



...

A KÚRIA

mint felülvizsgálati bíróság

ítélete

Az ügy száma:

Kfv.V.35.275/2025/12.

A tanács tagjai:

dr. Darák Péter a tanács elnöke

Ságiné dr. Márkus Anett előadó bíró

dr. Márton Gizella bíró

dr. Demjén Péter bíró

dr. Stefancsik Márta bíró

A felperes:

Magyar Szocialista Párt

(cím1)

A felperes jogi képviselője:

Steiner és Kuthán Ügyvédi Iroda

(eljáró ügyvéd: dr. Kuthán Viktória

cím2)

Az alperes:

Magyar Államkincstár

(cím3)

Az alperes jogi képviselője:

dr. Sós Tamás kamarai jogtanácsos

Az alperesi érdekelt:

Állami Számvevőszék

(cím4.)

Az alperesi érdekelt jogi képviselője:

dr. Bordás Ádám kamarai jogtanácsos

A per tárgya:

tiltott kampánytámogatás

közigazgatási jogvita

jogkövetkezményei tárgyában indult

A felülvizsgálati kérelemmel élő fél:

a felperes (42. szám alatt)

A felülvizsgálni kért jogerős határozat:

Fővárosi Törvényszék

2025. szeptember 10. napján kelt

104.K.701.093/2024/40. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.093/2024/40. számú ítéletét megváltoztatja, az alperes ÁÖAF/262-2/2024. és ÁÖAF/262-3/2024. számú határozatait megsemmisíti és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 599.440 (ötszázkilencvenkilencezer-négyszáznegyven) forint elsőfokú perköltséget.

A feljegyzett 60.000 (hatvanezer) forint kereseti illeték és 140.000 (száznegyvenezer) forint felülvizsgálati illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás és az ügy előzménye

[1] A 2022. évi országgyűlési képviselő-választásokon a felperes, a Demokratikus Koalíció, a Párbeszéd Magyarországért Párt, a Momentum Mozgalom, az LMP és a Jobbik Magyarországért Mozgalom a hatpárti összefogás (a továbbiakban: Hatpárti összefogás) részeként indultak, egy pártokon kívüli szervezet, a Mindenki Magyarországa Mozgalom (a továbbiakban: MMM) elnökének részvételével közös országos listát állítottak; az MMM elnöke a Hatpárti összefogás miniszterelnök-jelöltje volt. Az MMM elnöke másik két közjogi pozíciót is betöltött, polgármesterként és egyéni képviselőjelöltként. Párhuzamosan az országgyűlési választásokkal országos népszavazást is tartottak. A Hatpárti összefogás a választásokon közös kampányt folytatott, amely többek között abban nyilvánult meg, hogy közös kampánytanáccsal rendelkeztek, valamint közös kampányrendezvényekkel, közös plakátokkal, közös logóval és egységes választási szlogenekkel jelentek meg a nyilvánosság előtt. A kampánytanács rendszeresen, hetente több alkalommal ülésezett; a feladata a kampány megszervezése és operatív lebonyolítása volt.

[2] A Hatpárti összefogás a közös kampány lebonyolításához az MMM-től mint jogi személytől nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásban részesült azzal, hogy az MMM a választási kampány során az érintett pártok helyett és érdekében finanszírozta a kampánytevékenységet.

[3] Az Állami Számvevőszék (a perben és a továbbiakban: alperesi érdekelt vagy ÁSZ) a 2022. évi országgyűlési képviselő-választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolását ellenőrizte a Hatpárti összefogásban érintett pártoknál. Az ellenőrzési jogkör alapja az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 5. § (11) bekezdés a) pontja, amelynek értelmében az ÁSZ – törvény rendelkezéseinek megfelelően – törvényességi szempontok szerint ellenőrzi a pártok gazdálkodását. Az ellenőrzés célja annak feltárása volt, hogy ezek a pártok – mint amelyek a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 1%-át megszerezték – az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Kampányfinanszírozási tv.) előírásait betartották-e, illetve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) 4. §-ában meghatározott forrásokat vették-e igénybe.

