

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1056/2026. (II. 20.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulata, második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 12/2023. (XII. 28.) PM rendelet 3. § a) és b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 4. § (4) bekezdésének az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján történő alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – mivel a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozat alapján ítélt dolognak minősül – visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő közigazgatási jogvita elbírálása iránti Kfv.I.35.122/2025. számú perben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – a per tárgyalásának egyidejű felfüggesztése mellett – az Alkotmánybírósághoz 2025. szeptember 25-én érkezett, majd az Alkotmánybíróság főtítkárának hiánypótlásra történő felszólítását követően 2025. október 16-án kiegészített bírói kezdeményezéssel élt a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) 4. § (4) bekezdés első mondatának „– az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” szövegrésze, továbbá második és harmadik mondatának, valamint a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 12/2023. (XII. 28.) PM rendelet (a továbbiakban: PM rendelet) 3. § a) és b) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, az alaptörvény-ellenes jogszabályok alkalmazásának kizárását kérve.
- [2] Az indítványozó bírói tanács előtt folyamatban lévő per tényállása szerint a felperes politikai tevékenység céljából létrejött pártként működő egyesület a 2022. évi országgyűlési választásokon további pártok, valamint egy párton kívüli egyesület részvételével közös listát állított.
- [3] Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ vagy Számvevőszék) az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvényben (a továbbiakban: Kampányfinanszírozási tv.), valamint a Párttv.-ben meghatározott ellenőrzési kötelezettsége teljesítése keretei között ellenőrizte – többek között a felperes pártnál is – a 2022. évi országgyűlési képviselő választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolásának jogszerűségét. A Számvevőszék 23025. számú részjelentése megállapítása szerint a felperes párt, a vele közös listán induló pártokkal egyetemben a választási kampány során a közös listaállításban szintén részt vevő párton kívüli egyesülettől, finanszírozott kampánytevékenység formájában 261 260 000 Ft nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásban részesült, amely a Párttv. 4. § (2) bekezdése szerint tiltott támogatásnak minősül. A tiltott támogatás összegét a közös listát állító pártok – eltérő jogszabályi rendelkezés és megállapodás hiányában – egyenlő mértékben, pártonként 43 543 000 Ft összegben kötelesek a központi költségvetésbe befizetni, és a pártok 2024. évi központi költségvetésből juttatott támogatásának összegét is ugyanekkora összeggel csökkenteni kell. A Számvevőszék ezt követően felhívta a felperes pártot a tiltott vagyoni hozzájárulás megállapított összegével megegyező összegnek a központi költségvetés részére történő befizetésére. A felperes párt képviselője a felhívást 2024. február 20-án átvette.

- [4] Az ÁSZ 2024. február 22-én kelt, EL-3712-794/2024 iktatószámú levelében tájékoztatta a Magyar Államkincstárt (a továbbiakban: MÁK vagy Kincstár) az ellenőrzés lefolytatásának tényéről, a Részjelentésben foglaltakról, valamint arról, hogy felhívta a felperes pártot az elfogadott tiltott vagyoni hozzájárulás értékének a központi költségvetés részére történő befizetésére.
- [5] A Kincstár az ÁSZ megállapításaira és tájékoztatására tekintettel 2024. március 6-án kelt, ÁÖAF/260-2/2024. iktatószámú határozatával – a Párttv. 4. § (4) bekezdése és a PM rendelet 3. § a) pontja alapján – a felperes pártnak a központi költségvetésből jutatott 2024. évi támogatást a tiltott vagyoni hozzájárulás értékével csökkentette.
- [6] A Számvevőszék továbbá 2024. március 6-án kelt, EL-3712-805/2024. iktatószámú levelében tájékoztatta a Kincstárt, hogy a felperes párt 2024. március 5-én átvette a tiltott vagyoni hozzájárulás megállapított összegével megegyező összegnek a központi költségvetés részére történő befizetés teljesítéséhez szükséges számla megnevezéséről és számláról szóló tájékoztatást. A Magyar Államkincstár e tájékoztató levélre tekintettel 2024. március 22-én kelt, ÁÖAF/260-3/2024. iktatószámú határozatával megállapította, hogy a felperes párt a központi költségvetésbe történő befizetési kötelezettséget határidőben nem teljesítette és annak elmaradása kapcsán – a Párttv. 4. (4) bekezdésére a PM rendelet 3. §-a alapján – az állami adó- és vámhatóságot az adók módjára történő behajtás érdekében megkereste.
- [7] A Kincstár határozataival szemben a felperes két keresetet terjesztett elő. Az ezek alapján indult közigazgatási pereket a Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) egyesítette és a határozatok jogszerűségéről egy eljárásban döntött, s miután a felperes kereseteit alaptalannak találta, azokat elutasította.
- [8] A Törvényszék ítéletében tekintettel volt az Alkotmánybíróság 32/2019. (XI.15.) AB határozata (a továbbiakban: Abh1.) megállapításaira, és az Abh1.-ben megfogalmazott alkotmányos követelményre, amely szerint „az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összességére is kiterjedően felülvizsgálja.” A Törvényszék az alkotmányos követelmény értelmezésével arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási bíróság attól függetlenül is vizsgálhatja az Állami Számvevőszék részjelentésében foglaltakat, hogy a Magyar Államkincstár az Állami Számvevőszék által tett megállapításokat a közigazgatási jogvita tárgyát képező határozatok meghozatala során nem vizsgálta felül, mert a jogszabályokat úgy értelmezte, hogy a jelentéshez kötve van.
- [9] A jogerős ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelemmel élt, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára történő utasítását kérte. Felülvizsgálati kérelmében vitatta a kötelezésének jogalapját, állítva, hogy tiltott vagyoni hozzájárulást nem fogadott el. A felülvizsgálati kérelemben kifejtett álláspontja szerint a hatósági eljárásban a tényállás tisztázása a hatóság feladata, és az eljáró közigazgatási bíróságnak nem azt kellett volna vizsgálnia, hogy a felperes sikeresen cáfolta-e az Állami Számvevőszék jelentésében foglaltakat, hanem azt, hogy az Állami Számvevőszék eleget tett-e az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerinti bizonyítási kötelezettségének.
- [10] Ezt követően fordult a Kúria felülvizsgálat tárgyában eljáró bírói tanácsa az Alkotmánybírósághoz Kfv.I.35.122/2025/10. számú végzésével (a továbbiakban: végzés).
- [11] A Kúria álláspontja szerint a jelenlegi jogszabályi környezetben a felperes párttal szemben alkalmazott hátrányos vagyoni jogkövetkezmény jogalapjának és összességének tényleges vizsgálata nem valósulhat meg, amely helyzet alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit.
- [12] A Kúria eljáró bírói tanácsának végzésében kifejtett álláspontja szerint az elsődleges problémát az okozza, hogy a Számvevőszék alkotmányos szerepe, hivatali működésének jellege ellenére, a jelentésének tiltott támogatást megállapító része a Párttv. 4. § (4) bekezdés első mondatának indítványban támadott része – „– az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” – okán joghatással bíró intézkedésnek minősül. A Kincstár a Számvevőszék megkeresése alapján úgy hoz hatósági határozatot, hogy a támogatás tiltott jellegét, illetve annak összességét nem vizsgálja, állítása szerint nem is vizsgálhatja. A jelentés tényleges joghatása abban mutatkozik meg, hogy a MÁK a párt költségvetési támogatását automatikusan pontosan ugyanakkora összeggel csökkenti, mint amennyit tiltott támogatásként megjelöl a Számvevőszék jelentése, illetve a „behajtás érdekében” történő államkincstári intézkedés egy végrehajtható okiratot feltételez.
- [13] A Kúria szerint a Kincstár hatósági eljárásának tehát nem tárgya a számvevőszéki jelentés tiltott támogatásra vonatkozó megállapítása, a jelentés nem vizsgálható előzményként, hanem végrehajtható döntésként jelenik meg. Amennyiben a hatósági eljárásnak valamilyen tény vizsgálata nem tárgya, és a hatósági határozat csak meghatározott – végrehajtási jellegű – rendelkezést tartalmaz, vagy tartalmazhat, akkor közigazgatási perben csak a

végrehajtási jellegű határozati rendelkezések lehetnek a bírósági felülvizsgálat tárgyai, az alapjukat képező jelentés nem.

