

SZEGEDI TÖRVÉNYSZÉK

Az ügy száma: 103.K.700.879/2025/13.

A felperes:

[REDACTED] Alapítvány 2025 NOV 21.

A felperes képviselői:

[REDACTED] egyéni ügyvéd

Az alperes:

[REDACTED] Kormányhivatal

Az alperes képviselője:

[REDACTED] kamarai jogtanácsos

Az ügy tárgya:

köznevelési intézmény hatósági nyilvántartásba vételével kapcsolatos közigazgatási jogvita

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/ 03 09.5 - 0 / 2025
2025 NOV 21.	
POSTAI	EGYEB
Periany:	Melléklet:
1	D

V é g z é s:

A bíróság az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban: Nkt.) 21. § (2) bekezdése második mondata Alaptörvénybe ütközésének és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, az alaptörvényellenességének megállapítását és e jogszabályi rendelkezés megsemmisítését.

A bíróság kezdeményezi továbbá az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés általános és a Szegedi Törvényszék 103.K.700.879/2025. ügyszám alatt folyamatban lévő perében történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A bíróság az eljárást felfüggeszti.

E végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Tényállás

A felperesi közhasznú alapítvány 2025. április 30-án az általa alapított [REDACTED] Óvoda és Általános Iskola (a továbbiakban: Intézmény) hatósági nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet nyújtott be az alpereshez. A kérelemben megjelölte, hogy az Intézmény alapfeladatai: óvodai nevelés, általános iskolai nevelés-oktatás, valamint a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése, iskolai nevelése-oktatása, akik a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral küzdenek. A kérelem szerint az Intézmény székhelyén 2024. novembere óta működik az

amely sajátos nevelési igényű gyermek felzárkóztatását és fejlesztését végzi. A jelentkezők száma hétről hétre nő, amely jelzi, hogy erre a tevékenységre városszerte egyre nagyobb szükség van.

Az alperes a hatósági eljárás során a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 21. § (2) bekezdésére figyelemmel megkereste a belügyminisztert mint köznevelésért felelős minisztert (a továbbiakban: miniszter) a magánfenntartású köznevelési intézmény nyilvántartásba vételéhez szükséges szakvélemény kiadása érdekében.

A miniszter a 2025. május 15-én kelt [REDACTED] számú szakvéleményében nem járult hozzá az intézmény nyilvántartásba vételéhez. Rögzítette, hogy a Köznevelési Információs Rendszer adatai alapján megállapítható, hogy [REDACTED] jelenleg 13 – különböző fenntartású – óvoda működik összesen 5537 fő felvehető gyermeklétszámmal, és 4485 fő tényleges gyermeklétszámmal, tehát a városban jelenleg 1052 üres óvodai férőhely érhető el. Továbbá a településen 32 – különböző fenntartású – általános iskola működik összesen 16029 fő felvehető tanulói létszámmal, és 10666 fő tényleges tanulói létszámmal, vagyis a városban jelenleg 4626 szabad általános iskolai férőhely található. Figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a csökkenő gyermeklétszám miatt tudomása szerint [REDACTED] városa is éppen átalakítja az óvodai feladatot ellátó intézményrendszerét, nem indokolt egy új intézmény létesítése.

Az alperes a 2025. május 16-án kelt [REDACTED] ügyiratszámú végzésével a felperes kérelmét visszautasította, majd a felperes keresete alapján a 2025. július 1-jén kelt [REDACTED] ügyiratszámú határozatával a visszautasító végzést visszavonta és a felperesi kérelmet a miniszter szakvéleményében foglaltakra figyelemmel elutasította, megállapítva, hogy a nyilvántartásba vétel jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik. Hivatkozott arra, hogy az Nkt. 21. § (2) bekezdésének rendelkezéséből az következik, hogy a hatóságnak nincs mérlegelési jogköre arra vonatkozóan, hogy eltérjen a miniszteri szakvéleményben foglaltaktól és a nyilvántartásba bejegyezzen olyan magán intézményt, amely a köznevelésért felelős miniszter szakvéleménye szerint nem szükséges a köznevelési feladatok ellátásához.