[4] Az ÁSZ a Kampányfinanszírozási tv. 8/B. § (1) bekezdése, 8/C. § (2a) bekezdése, 9. § (2) bekezdése, és a Párttv. 10. § (1) bekezdése alapján meghatározott feladata folytán végezte az ellenőrzést. A megállapításairól előzetesen Részjelentés-tervezetet készített, amit megküldött az érintett pártoknak észrevételezésre: a felperes esetében erre két körben került sor; majd az ellenőrzés megállapításait a 2024. február 20-án közzétett 23025 számú Részjelentésben (a továbbiakban: Részjelentés) összegezte. A Részjelentés-tervezetekre tett

felperesi észrevételeket és az alperesi érdekelt azokra adott írásbeli válaszait a Részjelentés Függeléke is tartalmazza.

[5] Az ellenőrzés eredményeként a Részjelentésben rögzítette, hogy a Hatpárti összefogás tiltott támogatásként jogi személytől, az MMM-től 261.260.000 forint nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásban részesült. A jogkövetkezmények későbbi meghatározása érdekében úgy állapította meg az egyes pártokra jutó tiltott támogatás összegét, – a jogalkotásért felelős Igazságügyi Minisztériumnak (a továbbiakban: IM) a megkeresésére adott tájékoztatását követően – hogy annak összege egyenlő mértékben terheli az érintett pártokat. Így pártonként 43.543.000 forint összegben rögzítette a rájuk jutó tiltott támogatás összegét arra tekintettel, hogy nincs eltérő jogszabályi rendelkezés, illetve megállapodás.

[6] A felperes esetében tett megállapítás szerint a párt a Párttv. 4. § (2) bekezdését megsértve jogi személyektől fogadott el tiltott támogatást: egyrészt az MMM-től a közös kampány során 43.543.000 forint nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást, másrészt egy médiaszolgáltatótól az általa a politikai hirdetés során nyújtott kedvezmény miatt 4.000.000 forintban részesült. A felperes mindösszesen 47.543.000 forint vagyoni hozzájárulást fogadott el kampányfinanszírozásként, ami tiltott kampányfinanszírozásnak minősült. A megállapítás szerint a Részjelentés VI. számú mellékletében felsorolt szolgáltatások ellenértékét az MMM mint a szolgáltatások megrendelője fizette ki.

[7] Az ÁSZ azon kiadásokat minősítette közös kampányköltségnek, amelyek meghatározott kampányeszközhöz vagy kampánytevékenységhez kapcsolódtak, közvetlenül a Hatpárti összefogás kampánytevékenységét szolgálták és a kampányidőszakhoz kötődtek. A jogkövetkezmények alkalmazása szempontjából ezen kiadások közül is csak azokat vette figyelembe, amelyek esetében nem volt folyamatban eljárás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) előtt. A megállapításokkal érintett kampánykiadásokat a Részjelentés VI. számú melléklete tartalmazza, amelyek alapjául szolgáló iratokat az alperesi érdekelt DVD-n átadott a felperes részére anonimizált formában (azokból a gazdasági esemény megnevezése és ellenértéke állapítható meg).

[8] A felperesi észrevételeket az ÁSZ egyebek között azzal utasította el, hogy

– ezek a kiadások nem értelmezhetők az MMM-et is megillető véleménynyilvánítási jog keretein belül, mert az MMM közös kampányhoz kapcsolódó tevékenysége és költségei alkalmasak voltak a választási kampány és a választások befolyásolására,

– az MMM kampánytevékenység finanszírozása nem választható el az MMM Elnöke vezette lista népszerűsítésétől és az azt alkotó pártok kampányfinanszírozásától, mert az MMM elnöke a Hatpárti összefogás közös miniszterelnök-jelöltje volt,

– az utóbbi megállapítást megerősíti, hogy az MMM részt vett a kampánytanács tevékenységében,

– alaptalan hivatkozás az érintett pártok részéről, hogy a konkrét kiadásokról nem tudtak, illetve azokat nem hagyták jóvá (a megfogalmazásuk szerint „a vagyoni hozzájárulást nem

fogadták el”), mert közös döntés volt a közös miniszterelnök-jelölt kiválasztása, indítása és az MMM-nek a kampánytanácsba való bevonása; továbbá egyik párt sem tiltakozott az MMM által viselt kiadások miatt.

[9] Az EL-3712-786/2024. iktatószámú felhívás (a továbbiakban: Felhívás) szerint az ÁSZ a felperest arra hívta fel 15 napos határidővel, hogy intézkedjenek a 47.543.000 forint tiltott vagyoni hozzájárulással megegyező összegnek a központi költségvetés részére történő befizetéséről. A Felhívást a felperes 2024. február 20-án átvette, de a befizetést nem teljesítette.