- [14] Az indítványozó bírói tanács végzésének indokolásában kifejtette, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében tételezett jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti, ha a hatályos jogszabályi rendelkezések között jogértelmezéssel fel nem oldható belső ellentmondás áll fenn. A Kúria ilyen belső ellentmondásként értékelte azt, hogy bár a Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik, jelentései nem kötelező érvényű hatósági döntések, közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik, jelentése alapján a Párttv. 4. § (4) bekezdésének értelmében a párt mégis befizetésre köteles, amennyiben pedig ezt nem teszi meg, a jelentés automatikusan alapjául szolgál költségvetési támogatás csökkentésének, illetve végrehajtási eljárásnak. A MÁK ugyanis a Párttv. 4. § (4) bekezdése és a PM. rendelet 3. §-a alapján átveszi a számvevőszéki részjelentés megállapításait, mert annak vizsgálatára – a hatalommegosztás elvéből is következően – nem jogosult.
- [15] Mindemellett a Kúria álláspontja szerint a közigazgatási jogvitában eljáró bíróság – hatékonyan – csak önkényes jogértelmezés útján, a jogszabályok tartalmának megváltoztatásával tudná ellátni a számvevőszéki jelentés Abh1.-ben alkotmányos követelményként megfogalmazott vizsgálatát, ezzel megszüntetné a bíróságok törvénynek való alávetettségét, amely a jogbiztonság sérelmével járna.
- [16] A Kúria álláspontja szerint az alkotmányos követelménynek megfelelő vizsgálat csak a Kp. rendelkezéseinek kiterjesztő értelmezésével valósulhat meg az alábbiak szerint:
- a) a Kp. 2. § (1) bekezdése értelmében a bíróságnak nem a MÁK közigazgatási cselekményével (hanem a Számvevőszék jelentésével) megvalósított jogsértést kellene orvosolnia úgy, hogy a jelentés, annak megállapításai nem része, hanem előzménye a MÁK hatósági eljárásának és döntésének;
 - b) a Kp. 2. § (4) bekezdése alapján a bíróság nem a kereset, a perbeli nyilatkozatok keretei között vizsgálandó, hiszen jogszerűen a keresetben a per tárgyát képező alperesi határozatra vonatkozó előadások tehetőek, amelyen szükségszerűen túl kellene terjednie a Számvevőszék jelentését vitató érvelésnek;
 - c) a Kp. 2. § (5) bekezdése és a 85. § (3) bekezdése értelmében a bíróságnak a hivatalbóli vizsgálat kereteit is át kell törnie, ha túl kell lépnie a támadott, kincstári határozat vizsgálatán;
 - d) a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdései alapján nem a közigazgatási jogvita tárgyát, magát a Kincstár határozatát, hanem annak előzményét vizsgálná érdemben úgy, hogy vagy hiányzott, vagy teljesen formális volt a hatósági eljárás, tekintve, hogy a hatóság döntése a Számvevőszék jelentését nem érinti;
 - e) a Kp. 89. §-a és 90. §-a értelmében, amennyiben a bíróság érdemi vizsgálat alá vonná a Számvevőszék jelentését és törvénysértést észlelné, nem tudná, vagy – ha kiterjesztően is értelmezi ezt a rendelkezést – szükségtelen lenne a MÁK határozatát hatályon kívül helyezni (mert ezzel nem nyerne teljes körű orvoslást a jogsérelem, a Számvevőszék jelentésére a megsemmisítés ugyanis nem hatna ki). A közigazgatási jogvita tárgyát nem képező jelentést sem tudná közvetlenül hatályon kívül helyezni a bíróság, mert a Számvevőszék nem alperese a közigazgatási pernek. Továbbá a bíróság a MÁK-ot sem tudná a hatályon kívül helyező és új eljárást elrendelő döntésben arra kötelezni, hogy változtasson a Számvevőszék jelentésén, mert a MÁK-nak semmiféle közjogi eszköze nincs a Számvevőszék tevékenységének befolyásolására, sem a pártok gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére, mert ez utóbbit a Párttv. 10. § (2) bekezdés kizárja.
- [17] A bíróság jogsértés észlelése esetén nem tudná a jogsértést maga orvosolni, mert nem tudná megváltoztatni a MÁK határozatát, sem a jelentést, mert míg a MÁK határozat megváltoztatásának a felperes jogi helyzetére nézve csak részbeni hatása lenne, a jelentés megállapításaihoz a bíróság nem nyúlhatna, azt nem változtathatná meg, mert az nem tárgya a közigazgatási pernek, továbbá a megváltoztatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezés alapján sem lenne módja a bíróságnak sem a határozat, sem a jelentés megváltoztatására (akárcsak az összszerszerűség csökkentése körében sem), mert a megváltoztatás eljárásjogi jogszabályi feltételei (Kp. 90. § (1) bekezdés a) és b) pont) hiányoznak. Ha a bíróság erre az eljárásjogi rendelkezésre a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében nem lenne tekintettel, akkor jogértelmezése (döntési hatásköre vonatkozásában) *contra legem* lenne, azaz önkényes, amely ugyancsak a jogállamiság elvébe ütközik [3130/2022. (IV. I.) AB határozat, 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [18] A Kúria álláspontja szerint mindez ellentétes a közigazgatási bíróság működésének alaptörvényi meghatározásával is, mely szerint a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi a bíróság [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés].
- [19] A Kúria az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy a pártok tiltott finanszírozásának tényét és összszerszerűségét megállapító döntéshez kapcsolódóan hiányzik az a bírósági eljárást megelőző fórumrendszer, döntéshozatali szint, amelyben a tisztességes hatósági eljárással szembeni követelmények számon kérhetőek. Ugyanis a Kúria álláspontja szerint amennyiben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében

foglalt jog kötelezettjének a felperes pártnak járó központi költségvetési támogatás csökkentéséről, vagy az állami adó- és vámhatóság megkereséséről döntő MÁK tekintendő, nem kétséges, hogy vele szemben a tisztességes eljárás kereteibe tartozó részelemek nem teljesültek. A MÁK határozatai semmilyen tényállást nem állapítottak meg a tiltott támogatással összefüggésben, és a határozatok teljes indokolása hiányzik, mind a tiltott támogatás jogalapja, mind összecszerúsége terén. Ezen túlmenően a MÁK nem folytatott le olyan Ákr. szerinti eljárást, amelyben az ügyfél, vagyis a felperes párt jogait teljeskörűen gyakorolhatta volna. Mindez abból fakad, hogy a MÁK-ra vonatkozó jogi szabályozás nem teszi lehetővé a párt gazdálkodásának vizsgálatát. Amennyiben pedig a MÁK vizsgálhatná a felperes párt Számvevőszék általi ellenőrzését, vagy akár a Számvevőszék részjelentésének tartalmát, akkor az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése sérelme, illetve a Párttv. sarkalatos 10. § (2) bekezdése sérelme lenne megállapítható.

