

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2020. (V. 13.) AB HATÁROZATA

az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 111. § (36) bekezdés „, és 95. §-ával megállapított 60/A. § (1a) bekezdését” szövegrészének visszaható hatállyal történő megsemmisítéséről és bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatóságának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 111. § (36) bekezdésének „, és 95. §-ával megállapított 60/A. § (1a) bekezdését” szövegrésze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes, ezért azt a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal, 2019. július 9-ével megsemmisíti.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 111. § (36) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban: „E törvénynek a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalkotásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény 94. §-ával megállapított 54. § (1b) bekezdését a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni kell.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 111. § (36) bekezdésének „, és 95. §-ával megállapított 60/A. § (1a) bekezdését” szövegrésze a Kúria előtt Kfv.IV.35.568/2019. szám alatt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 60/A. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására, visszamenőleges hatályú megsemmisítésére, valamint alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria felülvizsgálati tanácsa a Kfv.IV.35.568/2019. számú ügyben – az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – törvényi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezte végzésével a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 34. § b) pontja alapján.
- [2] A Kúria kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva vizsgálja meg az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 60/A. § (1a) bekezdésének alkotmányosságát, állapítsa meg annak alaptörvény-ellenességét és azt kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg, valamint mondja ki, hogy az nem alkalmazható a Kúria előtt folyamatban lévő alapügyben, továbbá valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. Indítvány kiegészítésében a Kúria ugyanennek a hatáskörnek a gyakorlását ugyanezen jogkövetkezmények megállapításával kérte az Alkotmánybíróságtól az Áht. 111. § (36) bekezdésével szemben.
- [3] 2. A bírói indítványra okot adó ügy, illetve annak előzménye a Kúria indítványában írtak és az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre álló iratok alapján az alábbiak szerint foglalható össze.

- [4] 2.1. A Kúria a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatáshoz kapcsolódó állami támogatás visszakövetelése tárgyában a mintaper szabályai szerint (lásd: Kp. 33. §) hozta meg irányadó döntését 2019. január 22-én.
- [5] A mintaperben szereplő ügyek tényállásai szerint a helyi önkormányzatok a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 57. § (1) bekezdés a) pontja és 60. §-a szerint ellátták az ingyenes falugondnoki szolgáltatást, és ezért Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) alapján igénybe vették a Kvtv. 2. számú melléklete szerinti maximum 2 500 000 Ft/szolgáltatás költségvetési támogatást. A vonatkozó szabályok szerint a támogatás teljes összege akkor jár, ha a szolgáltatás a tárgyév egészében szerepel a szolgáltatói nyilvántartásban.
- [6] A mintaperben a közös probléma az volt, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott falugondnoki szolgáltatási tevékenység a Magyar Államkincstár által vizsgált időszak egészében be volt jegyezve a szolgáltatói nyilvántartásba, azonban a szolgáltatást egy meghatározott időszakban más forgalmi rendszámú gépjárművel látták el, mint amelyet korábban bejelentettek. Ezt a hiányosságot a helyi önkormányzatok később rendre pótolták, az új gépjárművek adatait bejelentették. A gépjárműveket állami pályázati forrásból cserélték le a szolgáltatást nyújtó önkormányzatok, ezért a szóban forgó ügycsoport tömegesen jelentkezett az országban.
- [7] A fenti tényállás alapján a Magyar Államkincstár arra az időszakra, amelyben a nyilvántartásban még nem az új gépjárművek adatai szerepeltek, az Áht. 60/A. § (1) bekezdése, valamint az Áht. végrehajtására kiadott rendeleti szabályokra hivatkozással az állami támogatás egészét visszakövetelte. A mintaperben ez az időszak a 2016. év egésze volt. Megjegyzendő, hogy az érintett önkormányzatok egyebekben a szolgáltatást a vitatott időszakban jogszerűen teljesítették.
- [8] A divergáló gyakorlatot a Kúria a Kfv.IV.35.496/2018/12. számú jogerős ítéletében (a mintaper első ügyében) egységesítette. Határozatában egyebek mellett azt állapította meg, hogy aránytalan az adott időszakra vonatkozó támogatás egészének visszakövetelése pusztán amiatt, hogy a helyi önkormányzatok az új gépjármű adatait késve jelentették be. Utalt arra, hogy a falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatás általában kis településeket érint, és általában idős, fogyatékosok részére nyújtott szolgáltatásokat foglal magában. Emellett a támogatás egészének visszafizetése az érintett kistépüléseknek komoly anyagi gondot okoz. A Kúria értelmezésében a megállapított jogszabálysértés súlyával arányban álló kötelezés felel meg az Alaptörvény N) cikkének, 28. cikkének és XXIV. cikk (1) bekezdésének.
- [9] Ezek alapján a Kúria az új eljárásra vonatkozó iránymutatást úgy fogalmazta meg a mintaperben hozott ítéletében, hogy a Kincstár „a tényállás alapján köteles mérlegelni a visszafizetési kötelezettség előírását és amennyiben úgy dönt, hogy a feltárt jogszabálysértés miatt a felperest visszafizetési kötelezettség terheli, azt arányosan kell meghatározni. Az alperes azonban nem kötelezheti a felperest a 2016. évre irányadó támogatás egészének visszafizetésére. A mérlegelésbe be kell vonni azt is, hogy a támogatás Szocvtv. 60. §-ában foglalt célja megvalósult, a szolgáltató önkormányzat a további szakmai és egyéb feltételeket is megtartotta” (Kúria Kfv.IV.35.496/2018/12. számú ítélet, Indokolás [44]).
- [10] 2.2. Az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő bírói kezdeményezés a mintapert követően érkezett, a mintaperhez hasonló jogkérdést felvető felülvizsgálati kérelmek egyike. A Kúria a többi ügy felfüggesztése mellett fordult az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság előtt lévő ügy tényállása a következő.
- [11] A Magyar Államkincstár a települési önkormányzatot a 2016. évre vonatkozó összes falugondnoki támogatás kamatokkal növelt visszafizetésére kötelezte, mert a nyilvántartásban rögzített gépjármű helyett egy másik, állami pályázati kiírás keretében, állami szerv közreműködésével beszerzett gépjárművet használt a falugondnoki szolgáltatás ellátására és a gépjárműcserét az önkormányzat csak késve jelentette be. Ezáltal megsértette az Áht. 60/A. § (1) bekezdés d) pontját. A 2016. év egészében a korábbi gépjármű adatai szerepeltek a nyilvántartásban, csupán 2017. január 17-én kelt kérelemmel kezdeményezte az önkormányzat az új adatok bejegyzését.
- [12] Az önkormányzat a Magyar Államkincstár határozata ellen keresettel élt. Az ügyben eljáró Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: KMB) a 13.K.27.394/2019/7. számú, 2019. július 9-én hozott ítéletével – a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás jogcímhez kapcsolódóan – az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot e körben új eljárás lefolytatására kötelezte. A KMB az új eljárásra vonatkozó iránymutatásában – hivatkozva a Kúria mintaperes gyakorlatára – az arányosítást írta elő a hatóság számára. Lényegében szó szerint megismételte az előző alpont végén idézett kúriai iránymutatás mérlegelést előíró tartalmát. A KMB szerint a jogsértés csekély súlyát támasztja alá az is,

hogy egy 2018. január 1-jétől hatályos jogszabály-módosítás következtében már nem kell feltüntetni a gépjármű gyártmányát, típusát és rendszámát a szolgáltatói nyilvántartásban.

