

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3304/2020. (VII. 24.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 4. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.950/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – mivel a 32/2019. (XI. 15.) AB határozat alapján ítélt dolognak minősül – visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] Az indítványozó (Jobbik Magyarországért Mozgalom) jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján 2019. november 13-án, az Alkotmánybírósághoz 2019. december 3-án érkezett alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (6) bekezdése (a továbbiakban: ÁSZ tv.), a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) 4. § (4) bekezdése, valamint a Fővárosi Törvényszék 9.Kpkf.670.950/2019/2. számú, illetve a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 105.K.31.072/2019/2. számú végzése ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok alaptörvény-ellenesen alkalmazták az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdését és a Párttv. 4. § (4) bekezdését, valamint alaptörvény-ellenes módon nem alkalmazták a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (1) bekezdését, és ezáltal előidézték az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joga sérelmét.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panasa alapjául szolgáló ügyben az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ vagy Állami Számvevőszék) a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) 10. § (1) bekezdése alapján a 2018. évre vonatkozóan ellenőrzést folytatott az indítványozónál. Ezen ellenőrzés alapján az ÁSZ 2019. január 31-én közzétette a 19030. számon hozott „Kampánypénzek ellenőrzése – A 2018. évi országgyűlési képviselő-választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a jelölő szervezeteknél” c. jelentését (a továbbiakban: jelentés). Az ÁSZ a jelentést, a tájékoztatást, valamint 136 400 000 Ft a központi költségvetés részére történő befizetésére vonatkozó fizetési felszólítását 2019. február 14-én kézbesítette az indítványozó részére. Az indítványozó keresetlevelében

elsődlegesen az ÁSZ jelentés, tájékoztatás, és fizetési felszólítás megsemmisítését, másodlagosan a jogsértés tényének megállapítását kérte, illetve azonnali jogvédelem iránti kérelmet is előterjesztett.

- [3] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) 105.K.31.072/2019/2. számú végzésével az indítványozó keresetlevelét visszautasította. Indokolásában a Kp. 1. § (1) bekezdésében, a 4. § (1), (3), (6) és (7) bekezdéseiben, illetve az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontjában, a Párttv. 10. § (1) és (2) bekezdéseiben, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 9. §-ában foglaltak alapján megállapította, hogy a pártok pénzügyi, gazdasági helyzete hatósági eljárás keretében nem ellenőrizhető, ezért az eljárásra az Ákr. rendelkezései nem alkalmazhatók. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az ÁSZ nem államigazgatási szerv, mivel jogszabály hatósági jogkör gyakorlására nem jogosítja fel, jogállását az Alaptörvény 43. cikke, hatáskörét és feladatait az ÁSZ tv. 1–6. §-ai, valamint a Párttv. határozza meg. Az elsőfokú bíróság arra is hivatkozott, hogy az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, valamint nem rendelkezik az ellenőrzési megállapításokkal összefüggésben közvetlen szankcionálási lehetőséggel, csupán kezdeményezheti a jogkövetkezmények érvényesítésére vonatkozó eljárást az erre jogosult közigazgatási hatóságnál. Mindezek alapján az ÁSZ Párttv. 4. § (4) bekezdése szerinti jelentése és az ennek alapján kiadott felszólítás és tájékoztatás nem tekinthető a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységnek. Az elsőfokú bíróság szerint a jogvita elbírálására nincs hatásköre, ezért a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján a keresetet visszautasította. A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: másodfokú bíróság) 9.Kpkf.670.950/2019/2. számú végzésével (a továbbiakban: Végzés) az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. A másodfokú bíróság Végzése indokolásában megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló peradatoknak egyenként és a maguk összességében való értékelésével és meggyőződése szerinti elbírálásával helyesen jutott arra a következtetésre, hogy az indítványozó keresete a közigazgatási bíróság által nem felülvizsgálható, ezért a keresetlevél visszautasításának van helye. A Végzés indokolása szerint az ÁSZ tv. kifogásolt rendelkezése a bírósági jogorvoslat lehetőségét a keresettel támadott hatósági aktus tekintetében egyértelműen kizárja, a bíróságnak nincs arra felhatalmazása, hogy a jelentés tartalmát, annak felperest érintő jogkövetkezményeit, vagy egyes esetleges végrehajtás mikéntjét vizsgálva – közvetett módon – jogorvoslati jogot állapítson meg, mivel ezzel az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elvének sérelmét idézné elő. Ebből adódóan nem képezheti vizsgálat tárgyát az sem, hogy az ÁSZ által lefolytatott ellenőrzés megállapításai alapján meghozott jelentést követően annak következményei milyen eljárásban és milyen módon kerülnek végrehajtásra.
- [4] A másodfokú bíróság indokolásában rögzítette, hogy az indítványozó ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésének alaptörvényellenessége megállapítása érdekében az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezésére irányuló indítványát nem találta megalapozottnak.
- [5] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése és a Párttv. 4. § (4) bekezdése, valamint a támadott bírósági határozatok alaptörvény-ellenesek, mert ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [6] Az indítványozó szerint az ÁSZ eljárása során megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését is. Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére vonatkozó indítványát mindösszesen azzal indokolta, hogy az ÁSZ jelentés valamennyi megállapítása hamis, jogszabályba ütközik és nem találkozik a tényekkel.
- [7] Az indítványozó kifogásolta, hogy a bíróságok határozataikban nem reflektáltak az indítványozó keresetlevelében hivatkozott, jogorvoslatihoz való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági határozatokon alapuló érvelésére.
- [8] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére vonatkozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján a pártnak a tiltott hozzájárulással megegyező összeget be kell fizetnie a központi költségvetésbe, illetve ezzel megegyező összeget a Magyar Államkincstár vonja le a pártnak járó költségvetési támogatásból, amely mulasztások esetén a NAV adók módjára történő behajtásának van helye. Az indítványozó szerint az ÁSZ olyan szankcióval tud élni, amely esetében a Magyar Államkincstárnak és a NAV-nak nincs felülvizsgálati lehetősége, ezért ezek olyan kvázi közigazgatási szankciók, amelyekkel szemben nem érvényesül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslatihoz való jog.
- [9] Az indítványozó szerint, ha az ÁSZ-t nem tekintenénk hatóságnak, akkor nem is hozhatna olyan döntést, amelyet a jelenleg hatályos Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján meghozhat, amely a pártok jogát és jogos érdekét sérti, hiszen közvetlen szankció lehetőségét tartalmazza. Ilyen formában a Párttv. 4. § (4) bekezdése attól függetlenül alaptörvény-ellenes, hogy az ÁSZ névlegesen hatóságnak minősül-e, vagy sem.