Kereset

A felperes – az alperesi végzéssel szemben előterjesztett, és annak visszavonását követően a helyébe lépő határozattal szemben is fenntartott – keresetében kérte, hogy az bíróság az alperes döntését semmisítse meg és az alperest kötelezze új eljárás lefolytatására. Álláspontja szerint az Nkt. 21. § (2) bekezdésében szereplő, a miniszter szakvéleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettség szakhatósági kijelölésnek minősül, ebből következően a bíróságnak a miniszteri szakvéleményt érdemben felül kell vizsgálnia. Vitatta a miniszter szakvéleményében foglaltakat annak megalapozatlanságát állítva. Véleménye szerint a szakvéleménynek nem egyszerűen a férőhelyek, hanem a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók számára megfelelő férőhelyek számát kellett volna vizsgálnia kitérve arra is, hogy a jelenleg rendelkezésre álló intézményekben biztosítva vannak-e a különböző sajátos nevelési igényű gyerekek neveléséhez-oktatásához előírt feltételek: pedagógiai asszisztens, eszközhasználat biztosítása, plusz idő biztosítása, pedagógiai megsegítés, megfelelő négyzetméter/gyerek, kis létszámú osztályok, szakirányú gyógypedagógusok stb. Hivatkozott több alapjog megsértésére. Kérte, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság előtt az Nkt. 21. § (2) bekezdés második mondatában foglalt jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását.

Védirat

Az alperes védiratában a határozatában foglalt indokokkal egyezően kérte a felperes keresetének elutasítását. Hangsúlyozta: a miniszter hozzájárulása hiányában az Nkt. 21. § (2) bekezdésében foglaltak alapján nincs lehetőség az Intézmény nyilvántartásba vételéhez. A határozat alapját képező szakvélemény az Oktatási Hivatal által készített, tényszerű, objektív adatokon alapuló jelentés alapján készült.

A bíróságnak a perben a következő kérdésben kell dönten:

A bíróságnak a perben abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy jogszerűen utasította-e el az alperes a felperes által előterjesztett, magán köznevelési intézmény nyilvántartásba vételére irányuló kérelmét arra tekintettel, hogy a miniszter nem járult hozzá az intézmény nyilvántartásba vételéhez. Az ügy elbírálása során alkalmazni kell(ene) az Nkt. 21. § (2) bekezdését, ezen jogszabályi rendelkezéstől függ az ügy érdemi eldöntése.

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

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

X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

XVI. cikk

(1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Ez a jog – az élethez való jog kivételével – minden más alapvető jogot megelőz. (...)

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) – kihirdette: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet – indítvánnyal érintett rendelkezései:

13. Cikk

1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a művelődéshez. Egyetértenek abban, hogy az iskolai nevelésnek az emberi személyiség és az emberi méltóság érzetének teljes kifejlesztésére, az emberi jogok és alapvető szabadságok iránti tisztelet megerősítésére kell irányulnia. Egyetértenek továbbá a részes államok abban is, hogy az iskolai nevelésnek minden személyt képessé kell tennie arra, hogy hasznos szerepet töltsön

be a szabad társadalomban, előmozdítsa a megértést, türelmet és barátságot, valamennyi nemzet, valamint minden faji, népi és vallási csoport között és támogassa az Egyesült Nemzeteknek a béke fenntartása érdekében kifejtett tevékenységét.

(...)

3. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat, hogy tiszteletben tartják a szülőknek, illetőleg adott esetben a törvényes gyámoknak a szabadságát arra, hogy a hatóságok által létesített iskola helyett az állam által megállapított vagy jóváhagyott minimális iskoláztatási követelményeknek egyébként megfelelő más iskolákat válasszanak gyermekeik számára, és hogy gyermekeik vallási és erkölcsi nevelését saját meggyőződésükkel összhangban biztosítsák.

4. E cikk egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az csorbítaná az egyéneknek és jogi személyeknek a jogát oktatási intézmények létesítésére és igazgatására, mindenkor azzal a feltétellel, hogy az e cikk 1. bekezdésében meghatározott elveket tiszteletben tartják és hogy az ilyen intézményekben nyújtott oktatás az állam által meghatározott minimális követelményeknek megfelel.

Releváns jogszabályi rendelkezés:

Nkt. 21. § (2) A köznevelési intézményt költségvetési szerv esetében a kincstár, a tankerületi központ, a Magyarországon nyilvántartásba vett vagyongazdálkodó alapítvány fenntartásában működő felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény, az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény esetében a hivatal, más esetben a köznevelési intézmény székhelye szerint területileg illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóság veszi nyilvántartásba. A magán köznevelési intézmény, a nemzetiségi önkormányzat által, továbbá az egyházi jogi személy által fenntartott köznevelési intézmény akkor vehető nyilvántartásba és a nyilvántartásban alapfeladatának jogszabály szerinti megnevezése és feladatellátási helye akkor módosítható, ha a köznevelésért felelős miniszter szakvéleménye alapján az adott intézmény, feladatellátási hely, alapfeladat szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez.
(...)