- [20] Amennyiben pedig az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése hatósági oldalon álló kötelezettjének a Számvevőszéket tekintenénk, és a bíróság e szervezettel szemben fogalmazná meg a hatósági eljárással szembeni követelményeket, ugyancsak alaptörvény-ellenes helyzet állna elő, hiszen a Számvevőszék nem hatóság, nem hatósági jogkörben jár el, az Abh1. indokolásának [64] bekezdésében kifejezetten kimondta, hogy az Állami Számvevőszék eljárására nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése.
- [21] A Kúria az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét abban látja, hogy bár a MÁK határozatával mint közigazgatási cselekménnyel szembeni közigazgatási per, azaz a bírósághoz fordulás joga megengedett, e vizsgálat csak formális lehet. A MÁK vitatott határozataival szembeni közigazgatási perben csak azt lehetett megállapítani, hogy – jogszabályi felhatalmazás hiányában – a MÁK semmilyen értékelést, vizsgálatot nem végzett a Számvevőszék jelentésével és a felperes párt erre vonatkozó észrevételeivel összefüggésben.
- [22] A Kúria álláspontja szerint az előtte fekvő jogvitával összefüggésben a hatályos jogszabályi környezetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében tételezett hatékony jogorvoslathoz fűződő jog sem érvényesülhet. Ennek oka, hogy a közigazgatási bíróság a MÁK határozatáról nem mondhatja ki, hogy jogsértő, hiszen a MÁK az eljárása során kötve volt a Számvevőszék jelentéséhez, és a Párttv. 10. § (2) bekezdése kizárja, hogy a felperesi párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzését elvégezze, emiatt a Számvevőszék jelentésének hibáját nem észlelhette, nem korrigálhatta, a jelentést tényként kellett kezelnie. A közigazgatási bíróság a Számvevőszék részjelentését nem semmisítheti vagy változtathatja meg, mert az nem rendelkezik a közigazgatási hatósági határozat törvényi kritériumaival. Továbbá a bíróság a MÁK határozatát nem változtathatja meg (a tiltott támogatás összegét, illetve a költségvetési támogatásból való levonás összegét nem korrigálhatja), azt ugyanis a Kp. 90. §-a szerinti kógens szabályai nem teszik lehetővé. A közigazgatási bíróság hatályon kívül helyezés mellett nem utasíthatja a MÁK-ot új eljárásra sem a Számvevőszék jelentésében szereplő tényekhez kapcsolódó bizonyítékok vagy a bizonyítás továbbfejlesztésével összefüggésben, mert ezt a Párttv. 10. § (2) bekezdése kizárja, egy új hatósági eljárás elrendelése nem járna jogorvoslati hatással.
- [23] A Kúria szerint a közigazgatási bíróság a hatóság helyett nem írhatja elő a Számvevőszék számára, hogy milyen összecszerúségről döntsön, ugyanis a bíróság hatósági jogkört nem vehet át, ugyanakkor a MÁK sem folytathatna le egy valós hatósági eljárást – a bíróság kötelezésére – az Ákr. szerint, amelyben a jelentés megállapításait a párt észrevételei alapján vizsgálja, mert az sértené a Párttv. 10. § (2) bekezdését, amely rendelkezés kizárja a párt MÁK által elvégzett gazdasági-pénzügyi ellenőrzését. Mindezekből következően a Párttv. 4. § (4) bekezdése és a PM rendelet 3. § a) és b) pontjai alapján meghozott kincstári határozat jogszerűsége vizsgálata során a felperes hatékony jogorvoslathoz való joga sérül, hiszen a felperes perbe vitt jogairól a bíróság érdemben nem dönthet.

II.

- [24] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

„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.

[...]

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

[25] 2. A bírói kezdeményezéssel támadott Párttv. érintett rendelkezései:

„4. § (1) A párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, a központi költségvetésből juttatott támogatásból, az állam által az 5. § alapján ingyenesen átadott ingatlanokból, magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásaiból, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából, a pártnak a 6. §-ban meghatározott gazdálkodó tevékenységéből, illetve a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.

(2) A párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételektől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást nem adhat, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el.

(3) A párt vagyoni hozzájárulást más államtól nem fogadhat el. A párt külföldi szervezettől – jogi státusától függetlenül – és nem magyar állampolgár természetes személytől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el. A párt névtelen adományt nem fogadhat el; az ilyen adományt be kell fizetni a 8. § (1) bekezdésében meghatározott alapítvány céljaira.

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

[26] 3. A bírói kezdeményezéssel támadott, a jogvita keletkezésének idején, 2025. március 7-ig hatályos PM rendelet érintett rendelkezései:

„3. § Ha törvény vagy kormányrendelet központi költségvetésből juttatott támogatás jogszabálysértés esetén történő csökkentését, valamint ugyanezen jogszabálysértés miatt ennek megfelelő mértékű összeg központi költségvetésbe történő befizetését írja elő, a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár)

a) a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatást folyósít, valamint

b) a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszegése esetén, az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adó- és vámhatóságot.”

III.

[27] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában, az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdéseiben foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[24]; 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[28] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[29] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az indítványozó az előtte folyamatban lévő közigazgatási pert felfüggesztette.

[30] Az egyedi normakontroll eljárást kezdeményező bírói indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a lényegét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit és megfelelő indokolást is tartalmaz. Ezen kívül megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést és kifejezetten kéri az alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását {3058/2015.

- (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]–[21]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vélt [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]], vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadályozza az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]].
- [31] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak részben, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései tekintetében felel meg a határozott kérelem követelményének.
- [32] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont], és előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Párttv. 4. § (4) bekezdése, PM rendelet 3. § a) és b) pontjai; Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései; Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont], az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulata, második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére, valamint a PM rendelet 3. § a) és b) pontjai alaptörvény-ellenességének a megállapítására irányul.
- [33] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében továbbá az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ennek a feltételnek az indítvány csak részben felel meg. Nem adott elő ugyanakkor alkotmányjogilag értékelhető indokolást az indítványozó az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése vonatkozásában, hiszen e tekintetben lényegében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének számonkérhetőségét kifogásolta, így e vonatkozásban nem volt helye érdemi vizsgálat lefolytatásának.
- [34] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály – jogegységi határozat – vizsgálatára kell irányulnia [3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [4]]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell-e azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [35] A PM rendelet 3. § a) és b) pontjaira vonatkozó indítvány tekintetében az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a támadott jogszabály 2025. március 7-ig volt hatályban, ugyanakkor az indítványozó bíróság előtt folyamatban levő perben, tekintettel arra, hogy az alperes MÁK – a jelen ügyben szintén bírói kezdeményezéssel támadott Párttv. 4. § (4) bekezdése mellett – ezen jogszabályhely alapján hozta meg a közigazgatási per tárgyát képező határozatait, a bíróság által alkalmazandó jogszabálynak minősül.
- [36] Az Alkotmánybíróság vizsgálta az indítvány tárgyával kapcsolatban a *res iudicata* kérdését is. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha „alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.” Az Alkotmánybíróságnak ezért – az érdemi vizsgálat megkezdése előtt – állást kellett foglalnia az ítélt dolog kérdésében [30/2016. (V.12.) AB határozat, Indokolás [21]].
- [37] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben alkotmányjogi panasz indítvány alapján már vizsgálta az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 1. § (6) bekezdését az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján, majd a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozatában (a további-

akban: Abh2.) szintén alkotmányjogi panasz indítvány alapján érdemben vizsgálta a Párttv. 4. § (4) bekezdését az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján.

- [38] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben már érdemben vizsgálta a Párttv. 4. § (4) bekezdését, az Alkotmánybíróság az Abh2. rendelkező részét és indokolását összevetette a jelen indítvánnyal, amelyek alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Abh2.-ben már elvégezte a jogszabályhely alkotmányosági vizsgálatát az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján, és a jelen ügyben megsemmisíteni kért Párttv. 4. § (4) bekezdése tekintetében a bírói kezdeményezést visszautasította.
- [39] Mindezekre tekintettel az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványelem ítélt dolog jellege az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának az akadálya. Így az Abtv. 31. § (1) bekezdésén foglaltak fennállása miatt ezen indítványelem tekintetében az Abtv. 64. § *f*) pontja alapján az indítvány visszautasításának van helye.

IV.