- [13] A KMB jogerős ítéletével szemben a Magyar Államkincstár nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a Kúriához, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperesi önkormányzat keresetének elutasítását kérte. Azzal érvelt, hogy nem tehet eleget a KMB által előírt mérlegelési kötelezettségnek, mivel az Áht. 111. § (36) bekezdése értelmében az Áht. 60/A. (1) és (1a) bekezdését a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell, tehát azt a Kúria sem hagyhatja figyelmen kívül. Emellett hivatkozott arra is, hogy a Kúria mintaperben kialakított értelmezése ellentétes a Kúria korábbi, a költségvetési források védelmére alapított költségvetési szemléletben elvégzett ellenőrzést és hatósági eljárást jogszerűnek minősítő gyakorlatával.
- [14] Felülvizsgálati kérelmében a Magyar Államkincstár nem vitatta, hogy az Áht. 60/A. § (1) bekezdése szövegezését illetően lehetőséget kínál az arányosításra, az azonban csak időbeli arányosítás lehet. Eszerint a visszafizetési kötelezettség csak azokra a hónapokra terjedhet ki, amelyekben a szolgáltatói nyilvántartás adattartalma megfelelt a jogszabályi előírásoknak. A felperesi önkormányzat esetében azonban egyetlen ilyen hónap sem volt 2016-ban. Önmagában az a tény, hogy a normatívát az önkormányzat a feladat ellátására fordította, nem teszi jogszerűvé a támogatás felhasználását.
- [15] 3. A Kúria indítványa az Áht. két szabályát támadta.
- [16] 3.1. A bírói kezdeményezés értelmében az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése ellentétes a tisztességes hatósági eljárás-hoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], a tisztességes bírósági eljárás-hoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] és az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 27. b) pontjával.
- [17] A Kúria megítélése szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelménynek „nem tesz eleget az Áht. azon módosítása, amely kategorikusan tiltja a visszafizetési kötelezettséget megállapító határozat meghozatala során a mérlegelési jogkör gyakorlását. A támadott szabály akadályozza azt, hogy a döntések a tényállás teljes körű feltárásán és figyelembe vételén, továbbá a jogszabályok méltányos (igazságos) alkalmazásán alapuljanak, mivel szűkíti a kincstár felülvizsgálati hatáskörét. A modern és ügyfélközpontú közigazgatással épp ellentétes tendenciát testesít meg a megtámadott törvény-kiegészítés, a közigazgatás működését mechanikus jogalkalmazássá degradálva.” (Kúria Kfv.IV.35.568/2019/3. számú végzés, Indokolás [15])
- [18] A bíróság oldaláról pedig az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, mert „az értékelési tartomány leszűkítésével akadályozza a közigazgatási bíróság előtti hatékony jogvédelem megvalósítását. A tisztességesség követelménye ez esetben felülírja a vizsgálni kért törvénykiegészítést” (Kúria Kfv.IV.35.568/2019/3. számú végzés, Indokolás [17]).
- [19] A tisztességes bírósági eljárás alkotmányos követelménye – szól az indítvány –, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. „[A] közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja [...]. Ezt a követelményt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is érvényesíti. Legutóbb a 11/2019. (III. 29.) AB határozat meg is erősítette, hozzátéve, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. Alaptörvényellenes az a jogszabály, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk (Indokolás [12]). Jelen ügyben nem az a probléma, hogy nincsenek meg a mérlegelés szempontjai, hanem épp ellenkezőleg, nincs tere a mérlegelésnek.” (Kúria Kfv.IV.35.568/2019/3. számú végzés, Indokolás [19])
- [20] A Kúria kitért arra is, hogy az Áht. 60/A. § (1a) pontjának a folyamatban lévő hatósági eljárásban való alkalmazási előírása az Áht. 60/A. § (1a) bekezdéshez fűzött indokolásból válik egyértelművé, amely szerint a korábbi bírósági ítéletek felülvizsgálása céljából megalkotott jogszabályi rendelkezés a bírósági eljárásra is irányadó (Kúria Kfv.IV.35.568/2019/3. számú végzés, Indokolás [22] és [26]).
- [21] A Kúria álláspontja szerint az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése azért ellentétes az Alaptörvény – az indítvány megfogalmazásakor hatályos – Záró és egyes rendelkezések 27. b) pontjával is, mivel a támadott norma értelemszerűen szűkíti a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának terjedelmét is. Ha törvény szól arról, hogy az adott ügycsoportban a közigazgatási hatóság döntésének meghozatalakor mérlegelésnek egyáltalán nincs helye, s ha az adott ügycsoportban korábban ezt a mérlegelési kötelezettséget épp a bíróság írta elő a közigazgatási hatóság számára, akkor ez a törvényi rendelkezés nyilvánvaló, hogy a bíróságot is köti. A törvény alá

rendelt közigazgatási bíróság joggyakorlat egységesítő döntését a megismételt eljárásokban is felülírja a jogalkotás a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát pusztán a formális jogszerűség ellenőrzésére korlátozva. Ez a jogalkotási megoldás sérti az Alaptörvény azon rendelkezését, amely a bíróságok (közigazgatási bíróságok) feladatává teszi a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést (Kúria Kfv.IV.35.568/2019/3. számú végzés, Indokolás [18]).

- [22] 3.2. Az indítvány kiegészítésében írtak szerint az Áht. 111. § (36) bekezdése az alábbiak miatt sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [23] A Kúria következetes gyakorlatot folytatott a tekintetben, hogy a tanyagondnoki és falugondnoki szolgálat esetén pusztán az új gépjármű késedelmes bejelentése miatt törvénysértő a vonatkozó állami támogatás egészének visszakövetelése. Az Áht. 111. § (36) bekezdése visszamenőleges hatállyal módosítja a jogviszonyt, azaz a folyamatban lévő hatósági ügyekben való alkalmazás elrendelésével a közigazgatási eljárásra visszamenő hatállyal rendeli alkalmazni az Áht. új 60/A. § (1a) bekezdését.
- [24] „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következik a jogbiztonság, amely számos más követelményt emel az Alaptörvény védelmi szintjére. Ilyen a kötelezettek helyzetét terheesebbé tevő, vagy valamely jogot elvonó, korlátozó, visszamenőleges jogalkotás tilalma. [...] [H]a esetleg kiállná az alkotmányosság próbáját a mérlegelési jogkör gyakorlását kategorikusan tiltó rendelkezés, úgy az csak a törvény hatálybalépését – azaz 2019. július 10-ét – követően indult hatósági eljárásokra legyen alkalmazható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonságból következik a Kúria által eddig egységesített gyakorlat megóvása, valamint a felfüggesztett eljárások e szerint való lezárása.” (Kúria Kfv.IV.35.568/2019/5. számú végzés, 2. oldal)

II.

- [25] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései az Alaptörvény nyolcadik módosításának (2019. december 12.) hatálybalépését (2019. december 13-át) követően:

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

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek 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 (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„25. cikk (2) A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.”

- [26] 2. Az Áht. kapcsolódó szabályai:

„58. § (1) A helyi önkormányzat az éves költségvetési beszámolójában számol el a számára a költségvetési évben folyósított támogatásokkal.”

„59. § (1) A kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzés keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását.”

„60. § (1) Ha a kincstár a felülvizsgálat során az éves költségvetési beszámolóban közölt adatokhoz képest eltérést tár fel, hivatalbóli eljárásban megállapítja a helyi önkormányzatot megillető vagy az általa visszafizetendő támogatás összegét.”

„60/A. § (1) Ha a helyi önkormányzat

a) a támogatáshoz valótlán adatot szolgáltatott,

b) az igénybe vett támogatást nem a megjelölt célra használta fel,

c) a jogszabályban meghatározott arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, illetve

d) a támogatásra vonatkozó valamely feltételt megszegett

[e Fejezet alkalmazásában az a)–d) pont a továbbiakban együtt: jogosulatlan igénybevétel], a támogatásról vagy annak a jogosulatlan igénybevétellel érintett részéről haladéktalanul köteles lemondani és azt visszafizetni.

(1a) Ha a jogosulatlan igénybevételt a kincstár az 59. § szerinti felülvizsgálati eljárásban állapítja meg, a visszafizetési kötelezettséget megállapító határozat meghozatala során mérlegelési jogkör gyakorlásának helye nincs.”

„111. § (36) E törvénynek a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény 94. §-ával megállapított 54. § (1b) bekezdését, és 95. §-ával megállapított 60/A. § (1a) bekezdését a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni kell.”

III.

- [27] Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés eleget tesz-e az Abtv.-ben írt feltételeknek {lásd például: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[24]; 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [13]–[22]; 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]; 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [28] 1. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályokat az eljárásban alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság – annak biztosítása érdekében, hogy a bírói kezdeményezés egyedi/konkrét normakontroll jellege megmaradjon – követelményként határozza meg, hogy olyan előírásról legyen szó, amelynek alkalmazásától a bíróság előtt fekvő egyedi ügy eldöntése függ, vagy amely a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolja {lásd pl.: 3016/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [14]; 3049/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [29] A sérelmezett normák megfelelnek ezeknek a feltételeknek. A Kúria indítványát kifejezetten a támadott jogszabályok perbeli alkalmazása indokolta.
- [30] 2. A felülvizsgálati eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány – egy kivétellel – eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének.
- [31] Az előbb jelzett részleges kivétel az Áht. 111. § (36) bekezdésének azon szövegrészére vonatkozik, amely úgy szól, hogy „a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény 94. §-ával megállapított 54. § (1b) bekezdését [...] a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni kell”. Míg a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény 95. §-ával megállapított 60/A. § (1a) bekezdését a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni rendelő szabály alaptörvény-ellenességére nézve a Kúria alkotmányjogilag értékelhető indokolást adott, addig arra, hogy az Áht. 54. § (1b) bekezdésére vonatkozó hasonló szabály miért sértené az Alaptörvényt, nem tért ki. Az indokolás hiánya nem teszi lehetővé az idézett bekezdés egészének vizsgálatát.
- [32] 3. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány érkezése és elbírálása között hatályba lépett az Alaptörvény nyolcadik módosítása (2019. december 12.), amely 2019. december 13-ával hatályon kívül helyezte az indítványban felhívott alaptörvényi szabályok közül a Záró és vegyes rendelkezések 27. b) pontját. Az Alaptörvény nyolcadik módosítása (2019. december 12.) azonban nem szüntette meg azt a rendelkezést, amely szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, hanem azt csupán áthelyezte az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésébe. Ezért az Alkotmánybíróság ennek figyelembevételével folytatta le alkotmányossági felülvizsgálatát. A módosításra a Kúria indítványa is utalt.
- [33] 4. A Pénzügyminisztérium jogi és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkára hivatalból *amicus curiae* véleményt nyújtott be, amelyet az Alkotmánybíróság az V–VI. fejezetekben írtak szerint figyelembe vett.

