélete, illetve a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 34/A.§ (2) bekezdése ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványunkkal összefüggésben az indítványozó törvényes képviselője nevének nyilvánosságra hozatalához hozzájárul.

Budapest, 2019. augusztus 24.

Egészségfejlesztési-Oktatási Alapítvány

indítványozó

jogi képviselőként

Dr. Rákosi Ferenc

Az eredeti irathoz

Ügyvédi meghatal

Indítványozóra vonatkozó kivonat a bírósági nyilvántartási adatokról

Indítványozó törvényes képviselőjének aláírási címpéldánya

A Kúria Kfv.IV.35.466/2018/4. ítélete

A Kúria Kfv.IV.35.521/2018/5. végzése

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.K.32.592/2017/11. jogerős ítélete

Szakképzési megállapodás