[10] Az ÁSZ emellett 2024. február 22-én kelt EL-3712-793/2024. iktatószámú levelével tájékoztatta a Magyar Államkincstárt (a perben és a továbbiakban: alperes vagy Kincstár) az ellenőrzés lefolytatásának tényéről, a Részjelentés megállapításairól, a Felhívásról, valamint annak átvételi időpontjáról. Egyidejűleg kezdeményezte a Kincstár eljárását, hogy tegye meg a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 12/2023. (XII. 28.) PM rendelet (a továbbiakban: PM rendelet) 3. § a) pontja, illetve – a Párttv.-ben előírt fizetési határidő megszegése esetén – a 3. § b) pontja szerinti intézkedéseket.

[11] Az alperes Kincstár az ÁSZ fenti tájékoztatását 2024. február 28-án átvette, és az ÁSZ megállapításaira tekintettel hivatalból indított eljárásában 8 napon belül - 2024. március 6-án – meghozta az ÁÖAF/262-2/2024. iktatószámú határozatát, amellyel – a Párttv. 4. § (4) bekezdése és a PM rendelet 3. § a) pontja alapján – a felperesnek a központi költségvetésből juttatott 2024. évi támogatását 47.543.000 forinttal csökkentette.

[12] Emellett, mivel a felperes az ÁSZ Felhívására a tiltott vagyoni hozzájárulás értékének megfelelő összeg központi költségvetésbe történő befizetését határidőben nem teljesítette, az ÁÖAF/262-3/2024. iktatószámú határozatával – a Párttv. 4. § (4) bekezdése és a PM rendelet 3. § b) pontja alapján – 47.543.000 forint adók módjára történő behajtása érdekében megkereste az állami adó- és vámhatóságot.

[13] Az alperes az eljárás megindításáról a felperest nem értesítette, a felperest ügyfélként ténylegesen nem vonta be az eljárásába. Az alperes rendelkezésére állt a Részjelentés felperesre vonatkozó megállapítása, a Felhívás ténye és az ÁSZ tájékoztatása, amelyből értesült az intézkedési kötelezettségéről. Ezen tények alapján állapította meg a tényállást, további bizonyítási eljárást nem folytatott le. Az ÁÖAF/262-2/2024. és ÁÖAF/262-3/2024. iktatószámú határozatai (a továbbiakban együtt úgyis mint: Határozatok) indokolásában rögzítette a Részjelentésben foglalt, felperesre vonatkozó megállapítást, tehát azt, hogy a felperes a Párttv. 4. § (2) bekezdésében előírtak ellenére jogi személytől 47.543.000 forint vagyoni hozzájárulást fogadott el (tiltott nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás). Indokolásában kitért arra is, hogy maga a pártok gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult, és nincs hatásköre az ÁSZ megállapításainak vizsgálatára. A hatáskörét azonban megállapította a Párttv. 4. § (4) bekezdése szerinti intézkedések, mint végrehajtási jellegű intézkedések vonatkozásában, és a hatáskörében eljárta. Az ÁÖAF/262-2/2024. iktatószámú határozat

indokolásában rögzítette, hogy a felperesnek a tiltottan elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkentett összegű központi költségvetési támogatást folyósít a PM rendelet 3. § a) pontja alapján, így az e határozat szerinti csökkentést a felperes soron következő, II. negyedévi, továbbá – mivel a II. negyedévi részlet a csökkentés szerinti összeget teljes mértékben nem fedezi – a III. negyedévi támogatásában érvényesíti. Az ÁÖAF/262-3/2024. iktatószámú határozat indokolásában ismertette, hogy az ÁSZ tájékoztatta arról, hogy a felperes a Felhívást átvette. Rögzítette továbbá, hogy a fizetési határidő leteltét követően hivatalból ellenőrizte a nyilvántartását és megállapította, hogy a felperes a befizetést határidőben nem teljesítette, vagyis a Párttv. 4. § (4) bekezdése szerinti fizetési határidőt megszegte, ezért kellett megkeresnie az állami adó- és vámhatóságot a 47. 543.000 forint összeg adók módjára történő behajtása érdekében, a PM rendelet 3. § b) pontja alapján.

A keresetlevelek, a védíratok és az alperesi érdekelt nyilatkozata

[14] A felperes külön-külön keresetleveleket nyújtott be a Határozatok jogszerűségének vizsgálata iránt, a két pert az elsőfokú bíróság egyesítette. A felperes kérte a Határozatok megsemmisítését.