Az Nkt. 21. § (2) bekezdése főbb módosításainak áttekintése

Az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2019. július 26-tól 2019. december 31-ig hatályos szövege akként rendelkezett, hogy a köznevelési intézmény nyilvántartásba vételét az alapító okirat, a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény esetében a szakmai alapidokumentum, továbbá – ha a fenntartó a tevékenységet nem jogszabály felhatalmazása alapján látja el – a köznevelési közszolgálati tevékenység folytatására jogosító okirat, a köznevelési intézmény képviselőjére jogosult személy nevének és képviselőjének jogosultságát igazoló dokumentum, az állandó székhely meglétét igazoló okirat megküldésével, kell kérelmezni. A kérelmet költségvetési szerv esetén a törzskönyvi nyilvántartást vezető szervnél, a tankerületi központ és az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény esetében a hivatalnál, más esetben a köznevelési intézmény székhelye szerint illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóságnál kell teljesíteni. *A nem állami szerv által alapított intézmény nyilvántartásba vétele során figyelembe kell venni a 75. § (1) bekezdés szerinti jelentésben foglaltakat.*

Az Nkt. 21. § (2) bekezdése nem állami szerv által alapított intézmény nyilvántartásba vétele esetére a fentiek alapján 2020. január 1-jét megelőzően nem írta elő a miniszter szakvéleményének beszerzését, a kérelem elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.)

Korm. rendelet 38/A. § szerinti szervnek – 2020. május 12. napjáig a fővárosi és megyei kormányhivatal köznevelési feladatkörében eljáró megyeszékhely szerinti járási hivatalának, Pest megye területére kiterjedő illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának, Budapest területére kiterjedő illetékességgel Budapest Főváros Kormányhivatalának V. Kerületi Hivatalának – a nyilvántartásba vételről való döntés során figyelembe kellett venni az Nkt. 75. § (1) bekezdés szerinti jelentésben foglaltakat.

Az Nkt. 75. § (1) bekezdése ezen időszakban (2018. április 1-től 2022. május 24-ig) hatályos rendelkezése szerint az oktatásért felelős miniszternek a köznevelési közszolgálati feladatok megszervezéséhez szükséges döntései előkészítése céljából a hivatal tankerületi központ illetékességi területe szerinti bontásban, fenntartó típusonként évente jelentést készít az oktatásért felelős miniszter számára a KIR-ben rendelkezésre álló adatok felhasználásával a nevelési-oktatási intézményi férőhelyek és a nevelésben-oktatásban részt vevő gyermekek, tanulók létszámának alakulásáról. A jelentést az oktatásért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni.

Az Nkt. 21. § (2) bekezdését 2020. január 1-jétől módosította a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló 2019. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.1) 77. § (15) bekezdése.

Az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2020. január 1-től 2020. július 21-ig hatályos rendelkezése szerint a köznevelési intézményt költségvetési szerv esetében a kincstár, a tankerületi központ vagy az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény esetében a hivatal, más esetben a köznevelési intézmény székhelye szerint területileg illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóság veszi nyilvántartásba. A magán köznevelési intézmény akkor vehető nyilvántartásba és a nyilvántartásba vétele akkor módosítható, ha az *oktatásért felelős miniszter szakvéleménye alapján alkalmas a köznevelési alapfeladat-ellátás megszervezésére.* (...)

A Módtv.1 77. §-ra vonatkozó végső előterjesztői indokolása szerint a törvény az Nkt.-ra vonatkozó, a szakképzési rendszer különválásával összefüggő, valamint az ehhez kapcsolódó, köznevelési feladatok és intézmények rendszerét érintő szövegpontosító és hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz. A módosítás az oktatásért felelős miniszter szakvéleményének beszerzését írta elő, a nyilvántartásba vétel feltétele 2020. január 1-től 2020. július 21-ig az volt, hogy az intézmény ezen szakvélemény alapján *„alkalmas a köznevelési alapfeladat-ellátás megszervezésére”*.

