

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
[REDACTED]	
Érkezett:	2021 ÁPR 08.
[REDACTED]	

Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 105.K.708.006/2020/24.

A felperes: Színház- és Filmművészeti Egyetem Hallgatói Önkormányzata [REDACTED]

Az alperes: Színház- és Filmművészetért Alapítvány ([REDACTED])

Az alperes képviselője: Gál és Társai Ügyvédi Iroda (1 [REDACTED] eljáró ügy [REDACTED] bs)

Az ügy tárgya: fenntartói intézkedéssel kapcsolatos közigazgatási jogvita elbírálása

V é g z é s

A bíróság az eljárást felfüggeszti, és az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárását kezdeményezi.

A bíróság indítványozza az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján annak Alkotmánybíróság általi megállapítását, hogy a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról szóló 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) ellenétes az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésével és az I. cikk (3) bekezdésével, valamint indítványozza e jogszabály megsemmisítését az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján, továbbá a jogszabály alkalmazhatóságának kizárását a Fővárosi Törvényszék előtt 105.K.708.006/2020. számon folyamatban lévő perben.

Másodlagosan a bíróság indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság a Korm. rendelet alkalmazhatóságát zárja ki a Fővárosi Törvényszék előtt 105.K.708.006/2020. számon folyamatban lévő perben.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

- [1] Az Országgyűlés 2020. július 3-án fogadta el a 2020. július 9-én hatályba lépett a Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvényt (SZFE tv.), amelynek 1. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza: (1) Az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket a Színház- és Filmművészetért Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) közérdekű vagyonkezelő alapítvány formájában történő létrehozására. (2) Az Alapítvány alapítása során az állam képviselőjében az innovációért és technológiáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) jár el. (3) Az Alapítvány alapító okiratában gondoskodni kell arról, hogy az alapítói jogok teljes körének gyakorlására a miniszter kerüljön kijelölésre. (4) Az Alapítvány kuratóriuma elnökét és tagjait a miniszter jelöli ki. A 2. § (1) bekezdése értelmében az Alapítvány feladata oktatási intézmény, kiemelten a Színház- és Filmművészeti Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) alapítói, fenntartói jogainak gyakorlása, működési feltételei, intézményfejlesztési céljai megvalósításának biztosítása, amelynek érdekében gazdasági tevékenysége keretében az alapító által rendelt, valamint az Alapítványhoz csatlakozók által nyújtott vagyont kezeli. Az SZFE tv. 2020. szeptember 1-jétől hatályos 3. § (1) bekezdése az Egyetem fenntartói jogát alapítói vagyoni juttatásként az alperes tulajdonába adta. Az SZFE tv. 2022. január 1-jétől

hatályos 8-9. §-ai értelmében: 8. § Az 1. § (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(3) A miniszter döntése alapján az Alapítvány alapító okiratában az alapítói jogok teljes körének gyakorlására az Alapítvány kuratóriuma kerülhet kijelölésre.” 9. § Hatályát veszti az 1. § (4) bekezdése.

[2] Az alperes 2020. augusztus 24-én elfogadta az Egyetem Alapító Okiratát, valamint ugyanazon a napon a 2020. szeptember 1-jétől hatályos Szervezeti és Működési Szabályzatát, amelyet ezt követően 2020. szeptember 15-ei, 2020. október 1-jei és 2021. január 1-jei hatályba lépéssel módosított.

[3] Az alperes a 2020. november 6-án kelt 1/2020. (11.06.), 2/2020. (11.06.), 3/2020. (11.06.) és 4/2020. (11.06.) számú határozataiban megállapította, hogy jelen körülmények között a Színház-és Filmművészeti Egyetemen az oktatás feltételei, a hallgatói jogok érvényesülése és védelme, a megfelelő és biztonságos munkakörülmények, valamint az egyetem akadémiai autonómiája nem biztosítható; a 2020/2021-es tanév 2021. február 1. napjától – kizárólag további oktatási infrastruktúra kialakítása, és igénybevétele, egyúttal a jelenlegi infrastruktúra részleges kiváltása mellett – folytatható, az így biztosított feltételek megteremtéséig oktatási tevékenység az egyetemen nem végezhető, továbbá mivel az első félévben felvett tárgyakhoz tartozó kreditek teljesítéséről meggyőződni nem lehet, így azok nem ismerhetőek el; a 2020/2021-es első félévben felvett tárgyakhoz tartozó kreditek teljesítéséről meggyőződni nem lehet, így azok elismerésére, illetve a tanév során történő figyelembe vételére nincsen mód; felkérte az intézmény vezetését, hogy a fentiek végrehajtásához szükséges intézkedéseket tegyék meg, így különösen az egyetemi közösséget megfelelően tájékoztassák, és intézkedjenek a tanév szükség szerinti meghosszabbításáról, azzal, hogy az első féléves tárgyak teljesíthetőségét a következő félévek során lehetőség szerint biztosítsák. Az alperes döntése alapján az egyetem általános rektorhelyettese és kancellárja tájékoztatta az egyetem hallgatóit többek között arról, hogy az egyetem épületei 2020. november 9. napjától 2021. február 1. napjáig oktatási tevékenység és kollégiumi lakhatás tekintetében zárva tartanak.