- [34] 5. Az érdemi vizsgálatnak tehát nem volt akadálya. Az alábbiakban az Alkotmánybíróság először összefoglalta az Alaptörvény indítványban felhívott szabályaira vonatkozó állandó gyakorlatát (IV., Indokolás [35] és köv.). Ezt követően röviden áttekintette a sérelmezett és a hozzájuk szorosan kapcsolódó jogszabályi rendelkezéseket, valamint feltárta a támadott szabályok megalkotásának a célját (V., Indokolás [62] és köv.). Ezek összevetésével határozott az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésével szemben megfogalmazott indítványi elemekről (VI/1–3. pontok, Indokolás [87]–[104]), amelyek alapvetően az eljárási alapjogok értelmezését tették szükségessé. Végül az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott fordulatáról döntött a testület, amely az előbbiekhöz képest más természetű alkotmányossági kérdést vetett fel: a jobbiztonság tartalmát kellett kibontani a visszaható hatály tilalma körében a konkrét ügy sajátosságaira figyelemmel (VI/4. pont, Indokolás [105] és köv.). A költségvetési gazdálkodás alaptörvényi elveinek kifejtésébe az Alkotmánybíróság nem bocsátkozott az indítványhoz kötött eljárásában [vesd össze: Abtv. 52. § (2) bekezdés]. A Kúria indítványa ugyanis nem állította ezek sérelmét. Ugyanezért a normavilágosság szempontjából sem vizsgáldott az Alkotmánybíróság.

IV.

- [35] Az Alkotmánybíróság gyakorlata az indítványban felhívott alapjogokkal, bírósági feladat- és hatásköri szabállyal és alkotmányos értékkel kapcsolatban a következőképpen idézhető fel.
- [36] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdéséhez fűzött gyakorlatát tekintette át.
- [37] 1.1. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] az Alkotmánybíróság már számos ügyben foglalkozott. Egyik legutóbbi határozatában [lásd: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [36]–[39]], valamint az abban felhívott és az arra támaszkodó döntésekben az alábbiak szerint összegezte ennek tartalmát.
- [38] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] nem azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése garantál. „A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, a továbbiakban: Abh1., Indokolás [34]}.
- [39] Jogállami keretek között a „tisztességes” (*fair*, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje. Az ezek szerinti jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [XXIV. cikk (2) bekezdés] {Abh1., Indokolás [28]–[29]; legutóbb megerősítette például: 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [74]}.
- [40] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos olyan részjogosítványra mutatott rá gyakorlatában, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsim alá tartoznak. Ilyennek minősül például a határozat közlése {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} és a közlés módja {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}; a fegyveregyenlőség az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]} és az iratbetekintéshez való jog (Abh1., Indokolás [36]). Az Alkotmánybíróság azt is megállapította már, hogy „az eljárás megindulásáról való értesítés joga, valamint a bizonyítékok megismerésének joga a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jogon keresztül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához szükségképpen hozzátartozik” {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [33]}.

- [41] Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi releváns határozatában {3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [30]} azt is kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan a hatósági eljárásnak összességében szemlélve mindvégig tisztességesnek kell lennie. Utóbbi megközelítésben nincs helye a korlátozás igazolásának, mert már magának a *fair* minőségnek a megállapítása is mérlegelés eredménye.
- [42] 1.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tehát nem az igazságos hatósági eljáráshoz való jogról rendelkezik, hanem az ügyfelek érdekében olyan korlátozhatatlan minőséget jelent, amelyet mindegyik hatóságnak érvényesítenie kell eljárása során. Elemeit tekintve a szükségesség-arányosság tesztje szerint korlátozható részjogosítványokból épül fel, amelyek között az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlata szerint – sem az általános, sem a szakigazgatási eljárásokban – nem szerepel a mérlegelt hatósági döntéshez való ügyféli jog. E jog vitathatatlan részét képezi azonban a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézése, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indoklása, valamint a többi részjogosítvány, amire az Alkotmánybíróság eseti döntései utalnak.
- [43] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez fűzött gyakorlatát is áttekintette.
- [44] 2.1. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tartalma az alábbiak szerint foglalható össze.
- [45] A testület az Alaptörvény hatálya alatt is megerősített gyakorlata értelmében a tisztességes eljáráshoz való jog nem egy-egy eljárási szabály megsértésének, hanem a bíróság előtti eljárás egészének értékelését, minőségét jelenti {6/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95, megerősítette: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [59] és [73]}. Egyebekben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert eljárási alapjogot, annak tartalmát és korlátozhatóságát, valamint az abból kibontott részjogosítványok tartalmát és korlátozhatóságát rendszerbe foglalva ismerteti a 3046/2019. (III. 14.) AB határozat (Indokolás [48]–[51]).
- [46] A bírósághoz fordulás joga a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa. A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat szerint „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.” (Indokolás [88])
- [47] A bírósághoz fordulás jogának ugyanakkor sajátos vetülete van a közigazgatási bíráskodás kapcsán. Jelesül az, hogy a vonatkozó eljárási szabályoknak egészében lehetővé kell tennie a közigazgatási szerv jogszerű mérlegelésének bírói felülbírálatát. E követelmény egyfelől arra vezethető vissza, hogy az alperes joghoz kötött, azaz köteles az anyagi és eljárási jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően eljárni, másfelől a közigazgatási bíróság feladat- és hatáskörébe tartozik az alperesi határozat jogszerűségéről dönteni a kereseti kérelem keretei között. A közigazgatási ügyben ítélező bíró eljárása fogalmilag tehát akkor lehet *fair* és méltányos, ha nincs kötve az alperes döntéséhez. Ekkor érvényesül valójában a felperest megillető bírósághoz fordulás joga, ezen keresztül valósul meg a közigazgatás működésének jog alá rendelése {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [43]}.
- [48] „[A] jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat arról, mi jogos és mi nem az. Az érintett alapjog célja tehát az eljárás minőségének a védelme. A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel. A bírósági eljárás során követelmény, hogy a bíróság minden lényeges jogkérdést azonosítson és azokban a jog értelmezése útján döntsön.” {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [47]}
- [49] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is számos alkalommal rámutatott már arra, hogy „az eljárás tisztessége az eljárás törvényes kereteit, az eljárási jogok érvényesülését biztosítja. Az Alkotmány az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot, de nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére.” {Legutóbb lásd: 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [57]}
- [50] 2.2. A fentieket összefoglalva: az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése nem a materiális igazsághoz vezető bírósági eljáráshoz való alapjogot tételezi. Ez az eljárási alapjog sem morális értékítéletet fejez ki. A tisztességes

bíróági eljáráshoz való jog az eljárás egészének a minőségét védi, ami korlátozhatatlan, mert már maga is jogi mérlegelés eredménye. A tartalmát különböző részjogosítványok képezik. Ezek egyike a bírósághoz fordulás joga, amelynek az a rendeltetése közigazgatási ügyekben, hogy a bíróság – erre irányuló megfelelő kérelem esetén – ne csak formálisan, hanem tartalmilag is felülvizsgálhassa a hatósági eljárás és döntés jogszerűségét. A bírósághoz fordulás joga tehát nem a törvényektől oldja el a bíróságot, hanem azt követeli meg, hogy a bíróság megmérhesse a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel, minden lényeges jogkérdést azonosíthasson és azokban a jog értelmezése útján dönthessen.