Az Nkt. 21. § (2) bekezdését 2020. július 22-jétől módosította a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2020. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.2) 9. §-a.

Az Nkt. 21. § (2) bekezdés 2020. július 22-től 2022. május 24-ig hatályos rendelkezése szerint a köznevelési intézményt költségvetési szerv esetében a kincstár, a tankerületi központ, az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény esetében a hivatal, más esetben a köznevelési intézmény székhelye szerint területileg illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóság veszi nyilvántartásba. A magán köznevelési intézmény akkor vehető nyilvántartásba és a nyilvántartásban alapfeladatának jogszabály szerinti megnevezése és feladatellátási helye akkor módosítható, ha az *oktatásért felelős miniszter szakvéleménye alapján az adott intézmény, feladatellátási hely, alapfeladat szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez.* (...)

A Módtv.2 9 §-ra vonatkozó végső előterjesztői indokolása szerint a módosítás a köznevelési intézmény nyilvántartásba vételének szabályait, továbbá alapító okiratának, szakmai alapidokumentumának tartalmi elemeit pontosítja a köznevelési és szakképzési rendszer szétválásával és a köznevelés területén továbbműködő szakmai nevelést-oktatást nyújtó intézményekkel (szakgimnázium, szakiskola) összefüggésben a köznevelési intézmények sajátosságainak figyelembevételével.

A nyilvántartásba vétel feltétele tehát 2020. január 1-től 2020. július 21-ig az volt, hogy az intézmény a miniszteri szakvélemény alapján „*alkalmas a köznevelési alapfeladat-ellátás megszervezésére*”, 2020. július 22-től pedig az, hogy „*szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez*”.

A 2022. évi országgyűlési választásokat követően létrejövő Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet rendelkezett, amelynek 66. § (1) bekezdés 29. pontja értelmében a belügyminiszter a Kormány köznevelésért felelős tagja, tehát a köznevelési ágazat irányítása a 2022. május 25. napjától a Belügyminisztériumhoz került. 2022. május 25-től „az oktatásért felelős miniszter” megnevezést a „köznevelésért felelős miniszter”-re módosította az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról szóló 2022. évi IV. törvény 121. § (a) pontja. Ezt követően a jogszabályi rendelkezés több ízben módosult a vizsgált „*a köznevelésért felelős miniszter szakvéleménye alapján az adott intézmény, (...) szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez*” fordulat érintése nélkül.

A bíróság álláspontja az ügy érdemében – az Nkt. 21. § (2) bekezdés alaptörvény-ellenessége és nemzetközi szerződésbe ütközése

Normavilágosság - Alaptörvény B) cikk

Az Nkt. 21. § (2) bekezdése alapján a magán köznevelési intézmény alapítása esetén a miniszter arról foglal állást, hogy az intézmény szükséges-e a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez. Az Nkt. sem a hivatkozott 21. § (2) bekezdésében, sem más rendelkezéseiben nem tartalmaz szempontrendszert vagy értelmezést segítő rendelkezést arra nézve, hogy mikor „szükséges” az adott intézmény a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez.

Az Nkt. 75. § (1) bekezdése első mondata értelmében a köznevelésért felelős miniszternek a köznevelési közszolgálati feladatok megszervezéséhez szükséges döntései előkészítése céljából a hivatal tankerületi központ illetékességi területe szerinti bontásban, fenntartó típusonként évente jelentést készít a köznevelésért felelős miniszter számára a fenntartói és intézményi tanulmányi rendszerekben és a KIR-ben rendelkezésre álló adatok felhasználásával a nevelési-oktatási intézményi férőhelyek és a nevelésben-oktatásban részt vevő gyermekek, tanulók létszámának alakulásáról. Az Nkt. 75. § (1) bekezdéséből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy az Nkt. 21. § (2) bekezdése szerinti szakvéleményben a férőhely és létszámadatok alapján állapítandó meg, hogy az intézmény szükséges-e a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez. Rámutat a bíróság, hogy a jelenleg hatályos szabályozástól eltérően az Nkt. 21. § (2) bekezdésének 2020. január 1-jét megelőzően hatályos szövege kifejezetten előírta az Nkt. 75. § (1) bekezdés szerinti jelentésben foglaltak figyelembevételét, azonban az nem következett a megfogalmazásból, hogy emellett más szempontokat ne lehetett volna figyelembe venni.