[4] A 2020. november 25. napján kihirdetett és 2020. november 26. napján hatályba lépett Korm. rendelet szerint a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára, a 3. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § (1) A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt közegészségügyi, közbiztonsági okból, természeti csapás vagy a tanév rendjét és a hallgatói jogok érvényesülését közvetlenül fenyegető, elháríthatatlan helyzet (a továbbiakban együtt: rendkívüli helyzet) esetén a fenntartó a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 73. § (5) bekezdésében és 74. §-ában foglalt felelőssége körében – az Oktatási Hivatal tájékoztatása mellett – megállapíthatja, hogy a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei nem állnak fenn vagy nem biztosíthatóak, illetve azok nem ellenőrizhetőek általa. Az Nftv. 58. § (1) bekezdésében foglaltaktól eltérően a döntés

a) elleni keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya és

b) azonnal végrehajtható.

(2) A rendkívüli helyzettel érintett félév, illetve tanév nem számít be az Nftv. 47. § (1) bekezdése, 48. § (2) bekezdése, 48/A. § a) pontja, valamint 53. § (4) bekezdése szerinti határidőbe.

[5] Az Nftv.-nek a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésében felhívott rendelkezései az alábbiak:

47. § (1) Egy személy – felsőoktatási szakképzésben, alapképzésben és mesterképzésben összesen – tizenkét féléven át folytathat a felsőoktatásban tanulmányokat magyar állami (rész)ösztöndíjas képzésben (a továbbiakban: támogatási idő). A támogatási idő legfeljebb tizennégy félév, ha a hallgató osztatlan képzésben vesz részt és a képzési követelmények szerint a képzési idő meghaladja a tíz félévet.

48. § (2) A felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni azt a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félév átlagában, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, illetve nem a 81. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott külföldi képzésben vett részt, nem szerzett legalább tizennyolc kreditet, vagy nem érte el az intézmény szervezeti és működési szabályzatában – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – megállapított tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatát visszavonja.

48/A. § a) A magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgató – a 48/B. §-ban meghatározottakra figyelemmel – köteles az általa folytatott, magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott adott képzésen a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott tanulmányi idő alatt, de legfeljebb a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott képzési idő másfélszeresen belül megszerezni az oklevelet.

53. § (4) A doktorandusznak a komplex vizsgát követő három éven belül a doktori szabályzatban meghatározottak szerinti doktori értekezést kell benyújtania. Ez a határidő különös méltányolást érdemlő esetekben legfeljebb egy évvel a doktori szabályzatban meghatározottak szerint meghosszabbítható. A fokozatszerzési eljárásban a hallgatói jogviszony szünetelése legfeljebb két félév lehet.