[15] Sérelmezte, hogy az Alkotmánybíróság 32/2019. (XI.15.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) foglaltak ellenére az alperes nem folytatta le az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerinti hatósági eljárást, holott kötelezettsége lett volna. Tényként fogadta el a Részjelentésben foglaltakat, noha annak nincs bizonyító ereje, illetve az az összecszerűség tekintetében nem tartalmazza pontosan a II. és III. negyedévi állami támogatás csökkentésének egzakt összegét. Ezzel az alperes megsértette az Ákr. 7. §-át és 81. § (1) bekezdését, megfosztotta az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogtól, különösen az Ákr. szerinti ügyféljogok gyakorlásától és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogtól.

[16] Az ÁSZ ellenőrzésével kapcsolatban egyfelől kifogásolta, hogy az alperesi érdekelt túlterjeszkedett a hatáskörén, mert csak pártonként külön-külön történhet a kampányköltségnek minősülő vagyoni hozzájárulás vizsgálata a Párttv. 4. § (2) bekezdése alapján. Továbbá tévesen tekintette nála felmerült kampányköltségnek az MMM egyes kiadásait, mert ez a megállapítás önmagában nem alapulhat azon, hogy az MMM elnöke egyben a Hatpárti összefogás miniszterelnök-jelöltje is volt, vagy, hogy az MMM a kampánytanácsban részt vett; az utóbbi nem is került bizonyításra.

[17] Másfelől kifogásolta azt is, hogy nem került részére átadásra az ÁSZ vizsgálatának alapját képező valamennyi irat, és eltér az iratokat tartalmazó, ellenőrzés során a számára átadott DVD tartalma annak a DVD-nek a tartalmától, melyet az ÁSZ a perben csatolt.

[18] Hivatkozása szerint a számlák összecszerűsége jelentősen eltér a Részjelentés VI. számú mellékletében írt összegtől, melyeket tételesen megjelölt (2025. május 6-i 36. sorszámú előkészítő irat mellékelt táblázata): a 34-36., 39-40., 55., 63-68., 72-73., 90. tételek összege eltér a perbeli DVD-n található számlákból megállapítható összegtől. Továbbá a 23-

26., 28., 75., 94. tételek az országos népszavazással érintettek. Míg a 83. tételt számla nem igazolja, csak nyilatkozat áll rendelkezésre.

[19] Sétrelmezte, hogy a Részjelentés olyan gazdasági eseményeket is tiltott támogatásnak minősített, amelyek nem a választási kampánytevékenységgel, hanem vagy országos népszavazással, vagy az MMM elnökének másik kettő közjogi pozíciójával kapcsolatosak, vagy a véleménynyilvánítás körébe tartozóak („Ásó, kapa, Yachtkaland” matricák, a „Ne add el az országos hangod, szavazz a szíved szerint” plakátok és a „Kék szalaggal a korrupció megállításáért” szatén szalag MMM általi megrendelése).

[20] Kifogásolta, hogy az ÁSZ annak ellenére tett megállapítást, hogy a tiltott vagyoni hozzájárulás általa történt elfogadását sem tudta bizonyítani.

[21] A tiltott támogatás Hatpárti összefogás tagjai közötti megosztását a szankcionálás érdekében az ÁSZ nem alapíthatta volna az IM állásfoglalására, mert az „pszeudonormának” tekintendő, a megosztásra nincs jogszabályi rendelkezés.

[22] Állította, hogy az ÁSZ vele szemben megsértette az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 1. §-ában meghatározott követelményt is, illetve sérült a gyülekezés- és egyesülés szabadságára vonatkozó joga is, mert a szankcionálás nem egyértelmű, nem világos.

[23] Az alperes a védirataiban a keresetek elutasítását kérte a Határozatokban foglaltak fenntartása mellett. Hivatkozása szerint a Részjelentésben tett megállapításokat nem vizsgálhatta felül erre vonatkozó hatáskör hiányában, a jogszabályból fakadó feladatát jogszerűen teljesítette, amely feladat a PM rendelet 3. §-a alapján a Párttv. 4. § (4) bekezdése szerinti jogkövetkezmények alkalmazása volt.