- [10] Az indítványozó szerint a Párttv. 4. § (4) bekezdése szerinti befizetési kötelezettségen felüli visszatartás kvázi közigazgatási szankció, amely az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése és a C) cikk (1) bekezdésére is figyelemmel az ÁSZ Párttv.-en alapuló, hatósági határozatokra jellemző joghatás kiváltására alkalmas kötelező felhívása további alkotmányozói beavatkozás nélkül alaptörvény-ellenes.
- [11] Az indítványozó előadta továbbá, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jogot a gyakorlatban az együttműködés alkalmazása lerontja. A közigazgatási cselekmények (így pl. az inkasszó) bíróság előtti megtámadására ugyanis akkor van lehetősége a kötelezettnek, ha a teljesítésre nyitva álló határidő lejár és a követelés egyben válik esedékessé, azonban a halasztási, illetve részletfizetési kérelem benyújtása az ilyen jellegű keresetindítást megakadályozza, tehát a jogosultat a jogorvoslati jogától és annak fórumától az eljárás sajátosságai miatt megfosztja.
- [12] Az indítványozó az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJE) 13. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (1) bekezdésének a megsértésére is hivatkozott.

## II.

- [13] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panaszban felhívott rendelkezései:

„XXIV. cikk Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

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

„43. cikk (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

(2) Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg.

(3) Az Állami Számvevőszék elnöke az Állami Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

(4) Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

- [14] 2. Az alkotmányjogi panaszban felhívott ÁSZ tv. érintett rendelkezései:

„1. § (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Az Állami Számvevőszék jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és e törvény határozza meg.

[...]

(6) Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.”

- [15] 3. Az alkotmányjogi panaszban felhívott Párttv. érintett rendelkezései:

„4. § (4) Az a párt, amely a (2) és (3) bekezdésben foglalt szabályt megsértve vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt központi költségvetésből juttatott támogatását az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell.”

„10. § (1) A párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult.  
 (2) Államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult.  
 (3) Az Állami Számvevőszék kétévenként ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesültek.  
 (4) Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénytértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az Állami Számvevőszék elnöke az ügyész Ectv. [az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény] 11. § (3) bekezdésének megfelelő eljárását indítványozza.”