A túl általános megfogalmazás miatt nem lehet bírói jogértelmezéssel a „szükségesség” tartalmát, vizsgálatának szempontjait meghatározni, így nem vonható le az a következtetés sem, hogy a „szükségesség” az ügy egyedi körülményei alapján, adott esetben az érintett gyermekek speciális igényeinek figyelembevételével vizsgálandó.

Az, hogy a miniszter egy személyben, jogszabályban meghatározott konkrét szempontrendszer nélkül adja ki – a túl általános megfogalmazást tartalmazó – Nkt. 21. § (2) bekezdése szerinti állásfoglalását, amellyel lényegében eldönti a hatósági ügy mikénti elbírálását, a bíróság álláspontja szerint önkényes döntésre ad lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság a 24/2013. (X. 4.) AB határozatában rögzítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni” {Indokolás [49]; illetve: 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alkotmánybíróság a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban kiemelte, hogy a szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra (Indokolás [11]).

A bíróság megítélése szerint az Nkt. 21. § (2) bekezdés „szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez” fordulata a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság elvét.

Jogorvoslathoz való jog – Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog alapvetően a másodfokú döntéshez – fellebbezéshez – való jogot jelenti. Ennek „lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni.” {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}

Az Alkotmánybíróság értelmezésében „a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előjárói döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni.” {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}

Az alperes döntése nem vitásan hatósági döntés, amelyre az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog kiterjed. Az alperes elutasító döntését a perbeli esetben a miniszter Nkt. 21. § (2) bekezdésén alapuló szakvéleménye eredményezte.

Az Nkt. 77. § (1) bekezdése értelmében a köznevelésért felelős miniszter e törvényben meghatározottak szerint ellátja a köznevelés ágazati irányítását. A köznevelésért felelős

miniszter ágazati irányító hatásköre kiterjed e törvény hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre, függetlenül attól, hogy a tevékenységet milyen intézményben, szervezetben látják el, vagy ki az intézmény fenntartója.

A miniszter a hivatkozott szakvéleményt nem hatósági, szakhatósági hatáskörben, hanem a köznevelés ágazati irányításának ellátására vonatkozó – az Nkt. 77. § (1) bekezdésében meghatározott – jogkörében, mint a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez szükséges döntések meghozatalára feljogosított személy adja ki.

A bíróság álláspontja szerint az Nkt. 21. § (2) bekezdése második mondata kiüresíti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot. Az intézmény alapítója mint kérelmező ugyanis nem kerül abba a helyzetbe, hogy a nyilvántartásba vételre irányuló hatósági eljárásban hozott döntéssel szembeni jogorvoslati kérelme alapján a bíróság érdemben felülvizsgálhassa a miniszter szakvéleményében foglaltakat. Az, hogy egyetlen személy: a miniszter a köznevelési feladatellátás megszervezéséhez – meg nem határozott szempontok alapján – szükségesnek tart-e egy intézményt, nem vitatható érdemben sem szakmai érvek, sem az intézmény hiánypótló szerepét, szükségességét alátámasztó bizonyítás útján. A hatósági jogkörben eljáró alperesnek a „szükségességet” nem kell megvizsgálnia, e körben a tényállást nem kell tisztáznia, csak a miniszter e tárgyban kiadott szakvéleményét szerzi be, amelyhez kötve van. Figyelemmel arra, hogy a hatósági eljárásnak nem képezi tárgyát, hogy az intézményre ténylegesen szükség van-e, ez kívül esik a jogorvoslati eljárás keretein is. A jelen szabályozási környezetben a nyilvántartásba vétel és az e tárgyban hozott hatósági döntés jogszerűsége szempontjából nincs relevanciája, hogy a különböző sajátos nevelési igényű gyerekek neveléséhez-oktatásához előírt feltételek ténylegesen rendelkezésre állnak-e az adott településen, a köznevelési feladat speciális igényeiknek is megfelelően ellátott-e, a gyermekek legfőbb érdekét nem szolgálja-e jobban az alapított új iskola. Az alperesi határozat jogszerűsége szempontjából jelen jogszabályi környezetben annak van jelentősége, hogy a miniszter állásfoglalásának megfelelő döntést hozott-e a hatóság, ekként a nyilvántartásba vétel feltétele fennáll-e, a miniszter azonban nem kötelezhető arra, hogy más szempontok figyelembevételével adjon szakvéleményt. Mindebből következően a jogorvoslati eljárás során a miniszteri állásfoglalásból fakadó sérelem nem orvosolható, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik.