[24] Az ÁSZ a perbeli nyilatkozataiban a felperes kereseteinek elutasítását kérte és előadta, hogy a Részjelentés nem tartozik sem az Ákr., sem a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) tárgyi hatálya alá, ezért közigazgatási jogvita tárgyát sem képezheti. A felperesnek az iratok megismerése kapcsán előadott kifogásával szemben kifejtette, hogy az ellenőrzés során a részére átadott DVD és a perben csatolt DVD között az a különbség, hogy az előbbi DVD-n anonimizált formában és olyan, a Részjelentés-tervezetben felsorolt iratok is szerepeltek, amelyek adatai később a Részjelentésben nem kerültek feltüntetésre a NAV vizsgálat miatt, míg az utóbbi DVD-n nem anonimizált formában szerepelnek a gazdasági események iratai a Részjelentéshez kapcsolódóan.

A jogerős ítélet

[25] Az elsőfokú bíróság a jogerős ítéletével a felperes kereseteit elutasította. Indokolása szerint a felperes alaptalanul kifogásolta, hogy az alperes Kincstár az Ákr. szerinti hatósági

eljárást nem folytatta le, és nem megfelelően hozta meg a Határozatokat, mert megállapítása szerint az alperes az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 75. §-a és a PM rendelet 3. §-a szerinti hatáskörében eljárva, az Ákr. szabályai szerint lefolytatott hatósági eljárásban hozta meg döntéseit. Kiemelte ugyanakkor, hogy az ÁSZ és az alperes Kincstár között a hatáskör megosztott. Az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontja és a Párttv. 10. § (1)-(2) bekezdése az ÁSZ hatáskörébe utalja a pártok gazdálkodásának törvényességi szempontú ellenőrzését, amelyre tekintettel a hatáskörébe tartozik annak feltárása és megállapítása, hogy a pártok a gazdálkodásuk során betartották-e a jogszabályok, egyéb szabályok és megállapodások előírásait. E körben a bizonyítékok beszerzése, az azokból származó releváns tények feltárása és értékelése, a vonatkozó előírások betartásának vagy be nem tartásának a megállapítása. A perbeli esetben tehát az ÁSZ rendelkezett hatáskörrel arra, hogy a Párttv. 4. § (2) bekezdése szerinti törvényi tényállásnak megfelelő ténybeli helyzetet – vagyis azt, hogy a felperes jogi személytől vagyoni hozzájárulást fogadott el – feltárja, bizonyítsa és megállapítsa, továbbá a Párttv. 4. § (5) bekezdésének második mondata alapján a tiltott, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás értékének megállapítása is a hatáskörébe tartozott. Nem tartozott hatáskörébe ugyanakkor a jogkövetkezményekről való döntés, így a felperes alaptalanul kifogásolta, hogy a Részjelentés nem tartalmazta a költségvetési támogatás II. és III. negyedévi csökkentésének pontos összegét.

[26] A jogerős ítélet az alperes tekintetében megállapította, hogy a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére nem rendelkezik hatáskörrel, ezt a Párttv. 10. § (2) bekezdése kifejezetten is tiltja számára. Az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése kimondja azt is, hogy az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg. Ez azt jelenti, hogy az alperes a felperes gazdálkodásának vizsgálatára, ennek érdekében bizonyítási eljárás lefolytatására, a felperes gazdálkodására vonatkozóan a tényállás és a jogsértés megállapítására nem volt jogosult, valamint az ÁSZ Részjelentésbe foglalt megállapításait nem vizsgálhatta felül, eltérő tényállást nem állapíthatott meg, illetve a megállapított tényállásból eltérő jogi következtetéseket nem vonhatott le. Az Áht. 75. §-a és a PM rendelet 3. §-a alapján az alperes hatásköre kizárólag arra terjedt ki, hogy az ÁSZ által lefolytatott ellenőrzés során tett megállapítások alapján a jogszabályban meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazza.

[27] Megállapította, hogy az alperes eljárása során a tényállás tisztása a jogszabály szerinti jogkövetkezmények alkalmazásához szükséges tények feltárását jelenti, amelynek az alperes eleget tett. Nem sértette meg az Ákr. 81. § (1) bekezdése szerinti indokolási kötelezettségét sem, mert annak megfelelt, hogy a Határozatok indokolásában rögzítette az ÁSZ által megállapított jogsértést, a jogkövetkezményt előíró jogszabály megjelölését, a jogkövetkezmény megállapítása szempontjából releváns tényeket és az azok alapjául szolgáló bizonyítékokat.