- [51] 3. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése úgy szól, hogy „[a] bíróság dönt [...] a közigazgatási határozatok törvényességéről”.
- [52] A bírói kezdeményezéssel összefüggésben szükséges rámutatni az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés tartalmára. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése a bírói igazságszolgáltatás hatásköreit rendezi. Arra biztosít döntési kompetenciát, hogy a magyar bíróságok – és ne más hatalmi ágba tartozó szervek vagy külföldi bíróságok – határozzanak többek között a közigazgatási határozatok törvényességéről. Egyúttal a feladatok körét is megállapítja a bíróságok számára, hiszen a döntési hatáskörök típusai a jogállam keretei között monopolizált igazságszolgáltatásra tekintettel egyben feladatellátási kötelezettséget is keletkeztetnek számukra. A feladat- és hatáskörök konkrét kiosztását, továbbá az illetékesség meghatározását törvények végzik el {vesd össze: 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [37]–[40]; 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [52]–[53]}.
- [53] 4. „Magyarország független, demokratikus jogállam” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság részét képezi a jogbiztonság, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbi gyakorlatot folytatja.
- [54] 4.1. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak [{...} 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 jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [{...} 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]]. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régitől eltérően határozza meg.” (10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51], megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49], valamint a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39])
- [55] Az Alkotmánybíróság a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával a jelen indítvány szempontjából is releváns megállapításokat tett korábbi döntéseiben. Ezek közül az alábbi háromra szükséges emlékeztetni.
- [56] A testület a 6/2019. (III. 20.) AB határozatban annak a törvényi szabálynak az alkotmányosságát vizsgálta, amely devizaperek esetében „– a már folyamatban lévő perekre is kiterjedően – megszüntette megállapítási kereset indításának a régi Ptk. [a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény] és a Ptk. [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény] alapján fennálló lehetőségét (a fogyasztó nem kérheti a szerződés érvénytelenségének a megállapítását az érvénytelenség jogkövetkezményeinek az alkalmazása nélkül), és kizárta az eredeti állapot helyreállítására vonatkozó kereseti kérelmet. Ezenkívül az érvénytelenségi kereset elbírálásának egy többletfeltétele is van: a felek közötti elszámolásra kiterjedő és összecszerűen is megjelölt, határozott kérelem előterjesztése. A már benyújtott kereseteket a jogszabály-módosítás miatt módosítani kellett, ellenkező esetben azok érdemi elbírálására nem kerülhetett sor.” {6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [47]}
- [57] Ebben az esetben az elutasítás kettős indokon alapult. Egyrészt sem perindítást akadályozó körülményről, sem pedig jogvesztést eredményező változásról nem volt szó. Másrészt a támadott jogszabály nem fűzött

- a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez, tényálláshoz új, a korábban hatályos szabályhoz képest más, addig nem létező, a régítől eltérő jogkövetkezményt {6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [57]–[58]}.
- [58] Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 197. § (7) bekezdését vizsgálta. Annak érdekében, hogy megállapítsa, az előbbi bekezdésben rögzített átmeneti rendelkezés egy kizáró ok alkalmazhatósága vonatkozásában a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezet-e, a következő tesztet alkalmazta: a támadott rendelkezések „a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}” {35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [59] Az Alkotmánybíróság azt állapította meg az előbbi ügyben, hogy a sérelmezett szabály egy 2015 októberében elkövetett és befejezett jogsértés esetében rendeli alkalmazni az új kizáró okot, amely a közbeszerzési jogsértés további szankciójának minősül a jogsértés megállapításán és a bírság kiszabásán kívül, következképpen a megsemmisítésről határozott.
- [60] A 4/2020. (I. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elvi éllel megállapította, „hogy a már jogerős bírósági döntéssel lezárt, végrehajtás előtt álló jogviszonyokat újonnan alkotott jogi rendelkezés általában nem érinti” (Indokolás [40]).
- [61] 4.2. Az Alkotmánybíróság tehát kiterjedt gyakorlatot folytat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban abból a szempontból is, hogy ez a tilalom mit jelent a folyamatban lévő eljárásokra nézve. Ennek az is a részét képezi, hogy nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával egy új szabály oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtatja meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Azt kell tehát megítélni, hogy a tényállás már létrejött-e az újonnan alkalmazandó szabály hatálybalépése előtt, és ha igen, akkor az utóbb egy új, a régítől eltérő jogkövetkezményt vezet-e be, amely hátrányt, jogvesztést okoz a folyamatban lévő ügyekben.

V.

- [62] Az Alkotmánybíróság áttekintette a releváns jogszabályi környezetet és feltárta azt a normatartalmat, amelyet a vizsgált rendelkezéseknek a Kúria és a Kúria által felülvizsgált döntést hozó hatóság tulajdonított.
- [63] 1. A falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatást a települési önkormányzat saját bevételeiből avagy – ahogy az az esetek többségében történik – költségvetési támogatásból, de a lakosság számára ingyenesen nyújtja. A falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás tehát a helyi közösség tagjai számára ingyenes, szociális jellegű szolgáltatás. Az önkormányzat által igénybe vett támogatást az éves költségvetési törvény irányozza elő a vertikális közpénzügyi egyensúly kialakítása céljából. E támogatásra az a települési önkormányzat jogosult, amely a szolgáltatást jogszabályokban foglalt szakmai szabályoknak megfelelően tartja fenn (lásd: Kvtv. 2. számú melléklet III.3. e) pont). A szolgáltatás az állam részéről kettős kontroll alatt áll: pénzügyileg ellenőrzött a kincstár által és szakmai kontroll alatt az illetékes kormányhivatal részéről.
- [64] A támogatás igénylése költségvetési támogatási jogviszonyt hoz létre a települési önkormányzat és a támogatás folyósítására, illetve ellenőrzésére feladat- és hatáskörrel rendelkező kincstár között. A támogatási jogviszony igazodik a költségvetés ciklikusságához. Naptári évenként megújul, amennyiben a támogatást újból előirányozza az adott évi költségvetési törvény és arra ismét igényt formál az önkormányzat. A jogviszony tartalma jogokból és kötelezettségekből épül fel, amelyek az államháztartási jogba sorolandók. Az államháztartási jog a pénzügyi jog részeként a közjogba tartozik, következképpen szabályai kógensek. Ennek a jogterületnek az átfogó kódexe az Áht.
- [65] Az államháztartási jog általános jellemzője, hogy kötött rendet ad a költségvetési előirányzatokkal való gazdálkodáshoz. Az államháztartás alanyainak úgy kell rendelkezniük az előirányzatokról és beszámolniuk azok teljesítéséről, ahogyan azokat az Áht. és más jogszabályok előírják. E tekintetben szabadság – jogszabályi kivételektől eltekintve – az előirányzattal gazdálkodó szervet és az ellenőrző szervet sem illeti meg. Ehhez igazodik a kúriai gyakorlat is (lásd például: Kúria Kfv.IV.35.253/2015/5. számú ítélet 3–4. oldal).