### III.

- [16] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezekon kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [17] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [18] Az indítványozó jogi képviselője a támadott Végzést 2019. szeptember 13-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát 2019. november 13-án nyújtotta be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, így a panasz határidőben előterjesztettnek minősül. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban felperesként szerepelt, így érintettsége fennáll.
- [19] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [20] Az indítványozó az EJEE 13. cikkének, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (1) bekezdésének a megsértésére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára az Abtv. 32. § (2) bekezdésben meghatározott indítványozói kör kezdeményezése esetén jogosult. Az indítványozó nem szerepel ezen jogosulti körben, ily módon az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és a 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában nem jogosult a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát indítványozni.
- [21] Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére vonatkozó indítványelem tekintetében nem felel meg a határozott kérelem követelményének, mivel az indítványozó egyáltalán nem indokolta meg, hogy ezen alaptörvényi rendelkezés sérelmét konkrétan mely okok alapján állítja.
- [22] Az alkotmányjogi panasz a Párttv. 4. § (4) bekezdésével összefüggésben előadott az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti indítványelem tekintetében megfelel a határozott kérelem követelményének, mert tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét és indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályhely bírói döntésben történő alkalmazása az indítványozó szerint miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, továbbá kifejezett kérelmet fogalmazott meg a támadott jogszabályhely alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b), e) és f) pont].
- [23] Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [24] Az indítványozó alkotmányjogi panasa alapján alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy megfelel-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a Párttv. 4. § (4) bekezdése.
- [25] Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.
- [26] Az Alkotmánybíróság az indítványozó ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésével összefüggésben az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint előterjesztett alkotmányjogi panasa vonatkozásában megállapítja, hogy az az Abh. alapján ítélt dolognak minősül.

- [27] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már érdemben vizsgálta az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdését, az Alkotmánybíróság az Abh. rendelkező részét és indokolását összevetette a jelen indítvánnyal, amelyek alapján megállapította az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már elvégezte a jelen ügyben is előadott indítványozói kifogások alkotmányossági vizsgálatát, és a jelen ügyben megsemmisíteni kért ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése tekintetében az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [28] 3. Mindezekre tekintettel az indítványozó Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panasz elem ítélt dolog jellege az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának az akadálya. Így az Abtv. 31. § (1) bekezdésén foglaltak fennállása miatt az Abtv. 64. § f) pontja alapján az indítvány visszautasításának van helye.

## IV.

- [29] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróság a 32/2019. (XI. 15.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már részletesen foglalkozott azon kérdéssel, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése összhangban áll-e az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal.
- [31] A Párttv. 4. § (4) bekezdése azon okból nem teszi lehetővé az ÁSZ által kiadott felhívás (vagy más néven fizetési felszólítás) vonatkozásában az ellenőrzött szervezet részéről jogorvoslati jog gyakorlását, mivel az ÁSZ ellenőrzése során kibocsátott dokumentumok nem minősülnek hatósági jogkörben hozott döntésnek, ekként nem vonatkozik rájuk az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog.
- [32] Az Alkotmánybíróság az indítvány Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata során a jelen ügyben is a következőket vizsgálta: az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog keretében alkotmányjogi értelemben hatósági döntésnek minősül-e az ÁSZ által kibocsátott felhívás.
- [33] Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata során mindenekelőtt visszautal az Abh.-ban már részletesen vizsgált, az Állami Számvevőszékre vonatkozó alkotmányos hagyományokra, mivel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit, így az Állami Számvevőszékről rendelkező 43. cikket is a Nemzeti hitvallással és Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival összhangban értelmezni.
- [34] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy „Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik. Az Alkotmánybíróság az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján megállapítja, hogy a mindenkori kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék, amely az Országgyűlés felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozik, valamint az ellenőrzött szervezetek azon kötelezettsége, hogy az Állami Számvevőszék pénzügyi-gazdasági ellenőrzései során a jelentéstételi kötelezettség teljesítése érdekében együttműködni és az ellenőrzéshez a törvény alapján szükséges dokumentumokat a rendelkezésére bocsátani kötelesek, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya.” (Indokolás [34]–[35])
- [35] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a Párttv. 4. § (4) bekezdésével kapcsolatban az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti panaszelemet vizsgálta meg.
- [36] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek jogában áll jogorvoslattal élni az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata meghatározza a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelményeket.
- [37] Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszer. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}.
- [38] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében követelmény a más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítása {35/2013.

(XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]]. Közigazgatási hatósági döntések vonatkozásában a fentiek szerint csak az érdemi határozatok vonatkozásában volt követelmény az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése értelmében a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása. Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése értelmében a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A jogorvoslathoz való jog szempontjából „valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. [...] Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is.” {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}

- [39] További követelményként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslat ténylegességét, vagyis azt, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, amelynek értelmében egyrészt követelmény, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét ne gátolják jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljesszűrsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. „Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog, mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben. {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}.” Végül pedig a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]; 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}. A hatósági döntések kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, azt csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának további feltétele az, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntés meghozataláról {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [40] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatban is érintette a Párttv. 4. §-ában szereplő szabályozást. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában a követőket rögzítette: „A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, ezért a pártok vagyonáról és gazdálkodásáról sarkalatos törvény, a Párttv. rendelkezik. A politikai élet tisztasága érdekében a Párttv. megállapítja a pártok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó szabályokat. A Párttv. 4. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a párt vagyonát alkotó forrásokat: a tagok által fizetett díjak, a központi költségvetésből juttatott támogatás, az állam által ingyenesen átadott ingatlanok, a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatéka, a párt gazdasági-vállalkozási tevékenysége, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége. A Párttv. 4. § (2) bekezdése kifejezetten megtiltja, hogy a párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást adjon, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást fogadjon el. A Párttv. 4. § (4) bekezdése szankcionálja a tiltott támogatások elfogadását, egyrészt az ilyen vagyoni hozzájárulás értékét köteles – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésbe befizetni, másrészt ezzel az összeggel csökkenteni kell a központi költségvetésből juttatott támogatást.” (Indokolás [68]–[70])
- [41] Az Alkotmánybíróság a Párttv. 4. § (4) bekezdésével összefüggésben is megvizsgálta az ÁSZ által folytatott ellenőrzések intézményi kereteit, szabályozását és gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság ennek során áttekintette az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozatait. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján a 1251/E/1995. AB határozatában már állást foglalt azon kérdésben, hogy az ÁSZ hatóságnak tekinthető-e, illetve az ÁSZ által tett ellenőrzési megállapítások döntésnek minősülnek-e. Ennek során arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z ÁSz. – bár nyilvánvalóan állami szerv – nem jár el hatóságként, nem hoz a vizsgált szervezetre – a vizsgálat tartama alatti kármegelőzés céljából anyagi és pénzeszközök zárolása és a pénzeszközök felhasználásának ideiglenes felfüggesztése kivételével – kötelező határozatot, vagy más elnevezésű, de határozatnak tekintendő döntést. Az ÁSztv. 25. § (1) bekezdésében foglalt »ellenőrzési megállapítás« fogalma ezért nem vonható az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott egyik – az érintettek kötelezően kiható »bírói, ál-

lamigazgatási vagy más hatósági» – döntéstípus fogalomköre alá sem. Az ellenőrzési megállapítás nem tartalmaz mást, mint a vizsgált szerv gazdálkodásáról kialakított számvevőszéki véleményt. Ha pedig a véleményt kifejezésre juttató megállapítás nem hatósági aktus, nem is lehet, nem is lenne értelme ellene jogorvoslatot biztosítani. Természetesen az ellenőrzést végző személy megállapításai is lehetnek tévesek. Ezért engedi meg a törvény, hogy a vizsgált szerv vezetője az ellenőrzési megállapításokra észrevételeket tehesen. Az észrevételezés jogának biztosítása ugyan nem azonos a jogorvoslat jogintézményével, de az ÁSz.-nak a törvény előírása szerint az észrevételekre reagálnia kell. Fentiekből következően az ÁSztv. nem hatósági döntési jogkört szabályoz, ezért az Alkotmány egyik rendelkezését sem sérti az »ellenőrzési megállapítások« és az azokra tehető »észrevételek« fogalmának törvényi használata. Mivelhogy a »megállapítások« nem tekinthetők hatósági döntéseknek, az »észrevételek« benyújthatásának joga pedig nem azonos a jogorvoslat lehetőségével, az ÁSztv. 25. § (1) bekezdése tehát nincs összefüggésben, ezért nem is ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. Az ÁSz. nem államigazgatási szerv, ezért a határozatnak egyébként sem minősíthető megállapításait az Áe. [az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény] 72. §-a szerint sem lehet bírósági felülvizsgálati eljárás alá vonni. A Pp. [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény] 123. §-ára alapozott megállapítási kereset jogcímén sem bírálhatja el bíróság az ÁSz. ellenőrzési megállapításait, mert a megállapítások nem hatósági döntések, hanem olyan számvevőszéki véleményt tartalmazó javaslatok, melyekben az Országgyűlés hivatott határozni." (ABH 1996, 572)