[28] Az elsőfokú bíróság a saját eljárásának keretei mentén vizsgálta, hogy a közigazgatási perben a Határozatok alapját képező Részjelentés is vitássá tehető-e, és a Részjelentésben rögzített megállapítások jogszerűségét ellenőrizheti-e. E körben figyelembe vette az Abh1-ben foglalt jogértelmezést. Megállapította, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésében foglaltak – miszerint az ÁSZ jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg – kizárólag az ÁSZ jelentéseinek közvetlen támadhatóságát zárják ki. Az Alkotmánybíróság által az Abh1-ben rögzített álláspont ugyanakkor egyértelmű az ÁSZ jelentéseinek „közvetett” vitathatósága tekintetében.

[29] Megállapítása szerint a felperes tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való joga sem sérült, mivel a felperes a Határozatok és az azok alapjául szolgáló Részjelentésben foglalt megállapítások jogszerűségét a Határozatok elleni kereseteiben vitathatta.

[30] Az előzőekre tekintettel az elsőfokú bíróság az ÁSZ Részjelentésével összevetve tételesen vizsgálta a felperesi érvelésben foglaltakat. Megállapította, hogy az ÁSZ a kereseti hivatkozással ellentétben a Hatpárti összefogást nem kezelte egy pártként, hanem az ellenőrzést az egyes pártok vonatkozásában folytatta le. Az ÁSZ nem terjeszkedett túl a hatáskörén, és nem csak valószínűsítés szintjét éri el a tiltott támogatás megállapítása. Továbbá azzal a felperesi állítással szemben, hogy az ÁSZ nem bizonyította a tiltott támogatás elfogadását leszögezte: a Részjelentésben rögzített körülmények alapján az MMM által közvetlenül a Hatpárti összefogás kampánytevékenységéhez nyújtott nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást a Hatpárti összefogásban résztvevő valamennyi párt – így a felperes is – elfogadta.

[31] A jogerős ítélet [58] bekezdésétől kezdve a felperes által vitatott tételek - 34-36., 39-40., 55., 63-68., 72-73. és 90. tétel - esetében vizsgálta azt a felperesi állítást, hogy az adott tétel összege eltér a perben csatolt DVD-n található iratok szerinti összegtől, de ebből a szempontból is alaptalannak találta a kereseteket. Rögzítette az álláspontját a vitatott 23-26., 28., 75., 94. tételek, valamint a 83. tétel vonatkozásában is. A tételes vizsgálat alapján alaptalannak minősítette azt a felperesi hivatkozást, hogy egyes, felperes által megjelölt kiadások nem tiltott kampányfinanszírozás, hanem véleménynyilvánítás körébe eső kiadások lennének, illetve, hogy országos népszavazáshoz vagy az MMM elnökének másik kettő közjogi pozíciójához kötődnének.

A Kúria K.I. tanácsa által kezdeményezett utólagos normakontroll eljárásban hozott 1056/2026. (II. 20.) számú AB határozat

[32] A jelen ügy tényállásával szinte megegyező tényállású ügyben a Kúria másik ítélkező tanácsa az előtte Kfv.I.35.122/2025. szám alatt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban, – amely a Hatpárti összefogást alkotó másik párt mint felperes és a Kincstár mint alperes között indult közigazgatási jogvitában hozott jogerős ítélet felülvizsgálatára irányul – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárás iránti kezdeményezéssel élt. Az Alkotmánybíróság III/2545-10/2025. számú, 1056/2026. (II. 20.) szám alatt közzétett AB határozatának (a továbbiakban úgyis mint: 1056/2026. (II. 20.) AB határozat) rendelkező része: 1. a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulata, második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította; 2. a PM rendelet 3. § a) és b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította; 3. a Párttv. 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 (a továbbiakban: Abh2.) alapján ítélt dolognak minősül – visszautasította.

A felülvizsgálati kérelem, a felperes további nyilatkozata

[33] A felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a jogerős ítélettel szemben, amelyben kérte a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását. Álláspontja szerint a jogerős ítélet sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, az Ákr. 3. §-át, 5. § (1) bekezdését, 76. §-át, 81. § (1) bekezdését, 104. § (3) bekezdését és a Határozatok a Párttv. 4. § (4) bekezdésébe és a PM rendelet 3. § a) és b) pontjába ütköznek. Érdemben megismételte a keresetekben foglalt érvelését, többek között arra hivatkozott, hogy az alperes Kincstár nem vizsgálta a támogatás tiltott jellegét és annak összegyszerűségét, érdemben nem folytatta le az Ákr. szerinti hatósági eljárást, ami az Abh1. alapján kötelezettsége lett volna.