[6] A Korm. rendelet 1. §-a alapján az alperes az 1/2020. (11.06.), 2/2020. (11.06.), 3/2020. (11.06.) és 4/2020. (11.06.) számú határozatok egyidejű hatályon kívül helyezése mellett az 1/2020. (11.27.) számú határozatában megállapította, hogy – a tanév rendjét és a hallgatói jogok érvényesülését közvetlenül fenyegető, elháríthatatlan helyzet fennállására („rendkívüli helyzet”) tekintettel – az Egyetemen a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei nem állnak fenn, azok nem biztosíthatóak, általa nem ellenőrizhetőek. A rendkívüli helyzettel érintett félév nem számít be az Nftv. 47. § (1) bekezdése, 48. § (2) bekezdése, 48/A. § a) pontja, valamint 53. § (4) bekezdése szerinti határidőbe. A 2/2020. (11.27.) számú határozat szerint a hallgatói jogok érvényesülése érdekében a 2020/2021-es tanév 2021. február 1. napjától – kizárólag további oktatási infrastruktúra kialakítása, és igénybevétele, egyúttal a jelenlegi infrastruktúra részleges kiváltása mellett, valamint az intézményi és oktatási folyamatok teljeskörű kontrollálhatósága esetén – folytatható, az így biztosított feltételek megteremtéséig oktatási tevékenység az egyetemen nem végezhető. A 3/2020. (11.27.) számú határozat felkérte az intézmény vezetését, hogy a fentiek végrehajtásához szükséges intézkedéseket tegyék meg, így különösen az egyetemi közösséget megfelelően tájékoztassák, és intézkedjenek a tanév szükség szerinti meghosszabbításáról azzal, hogy az első féléves tárgyak teljesíthetőségét a következő félévek során lehetőség szerint biztosítsák.

[7] Az alperes kuratóriumának 2020. november 30-án kelt tájékoztatása szerint „A Színház- és Filmművészeti Egyetem (SZFE) fenntartója mai döntésével – a 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet alapján – megerősítette, hogy a továbbra is fennálló rendkívüli helyzetre tekintettel a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei az Egyetemen nem állnak fenn. Ezért az SZFE-n az oktatási tevékenység csak 2021. február 1. után folytatható. A rendkívüli helyzettel érintett, 2020 őszi félév nem számít be az Nftv. 47. § (1) bekezdése, 48. § (2) bekezdése, 48/A. § a) pontja, valamint 53. § (4) bekezdése szerinti határidőbe. A fentiekről a fenntartó tájékoztatja az Oktatási Hivatalt. A fenntartó felkéri az intézmény vezetését, hogy intézkedjen a tanév szükség szerinti meghosszabbításáról azzal, hogy az első féléves tárgyak teljesíthetőségét a következő félévek során lehetőség szerint biztosítsák.” (<https://szfe.hu/hirek/tajekoztato-2/>)

- [8] A felperes közigazgatási jogvitát kezdeményezett az alperes 2020. november 27-én megvalósított intézkedéseivel szemben, valamint kérte, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását a Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [9] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.
- [10] Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. A (2) bekezdés szerint tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. A (3) bekezdés kimondja, hogy: Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.
- [11] Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. A (2) bekezdés alapján Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. A (3) bekezdés szerint törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.
- [12] A bíróság a jelen ügy szempontjából, figyelembe véve a 22/2012. (V. 11.) és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatokban kifejtett elveket is, hangsúlyosan irányadónak tekinti az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) az egyetemi autonómiát érintően megfogalmazott megállapításait, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény érintett rendelkezései között releváns különbségek nincsenek. Az Alaptörvény X. cikk (1)-(2) bekezdéseivel és a X. cikk (3) bekezdésének első két mondatával tartalmát tekintve az Alkotmány 70/F. § és 70/G. § rendelkezései azonosak voltak, míg az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének utolsó mondata az Alkotmány 35. § (1) bekezdés f) pontjának második fordulatából következett; az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének második mondata az Alkotmányban nem szerepelt, az ugyanakkor az Abh.-ból megállapíthatóan az Alkotmány 70/F. § és 70/G. § rendelkezéseiből is következett.
- [13] Az ABh.-ban az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak az Alaptörvényben is meglévő rendelkezésiből levezetve rögzítette, hogy „a tudományos élet szabadsága tehát magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát”. „A tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága érvényesülésének alapvető biztosítója a felsőoktatási intézmény autonómiája”. Jogállami követelmény, hogy a felsőoktatási intézmények, illetve egyetemek szakmai és

szervezeti működésük során autonómiával rendelkezzenek. Az egyetemi függetlenség alapvető garanciája, hogy a szervezetalakítási, működési és gazdálkodási kérdésekről az Országgyűlésen és az intézményen kívül más szerv nem dönthet. Ezzel összefüggésben az ABh. kimondta, hogy „az intézményi autonómia alapján garantált a felsőoktatási intézmény szervezeti önállósága és öngazgatáshoz való joga. Az önálló, vagyis autonóm működés úgy biztosítható, ha törvény rögzíti a felsőoktatási intézményekre vonatkozó alapvető szabályokat, s az Országgyűlés határozza meg a felsőoktatási intézmények létét és működését érintő alapvető döntéseket (létrehozás, megszüntetés, felsőoktatási intézetek központi költségvetési támogatása stb.). Az országgyűlési döntés keretében pedig a felsőoktatási intézmény belső életét, szervezetét és működését a saját maga által elfogadott intézményi szabályzat állapítja meg. Ezekről a kérdésekről tehát az Országgyűlésen és a felsőoktatási intézményeken kívül más szervek és szervezetek nem dönthetnek.”