- [42] Az Alkotmánybíróság a 766/B/2004. AB határozatában rögzítette, hogy „[a] számvevőszék a parlament gazdasági-pénzügyi ellenőrző szerve. Alapvető feladata hagyományosan az, hogy a törvényhozó hatalom megbízásából ellenőrizze a végrehajtó hatalom gazdálkodását. A hatalommegosztásnak ez a rendje a számvevőszéki rendszer olyan kialakítását kívánja meg, hogy az a Kormány parlament előtti felelősségét ne csökkentse, a Kormány felelőssége ne legyen áthárítható a számvevőszékre. [...] A számvevőszék alkotmányos jogállására tekintettel az Országgyűlés nagy döntési szabadsággal rendelkezik annak szabályozása során, hogy milyen konkrét feladat- és hatáskörrel ruházza fel a számvevőszéket gazdasági-pénzügyi ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez.” (ABH 2006, 1631)
- [43] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok – {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]} – megerősítette 1251/E/1995. AB határozatában és a 766/B/2004. AB határozatában foglalt, fent idézett megállapításait (Indokolás [43]).
- [44] Az Alkotmánybíróság a Párttv. 4. § (4) bekezdésével összefüggésben is rögzíti, hogy az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése lényegében változatlanul azon modell tartja fenn, amelyet az Alkotmány 32/C. §-a is tartalmazott, amely szerint az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely más szervektől, így a kormánytól is elkülönítetten végzi tevékenységét. Az ÁSZ feladatát az Alaptörvény 43. cikke akként határozza meg, hogy törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontja és a Párttv. 10. §-a az ÁSZ hatáskörébe utalja a pártok gazdálkodásának törvényességi szempontú ellenőrzését.
- [45] Az Alaptörvény 43. cikke nem tartalmaz arra vonatkozó speciális előírást, hogy az ÁSZ ellenőrzéseit hivatali, hatósági vagy bírósági típusú intézményi modellben végezze. Az ÁSZ a Párttv. 10. §-a és az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdése alapján a pártok gazdálkodását törvényességi szempontból ellenőrzi, amely ellenőrzési jogkört az Alaptörvény 43. cikke nem nevesíti, annak szabályozását külön törvényre utalja.
- [46] Az Alkotmánybíróság utal az Abh.-ban tett azon megállapításaira, amely szerint „a közpénzügyek ellenőrzésének rendszere alapvetően három pilléren nyugszik: (i) kormányzati ellenőrzés, (ii) az egyes szervek belső ellenőrzése és (iii) a külső ellenőrzés, amely utóbbi kategóriába sorolható az ÁSZ által folytatott ellenőrzés. Az ÁSZ olyan alkotmányos intézmény, amely az Országgyűlés kivételével minden más szervtől függetlenül végzi tevékenységét, függetlensége az Alaptörvény 43. cikkében és az ÁSZ tv.-ben rögzített személyi, pénzügyi, jogi és szervezeti garanciákban nyilvánul meg. Az új ÁSZ tv. [értsd: ÁSZ tv.] a régi ÁSZ tv.-hez [az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény] hasonlóan hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként határozza meg az ÁSZ-t. Az ÁSZ szervezeti és személyi függetlenségét jelentős mértékben garantáló előírása az Alaptörvény 43. cikk (2) bekezdésének, hogy az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az ÁSZ-t megillető szervezeti és személyi függetlenséget az ÁSZ tv. 1. § (2) bekezdése akként deklarálja, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. E szervezeti és személyi függetlenséget erősíti az ÁSZ tv. 2. §-ában

biztosított pénzügyi függetlenség, amelynek értelmében az ÁSZ a központi költségvetés rendjében önálló fejezetet alkot, valamint az ÁSZ által készített költségvetési javaslatot a Kormány változtatás nélkül köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, továbbá az Országgyűlésnek oly módon kell az ÁSZ költségvetését megállapítani, hogy az ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az ÁSZ pártatlan és befolyástól mentes működését mindazonáltal az elnökre, az alelnökökre és a számvevőkre vonatkozó szigorú összeférhetlenségi szabályok is biztosítják, amelyeket az ÁSZ tv. tartalmaz.