- [40] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [41] Az Alkotmánybíróság mindenek előtt leszögezi, hogy a jelen bírói kezdeményezés alapján kizárólag a támadott normát vizsgálhatja, az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási per tárgyát képező MÁK határozatok, illetve az elsőfokú ítélet értékelésétől tartózkodik, hiszen a vonatkozó jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban álló, a konkrét közigazgatási jogvitára vonatkoztatott értelmezése a folyamatban lévő közigazgatási perben a Kúria feladatát képezi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára a közigazgatási aktusok közvetlen vizsgálatát, ha azokkal szemben biztosított a bírósági jogorvoslat útja. A közigazgatási hatóságok jogértelmezéses jogalkalmazó tevékenységének értékelése a közigazgatási határozatot vagy végzést felülbíráló bíróság feladata” {3090/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [22]}. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „[a] jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik” {3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már részletesen foglalkozott azon kérdéssel, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése összhangban áll-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal, továbbá az Abh2.-ben részleteiben vizsgálta, hogy a Párttv. 4. § (4) bekezdése összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [43] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulatát, második és harmadik mondatát az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése, valamint a PM rendelet 3. § *a*) és *b*) pontjait vizsgálja az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései alapján.
- [44] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt visszautal az Abh1.-ben már részletesen vizsgált, majd az Abh2.-ben felidézett, a Számvevőszékre vonatkozó alkotmányos hagyományokra, mivel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit, így az Állami Számvevőszékről rendelkező 43. cikket is a Nemzeti hitvallással és Magyarország történeti alkotmányának vívmányjaival összhangban értelmezni.
- [45] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben megállapította, hogy „Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik. Az Alkotmánybíróság az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján megállapítja, hogy a mindenkori kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék, amely az Országgyűlés felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozik, valamint az ellenőrzött szervezetek azon kötelezettsége, hogy az Állami Számvevőszék pénzügyi-gazdasági ellenőrzései során a jelentéstételi kötelezettség teljesítése érdekében együttműködni és az ellenőrzéshez a törvény alapján szükséges dokumentumokat a rendelkezésére bocsátani kötelesek, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya” (Indokolás [34]–[35]).
- [46] Az előbbi megállapításra tekintettel az Alkotmánybíróság hangsúlyozza a Számvevőszék függetlenségét, és e tekintetben további történeti-elméleti vizsgálatot végzett.
- [47] A modern pénzügyi ellenőrzés történelmi gyökerei a felvilágosodáshoz, a francia polgári forradalom államelméletéhez, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom megosztásának eszméjére vezethető vissza. A pol-

gári demokrácia működési alapelveinek a pénzügyek területén is érvényre kell jutniuk, a népfelség elveként szükséges volt az uralkodói akaratot közvetítő hivatalrendszerből független pénzügyi ellenőrzés.

- [48] Az osztrák–magyar kiegyezéssel újjólag megteremtett parlamentarizmus 1867-ben Magyarországon is intézményesítette a törvényhozás kormány fölötti ellenőrzésének jogát, a parlament pedig a gazdasági ellenőrzés ellátására létrehozta a Számvevőszéket. Az állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvény ezt a szervezetet az állami pénzügyi, gazdasági tevékenység teljes ellenőrzésének feladatával bízta meg, így a kormány működésének pénzügyi szempontú felügyeletét ellátó, önálló, független és csak a parlamentnek felelős szervvé vált.
- [49] A törvényalkotó szándéka szerint annak érdekében, hogy a feladatnak a Számvevőszék megfelelhessen, olyan elvek alapján kellett elhelyezni az állami szervek rendszerében, amelyek biztosítják a rendeltetészerű tevékenységét. Egyrészt a Számvevőszék részére olyan önállóságot kell biztosítani, amely a szabad működésére megad minden szükséges eszközt és feltételt a kormányzat ellenőrzése céljából, másrészt a parlamentáris kormányformával összhangban illeszkedjen a fennálló államszervezetbe. A törvényhozás 1870-ben a Számvevőszék működésének függetlenségét a demokratikus államberendezkedés egyik fokmérőjeként, azt a bírói függetlenséggel azonos fontosságú kérdésként értékelte és megállapította, hogy a Számvevőszék működését biztosító garanciák a népfelség elvének kibontakozását szolgálják.
- [50] Az előbbiekre is tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Számvevőszék függetlensége, kizárólag az Országgyűlésnek való felelőssége az 1870. évi XVIII. törvényekből eredő vívmánya a történeti alkotmánynak.
- [51] Ezt követően az Alkotmánybíróság a Számvevőszéknek a hatalmi ágak rendszerében való elhelyezkedését vizsgálta. E tekintetben, illetve különösen a Számvevőszék jelentései következményeinek értékelésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy a magyar megoldás nem a bírósági jellegű (*Cour des comptes, Corte dei Conti*) szervezeti és hatásköri felépítést követi, hanem a számadási per lefolytatására nem jogosult német modellhez hasonló. A Számvevőszék – mivel az az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve – a törvényhozó hatalmi ággal áll kapcsolatban. Ez az elvi tétel azért hangsúlyos, mert valamely alkotmányos intézmény hatalmi ágak között való elhelyezése befolyásolja az intézmény működésének jellegét, hatásköreit. A korábbi Alkotmány 32/C. § (1) bekezdés első mondata szerint a Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Lényegében ugyanez a szöveg jelent meg az Alaptörvényben is [43. cikk (1) bekezdés első mondata: Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve.]. Mindkét esetben a birtoikos kapcsolat az Országgyűlés és az Állami Számvevőszék között azt jelzi, hogy az Állami Számvevőszék a végrehajtó hatalomtól függetlenül, az Országgyűlés számára, annak utasításai alapján látja el feladatait. Erre a kapcsolatra utaló kötelezettséget állapított meg az Alkotmány 32/C. § (2) bekezdése a Számvevőszék részére, amennyiben az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben kellett tájékoztatnia az Országgyűlést, mely jelentés Országgyűlés elé terjesztéséről a Számvevőszék elnöke gondoskodott. Ehhez hasonlóan tartalmazza az Alaptörvény 43. cikk (3) bekezdése, hogy a Számvevőszék elnöke a Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Bár a Számvevőszék az Országgyűlésnek alárendelt szervezet, és meghatározott vizsgálat lefolytatására is utasítható, ám a vizsgálat lefolytatása során csak a törvényeknek van alárendelve, nem utasítható meghatározott döntések meghozatalára vagy megváltoztatására.
- [52] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint maga a Számvevőszék nem gyakorol és nem is gyakorolhat végrehajtó hatalmat, nem transzformálja hatóságként az általános magatartási szabályokat (törvényeket) a mindennapi életre, és nem felel közvetlenül a jogszabályok betartatásáért sem, mint ahogy az a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervekre jellemző. A Számvevőszék intézkedései közvetett jellegűek, tipikusan jelentést tesz az Országgyűlésnek, vagy más szerv eljárását kezdeményezi. A Számvevőszék ilyen helyzete az Alaptörvény által meghatározott államszervezeti struktúrából következik. Ezzel ugyanis nem férne össze az, ha a Számvevőszéket például bírságolási joggal vagy más, végrehajtói jellegű hatáskörrel ruháznák fel. Hasonlóan nem teszi lehetővé a Számvevőszék alkotmányos helyzete, hogy hatósági jogkörben lépjen fel a költségvetési pénzeszközökkel való helyes gazdálkodás érdekében. Mindez a hatalommegosztás alkotmányos elvének sérelmével járna.
- [53] Ezt követően az Alkotmánybíróság a Számvevőszék és a pártok gazdálkodásának kapcsolatát vizsgálta. A Számvevőszéknek a pártok gazdálkodására vonatkozó ellenőrzési jogköre a rendszerváltás időszakában, a nagy rendszerváltó törvények rendelkezései között jött létre. Az ÁSZ tv. 5. §-a úgy rendelkezett, hogy „[a]z Állami Számvevőszék – külön törvény rendelkezéseinek megfelelően – ellenőrzi a pártok gazdálkodását.” Hasonló, részletesebben körülírt rendelkezést tartalmaznak az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) és b) pontjai: „Az Állami Számvevőszék – törvény rendelkezéseinek megfelelően – törvényességi szempontok szerint ellenőrzi a pártok gazdálkodását, a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását.”