- [14] Megjegyzendő mindenekelőtt, hogy az egyedileg meghatározható címzetre vonatkozó és egyedileg meghatározható cselekményre feljogosító, illetve kötelező aktusnak minősülő SZFE tv. alapján az Egyetem fenntartói jogát gyakorló alperesi alapítványt a Kormány hozta létre, felette az alapítói jogokat az innovációért és technológiáért felelős miniszter gyakorolja, ő nevezi ki az alperes kuratóriumát, míg vagyonának biztosításáról a Kormány gondoskodik. Az egyetemi autonómia megvalósulásához azonban nélkülözhetetlen, hogy a felsőoktatási intézmény a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben autonómiával rendelkezzen a végrehajtó hatalommal szemben. Ezen autonómia alapvető feltétele, hogy az intézmény független képviseleti szervvel rendelkezzen; a fenntartó képviselője nem veszélyeztetheti az intézmény autonómiáját, az egyetemi autonómia alanyai ugyanis az intézmény, az oktató, a kutató és a hallgató, illetve ezek közössége. Nem tekinthető alkotmányosnak az a törvényi szabályozás, amely az önkormányzás jogának kiüresedéséhez vezet: a fenntartó számára az autonóm működést közvetlenül érintő jogosítványok adása, a túl széles körű felhatalmazás az intézményi autonómia megszűnését vonja maga után. Ennek kapcsán utal a bíróság az európai egyetemek rektorai által elfogadott Magna Charta Universitatum alapelveire, és annak 1. pontjára, mely szerint „a földrajzi helyzetből és a történelmi hagyományokból fakadóan különbözőképpen megszervezett társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégítse a kor szükségleteit, kutatási és oktatási tevékenységének minden politikai, gazdasági és ideológiai hatalommal szemben függetlennek kell lennie”. A Magna Charta Universitatum az alapelveinek 3. pontjában kifejezésre juttatja, hogy „a kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve; az államhatalomnak és az egyetemeknek saját illetékességükön belül biztosítaniuk kell ennek az alapvető követelménynek a tiszteletben tartását”.
- [15] A bíróság köztudomású tényként hivatkozik az Egyetem modellváltása körül kialakult visszasságokra. A [7] pontban idézett tájékoztatás szerint a fenntartó a Korm. rendeletre hivatkozással, „*a továbbra is fennálló rendkívüli helyzetre tekintettel*” állapította meg, hogy „*a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei az Egyetemen nem állnak fenn*”. A Korm. rendelet normaszövegéből megállapítható, hogy az rendkívül széles körben biztosítja a fenntartó részére a jogot, hogy a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítése feltételeinek fenn nem állását vagy azt állapíthassa meg, hogy azok általa nem biztosíthatóak, illetve ellenőrizhetőek. A jogalkotó a Korm. rendeletet az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése mellett a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Módtv.) 51/A. § szerinti felhatalmazás alapján alkotta meg. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények

alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Módtv. 51/A. §-a az egyes törvények alkalmazásának felfüggesztését, törvényi rendelkezésektől való eltérést, és egyéb rendkívüli intézkedések megtételét kifejezetten az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel engedte meg. A Módtv. 51/A. §-át beiktató, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 353-354. §-hoz fűzött indokolás szerint *„A javaslat ezzel a szabállyal az egyéb okból kihirdetett veszélyhelyzethez képest szélesebb cselekvési szabadságot biztosít a Kormánynak, amely a COVID-19 járvány kezelésének gyakorlati tapasztalattal igazoltan az emberek élete, egészsége és a nemzetgazdaság védelmének elengedhetetlen feltétele. Garanciális jelentőségű, hogy a Kormány ezen jogkörét kizárólag – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.”*