Az ÁSZ tv. értelmében az ÁSZ ellenőrzései során, minthogy hatósági jogkör nélküli hivatalnak minősül, nem tekinthető hatóságnak és bíróságnak, az ellenőrzései eredményeként elfogadott jelentések nem kötelező érvényű hatósági döntések, illetve nem ítéletek, továbbá az ÁSZ közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik. Az ÁSZ az általa folytatott ellenőrzésekről az ÁSZ tv. 32. §-a alapján jelentést készít, amely a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmazza. Következésképpen az ÁSZ által készített jelentéseknek az ÁSZ tv. értelmében csak a feltárt tényállás és az ellenőrzési megállapítások képezik részét, az ellenőrzött szervezettel szembeni jogkövetkezmények alkalmazására, ekként szankciók alkalmazása az ÁSZ az ÁSZ tv. értelmében és a pártok gazdálkodásának ellenőrzése tekintetében a Párttv. értelmében nem rendelkezik hatáskörrel.” (Indokolás [46]–[47])

- [47] Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A Kp. 4. §-a szabályozza a közigazgatási jogvita fogalmát.
- [48] Az Ákr. 7. § (2) bekezdése értelmében hatósági ügynek az minősül, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. Az Ákr. 9. §-a alapján hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.
- [49] A Párttv. 4. § (4) bekezdése (illetve a Párttv. egyéb rendelkezése) az Ákr. 9. §-a szerinti értelemben nem jogosítja fel az ÁSZ-t hatósági hatáskör gyakorlására, ekként az ÁSZ nem tekinthető hatóságnak az Ákr. fogalomrendszerében. A Párttv. illetve az Abh.-ban vizsgált ÁSZ tv. fent idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy az ÁSZ által folytatott ellenőrzések nem minősülnek közigazgatási hatósági eljárásnak vagy bírósági eljárásnak. Az indítványozó által kifogásolt, a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívás vonatkozásában annak döntés jellege a Párttv., valamint az Ákr. 7. § (2) bekezdése, 9. §-a és 80. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.
- [50] Az ÁSZ által a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívás hatósági döntésnek, közigazgatási cselekménynek, közigazgatási tevékenységnek sem tekinthető, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezheti, ily módon esetében nem volt alkalmazható a Kp. 39. § (1) bekezdése sem. Tekintettel arra, hogy az Abh.-ban kifejtettek szerint az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés közvetlenül nem eredményezi az ellenőrzött szerv szankcionálását, illetve az ÁSZ által a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívása sem tekinthető közvetlenül szankció kiszabásáról rendelkező hatósági döntésnek, hiszen annak az ÁSZ közvetlenül nem jogosult érvényt szerezni, mivel a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján jogszabály e tekintetben a hatósági értelemben vett döntéshozatalt nem az ÁSZ, hanem az adóhatóság és a Magyar Államkincstár hatáskörébe utalja, az ÁSZ által kibocsátott felhívás nem tekinthető hatósági jogkörben elfogadott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak.
- [51] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
- [52] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy „az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás nem minősülnek az indítványozó ügyében hozott hatósági jogkörben hozott döntéseknek, vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak, ekként ezen dokumentumokkal szemben az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján nem kellett a bírósági felülvizsgálat lehetőségét biztosítani a jogalkotónak. Mindazonáltal az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése alapján az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás esetében nem értelmezhető azok közigazgatási jogvita jellege, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével együtt értelmezve továbbra sem követelmény a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása ezen ÁSZ által kibocsátott dokumentumok vonatkozásában.” (Indokolás [54])