- [54] A pártok közhatalomhoz való különleges viszonyából adódik az a garanciális szabály, amely a Párttv. rendelkezése, miszerint valamennyi párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére a végrehajtó hatalomtól független, az Országgyűlésnek alárendelt szervezet, az Állami Számvevőszék jogosult [10. § (1) bekezdés]. A párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult. Ugyancsak a pártok közhatalomhoz való különleges viszonyából, illetve a Számvevőszék függetlenségéből és a hatalmi ágak közötti elhelyezkedéséből eredően rögzítette a törvény azt az elvi tételt is, hogy államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult [10. § (2) bekezdés].
- [55] A törvényi rendelkezés alapján a számvevőszéki ellenőrzések célja mindenkor annak megállapítása, hogy a pártok által készített és a Magyar Közlönyben – 2009-től a Hivatalos Értesítőben – közzétett éves beszámoló a törvényi előírásoknak megfelelnek-e, a könyvvezetéssel és a valósággal megegyező adatokat tartalmaznak-e, a könyvvezetés és a gazdálkodás során betartották-e a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény előírásait és az egyéb jogszabályi előírásokat. Az ellenőrzés minden esetben kitér annak vizsgálatára is, hogy a párt működéséhez szabályszerűen igénybe vehető forrásokat használt-e fel, nem folytatott-e a Párttv. által tiltott gazdálkodó tevékenységet, illetve nem fogadott-e el tiltott adományt. A számvevők az ellenőrzést minden esetben egységes elvek és eljárások alkalmazásával, az egyes helyszíni ellenőrzésekhez a párt sajátosságaira figyelemmel készített és jóváhagyott ellenőrzési program alapján végzik.
- [56] Ezt követően az Alkotmánybíróság a Számvevőszék pártok gazdálkodásával kapcsolatban készített jelentéseinek közjogi pozícióját vizsgálta meg. Mivel a Számvevőszék nem gyakorol és nem is gyakorolhat végrehajtó hatalmat, nem transzformálja hatóságként az általános magatartási szabályokat a mindennapi életre, így az ellenőrző tevékenysége eredményeként meghatározott kötelezettségek, például az állami támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettségek esetén maga nem járhat el.
- [57] Az Alkotmánybíróság összevetette a hasonló közjogi pozícióval, illetve feladatkörrel rendelkező német Szövetségi Számvevőszék helyzetével, illetve a pártfinanszírozás számvevőszéki ellenőrzésének körülményeivel a magyar szabályozási környezetet. A Német Szövetségi Köztársaságban 1967 óta létező törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (a továbbiakban: PartG), amelyen 1994-ben jelentős módosításokat hajtottak végre, emellett több alkotmánybírósági határozat is foglalkozott a pártok finanszírozásával. A pártoknak éves beszámolót kell készíteniük, amelyet a szövetségi parlament elnökének nyújtanak be. Ezt a beszámolót a párttól független könyvvizsgálónak kell jóváhagynia, tartalmáért a párt elnöksége felel. A beszámolóban a pártoknak törvényileg meghatározott formában részletezniük kell gazdálkodásuk adatait. A Bundestag elnöke ellenőrzi a benyújtott beszámoló formális és tartalmi helyességét [PartG § 23a (1)], a Szövetségi Számvevőszék pedig ellenőrzi, hogy a Bundestag elnöke mint forráskezelő szerv a törvény rendelkezéseinek megfelelően állapította-e meg és folyósította-e az állami forrásokat; valamint, hogy a beszámoló tartalmi és formai ellenőrzésére irányuló eljárások szabályszerűen zajlottak-e [PartG § 21 (2)]. A Szövetségi Számvevőszékről szóló törvény (a továbbiakban: BRHG) szerint a Szövetségi Számvevőszék egy legmagasabb szintű szövetségi intézmény, amely független pénzügyi ellenőrző szervként kizárólag a törvénynek van alárendelve (BRHG § 1). Törvényes feladatkörén belül a Szövetségi Számvevőszék támogatja a szövetségi törvényhozást és a szövetségi kormányt döntéseik meghozatalában. Ha a Szövetségi Számvevőszék, illetve a Bundestag elnökének ellenőrzését követően megállapításra kerül, hogy egy pártnak a folyósított állami támogatás tekintetében visszafizetési kötelezettsége keletkezett, úgy a Bundestag elnöke közigazgatási aktussal állapítja meg a párt kötelezettségét az összeg megfizetésére [PartG § 20 (2), § 31a (3), § 31b, § 31c]. Tekintettel arra, hogy sem az ellenőrzést végző független könyvvizsgálók, sem a Szövetségi Számvevőszék nem rendelkezik megfelelő eszközzel az állami támogatásra vonatkozó visszafizetési kötelezettség végrehajtására, így – a magyar rendszerhez hasonlóan – egy hatóság vagy hatóságként eljárni képes szerv (a német szabályozás esetében a Bundestag elnökének) közbeiktatására került sor.
- [58] A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2 BvR 383/03. számú ügyben hozott határozatában a pártok hibás elszámolásának következményeit, illetve azok alkotmányossági kérdéseit is vizsgálta. A német Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy a német Alkotmányban rögzített átláthatóság és nyilvánosság elve (GC 21. cikk (1) bekezdés 4. mondat) értelmében a pártoknak nyilvánosan elszámolást kell tenniük forrásaik eredetéről és felhasználásáról, valamint vagyonuk nagyságáról és szerkezetéről. A német párttvény [PartG § 19 (4)] szerint csak tartalmilag helyes és teljes elszámolási jelentés benyújtásával teljesíthetik a pártok a kötelezettségüket akkor, ha a megfelelő elszámolási jelentés a törvény által elvárt ellenőrzéseken is átment [PartG § 23–31], illetve csak egy ilyen elszámolási jelentés vezethet az állami támogatás megállapításához. Ellenkező esetben a pártfinanszírozás elvesztése fenyeget. A német Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a törvényhozó nemcsak a jogsultság alapját, hanem azokat a feltételeket is meghatározhatja, amelyek mellett a pártok részesülhetnek az állami finanszírozásban, elsősorban kötelezővé teheti számukra a lényegileg helyes elszámolási jelentés időben

történő benyújtását, és amennyiben ezt nem teljesítik, vagy nem megfelelően teljesítik, visszavonhatja a törvényes támogatás ígérését. A törvényhozó a pártokról szóló törvényben minden párt számára egyformán meghatározta az állami támogatások odaítélésének jogi feltételeit, többek között a határidőre benyújtott, anyagilag helyes elszámolási jelentés benyújtását, az ellenőrzésnek való alávetettség, az ellenőrzés esetleges következményeit. Így minden pártnak egyenlő esélye van arra, hogy teljesítse ezt a feltételt és részesüljön az állami pártfinanszírozásban.