- [16] Az indokolásban tehát maga a jogalkotó is garanciális jelentőséget tulajdonít a felhatalmazó rendelkezés alkalmazási körének, amelynek az abban foglaltak szerint a szükségességi és arányossági (Alaptörvényben lefektetett) követelménynek is meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság által kidolgozott szükségességi-arányossági teszt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében került megfogalmazásra akként, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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. E körben kiemelendő, hogy az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse, és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező állampolgár számára biztosítsa.
- [17] A bíróság álláspontja szerint azonban alaptörvény-ellenes a Korm. rendeletből eredő azon szabályozás, amely a fenntartó részére ilyen széles körű lehetőséget biztosít annak megállapítására, hogy a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei nem állnak fenn, vagy azok általa nem biztosíthatóak, illetve ellenőrizhetőek. Az e megállapítás alapjául szolgáló „rendkívüli helyzet” olyan tág meghatározást, és ebből kifolyólag a fenntartó számára rendkívül tág döntési kompetenciát is jelent, amely meghaladja a felhatalmazó rendelkezések szerinti, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása iránti célokat. A szabályozás ezért a fenntartó számára lehetőséget teremt arra, hogy a felhatalmazó rendelkezésekben rögzített célokon kívül eső célból hozzon a Korm. rendelet által meghatározott, a felsőoktatási intézményben a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítése feltételeinek fenn nem álltát, vagy azok általa történő biztosíthatóságának, illetve ellenőrizhetőségének kizártságát megállapító, és abból következően – a [7] pontban idézett tájékoztatás tanúsága szerint – az oktatás beszüntetését eredményező döntést. A Korm. rendelet vonatkozásában ezért nem érvényesül a szükségesség és arányosság Alaptörvényben deklarált garanciális követelménye, ugyanis az Alaptörvény XI. cikkéből eredő, felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés, az abban való részvétel jogának, a tanuláshoz való jognak a Korm. rendelet rendelkezéseiből a fenntartóra telepített döntési jogkör, és az alapján a felsőoktatási intézményben az oktatási tevékenység teljes megtiltását eredményező intézkedés által történő korlátozása nem arányos az elérni kívánt céllal (a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása), különös tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet alapján a felhatalmazó rendelkezésekben foglalt céloktól, azaz a humánjárvány megelőzésétől, kezelésétől, felszámolásától, továbbá káros hatásainak

megelőzésétől, illetve elhárításától eltérő célra történő korlátozás lehetősége sem kizárt. Az alapjogot érintő korlátozásnak ugyanakkor meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek, és a korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Emellett a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie az alapvető jog, jelen esetben a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés jogának, a tanuláshoz való jognak a lényeges tartalmát. Az alapjogok lényeges tartalma az alapjog tartalmának az a része, amely még alkotmányos cél érdekében és általában alkotmányos módon sem korlátozható. Az alapjog lényeges tartalma minden, ami nélkül az alapjog gyakorlása lehetetlenné válik. A korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy annak a fenntartó általi megállapítása, hogy a felsőoktatási intézményben a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei nem állnak fenn, vagy azok általa nem biztosíthatók, illetve ellenőrizhetőek – az Egyetemen – az Alaptörvény által biztosított felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés, illetve tanuláshoz való jog legsúlyosabb korlátozását, ezen jogok gyakorlásának a fenntartói intézkedéssel érintett felsőoktatási intézményben történő gyakorlásának ellehetetlenülését eredményezi. Az arányosság tekintetében figyelemmel kell lenni a tiltó ok, jelen esetben a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítése feltételeinek fenn nem állását megállapító intézkedés ultima ratio jellegére, és figyelembe kell venni az ennél enyhébb korlátozások lehetőségét, amire azonban a Korm. rendelet nem biztosít lehetőséget. Az arányosság ellenben azt követeli meg, hogy ne automatikusan, a megfelelő mérlegelés elvégzése és annak indokolása nélkül – a hatását tekintve – az oktatás beszüntetését eredményező intézkedést tegyen lehetővé a jogszabály, hanem hogy az esetlegesen fennálló rendkívül helyzet esetén annak elhárítására, kiküszöbölésére törekedjen, egyensúlyi helyzetet teremtve a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés, a tanuláshoz való jog gyakorlása és a rendkívüli helyzet miatt bevezethető korlátozó intézkedések között, figyelembe véve a korlátozásnak az oktatással összefüggő alapjogok lényeges tartalmának tiszteletben tartására vonatkozó, Alaptörvényből eredő követelményt is. Mindezen követelményeknek – a bíróság álláspontja szerint – a Korm. rendelet nem tesz eleget, ugyanis bármely indokolás, mérlegelés, enyhébb intézkedések megtételének lehetősége nélkül teszi lehetővé a fenntartó számára, hogy a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés, a tanuláshoz való jog gyakorlásának teljes ellehetetlenítését eredményező intézkedést hozzon. A bíróság megítélése szerint ezért a Korm. rendelet sérti a felhatalmazó rendelkezésekben megkövetelt, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében kifejezésre juttatott szükségesség és arányosság alkotmányos követelményét, továbbá nem felel meg a felhatalmazó rendelkezésekben foglalt céloknak sem.