- [53] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kiadott ÁSZ felhívás nem teljesítése esetén az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen e tekintetben a Párttv. és egyéb jogszabályok alapján más szervek rendelkeznek intézkedési felhatalmazással, hatósági jogkörrel.
- [54] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem kifogásolta a Párttv. egyéb rendelkezését, illetve az indítványozó ügyében az adóhatóság, illetve a Magyar Államkincstár eljárását szabályozó jogszabályi rendelkezéseket. A jelen ügyben az indítványozó alkotmányossági kérelme az Abh.-ban előterjesztett alkotmányossági kérelemhez hasonlóan ismételtelen kifejezetten az ÁSZ által kibocsátott felhívás „közvetlen” bíróság előtti megtámadhatóságára vonatkozott.
- [55] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is hangsúlyozta, hogy „az indítványozó ilyen tartalmú kérelme hiányában is – szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás »közvetlen«, önálló közigazgatási perben történő vitathatóságának hiánya nem jelenti azt, hogy az ÁSZ által kibocsátott ezen fizetési felhívás ne lenne utóbb, »közvetetten« bíróság előtt vitatható” (Indokolás [69]).
- [56] Az Alkotmánybíróság az ÁSZ fizetési felhívása vonatkozásában az Abh.-ban már kifejtette, hogy az „nem minősül az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 29. § (1) bekezdés *h*) pontja értelmében végrehajtható okiratnak, hiszen az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 75. §-a valamint a jelen ügyben releváns nemzetgazdasági miniszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 49/2017. (XII. 29.) NGM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) – amely időközben hatályon kívül helyezésre került, azonban azonos tartalommal jelenleg a 16/2018. (XII. 19.) PM rendeletben szabályozott – 3. §-a értelmében a Magyar Államkincstár intézkedési kötelezettségét írja elő a központi költségvetésből juttatott támogatás jogszabálysértés esetén történő csökkentése, valamint ugyanezen jogszabálysértés miatt ennek megfelelő mértékű összeg központi költségvetésbe történő befizetése esetén. A Magyar Államkincstár közigazgatási hatósági ügyekre vonatkozó eljárásrendjére az Ákr.-en kívül a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet [...] és a jelenleg hatályos a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás is irányadó.
- A Magyar Államkincstár a központi költségvetésből származó támogatások visszafizetésével összefüggésben az Ákr. alapján határozatot hoz a Rendelet 3. § *a*) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatás folyósításáról, valamint a Rendelet 3. § *b*) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszegése esetén. Az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adóhatóságot. Következésképpen az ÁSZ fizetési felhívását követően az Áht. 75. §-a és a Rendelet 3. §-a értelmében a Magyar Államkincstár köteles döntést hozni a Párttv. 4. § (2) és (4) bekezdése szerinti esetben a pártnak a központi költségvetésből járó támogatás csökkentéséről, illetve, amennyiben a párt határidőben nem fizet, úgy a Magyar Államkincstár az adóhatóságot megkeresi. A Magyar Államkincstár döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy közigazgatási perben a Kp. 6. §-a és a 78. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 263. §-a és a 264. §-a, amelyek értelmében közigazgatási perben a szabad bizonyítás érvényesül és a közigazgatási bíróságot más hatóság döntése nem köti, e tekintetben csak a büntető bíróság bűncselekményt megállapító ítélete, illetve másik közigazgatási ügyben eljáró bíróság közigazgatási tevékenység jogszerűségének kérdésében hozott jogerős döntése rendelkezik jogi kötőerővel. Ezzel összefüggésben utal arra az Alkotmánybíróság, hogy egyetlen jogszabályi rendelkezés sem tartalmazza, hogy az ÁSZ megállapításai közigazgatási perben önmagában megdönthetetlen kötőerővel rendelkezzenek a tényállás megállapítása során a bíróságok számára. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy »[t]örténeti alkotmányunk vívmányaira és a hivatkozott döntésre alapozva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.« (14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [20]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]–[88])” (Indokolás [70]–[71])
- [57] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az indítványozó ügyében az akkor hatályos 16/2018. (XII. 19.) PM rendelet 3. §-a az alkalmazandó jogszabály a Magyar Államkincstár eljárására. Ezen jogszabályt a 20/2019. (XII. 19.) PM

rendelet 5. §-a hatályon kívül helyezte 2020. január 1. napjával, ugyanakkor a 3. §-ban a korábbival azonos szabályozásról rendelkezett. Kiemelendő, hogy az indítványozó ügyében alkalmazandó 16/2018. (XII. 19.) PM rendelet 3. §-a kifejezetten az alábbi fordulatot alkalmazza „[h]a törvény vagy kormányrendelet központi költségvetésből juttatott támogatás jogszabálysértés esetén történő csökkentését, valamint ugyanezen jogszabálysértés miatt ennek megfelelő mértékű összeg központi költségvetésbe történő befizetését írja elő”. Következésképpen az irányadó jogszabályok rendszertani értelmezése alapján is megállapítható, hogy a Magyar Államkincstár eljárását nem az ÁSZ felhívása, hanem a vonatkozó jogszabályok határozzák meg, ebből kifolyólag a Magyar Államkincstár 16/2018. (XII. 19.) PM rendelet 3. §-a alapján fennálló hatósági jogkörben hozott döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak.