- [59] Az Alkotmánybíróság visszautal az Abh1.-ben tett azon megállapítására, amely szerint „a tagállami alkotmányok alapvetően szűkszavúak, lényegében csak a számvevőszék jogállását és hatáskörét rögzítik, a részletszabályokat külön törvényi szabályozásra utalják. Több tagállam (Ausztria, Lengyelország, Málta, Spanyolország) azt a megoldást követi, hogy az alkotmány deklarálja, hogy a számvevőszék a parlamentnek alárendelt, kormánytól független szerv, amely jelentéseit a parlamentnek nyújtja be. A tagállamok többségének alkotmánya (Ciprus, Dánia, Franciaország, Horvátország, Írország, Olaszország, Szlovákia) a számvevőszék parlamentnek való alárendeltségét nem deklarálja, ugyanakkor az általa végzett ellenőrzésekről készített jelentések parlament elé terjesztését írja elő” (Abh1., Indokolás [32]).
- [60] Mindezek alapján látható, hogy a Számvevőszék alkotmányos helyzetét, államszervezetben elfoglalt helyét illetően az Alaptörvény 43. cikkében foglalt szabályozás összhangban áll Magyarország történeti alkotmányával. Megjegyzendő, hogy a magyar szabályozási megoldás az európai szabályozási megoldásokhoz képest sem tartalmaz jelentős eltéréseket.
- [61] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulatát, második és harmadik mondatát érintően az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti panaszleletet vizsgálta meg.
- [62] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. E joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [legutóbb: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [59] és [73]].
- [63] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatósági eljárásra, míg a XXVIII. cikk (1) bekezdése a bírósági eljárásra vonatkozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] különbségtétel lényeges, a két alapvető jog ugyanis nem feleltethető meg teljes mértékben egymásnak, más elvárásoknak kell megfelelnie egy bírósági és egy hatósági eljárásnak” {3090/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [22]}.
- [64] A Párttv. indítványban támadott rendelkezése a törvény 1989. augusztus 1-jei kihirdetése óta lényegében változatlan. A Párttv. 4. § (4) bekezdésének kihirdetési szövegállapota szerint „[a]z a párt, amely a (2)–(3) bekezdésben foglalt szabályt megsértve vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül az állami költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt költségvetési támogatását ezen kívül az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell.” A 2013. évi LXXXVII. törvény 13. § (1) bekezdése 2014. január 1-jétől csak terminológiai jellegű pontosítást hajtott végre a szövegben, a vitatott rendelkezés tehát 1989. óta változatlan tartalommal él.
- [65] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt visszautal az ÁSZ alkotmányos jogrendben elfoglalt helyére és szerepére vonatkozó, az Abh1.-ben és az Abh2.-ben foglalt megállapításaira.
- [66] A Számvevőszék az Alaptörvény 43. cikke értelmében az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az ÁSZ függetlenségének kereteit az Alaptörvény és az ÁSZ tv. garantálja, amelyek értelmében az ÁSZ szervezeti, jogi, pénzügyi és személyi függetlenséget élvez.
- [67] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a Párttv. 4. § (4) bekezdésével összefüggésben is megvizsgálta az ÁSZ által folytatott ellenőrzések intézményi kereteit, szabályozását és gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben arra a megállapításra jutott, hogy a Párttv. 4. § (4) bekezdése azon okból nem teszi lehetővé az ÁSZ által kiadott felhívás (vagy más néven fizetési felszólítás) vonatkozásában az ellenőrzött szervezet részéről jogorvoslati jog gyakorlását, mivel az ÁSZ ellenőrzése során kibocsátott dokumentumok nem minősülnek hatósági jogkörben hozott döntésnek, ekként nem vonatkozik rájuk az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog.
- [68] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatban is érintette a Párttv. 4. §-ában szereplő szabályozást. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában a következőket rögzítette: „A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép

akarátának kialakításában és kinyilvánításában, ezért a pártok vagyonáról és gazdálkodásáról sarkalatos törvény, a Párttv. rendelkezik. A politikai élet tisztasága érdekében a Párttv. megállapítja a pártok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó szabályokat. A Párttv. 4. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a párt vagyonát alkotó forrásokat: a tagok által fizetett díjak, a központi költségvetésből juttatott támogatás, az állam által ingyenesen átadott ingatlanok, a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatéka, a párt gazdasági-vállalkozási tevékenysége, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége. A Párttv. 4. § (2) bekezdése kifejezetten megtiltja, hogy a párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást adjon, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást fogadjon el. A Párttv. 4. § (4) bekezdése szankcionálja a tiltott támogatások elfogadását, egyrészt az ilyen vagyoni hozzájárulás értékét köteles – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésbe befizetni, másrészt ezzel az összeggel csökkenteni kell a központi költségvetésből juttatott támogatást” (Indokolás [68]–[70]).

- [69] Az Alkotmánybíróság a 1251/E/1995. AB határozatában már az Alkotmány alapján is állást foglalt azon kérdésben, hogy „[a]z ÁSZ nem államigazgatási szerv, ezért a határozatnak egyébként sem minősíthető megállapításait az Ae. 72. §-a szerint sem lehet bírósági felülvizsgálati eljárás alá vonni. A Pp. 123. §-ára alapozott megállapítási kereset jogcímén sem bírálhatja el bíróság az ÁSZ ellenőrzési megállapításait, mert a megállapítások nem hatósági döntések, hanem olyan számvevőszéki véleményt tartalmazó javaslatok, melyekben az Országgyűlés hivatott határozni” (ABH 1996/572). Az Alkotmánybíróság utal a 766/B/2004. AB határozatában foglaltakra is, amelyben rögzítette, hogy „[a] számvevőszék a parlament gazdasági-pénzügyi ellenőrző szerve. Alapvető feladata hagyományosan az, hogy a törvényhozó hatalom megbízásából ellenőrizze a végrehajtó hatalom gazdálkodását. A hatalommegosztásnak ez a rendje a számvevőszéki rendszer olyan kialakítását kívánja meg, hogy az a Kormány parlament előtti felelősségét ne csökkentse, a Kormány felelőssége ne legyen áthárítható a számvevőszékre. [...] A számvevőszék alkotmányos jogállására tekintettel az Országgyűlés nagy döntési szabadsággal rendelkezik annak szabályozása során, hogy milyen konkrét feladat- és hatáskörrel ruházza fel a számvevőszéket gazdasági-pénzügyi ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez” (ABH 2006/1631).
- [70] Az Alkotmánybíróság visszautal arra, hogy az Abh1.-ben az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok – {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]} – alapján megerősítette a 1251/E/1995. AB határozatában és a 766/B/2004. AB határozatában foglalt, fent idézett megállapításait (Abh1., Indokolás [43]).
- [71] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a Párttv. 4. § (4) bekezdésével összefüggésben is rögzítette, „hogy az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése lényegében változatlanul azon modellt tartja fenn, amelyet az Alkotmány 32/C. §-a is tartalmazott, amely szerint az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely más szervektől, így a kormánytól is elkülönítetten végzi tevékenységét. Az ÁSZ feladatát az Alaptörvény 43. cikke akként határozza meg, hogy törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontja és a Párttv. 10. §-a az ÁSZ hatáskörébe utalja a pártok gazdálkodásának törvényességi szempontú ellenőrzését. Az Alaptörvény 43. cikke nem tartalmaz arra vonatkozó speciális előírást, hogy az ÁSZ ellenőrzéseit hivatali, hatósági vagy bírósági típusú intézményi modellben végezze. Az ÁSZ a Párttv. 10. §-a és az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdése alapján a pártok gazdálkodását törvényességi szempontból ellenőrzi, amely ellenőrzési jogkört az Alaptörvény 43. cikke nem nevesíti, annak szabályozását külön törvényre utalja” (Abh2., Indokolás [44]–[45]).
- [72] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy „[a]z ÁSZ tv. értelmében az ÁSZ ellenőrzései során, minthogy hatósági jogkör nélküli hivatalnak minősül, nem tekinthető hatóságnak és bíróságnak, az ellenőrzései eredményeként elfogadott jelentések nem kötelező érvényű hatósági döntések, illetve nem ítéletek, továbbá az ÁSZ közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik. Az ÁSZ az általa folytatott ellenőrzésekről az ÁSZ tv. 32. §-a alapján jelentést készít, amely a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmazza. Következésképpen az ÁSZ által készített jelentéseknek az ÁSZ tv. értelmében csak a feltárt tényállás és az ellenőrzési megállapítások képezik részét, az ellenőrzött szervezettel szembeni jogkövetkezmények alkalmazására, ekként szankciók alkalmazása az ÁSZ az ÁSZ tv. értelmében és a pártok gazdálkodásának ellenőrzése tekintetében a Párttv. értelmében nem rendelkezik hatáskörrel” (Abh1., Indokolás [47]).
- [73] Az Alkotmánybíróság utal az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében foglaltakra, amely szerint a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A Kp. 4. §-a szabályozza a közigazgatási jogvita fogalmát.