Tanszabadság, oktatáshoz való jog – Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés, Egyezségokmány 13. cikk 1., 3., 4. pontjai

Az oktatáshoz való jog egyaránt magában foglalja a tanulás szabadságát és a tanítás szabadságát, ezen a területen az állam negatív tartalmú kötelezettségei dominálnak. A jogalkotó egyebek között úgy gondoskodott arról, hogy a köznevelési rendszerben minél teljesebb körben érvényre juthasson az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében rögzített tanulás, illetve tanítás szabadsága, hogy lehetővé tette a nem állami intézmények alapítását. A nem állami köznevelési intézmények léte azonban túlmutat azon a szemponton, hogy az intézményeknek szükségesnek kell lenniük a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez, ez a feltétel a tanítás, tanulás szabadságának aránytalan korlátozását valósítja meg. Amennyiben a miniszter nemleges állásfoglalásához és az intézmény létrejöttének megakadályozásához vezet az, ha a létszám- és férőhelyadatok alapján a köznevelési közfeladat-ellátás az intézmény alapítása nélkül is megszervezhető, a szabad iskolaalapítás még akkor sem érvényesülhet, ha a gyermekek legfőbb érdekének és a felmerülő sajátos körülményeknek megfelelően ténylegesen nem valósul meg a köznevelési közfeladat ellátása, és van olyan személy, aki a feladatot a helyi igényeknek és a gyermekek érdekeinek megfelelően el kívánja látni.

A Egyezségokmány 13. cikk 4. pontjából – ugyanezen cikk 1. és 3. pontjára is figyelemmel – következik, hogy az egyezmény biztosítja az egyéneknek és jogi személyeknek a jogát oktatási intézmények létesítésére és igazgatására azzal a feltétellel, hogy az egyezményben foglalt elveket tiszteletben tartják és hogy az ilyen intézményekben nyújtott oktatás az állam által meghatározott minimális követelményeknek megfelel.

Ezt támasztja alá az Egyezségokmányban rögzített szerződési kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzését végző Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) által 1999. december 8-án kibocsátott, az oktatáshoz való jogról (az Egyezségokmány 13. cikke) készített 13. számú elemzése (General Comment E/C.12/1999/10, a továbbiakban: 13. számú elemzés). Ennek 30. pontja hangsúlyozza, hogy a 13. cikk (4) bekezdése szerint mindenki, beleértve a nem állampolgárokat is, szabadon alapíthat és irányíthat oktatási intézményeket. Ez a szabadság kiterjed a „szervezetekre”, azaz jogi személyekre vagy jogi személyiségű szervezetekre is. Magában foglalja az összes típusú oktatási intézmény – beleértve az óvodákat, egyetemeket és felnőttképzési intézményeket – alapításának és irányításának jogát. Továbbá a 29. pontja rögzíti, hogy a 13. cikk (3) bekezdésének második eleme a szülők és gondviselők szabadsága, hogy gyermekeik számára az állami iskoláktól eltérő iskolákat válasszanak, feltéve, hogy az iskolák megfelelnek „az állam által megállapított vagy jóváhagyott minimális oktatási színvonalnak”. Ezt a kiegészítő rendelkezéssel, a 13. cikk (4) bekezdésével együtt kell értelmezni, amely megerősíti „az egyének és szervezetek szabadságát oktatási intézmények létrehozására és irányítására”, feltéve, hogy az intézmények megfelelnek a 13. cikk (1) bekezdésében meghatározott oktatási céloknak és bizonyos minimumszabványoknak.

A bíróság álláspontja szerint az Egyezségokmány 13. cikk 4. pontjába ütközik, ha az Nkt. 21. § (2) bekezdése alapján ezen jogával csak abban az esetben élhet az egyének vagy jogi személy, ha az intézmény a miniszter megítélése szerint *„szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez”*. Ez ugyanis elzárja az egyéneket és jogi személyeket attól, hogy az Egyezségokmány 13. cikk 4. pontja által biztosított jogukkal élve oktatási intézményt létesítsenek abban az esetben, ha a miniszter – a jogszabályban konkrétan meg sem határozott szempontok alapján – nem állapítja meg a fentiek szerinti szükségességet, elzárva az egyéneket és jogi személyeket attól, hogy a helyben felmerült igényeknek megfelelő, adott esetben hiánypótló vagy jobb színvonalú intézményt hozzanak létre a meglévőknél, ami sérti az Egyezségokmány fenti rendelkezése szerinti jogait.