- [66] 2. Az önkormányzat költségvetési támogatás felhasználásával összefüggő elszámolási kötelezettsége és a jogosulatlan támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettsége is az Áht. rendelkezésein alapul.
- [67] Az Áht. 60/A. § (1) bekezdése határozza meg a támogatás jogosulatlan igénybevételének a fogalmát és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezményeket. Ez a szabály 2015. január 1-jétől módosítás nélkül hatályban van. A falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás nyújtására használt gépjármű adatainak késedelmes bejelentése költségvetési oldalról jogosulatlan felhasználásnak minősül még akkor is, ha a támogatás cél szerinti felhasználása megtörtént, azaz a szolgáltatást az arra jogosult igénybe vehette.
- [68] 2.1. A törvényértelmezési kérdés az, hogy a hipotézis megvalósításához mely jogkövetkezmények kapcsolódnak, azaz mi a diszpozíció pontos tartalma.
- [69] Az Alkotmánybíróság ebben a törvényértelmezési kérdésben nem foglalhat állást, mert azt nem vizsgálhatja, hogy „a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz” {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; a legutóbbi gyakorlatból lásd például: 3198/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [11]; 3386/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.
- [70] Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy az eljáró hatóság, illetve bíróságok milyen tartalmat tulajdonítottak a norma diszpozíciójának. Az Áht. szövege szerint a helyi önkormányzat jogosulatlan igénybevétel esetén „a támogatásról vagy annak a jogosulatlan igénybevétellel érintett részéről haladéktalanul köteles lemondani és azt visszafizetni” [Áht. 60/A. § (1) bekezdése]. A kulcskérdés az, hogy az előbb idézett szabály ad-e lehetőséget a mérlegelésre.
- [71] 2.2. A Kúria mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok jogszerűségének megítélése kapcsán folytatott gyakorlata szerint a hatóság mérlegelési jogkört akkor gyakorolhat, ha a döntés kereteit kijelölő jogszabály alapján hoz közigazgatási határozatot. Emellett mérlegelési lehetősége akkor is fennáll, ha a döntési lehetőségeket meghatározó jogszabályi rendelkezés a döntés meghozatalának feltételeit és szempontjait nem jelöli meg. Nincs mérlegelési lehetősége a hatóságnak akkor, ha arra a jogszabály nem ad lehetőséget [összefoglalóan lásd: 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény].
- [72] A KMB jogerős ítélete és a Kúria mintaperben hozott jogerős ítélete az előbb idézett törvényszöveget úgy értelmezte, hogy az terjed enged a mérlegelésnek, hiszen vagy a támogatás egészét vagy annak egy részét kell visszafizetnie az önkormányzatnak. Erről csak mérlegelve hozható döntés és a közigazgatási bíraskodás hivatása, hogy megadja a mérlegelés fogódzóit, ha azok nem derülnek ki a hatályos jogból. A bíróságok az Áht. 60/A. § (1) bekezdését a jogellenes igénybevétel jogkövetkezményének a keretét kijelölő szabályként értelmezték. Tehát annak ellenére mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatnak minősül az ezen alapuló hatósági döntés, hogy a jogszabályhely nem jelöli meg a döntés meghozatalának feltételeit és szempontjait.
- [73] A KMB jogerős ítéletének és a Kúria mintaperben hozott jogerős ítéletének az indokolása az új eljárásra vonatkozó iránymutatással meghatározta a diszpozíció keretét és megadta a mérlegelés szempontjait. Az ismertetett tényállásban a támogatás teljes összegének visszafizetésére nem kötelezhető az önkormányzat. A mérlegelés szempontja az, hogy az új gépjármű adatainak késedelmes bejelentése ellenére a támogatás célja megvalósult-e, az önkormányzat a további szakmai és egyéb feltételeket megtartotta-e.
- [74] Ezek a döntések tulajdonképpen arról szólnak, hogy a falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatásra felhasznált állami támogatás jogellenes igénybevétele esetén a visszafizetési kötelezettséget arányosítani kell a jogsértés súlyához, következményéhez és egyéb meghatározott jellemzőihez (a továbbiakban együtt: a jogsértés súlyához). A Kúria értelmezésében a szolgáltatáshoz használt – egyebekben állami támogatásból megvásárolt – gépjármű rendszámának késedelmes bejelentése nem olyan súlyú jogsértés, amely az adott perbeli önkormányzat esetében megalapozza a teljes évre kapott támogatás visszafizetését.
- [75] 2.3. A fentiekkel ellentétben a Magyar Államkincstár felülvizsgálati kérelmében azzal érvelt, hogy az Áht. 60/A. § (1) bekezdése nem jogosította fel a hatóságot mérlegelési jogkör gyakorlására. Az eljáró hatóság „külön törvényi felhatalmazás, továbbá az arányosítás alkalmazandó módszertanának jogszabályi meghatározása hiányában önhatalmúlag nem arányosíthatta a jogsértés súlyához mérten a joghátrányt” (Kúria Kfv.IV.35.568/2019/1. számú irat, 15. oldal). Ha a jogellenes igénybevétel az egész évben fennállt, akkor a támogatás teljes összegét vissza kell fizetni. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság előtt ismert az a kincstári gyakorlat [lásd például: 3189/2019. (VII. 10.) AB végzés; 3216/2019. (VII. 16.) AB végzés; 3214/2019. (VII. 16.) AB végzés; 3215/2019. (VII. 16.) AB végzés; 3213/2019. (VII. 16.) AB végzés], amelyet a jelen eljárás alapügyének felülvizsgálati kérelme

is feltárt. A Magyar Államkincstár akként értelmezi az Áht. 60/A. § (1) bekezdését a Kvtv. 2. melléklet V.5. g) pontjával együtt olvasva, hogy az lehetőséget ad olyan jogkövetkezmény alkalmazására, amely szerint csak azokra a hónapokra jutó támogatást kell visszafizetni, amelyek érintettek a jogellenes igénybevétellel. Következésképpen a kincstári értelmezés szerint az Áht. 60/A. § (1) bekezdésének kógenciája csak a jogsértés súlya szerinti mérlegelést zárja ki, a jogsértés időbeliségének értékelését, mérlegelését azonban nem tiltja.

- [76] 2.4. Összefoglalva: a kincstár értelmezése szerint sem az a dispozíció jár együtt az Áht. 60/A. § (1) bekezdésében foglalt hipotézis megvalósításával, hogy a falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatásra kapott támogatás egészét vissza kell fizetni már akkor is, ha az önkormányzat hibája miatt a rendszám egy betűje egy napig tévesen szerepel a szolgáltatói adatbázisban, hanem az, hogy a jogosulatlan igénybevétellel érintett hónapokra jutó támogatásrészét kell visszafizetni. Ehhez képest a KMB és a Kúria jogerős ítéleti jogértelmezése szerint a jogosulatlan igénybevétellel érintett időszakra jutó támogatásnak azt a részét kell visszafizetni, ami arányban áll a jogsértés súlyával.
- [77] Ezt a törvényértelmezési kérdést a Kúria mintaperben hozott jogerős ítélete 2019. januárjában a véglegesség igényével eldöntötte és ezt az értelmezést követte a KMB jogerős ítélete is 2019. július 9-én. A bíróság tehát eleget tett az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésében szereplő feladat- és hatásköri felhatalmazásnak: döntött a közigazgatási határozatok törvényességéről azt követően, hogy a jogvédelmet kereső ügyfelek gyakorolták a bírósághoz fordulás jogát. Az új eljárásra vonatkozó iránymutatást a kincstárnak követnie kell, mert a Kp. 97. § (4) bekezdése, valamint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás rendje erre kötelezi.
- [78] 3. A törvényalkotó azonban az Áht.-ba ültette a sérelmezett szabályokat a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.), amit 2019. július 9-én hirdettek ki. Az Alkotmánybíróság előbb az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének a célját tárta fel, majd az Áht. 111. § (36) bekezdésére tért rá.
- [79] 3.1. A Módtv. 95. §-a az Áht. 60/A. §-át az (1a) bekezdéssel, a hatósági mérlegelési jogkört kifejezetten korlátozó rendelkezéssel egészítette ki 2019. július 10-i hatálybalépéssel. Az Alaptörvény 28. cikkének második mondata értelmében „[a] jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. A preambulumban és a törvényjavaslat indokolásában írtak tehát a jogszabályi cél meghatározásának elsődleges, ám nem kizárólagos forrásai. A Módtv. egy „salátatörvény”, amely preambulummal nem rendelkezik. A Módtv. 95. §-ához azonban a következő indokolást fűzte a törvényjavaslatot benyújtó Kormány: „A javaslat a jogtalanul igénybe vett állami támogatások kapcsán hozott kúriai ítéletekre figyelemmel szűkíti a Kincstár felülvizsgálati hatáskörét, és ehhez kapcsolódóan pontosítja a visszafizetési jogkörének kereteit. A Kúria ítéletei szerint a jogtalanul igénybe vett állami támogatás Kincstár általi visszavonása vonatkozásában az arányosítás, mérlegelés irányába mozdítaná el a Kincstár jogkörét.”
- [80] A törvénymódosítás céljának a feltárásához az Alkotmánybíróság figyelembe vette a helyettes államtitkár *amicus curiae* véleményét is, jóllehet az nem tekinthető elsődleges értelmezési forrásnak az Alaptörvény 28. cikke értelmében. A miniszteri vélemény megerősíti azt, hogy „[a]z Áht. a fenti új rendelkezéssel történő kiegészítésére a Kincstár – jogosulatlanul igénybe vett támogatások kapcsán hozott kúriai ítéletekkel kapcsolatos – javaslata alapján került sor. [...] Amennyiben a mérlegelési jogkör kizárása azt jelentené, hogy a Kincstár határozata alapján az önkormányzat minden esetben a teljes támogatási összeget lenne köteles visszafizetni egy jogsértés esetén, az »üressé«, súlytalanná tenné az Áht. 60/A. § (1) bekezdését. Az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésében foglalt rendelkezés kizárólag az Áht. 60/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban értelmezhető és nem fogható fel úgy, hogy ellentétes volna az Áht. 60/A. § (1) bekezdésben foglalt szabállyal. Az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének helyes értelmezése az, hogy a Kincstár a felülvizsgálati eljárás során a jogosulatlan igénybevétel pontos arányát köteles megállapítani, ezen kívül azonban további, a jogsértés súlyára, körülményeire kiterjedő mérlegelési jogköre nincs, a visszafizetési kötelezettség megállapítására vonatkozó hatáskört szankciós jelleggel nem gyakorolhatja. [...] A jogalkotó célja az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének megalkotásakor tehát nem az volt, hogy a Kincstár számára kötelezően előírja azt, hogy a felülvizsgálati eljárás során a támogatás jogosulatlan igénybevétele esetén a támogatás jogosulatlan igénybevétellel érintett részének visszafizetése helyett a támogatás teljes összegének