- [74] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben megállapította, hogy „[a] Párttv. 4. § (4) bekezdése (illetve a Párttv. egyéb rendelkezése) az Ákr. 9. §-a szerinti értelemben nem jogosítja fel az ÁSZ-t hatósági hatáskör gyakorlására, ekként az ÁSZ nem tekinthető hatóságnak az Ákr. fogalomrendszerében. A Párttv. illetve az Abh.-ban vizsgált ÁSZ tv. fent idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy az ÁSZ által folytatott ellenőrzések nem minősülnek közigazgatási hatósági eljárásnak vagy bírósági eljárásnak. Az indítványozó által kifogásolt, a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívás vonatkozásában annak döntés jellege a Párttv., valamint az Ákr. 7. § (2) bekezdése, 9. §-a és 80. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.”
- [75] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „[a]z ÁSZ által a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívás hatósági döntésnek, közigazgatási cselekménynek, közigazgatási tevékenységnek sem tekinthető, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezheti, ily módon esetében nem volt alkalmazható a Kp. 39. § (1) bekezdése sem. Tekintettel arra, hogy az Abh2.-ban kifejtettek szerint az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés közvetlenül nem eredményezi az ellenőrzött szerv szankcionálását, illetve az ÁSZ által a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívása sem tekinthető közvetlenül szankció kiszabásáról rendelkező hatósági döntésnek, hiszen annak az ÁSZ közvetlenül nem jogosult érvényt szerezni, mivel a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján jogszabály e tekintetben a hatósági értelemben vett döntéshozatalt nem az ÁSZ, hanem az adóhatóság és a Magyar Államkincstár hatáskörébe utalja, az ÁSZ által kibocsátott felhívás nem tekinthető hatósági jogkörben elfogadott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak” (Abh2., Indokolás [50]).
- [76] Az Alkotmánybíróság ezen ügyben is kiemeli, hogy „a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján kiadott ÁSZ felhívás nem teljesítése esetén az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen e tekintetben a Párttv. és egyéb jogszabályok alapján más szervek rendelkeznek intézkedési felhatalmazással, hatósági jogkörrel” (Abh2., Indokolás [53]).
- [77] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben is hangsúlyozta, hogy „[...] az indítványozó ilyen tartalmú kérelme hiányában is – szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás »közvetlen«, önálló közigazgatási perben történő vitathatóságának hiánya nem jelenti azt, hogy az ÁSZ által kibocsátott ezen fizetési felhívás ne lenne utóbb, »közvetetten« bíróság előtt vitatható” (Abh1., Indokolás [69]).
- [78] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy eddigi gyakorlatában nem tekintette közigazgatási döntésnek például az Országgyűlés fegyelmi döntését [3206/2013. (XI. 18.) AB határozat], a Nemzeti Választási Bizottság mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntését [3093/2018. (III. 26.) AB határozat], az egyetem etikai bizottságának döntését [3364/2024. (X. 8.) AB végzés], valamint a Szuverenitásvédelmi Hivatal jelentését sem [20/2024. (XI. 28.) AB határozat].
- [79] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mindazonáltal „a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg a bizonyítási rendszer kialakítása során, amelynek végső soron összességében kell megfelelnie a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének” [3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [14]; lásd még 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [80] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését érintően rögzítette, hogy a tisztességes hatósági eljárás követelményéből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Következésképpen az Alaptörvény alapján a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból fakadó követelmények az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira figyelemmel határozhatók meg [3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [34]].
- [81] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „a konkrétan kifogásolt hatósági eljárástól azok a követelmények kérhetőek számon, amelyeket a rá vonatkozó eljárási törvény vagy jogszabály kifejezetten tartalmaz; ilyenek hiányában esetlegesen az vizsgálható, hogy a jogi norma megfelel-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek [3325/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [23]–[25]]” [28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [75]].
- [82] Az Alkotmánybíróság utal azon megállapításaira is, amelyek értelmében „az Ákr. 76. §-a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének kötelezettségét csak arra az esetre írja elő, amennyiben a hatóság bizonyítási eljárást folytatott le. [...] A bizonyítási eljárás lefolytatása a közigazgatási hatósági eljárásban nem szükségszerű, arra csak akkor kerül sor, ha a döntéshozatalhoz a rendelkezésre álló bizonyítékok nem elegendőek” [3238/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [32]–[33]].
- [83] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Számvevőszék a Részjelentésben foglaltakat megküldte a felperes pártnak az észrevételezési jog biztosítása érdekében. A felperes párt élt észrevételezési jogával, melyre a Számvevőszék írásban válaszolt. A felperes párt észrevételét és az arra adott választ a 23025. sorszámú Részjelentés függeléke tartalmazza. Ezen túlmenően a MÁK határozatának alapjául szolgáló jelentés nyilvános, bárki által hozzáférhető dokumentum, következésképpen a Kincstár eljárása tekintetében nem azonosítható olyan jogsza-

bályi rendelkezés, amely ne tenné lehetővé, hogy a Számvevőszék nyilvános jelentését az általa lefolytatott hatósági eljárás során köztudomású tényként figyelembe vegye.

- [84] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg egy hatósági eljárásra irányadó bizonyítási rendszer meghatározása során, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból fakadó követelményeket az adott eljárástípus sajátosságaira tekintettel kell meghatározni, illetve önmagában a bizonyítási eljárás lefolytatásának hiánya, nem jelenti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét.
- [85] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos részjogosítványt azonosított. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsim alá tartoznak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a]z 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” {8/2020. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.) Indokolás [42]}. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy „[n]em a mérlegelés teszi alapjogi értelemben véve »tisztességessé« (méltányossá, kiegyensúlyozottá) a hatósági eljárást. A mérlegelés eredményeképpen hozott hatósági határozatot megelőző eljárás épp úgy lehet tisztességtelen vagy tisztességes, mint a mérlegelést mellőző döntést megelőző eljárás” (Abh3., Indokolás [89]).
- [86] Következésképpen arra figyelemmel, hogy a mérlegelés nem részjogosítványa a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak, a mérlegelés jogszabályi korlátozottsága alapjogi megközelítésben önmagában nem teszi az egész hatósági eljárást szükségképpen tisztességtelenné. Arra figyelemmel, hogy a mérlegelés nem részjogosítványa a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak, a Párttv. vizsgált rendelkezése vonatkozásában nem volt azonosítható alapjogkorlátozás, ily módon ennek hiányában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt lefolytatására sem került sor.
- [87] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek 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.” A *fair* avagy kiegyensúlyozott bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlattal rendelkezik. A testület által kimunkált és következetesen érvényesített alkotmányos mérce értelmében a tisztességes bírósági eljárás követelménye „az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; legutóbb: 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}.
- A *fair* bírósági eljáráshoz való jog mindazonáltal több részjogosítványból épül fel, amelyek egyike a fegyverek egyenlősége. A valamennyi peres eljárásban érvényesülő fegyveregyenlőség részjogosultságát a testület közvetlenül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére vezette vissza {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [173]–[177]}.
- [88] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben folytatott közigazgatási pert érintően felhívja a figyelmet gyakorlatának azon megállapítására, amely szerint „[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” (Abh3., Indokolás [93]). Következésképpen, amennyiben a jogalkotó valamely államigazgatási szerv számára nem, vagy korlátozott mérlegelési jogkört biztosít, önmagában nem jelenti azt, hogy ezen jogszabályi környezet alapján hozott hatósági határozat bírósági felülvizsgálata formális lenne, hiszen a tényállás megalapozottságának, az egyedi ügyre alkalmazott jogszabályok értelmezése és a hatósági döntés indokolása érdemi bírói kontroll alá vonhatók.
- [89] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulata, második és harmadik mondata vonatkozásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványt elutasította.