- [18] A Korm. rendelet mindemellett egyértelműen – az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott – felsőoktatási intézményi önállóságot korlátozó szabály bevezetését teszi lehetővé a jogszabály címzettje, vagyis a felsőoktatási intézmény fenntartója, jelen esetben az alperes számára. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az alperesi alapítvány fenntartó a felsőoktatási intézménytől különböző, a miniszter által irányított szervezet, a Korm. rendelet szerinti felhatalmazásból eredő, az abban meghatározott döntés meghozatalára nem lehet jogosult, mivel e döntés kétséget kizáróan a felsőoktatási intézmény autonómiájának sérelmét okozza. Az Alaptörvény értelmében alapvető jog (jelen esetben Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott felsőoktatási intézményi önállóság) más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelmének szükségessége érdekében korlátozható. Az, hogy az arányossági mércének is megfelelően az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható azt jelenti, hogy a korlátozás az alapjog lényeges tartalmát nem érintheti. A bíróság – korábbiakban már kifejezett – álláspontja szerint nem tekinthető alkotmányosnak az a rendeleti szabályozás, amely az önkormányzás jogának kiüresedéséhez vezet. A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében megfogalmazott rendelkezés

ellenben olyan széles körű felhatalmazást ad a fenntartó részére, amely lényegében az intézményi autonómia megszűnését vonja maga után. Ezt támasztja alá, hogy a jelen per tárgyát képező, [6] pontban idézett döntés és az az alapján kiadott [7] pontban idézett tájékoztatás lényegében a Korm. rendelet terminológiáját átvéve („*fennálló rendkívüli helyzetre tekintettel a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei az Egyetemen nem állnak fenn*”) döntött az oktatási tevékenység felfüggesztéséről, amit megerősít az alperes [7] pontban idézett, az említett döntés kapcsán adott tájékoztatása, miszerint „*Ezért az SZFE-n az oktatási tevékenység csak 2021. február 1. után folytatható.*” A felsőoktatási intézményre vonatkozó, az intézmény alapvető működését és az abból eredő oktatási tevékenységet érintő koncentrált döntési jogkör fenntartóhoz történő telepítése a felsőoktatási intézmény autonómiájának elvonását jelenti, amivel a felsőoktatási intézmény működési önállóságának, az oktatás biztosításának, hozzáférhetővé tételének intézményi autonómiából eredő alapvető alkotmányos követelménye szenved sérelmet. Mindezek miatt a bíróság álláspontja szerint a [6] pontban idézett 1/2020. (XI.27.) számú döntés alapját képező Korm. rendelet az egyetemi autonómiából kifolyólag az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésével ellentétes, mivel e jogszabály a fenntartónak (jelen esetben az alperesnek) a felsőoktatási intézmény autonóm működését közvetlenül érintő diszkrécionális jogkör gyakorlására olyan széles körű felhatalmazást ad, amely az intézményi autonómia, a felsőoktatási intézmény önállóságának és függetlenségének a megszűnését vonja maga után.

- [19] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Ugyanezen cikk (3) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés b), c) és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.
- [20] A bíróság az eljárást a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 34. § b) pontja folytán alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja és 131. § (1) bekezdése alapján – az Abtv. 25. § (1) bekezdésének megfelelően – felfüggesztette.
- [21] A Korm. rendelet a bíróság előtt levő egyedi ügy elbírálása során alkalmazandó jogszabály, mert az alperes a perben támadott közigazgatási cselekményét e jogszabály alapján valósította meg.
- [22] A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2021. február 9.

dr. Huber Gábor
a tanács elnöke

dr. Surányi Katalin
bíró

dr. Nagy Péter
előadó bíró