visszafizetéséről hozzon döntést, és e döntés alapján a helyi önkormányzatot a támogatás teljes összegének visszafizetésére kötelezze. Az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének ilyen értelmezése az Áht 60/A. § (1) bekezdésével ellentétben állna, sértené a helyi önkormányzatokat megillető autonómiát, valamint adott esetben a határozatok bírósági felülvizsgálata során a bíróságok értékelési lehetőségeit is redukálná. Véleményem szerint a Módtv. által megállapított új rendelkezés és az Áht. 60/A. § (1) bekezdésének fentiek szerinti értelmezéséből pusztán az következik, hogy a Kincstárnak a felülvizsgálati eljárásban a jogosulatlanul igénybe vett támogatás mértékének megállapítása vonatkozásában korlátozott a jogköre, és csak addig terjed, hogy megállapítsa annak pontos arányait, és szankciós jellegű hatáskör-gyakorlás ne valósulhasson meg. Ezáltal nem sérül a tisztességes eljárás-hoz fűződő jog, és az e körbe tartozó hatékony bírói jogvédelem követelménye, hiszen a Kincstár eljárása, megállapításai az új rendelkezést tekintve is tűrik a bírósági kontrollt.”

- [81] Figyelemmel tehát a Kúria mintaperben adott jogértelmezésére, a Módtv.-hez fűzött miniszteri indoklásra, valamint az *amicus curiae*-ben foglalt kormányzati álláspontra is, az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy bár az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése nyelvtanilag értelmezve megtiltja a kincstárnak, hogy bármiféle mérlegelést folytasson, a cél szerinti értelmezés ezt a tilalmat relativizálja. A „mérlegelési jogkör gyakorlásának helye nincs” fordulattal az Áht. 59. §-a szerinti felülvizsgálati eljárásokban a törvényalkotó azt kívánta elérni, hogy az Áht. 60/A. § (1) bekezdésének lehetséges jogkövetkezményei között ne szerepeljen az a mérlegelési-arányosítási tartalom, amit a Kúria alakított ki törvényértelmezésével, ugyanakkor helye van az időarányos visszafizetési kötelezettség megállapításának. Ez azonban azt is jelenti, hogy ha a jogellenes igénybevétel – így például az új gépjármű rendszámának be nem jelentése – az egész évben fennállt, a kincstár mérlegelés nélkül köteles a támogatás egészének visszafizetéséről határozni. A mérlegelési jogkör gyakorlása tehát nem kizárt, hanem erősen korlátozott. Ezt támasztja alá az elsődleges és a kiegészítő értelmezési forrás is, valamint ezt erősíti az Alaptörvény 28. cikk harmadik mondata, miszerint „[a]z Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”.
- [82] Mindebből az következik, hogy az alapügyekben alperesi hatóságként eljáró, illetve eljáró Magyar Államkincstár kezdeményezésére a törvényalkotó azt a joghatást szándékozott elérni az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének a megalkotásával, hogy az Áht. 60/A. § (1) bekezdését ne lehessen úgy értelmezni, ahogyan azt a Kúria tette a mintaperben hozott jogerős ítéletében, és ahogyan az a jelen indítvány alapját képező jogerős ítéletben is szerepel. Ezt a változást a Magyar Államkincstár előre láthatta, hiszen kezdeményezésére módosították az Áht.-t.
- [83] 3.2. Az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része úgy rendelkezik, hogy az Áht.-nak „a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény [...] 95. §-ával megállapított 60/A. § (1a) bekezdését a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni kell”. Ezt a bekezdést a Módtv. 102. § (2) bekezdése iktatta az Áht.-ba 2019. július 10-i hatálybalépéssel. A módosításhoz a Kormány azt az indokolást fűzte, hogy ez „[a]z Áht. átmeneti rendelkezéseként rögzíti, hogy a jogtalanul igénybe vett állami támogatások Kincstár által végzett felülvizsgálati eljárása során az új rendelkezéseket a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni kell”.
- [84] Ezzel a támadott szabállyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdésére. „A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.” Ez tehát az a norma, amelynek alkalmazása folytán a Jat. fő szabálya helyett az eltérő szabályt kell alkalmazni: a folyamatban lévő hatósági eljárásokban se lehet úgy értelmezni az Áht. 60/A. § (1) bekezdését, ahogyan azt a Kúria tette a mintaperben hozott jogerős ítéletében, és ahogyan az a jelen indítvány alapját képező jogerős ítéletben is szerepel. A törvényalkotó célja tehát az volt, hogy ne csak a Módtv. hatálybalépését követően induló eljárásokban szűkítse a levonható jogkövetkezmények körét, hanem azokba is be kívánt avatkozni törvényalkotás útján, amelyek a hatálybalépés pillanatában folyamatban voltak.

VI.

- [85] Az indítvány az alábbiak szerint részben megalapozott.
- [86] Az Alkotmánybíróság rávetítette a határozat indokolásának IV. fejezetében (Indokolás [35] és köv.) összefoglalt állandó gyakorlatát a határozat indokolásának V. fejezetében (Indokolás [62] és köv.) elemzett szabályokra és levonta az ezekből adódó következtetéseket.

- [87] 1. Az Alkotmánybíróság először az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését vetette össze a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés].
- [88] 1.1. A Kúria indítványa szerint a sérelmezett szabály olyan eljárásokat készít elő, amelyekben a döntések nem a tényállás teljes körű feltárásán és figyelembe vételén, továbbá nem a jogszabályok méltányos (igazságos) alkalmazásán alapulnak és az is alapjogsérelmet okoz, hogy szűkül a kincstár felülvizsgálati hatásköre.
- [89] A határozat indokolásának IV/1.2. alpontjában (Indokolás [42] és köv.) és a határozat indokolásának V/3.1. alpontjában (Indokolás [79] és köv.) írtakból az következik, hogy a mérlegelés korlátozottsága nem oldozza fel a hatóságot az alól, hogy eljárásaiban megfeleljen a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog Alaptörvényben rögzített, Alkotmánybíróság által kibontott tartalmának. Nem a mérlegelés teszi alapjogi értelemben véve „tisztességesse” (méltányossá, kiegyensúlyozottá) a hatósági eljárást. A mérlegelés eredményeképpen hozott hatósági határozatot megelőző eljárás épp úgy lehet tisztességtelen vagy tisztességes, mint a mérlegelést megelőző döntést megelőző eljárás.
- [90] Az államháztartási jog egyik – ám kivételt tűrő – jellemzője, hogy kötött szabályokból áll, amelyek mérlegelési mozgásteret csak kevés esetben tartalmaznak. A Magyar Államkincstár a lényegét tekintve éppen abban a kérdésben vitatkozott a Kúria mintaperben kialakított értelmezésével, hogy az Áht. 60/A. § (1) bekezdése mennyiben enged teret a hatósági mérlegelésnek. Ezt a törvényértelmezési kérdést a Kúria döntötte el Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörét gyakorolva. A törvényalkotó pedig a joggyakorlat további előmozdítása érdekében ültette az Áht.-ba a 60/A. § (1a) bekezdést. Ettől fogva a Magyar Államkincstár nem mérlegelhet eljárásaiban úgy, ahogyan azt a Kúria előírta.
- [91] A mérlegelés korlátozottsága nem tekinthető rendszeridegen megoldásnak az Áht. szabályai között, ahogyan arra már rámutatott az Alkotmánybíróság. Az Áht. 60/A. § (1a) bekezdés sajátossága a kifejezett és kategorikus szóhasználat. Ez önmagában véve nem vezet egyenesen a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelméhez, mert a határozat indokolásának IV/1.2. alpontjában (Indokolás [42] és köv.) összefoglaltak szerint a mérlegelés nem részjogosítványa ennek az alapjognak és a mérlegelés korlátozottsága alapjogi megközelítésben nem teszi az egész hatósági eljárást szükségképpen tisztességtelenné.
- [92] 1.2. Mindazonáltal azt is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a jogrendszer tartópillérét képező Alaptörvény még akkor sem lehet érzéketlen az anyagi igazságosságra, ha annak feltétlen érvényesülésére jogot nem biztosít. Az Alaptörvényben lefektetett alapelvek, intézmények, jogok és garanciák adják azt az alaphálózatot, amelyre az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében arra alkalmas jogrendszer épül. Kifejezetten ilyen az itt elemzett tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], ami a jog szintjén szól a tisztességesről. Bár nem garantálja, de előmozdítja az azon túli (materális) igazságosságot, méltányosságot, amelynek esetleges sérelme közvetlenül és a jogvédelmet kereső félre szabva válik érzékelhetővé a konkrét eljárásokban.
- [93] A mérlegelés törvényi korlátozottsága nem jelenti az ügycsoportba tartozó hatósági ügyekben sem azt, hogy a hatóság egy olyan visszafizetési kötelezettséget megállapító határozatot hozhat, amelyben a bizonyítékokat nem tárja fel, azokat egyenként és összességükben nem értékeli, a tényállást megalapozatlanul állapítja meg, valamint az alkalmazott jogszabályokat nem az ügy egyedi körülményeinek megfelelően értelmezi és döntését nem indokolja megfelelően. Másként megfogalmazva: az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének az alkalmazására is csak tisztességes hatósági eljárásban kerülhet sor.
- [94] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében elismert alapjog korlátozása tehát nem volt megállapítható. Alapjog-korlátozási tesztet ezért nem is kellett lefolytatnia az Alkotmánybíróságnak.
- [95] 2. Az Alkotmánybíróság az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] is összemérte.
- [96] 2.1. A Kúria indítványa értelmében az alkotmányos aggályok e tekintetben azért merülnek fel, mert a támadott szabály sérti a hatékony jogvédelmet, azaz a bírósághoz fordulás jogát és olyan helyzetet teremt, mintha a mérlegelésnek korlátlan tere lenne. Ez utóbbi ugyanúgy a bírósági felülvizsgálat alaptörvény-ellenes szűkítéséhez vezet, mint amikor nincsenek meg a mérlegelés fogódzói. Végül azért, mert a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni kell ezt a szabályt, amelyet nyilvánvaló, hogy a korábbi bírósági ítéletek felülírása céljából hoztak.