- [58] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság visszautal az Abh.-ban már kifejtett azon megállapításaira, amelyek az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése, valamint a Párttv. 4. §-a és 10. § (2) bekezdése „nem értelmezhetők akként, hogy az ÁSZ megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények – amilyen például a Magyar Államkincstár pártnak járó támogatás csökkentése, illetve visszafizetésének előírása tárgyában hozott határozata – jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében nem vizsgálhatná felül. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a bíróságnak ezen érdemi felülvizsgálata során a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének jogalapja körében az összecszerűsége is kiterjedő felülvizsgálatot kell végeznie.” (Indokolás [72])
- [59] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, alkotmányos követelményként megállapította az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján, hogy az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összecszerűsége is kiterjedően felülvizsgálja.
- [60] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ÁSZ ellenőrzése során kibocsátott felhívás vonatkozásában a Párttv. 4. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában elutasítja.
- [61] 3. Az Alkotmánybíróság az indítványozó Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszának vizsgálata során megállapította, hogy a bíróságok az indítványozóval ellentétes jogi álláspontra helyezkedtek, a döntésüket alátámasztó érveikről számot adtak.
- [62] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása. A jogszabályok végső soron és kötelező erővel történő értelmezése egyébiránt a bíróságok feladata.” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}
- [63] A jelen ügyben az indítványozó mindazonáltal ismételten az ÁSZ által kibocsátott felhívással szemben terjesztett elő keresetlevelét, azaz ezen ügyben sem a végrehajtási eljárást folytató Magyar Államkincstár ellen, hanem az Állami Számvevőszék ellen indított közigazgatási jogvitát, így az Abh.-ban megállapított alkotmányos követelmény az ÁSZ elleni perben nem alkalmazható, így az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 105.K.31.072/2019/2. számú végzését helybenhagyó a Fővárosi Törvényszék 9.Kpkf.670.950/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [64] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a Magyar Államkincstár döntésének jogerőssé válását követően a Rendelet 3. § b) pontja alapján kezdeményezett adóhatósági behajtási eljárásban, amely során a Magyar Államkincstár – nem pedig az ÁSZ – minősül behajtást kérőnek, további jogorvoslat áll a párt rendelkezésére, hiszen az Avt. 24. §-a értelmében végrehajtási kifogással élhet.
- [65] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a jelen ügyben hozott határozata nem képezi akadályát annak, hogy a Magyar Államkincstár vagy az adóhatóság konkrét ügyekben hozott határozatainak bírósági felülvizsgálata során született bírósági határozatokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve a 27. §-a alapján kezdeményezett alkotmányjogi panasz eljárásokban megvizsgálja.

Budapest, 2020. július 7.

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Sulyok Tamás*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleménye

- [66] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, és az Abh.-hoz fűzött különvéleményemben foglaltak szerint úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alkalmazásával jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania a jelen ügyben is.
- [67] Álláspontom szerint az Abh. rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény nem illeszkedik az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése és a Párttv. érintett rendelkezéseinek szabályozási rendszerébe.
- [68] A Párttv. 10. §-a egyértelmű jogalkotói szándékot tükröz: a pártok gazdálkodását a politikai élet tisztasága érdekében rendszeresen indokolt ellenőrizni. Ugyanakkor, mivel a pártok különleges helyet foglalnak el a demokratikus államszervezet működésében, erre a végrehajtó hatalomtól független ÁSZ jogosult. A jogalkotó egyértelművé tette a Párttv. megalkotása során: az ÁSZ „nem hatóság, ezért nem kötelezheti a pártokat” (lásd a Párttv. normaszöveg-javaslatának indokolását). A Párttv.-nek ezek a szabályozási szempontjai az Alaptörvény hatálybalépését követően sem változtak, mint ahogy az ÁSZ jogállása sem.
- [69] Az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése is egyértelmű rendelkezést tartalmaz: „Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.” Ez a szabály pedig szükségképpen következik az ÁSZ alkotmányos jogállásából, amint erre a jogalkotó is rámutatott (lásd az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdéséhez fűzött indokolást).
- [70] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban megfogalmazott alkotmányos követelmény szükségképpen érinti az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdését, és egyúttal megtöri a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó szabályozás jelenlegi rendszerét. Az alkotmányos követelmény tartalmából ugyanis az következik, hogy az ÁSZ jelentései, és az abban foglalt megállapítások és következtetések bírósági eljárásban mégis vitathatóvá válnak.
- [71] Véleményem szerint ilyen, a pártok gazdálkodására vonatkozó – egyúttal az ÁSZ jogállását is érintő – szabályozás lényeges elemét érintő „új” szabály megalkotására az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény nem lett volna alkalmas. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna állapítania, hogy jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, és a jogalkotót kellett volna felhívnia, hogy a szabályozás rendszerét újragondolva tegye lehetővé az ÁSZ jelentéseinek az érintettek általi – akár közvetett, akár közvetlen – vitathatóságát.

Budapest, 2020. július 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1925/2019.