- [90] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság a PM rendelet 3. § a) és b) pontjait érintően az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései szerinti panaszlemez vizsgálta meg.
- [91] Az Alkotmánybíróság előjáróban visszautal a jelen határozat IV/2. pontjában (Indokolás [61] és köv.) idézett, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése terén érvényesülő gyakorlatára.
- [92] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek jogában áll jogorvoslással élni az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata meghatározza a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelményeket.
- [93] Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszer. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}.
- [94] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében követelmény a más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítása {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Közigazgatási hatósági döntések vonatkozásában a fentiek szerint csak az érdemi határozatok vonatkozásában volt követelmény az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése értelmében a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása. Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése értelmében a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A jogorvoslathoz való jog szempontjából „[...] valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. [...] Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is” {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [95] További követelményként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslat ténylegességét, vagyis azt, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, amelynek értelmében egyrészt követelmény, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét ne gátolják jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. „Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben” {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}. Végül pedig a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]; 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}. A hatósági döntések kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, azt csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának további feltétele az, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntés meghozataláról {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [96] Ezt követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta a MÁK alkotmányos jogrendben elfoglalt helyét és szerepét.
- [97] A Kincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó, olyan központi hivatal, amely különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv. A Kincstár tehát olyan, a központi végrehajtó hatalomba tartozó központi hivatal, amelyet az államháztartásért felelős miniszter irányít, az elnök vezet, és amely hatósági feladatokat és más típusú feladatokat is ellát. A MÁK közigazgatási hatósági ügyekre vonatkozó eljárásrendjére az Ákr.-en kívül a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: MÁK r.) is irányadó. A MÁK a központi költségvetésből származó támogatások visszafizetésével összefüggésben az Ákr. alapján határozatot hoz a PM rendelet 3. § a) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatás folyósításáról, valamint a PM rendelet 3. § b) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszegése esetén. Az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adóhatóságot. Következésképpen az ÁSZ fizetési felhívását követően az Áht. 75. §-a és a PM rendelet 3. §-a értelmében a MÁK köteles döntést hozni a Párttv. 4. § (2) és (4)

bekezdése szerinti esetben a pártnak a központi költségvetésből járó támogatás csökkentéséről, illetve, amennyiben a párt határidőben nem fizet, úgy a MÁK az adóhatóságot megkeresi. A MÁK döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak.

- [98] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott PM rendelet 3. § a) és b) pontját a nemzetgazdasági miniszter irányítása alá tartozó egyes központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 5/2025. (III. 7.) NGM rendelet 5. §-a 2025. március 8-ai hatállyal hatályon kívül helyezte, azonban a bírói kezdeményezés szerint alaptörvény-ellenes rendelkezést ez a rendelet is változatlanul tartalmazza a 3. §-ban.
- [99] A PM rendelet bírói kezdeményezéssel támadott rendelkezése először a nemzetgazdasági miniszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 55/2016. (XII. 21.) NGM rendeletben jelent meg (annak a 29/2017. (X. 6.) NGM rendelettel történő módosítása után). Azóta a rendelkezést változatlan tartalommal vették át az azonos tárgykörben született, egymás helyébe lépő miniszteri rendeletek, sorrendben: 49/2017. (XII. 29.) NGM rendelet; 16/2018. (XII. 19.) PM rendelet; 20/2019. (XII. 19.) PM rendelet; 22/2020. (XII. 30.) PM rendelet; 21/2021. (XII. 29.) PM rendelet; 10/2022. (XII. 16.) PM rendelet) majd a támadott 12/2023. (XII. 28.) PM rendelet, végül a jelenleg is hatályos 5/2025. (III. 7.) NGM rendelet. A jogszabályi környezet tehát lényegében változatlan volt a hasonló kérdést vizsgáló Abh1. és Abh2. megszületésének idején is.
- [100] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a PM rendelet a Kincstárra telepít intézkedési kötelezettséget a Párttv. alapján, amikor megállapítja, hogy ha törvény vagy kormányrendelet központi költségvetésből juttatott támogatás jogszabálysértés esetén történő csökkentését, valamint ugyanezen jogszabálysértés miatt ennek megfelelő mértékű összeg központi költségvetésbe történő befizetését írja elő, a MÁK a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatást folyósít, valamint a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszegése esetén, az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adóhatóságot. A Kincstárnak a támogatás csökkentett összegű folyósításáról, valamint az adóhatóság megkereséséről szóló határozatai feltételekhez kötött jogalkalmazói döntésnek minősülnek, amely során a jogalkotó nem állapított meg mérlegelési jogkört a Kincstár számára.
- [101] Az Alkotmánybíróság – visszautalva a IV/2. pontban foglaltakra – a PM rendelet támadott rendelkezése vonatkozásában is rögzíti, hogy a mérlegelés nem részjogosítványa a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak, ezért a PM rendelet 3. § a) és b) pontjai tekintetében nem volt azonosítható alapjogkorlátozás, ily módon ennek hiányában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt lefolytatására sem került sor.
- [102] Mindazonáltal a MÁK-nak nemcsak a Párttv. 4. § (4) bekezdése értelmében kiadott ÁSZ felhívás alapján, hanem az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 8/A. §-a alapján is intézkedési, azaz hatósági jogkörben döntéshozatali kötelezettsége van a pártoknak járó támogatások visszatartása vonatkozásában, valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 60/A. §-a alapján is mérlegelési jogkör nélküli döntéshozatali kötelezettsége van. Utóbbi összefüggésben az Alkotmánybíróság már utalt arra, hogy „[a]z államháztartási jog egyik – ám kivételt tűrő – jellemzője, hogy kötött szabályokból áll, amelyek mérlegelési mozgásteret csak kevés esetben tartalmaznak” (Abh3., Indokolás [90]).
- [103] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 29. § (1) bekezdés 1. pontja értelmében a végrehajtási eljárásban végrehajtható okiratnak minősül a fizetési kötelezettséget megállapító, véglegessé vált hatósági döntés, valamint a 8. pont alapján az adók módjára behajtandó köztartozás esetén a behajtást kérő megkeresése. Következésképpen az ÁSZ jelentése az Avt. alapján nem vonható a végrehajtási eljárás alapját képező végrehajtható okirat fogalma alá, hiszen a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján a fizetési kötelezettséget a Kincstár állapítja meg hatósági határozatában, illetve a behajtást kérőnek is a Kincstár minősül.
- [104] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény nem határozza meg a bírósági felülvizsgálat eredményére alapozott jogkövetkezményt, ezért azt az Országgyűlés az eljárási törvényekben szabadon állapíthatja meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogkövetkezmény Alaptörvényből következő feltétele, hogy alkalmas legyen a feltárt jogsértés orvoslására, amely tekintetében a kasszáció és a reformáció egyaránt alkalmas {3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [105] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy gyakorlata szerint „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 korláto-

zottan 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. [...] A nem mérlegelési jogkörben hozott kincstári határozat bírósági felülvizsgálatának is meg kell felelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt elvárásoknak [...]” (Abh3., Indokolás [100]).

[106] Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően kiemeli, hogy az Avt. 24. §-a alapján a végrehajtási eljárás során végrehajtási kifogással élhet az, akinek a végrehajtás jogát, vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a MÁK, vagy az adóhatóság konkrét ügyekben hozott határozatainak bírósági felülvizsgálata során született bírósági határozatokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve a 27. §-a alapján kezdeményezett alkotmányjogi panasz eljárásokban is megvizsgálhatja.

[107] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a PM rendelet 3. § a) és b) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései vonatkozásában is elutasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2545/2025.