- [97] Az Alkotmánybíróság kiemeli a határozat indokolásának IV/2.2. alpontjában (Indokolás [50]) összefoglaltakból, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése nem a materiális értelemben vett igazságos bírósági eljáráshoz való alapjogot tételezi. Ez az eljárási alapjog sem morális értékítéletet fejez ki és nem az ítélkező bíró személyes igazságérzetéhez igazodik. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog az eljárás egészének a minőségét védi, ami korlátozhatatlan, mert már maga is jogi mérlegelés eredménye. A tartalmát különböző részjogosítványok képezik. Ezek egyike a bírósághoz fordulás joga, amelynek az a rendeltetése közigazgatási ügyekben, hogy a bíróság – erre irányuló megfelelő kérelem esetén – ne csak formálisan, hanem tartalmilag is felülvizsgálhassa a hatósági eljárás és döntés jogszerűségét. A bírósághoz fordulás joga tehát nem a törvényektől oldja el a bíróságot, hanem azt követeli meg, hogy a bíróság megmérhesse a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel, továbbá minden lényeges jogkérdést azonosíthasson és azokban a jog értelmezése útján dönthesse.
- [98] Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a bírósághoz fordulás joga azt azonban nem zárja ki, hogy olyan új szabályokat alkosson a törvényalkotó, amelyek a jövőre nézve arra készítik a bíróságokat, hogy változtassanak a korábban kialakított gyakorlatukon. A folyamatban lévő ügyekben való alkalmazás nem az Áht. 60/A. § (1a) bekezdéséből, hanem az Áht. 111. § (36) bekezdéséből következik, amit az Alkotmánybíróság a határozat indokolásának VI/4. pontjában (Indokolás [105] és köv.) vizsgált meg. Az Áht. 60/A. § (1a) bekezdés önmagában nem képezi korlátját a bírósághoz fordulás jogának a következők miatt.
- [99] 2.2. Arra kiterjed a bírósághoz fordulás joga, hogy a közigazgatási bíróság a mérlegelési jogkörben vagy éppen anélkül hozott hatósági döntéseket is érdemükben vizsgálja. Erre irányuló kérelem esetén az eljárási törvények keretei között a közigazgatási bíróságnak teljes formai és tartalmi jogszerűségi felülvizsgálat alá kell vetnie mindkét típusú döntést. Az alapjogi értelemben vett cél azonos mindkettő esetében: hatékony jogvédelmet szükséges biztosítani az ügyfelek számára. Utalni kell arra, hogy a Kp. 85. § (5) bekezdése szerint a „mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.”
- [100] Az előbbiektől eltérően azokban az esetekben, amelyekben a kincstár nem gyakorol mérlegelési jogkört, a közigazgatási bíróságnak más szempontok alapján kell őrködni a közigazgatási cselekmények jogszerűsége felett. A bírósághoz fordulás jogának e döntések tekintetében is garanciális funkciója van, ami legalább annyira jelentős szerepet kell hogy kapjon, mint a mérlegelési jogkörben hozott határozatok felülvizsgálata körében. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a bizonyítékok értékelése és a tényállás megállapítása körében az eljáró bíró feladat- és hatáskörét nem korlátozza az a szabály, miszerint a jogalkalmazó szervek a jogkövetkezmények levonása során nem vagy csak korlátozottan rendelkeznek mérlegelési joggal. A bíróság és nem a hatóság az, amelyik megállapítja a bírói döntés tényállását és – ahogyan az ügycsoportban is történt – rávetíti arra a norma szövegét, azaz az egyedi ügyben értelmezi a jogszabályt, majd ezeket indokolt határozatba foglalja. Mindez a konkrét esetben annak a bírósági felülvizsgálatát jelenti, hogy megvalósult-e a jogellenes igénybevétel, és ha igen, mi annak a jogszerű jogkövetkezménye. Előbbi tevékenységre (a jogellenesség megítélésére) a mérlegelési korlát nem vonatkozik. Utóbbi körében (a jogkövetkezmény levonásakor) érvényesül. A peresített kérelmekről – a kereset és az eljárási törvények keretei között – a közigazgatási bíróság határoz. Következésképpen az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése nem korlátozza az ítélkező tevékenységet a tényállás megállapítása és az arra vonatkozó jogszabály értelmezése tekintetében. A nem mérlegelési jogkörben hozott kincstári határozat bírósági felülvizsgálatának is meg kell felelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt elvárásoknak és ezeket nem rontja le az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése támadott részének normatartalma, ezért az Alkotmánybíróság az ide kapcsolódó indítványi elemet is elutasította.
- [101] 3. Az Alkotmánybíróság ütköztette az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésével.
- [102] A Kúria azért tartotta alaptörvény-sértőnek ezt a szabályt, mert az gátolja a törvény alá rendelt közigazgatási bíróságot az egységesített bírói gyakorlatnak megfelelő döntés meghozatalában. A bírósági felülvizsgálatot a formális jogszerűség ellenőrzésére korlátozza. Nem engedi, hogy a tényállás megállapításának, valamint a bizonyítékok és a méltányossági szempontok mérlegelésének a jogszerűségét felülvizsgálja.
- [103] Az Alkotmánybíróság az előbbieken azt már megállapította, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot nem sérti az Áht. támadott szabálya. Ezzel eloszlatja a Kúria előbb felsorolt aggályait is. Ezeken felül arra szükséges rámutatni, hogy a testület a határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [51] és köv.) rögzítette:

az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése feladat- és hatáskör típusokat telepít a magyar bírói igazságszolgáltatásra. Ezek között szerepel az is, hogy döntenie kell a közigazgatási határozatok törvényességéről. Az Áht. sérelmezett rendelkezése az egyik közigazgatási hatóság egyik hatáskörében való döntéshozatalára fogalmaz meg szabályt: korlátozott a mérlegelés. A hatóságra vonatkozó szabály nem kapcsolódik közvetlenül és érdemében a bíróság feladat- és hatásköréhez.