A 13. számú elemzés 45. pontja szerint erős vélelem áll fenn az oktatáshoz való joggal, valamint a szerződésben foglalt egyéb jogokkal kapcsolatban hozott bármely visszalépést jelentő intézkedés megengedhetetlenségéről. A bíróság álláspontja szerint az Egyezségokmány 13. cikk 4. pontja vonatkozásában az Nkt. 21. § (2) bekezdése 2020. július 22-től hatályos *„szükséges a köznevelési közfeladat-ellátás megszervezéséhez”* fordulata visszalépést jelent a korábban hatályos *„alkalmas a köznevelési alapfeladat-ellátás megszervezésére”* fordulathoz képest, mivel minden oktatási intézmény, így az alapfeladat-ellátásra alkalmas intézmények esetében is *„szükségességhez”* köti az intézmény létesítésének lehetőségét.

Gyermekek jogai - Alaptörvény XVI. cikk

„Az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. A XVI. cikk (1) bekezdése a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát deklarálja, a (2) bekezdés biztosítja a szülők számára

a jogot a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására, míg a (3) bekezdés értelmében a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, mely kötelezettség magában foglalja a gyermekük taníttatását is. Az Alaptörvény XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdései egymással összefüggő egységet alkotnak, melynek középpontjában a gyermek legjobb érdeke áll, a XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, melynek biztosítása a XVI. cikk (2) bekezdése értelmében elsődlegesen a szülők kötelezettsége. »A szülők neveléshez való joga két irányból is korlátozott: egyfelől a gyermeküknek adandó nevelés megválasztása során a szülők nem élveznek korlátlan szabadságot, és a nevelés keretében kizárólag olyan döntések meghozatalát védi és támogatja az Alaptörvény, amely a gyermek legjobb érdekével összhangban áll, azaz a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságok tartalmi korlátja a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdeke. Másfelől pedig a szülők neveléshez való jogának korlátja a XVI. cikk (3) bekezdése szerinti gondoskodási kötelezettség, mely magában foglalja a gyermek taníttatásának kötelezettségét is.« {9/2021. (III. 17.) AB határozat Indokolás [66]}. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tehát speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam.” {20/2022. (X. 13.) AB határozat, indokolás [22]}

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában utalt arra is, hogy „az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa” {3142/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [27], 9/2019. (III. 22.) AB határozat indokolás [78]}.

A bíróság megítélése szerint nem felel meg a gyermekek legfőbb érdekeinek, és nem segíti elő a megfelelő fejlődésüket az a szabályozás, amely adott esetben a gyermekek érdekeit középpontba helyező, speciális igényeiket kielégítő, fejlődésüket szolgáló iskola létrejöttét önmagában arra tekintettel megakadályozhatja, hogy a köznevelési feladat megszervezéséhez az intézmény az ágazati irányító szerint – adott esetben pusztán az egyedi sajátosságokat figyelembe nem vevő létszám- és férőhelyadatok alapján – nem szükséges, figyelem nélkül arra, hogy az érintett gyermekek megfelelő fejlődését nem szolgálja-e jobban az adott intézmény a más módon történő feladatellátásnál, és figyelem nélkül arra is, hogy az adott köznevelési feladat ellátása a konkrét helyzetben ténylegesen, megfelelően biztosított-e.

A bíróság az eljárást felfüggesztette és az Alkotmánybíróságnál egyedi normakontroll eljárást kezdeményez az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének b) és f) pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése, 32. § (2) bekezdése, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 32. §-a, 34. § b) pontja alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja, 131. § (1), (3) bekezdései alapján.

Záró rész

A Szegedi Törvényszék a fenti indokok alapján az Nkt. 21. § (2) bekezdése alaptörvényellenessége megállapítását, e rendelkezés megsemmisítését [Abtv. 41. § (1) bekezdése] és egyedi, valamint általános alkalmazási tilalmának elrendelését [Abtv. 45. § (4) bekezdése] kéri.

Az általános alkalmazási tilalom kimondását a bíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből származó jogbiztonság követelménynek érvényesülése érdekében kéri az Alkotmánybíróságtól.

A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Szeged, 2025. november 17.

Dr. Ágoston Eszter s. k.
a tanács elnöke