[34] A felülvizsgálati kérelmének lényegi kérdése az volt, hogy álláspontja szerint sérült a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való joga, mert az ÁSZ Részjelentés tiltott támogatásra vonatkozó megállapítása végrehajtható döntésként jelenik meg, az a Kincstár eljárásának nem tárgya, tehát ténylegesen nem a Kincstár döntése, hanem a Részjelentés bír joghatással. Előadta, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben a párttal szemben alkalmazott hátrányos vagyoni következmény (befizetésre kötelezés és költségvetési támogatás csökkentése, mint szankció) jogalapja és összegyszerűsége tényleges vizsgálatának hiánya alaptörvény-ellenes, elsősorban a jogorvoslati joga sérül, de az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése sérelme is megvalósul.

[35] A felperes Kfv/11. sorszámon az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezése iránti kérelmet terjesztett elő.

A felülvizsgálati ellenkérelmek, az alperes és az alperesi érdekelt további nyilatkozatai

[36] Az alperes és az alperesi érdekelt is terjesztett elő felülvizsgálati ellenkérelmet.

[37] Az alperes a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában való fenntartását kérte. Hangsúlyozta, hogy a felülvizsgálati kérelemben a Részjelentés kapcsán tett felperesi kifogások nem érintik a Határozatok jogszerűségét, azokat jogszabály erejénél fogva, az irányadó jogi előírások alapján hozta meg. Utalt egyebek között az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésére, mely szerint az Állami Számvevőszék jelentései, megállapításai, illetve következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg. Álláspontja szerint az ügyféli jogok mellőzése, és a tisztességes eljárás követelményének a sérelme nem merült fel az előtte folyamatban volt eljárásban.

[38] Az alperesi érdekelt a felülvizsgálati ellenkérelmében szintén a jogerős ítélet hatályában való fenntartását kérte. Kiemelte, hogy valamennyi kifizetési tétel vonatkozásában

egyedileg vizsgálódott és indokolta megállapításait, megjelölve, hogy milyen szempontok alapján tekintette a kifizetést kampánytevékenységhez kapcsolódónak. E körben utalt a Részjelentés VI. számú mellékletében szereplő táblázatban foglalt indokolásra. Állította, hogy a felperes felülvizsgálati kérelmében összemosta a Magyar Államkincstár Ákr. szerinti, és az Állami Számvevőszék ellenőrzésének szakmai követelményeken alapuló bizonyítási kötelezettségét, a feleket a Kp. szerint terhelő bizonyítási kötelezettséggel. Az Abh1. alapján általános megállapításokat tett, többek között kifejtette, hogy a felülvizsgálati kérelemnek „helyt adó” és az alperest új eljárás lefolytatására kötelező ítélet végrehajthatatlan helyzetet eredményezne: az alperes kötve van a jelentéshez, ellenkező esetben a pártok ellenőrzésére vonatkozó ÁSZ hatáskört vonná el, a jelentést a bíróság nem változtathatja meg, ezért az alperes számszakilag azonos tartalmú határozatot lenne köteles hozni.

[39] Az alperes a Kúria felhívása alapján észrevételt tett az 1056/2026. (II. 20.) AB határozatban foglaltakra {Kfv/8. sorszámú irat}.

A Kúria döntése és jogi indokai

[40] A felülvizsgálati kérelem – az alábbiak szerint – alapos.

[41] A jogerős ítélettel szemben jogszabálysértésre, vagy a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással van helye felülvizsgálatnak. A felülvizsgálati kérelmet a jogerős ítélet közlésétől számított 30 napon belül kell előterjeszteni. A Kúria a jogerős ítéletet - a bizonyítás és vizsgálat hivatalbóli elrendelésének körén kívül - csak a felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem, és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálhatja felül {a 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése}, az eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt {Kp. 120. § (5) bekezdése}.