- [104] Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése és az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése között az alkotmányjogi kapcsolódási pontot a bírósághoz fordulás joga jelenti, hiszen a bíróság csak akkor tudja gyakorolni az Alaptörvényben rá ruházott feladat- és hatáskörét a közigazgatási ügyekben, ha ez az alapjog érvényesül. Ez az alapjog azonban nem sérült. Ebben a helyzetben – közvetlen és érdemi kapcsolat hiányában – az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése nem ütközik az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésével. Azok egymás mellett működnek, párhuzamosan érvényesülnek és hatályosulnak.
- [105] 4. Az Alkotmánybíróság utoljára azt vizsgálta, hogy az Áht. 111. § (36) bekezdésének az a része, amely az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni rendeli, sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [106] 4.1. Ebben a pontban a jelen ügy sajátosságaira figyelemmel azt az alkotmányossági kérdést kellett eldöntenie a testületnek, hogy a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmával milyen viszonyban áll az a hatályba léptető szabály, amely szerint a mérlegelést korlátozó új normát az ügycsoportba tartozó folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell, és ez a jogerős bírósági, illetve kúriai (mintaperben hozott) ítéleteket felülírva egy másik jogkövetkezmény alkalmazásához vezet. Ennek hatására pedig a közigazgatási bíróságnál jogvédelmet kereső felperesek korábbi pernyertességükkel szemben, teljes mértékben pervesztesékké válnak.
- [107] A kérdés megválaszolásához a határozat indokolásának IV/4.2. alpontjában (Indokolás [61] és köv.) összefoglaltnak megfelelően az Alkotmánybíróság rávetítette a tényállásra eddigi gyakorlatából levonható következtetéseit. Megállapította, hogy az Áht. sérelmezett rendelkezése akkor aggályos a visszaható hatály tilalma szempontjából, ha az utóbb megalkotott normatív szabályt a már létrejött tényállásra is alkalmazni kell, amely azonban az érintettre nézve sérelmes, új, anyagi jogi tartalmú jogkövetkezményt eredményez.
- [108] 4.2. A bírói indítványban rögzítettek szerint [lásd: a határozat indokolásának I/2.2. alpontja (Indokolás [10] és köv.)] a tényállás – az állami támogatás révén létrejött anyagi jogi jogviszony – 2016-ban megvalósult. A jogosulatlan igénybevétel ebben az évben állt fenn a falugondnoki vagy tanyagondnoki támogatás tekintetében. A hatósági megállapítás más éveket nem is érintett. Az Áht. 111. § (36) bekezdése 2019. július 10-től hatályos. Tehát a tényállás már létrejött és a jogviszony bevégezetté is vált évekkel a sérelmezett szabály hatálybalépése előtt.
- [109] Az Áht. 111. § (36) bekezdése az, amely a fő szabálytól eltéríti az anyagi jogkövetkezmények levonását. A hatálybalépést évekkel megelőző tényállásra is irányadó a mérlegelés korlátozottsága, a sérelmezett szabályt alkalmazni kell a tényállásra.
- [110] A KMB jogerős ítélete és a Kúria mintaperben hozott jogerős ítélete szerint jogellenes azt a jogkövetkezményt kapcsolni a jogosulatlan igénybevételhez, amely szerint az ellenőrzött évre jutó támogatás egészét vissza kell fizetnie az önkormányzatnak. Csak a jogsértés súlyával arányban álló jogkövetkezmény állapítható meg mérlegelés eredményeképpen. A teljes mértékű visszafizetési kötelezettség pedig ehhez képest aránytalan. Hangsúlyozandó, hogy a 2019. július 10-én folyamatban volt ügyekben ez a viszonyítási pont. Ehhez képest kell megállapítani, hogy mi minősül új jogkövetkezménynek, és hogy az hátrányos-e. Az Alkotmánybíróságnak ezt a bírósági törvényértelmezést tiszteletben kell tartania, mert az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és nem a jogszabályokat értelmezi.
- [111] Az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része és az általa alkalmazni rendelt Áht. 60/A. § (1a) bekezdése kétség kívül nem képezte a részét a 2019. július 10. előtt hatályos jognak és az addig folytatott hatósági, illetve bírósági eljárásoknak. Ezeknek a bekezdéseknek a tartalma nem fogható fel úgy, mintha azok mindig is benne lettek volna az Áht.-ban. A jogalkotó által alkotott jogszabályi rendelkezéseknek ugyanis van saját időbeli hatályuk, ellentétben például az alkotmányos követelménnyel, amely ahhoz az alaptörvényi szabályhoz igazodik önálló időbeli hatály nélkül, amelyhez az Alkotmánybíróság fűzi [lásd: 3019/2019. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [19]; 25/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [22]–[25]]. Míg az alkotmányos követelmény fogalmilag nem lehet visszaható hatályú, addig a jogszabályi rendelkezésről ez nem állítható.

- [112] Az előzőek tükrében megállapítható, hogy a jogerős döntésekbe foglalt eredeti (avagy „régí”) jogkövetkezményt az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének alkalmazási hatálya vetette el a hatálybalépésekor folyamatban volt ügyekben. Míg a bírói törvényértelmezés szerint kizárt volt a támogatás teljes összegének a visszafizetése, addig a Módtv. hatályba léptető rendelkezése értelmében ez az egyetlen megállapítható jogkövetkezménnyé vált. Tehát az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része az eredeti jogkövetkezményt előíró, jogerős ítélettel rendelkező ügyekben új, a régítől eltérő jogkövetkezményhez vezet.
- [113] Az Áht. 111. § (36) bekezdése folytán levonható jogkövetkezmény három tekintetben is *ad malam partem* jellegűnek minősül. Egyrészt külön vizsgálódás nélkül is nyilvánvaló, hogy hátrányosabb a támogatás egészét kamatokkal együtt visszafizetni, mint annak egy kisebb részét vagy semmit sem. Ez még akkor is így van, ha a hátrány teljesen pontosan nem határozható meg forintban. Másrészt absztrakt szinten is jogvesztést jelent a mérlegelés korlátozásán keresztül elveszíteni a jogsértés súlyával arányban álló jogkövetkezmény lehetőségét. Harmadrészt egyértelmű, hogy kedvezőtlen, ha a legalább részlegesen pernyertes felperes teljes mértékben elveszíti a közigazgatási pert. Tehát az Áht. 111. § (36) bekezdése folytán levonható új jogkövetkezmény hátrányos, jogvesztést eredményező változást okozott.
- [114] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része ellentétes a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmával. A tényállás már létrejött a sérelmezett szabály hatálybalépése előtt; azt mégis alkalmazni kell rá a folyamatban lévő ügyekben; ez a közigazgatási bíróság jogerős ítéletében foglaltakhoz képest új, a régítől eltérő jogkövetkezményhez vezet az ügycsoportban, ami hátrányt, jogvesztést eredményező változást okoz a közigazgatási bíróságnál jogvédelmet kereső felperes számára.
- [115] A jelen ügy sajátos többtelemeleként utalni kell arra, hogy a sérelmezett jogszabálysabály-módosítás az ítéletek jogerejét lerontotta az ügyfelek hátrányára a folyamatban lévő közigazgatási jogvitákban. Ez abban az értelemben volt így, hogy a támadott szabály alkalmazása által a jogerős közigazgatási bírósági ítéletek rendelkező része és indokolása a közigazgatási hatósági eljárásokban kiüresedett. Megjegyzendő, hogy a sérelmezett szabály a Kp. 97. § (4) bekezdését is erodálta. Megjegyzendő továbbá az is, hogy a közigazgatási bíróság új eljárásra utasító döntésével ellentétben álló megismételt hatósági eljárásban hozott döntés semmis [lásd: az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 123. § (1) bekezdés f) pontja]. A bíróság a véglegesség igényével jogerős és mindenkit kötelező döntést hozott arról, hogy a kincstár nem kötelezheti az önkormányzatot a támogatás egészének a visszafizetésére. Az újonnan alkotott jogszabályi rendelkezés mégis arra az eredményre vezet(ne), hogy a kincstár az önkormányzatot a támogatás egészének a visszafizetésére kötelezi.
- [116] Figyelemmel a fentiekre, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságot, mert az annak részét képező *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.
- [117] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része nem egyeztethető össze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével. Ebben a sajátos ügycsoportban értékelve hátrányt okozó visszamenőleges hatályú jogalkotást valósított meg.
- [118] Az Alkotmánybíróság élt az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított lehetőségekkel. Az Áht. 111. § (36) bekezdését a jogbiztonság védelme érdekében a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal semmisítette meg a rendelkező rész 1. pontja szerint, és egyúttal megállapította a rendelkező rész 2. pontjában, hogy azt tilos alkalmazni a Kúria előtt folyamatban lévő alapügyben és bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a rendelkező rész 3. pontjában elutasította az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésével szembeni indítványi elemeket. Ebből az következik, hogy az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése továbbra is alkalmazható a hatósági eljárásokban, de csak azokban, amelyek eredetileg 2019. július 9. után indultak.

VII.

- [119] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2020. április 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1679/2019.

Megjelent a Magyar Közlöny 2020. évi 107. számában.