[42] A Kúria elsősorban hangsúlyozza, hogy a jelen per eldöntése során elsődlegesen arról kellett a bíróságnak állást foglalni, hogy hol húzódnak a közigazgatási jogvita keretei, mely cselekményekre vonatkozhat a jogszerűségi vizsgálat, valamint a bíróság törvényességi felülvizsgálatra irányuló eljárása milyen terjedelmű és mélységű lehet. Ezen állásfoglalás kialakításához figyelembe kellett venni többek között a pártok demokratikus berendezkedésben betöltött funkcióit, ehhez kapcsolódóan az eljáró szervek (entitások) szerepét, vagyis az ÁSZ pártok gazdálkodására vonatkozó ellenőrzési eljárásának, valamint a Kincstár támogatás-csökkentés (támogatás-visszatartás) és adók módjára való behajtás érdekében tett intézkedéseinek jellemzőit. Ezen állásfoglalás függvényében volt elbírálni a per lényegi kérdése: a felperes a tiltott (kampány)támogatás megállapítását jogalapjában és összecszerűségében miként vitathatja, és ebből következően a vonatkozásában a tisztességes eljárás követelményének és annak részeként az alapvető eljárási jogainak az érvényesülése hogyan biztosított, vagy biztosított-e. A bíróságnak mindemellett az Alkotmánybíróság irányadó döntéseinek figyelembevételével kellett eljárnia. Különös tekintettel arra, hogy az

Alkotmánybíróság – korábbi elsőfokú és másodfokú bírósági végzések (a közigazgatási bíróság hatásköre hiányát megállapító végzések) és az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésének megtámadása iránti alkotmányjogi panasz tárgyában hozott döntésében – az Abh1.-ben, a rendelkező rész 1. pontjában alkotmányos követelményt fogalmazott meg, noha elutasította az indítványokat az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése ellen (2. pont) és a végzések ellen (3. pont) is.

[43] Az Abh1. rendelkező részének 1. pontjában foglalt meghatározás szerint: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összecszerűségére is kiterjedően felülvizsgálja.”

[44] Az alkotmányos követelmény érvényesülésének vizsgálata a bíróság feladata. A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság tévesen értelmezte az Abh1. szerinti alkotmányos követelményt, ezért nem adott helytálló választ a közigazgatási jogvita keretei, a közigazgatási perben vizsgálható cselekmények köre, a bíróság törvényességi felülvizsgálatra irányuló eljárásának terjedelme és mélysége tekintetében. Így téves következtetést vont le, amikor megállapította egyrészt, hogy az ÁSZ Részjelentése a közigazgatási perben közvetve vitatható, másrészt, hogy nem sérült a felperes tisztességes eljáráshoz való joga és a jogorvoslathoz való joga. A Kúria ezen álláspontját az alábbiak szerint részletezi, figyelemmel a jelen határozat [42] bekezdésében foglalt kérdésekre is.

[45] A pártok demokratikus berendezkedésben betöltött funkciónak áttekintése szempontjából abból kell kiindulni, hogy a pártok alapítását és működését az alkotmányos rendszerek szükségszerűnek tekintik, a demokratikus államszervezet természetes velejárója a létezésük, a politikai diskurzusban való fellépésük és a népképviselői szervek képviselői helyei megszerzéséért folytatott versengésük, vagyis a választásokon való részvételük. Az európai kitekintés alapján megállapítható, hogy ugyan az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye, a továbbiakban: EJE) nem említi a pártokat az egyesülési jog kapcsán, de az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) több döntésében leszögezte, hogy a politikai pártok lényeges szerepet játszanak a pluralizmus és a demokrácia megfelelő működésének biztosításában. A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) pedig közreadta a pártok európai szabályozási megoldásainak – e megoldások mögött húzódó érveknek és standardoknak – az összefoglalását és a politikai pártot a személyek olyan szabad társulásaként definiálta, amelynek egyik célkitűzése a polgárok politikai akaratának kifejezése a közügyek intézésében való részvétel és a szabad és demokratikus választásokon való jelöltállítás révén {Guidelines on Party Regulation, CDL-AD(2010)024. para. 9.; a második, bővített kiadás 2020-ból: Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation, CDL-AD(2020)032. para. 11.}. Unió szempontból lényeges, hogy az európai politikai pártok jelentőségét hangsúlyozza az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 191. cikke - melyet ezt követően megismétel az Európai Uniót létrehozó Szerződés 10. cikk (4) bekezdése és a Lisszaboni Szerződés 8a. cikk (4) bekezdése – valamint az alapvető jogok oldaláról az Alapjogi Charta 12. cikk (2) bekezdése, azzal, hogy kimondják: az uniós szintű politikai pártok hozzájárulnak az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.

[46] A politikai pártok tehát a demokratikus közélet és közvélemény formálói, és ezen szerepüket a funkcióikon keresztül képesek ellátni; általában ilyen funkciók lehetnek a következők: képviselet, közreműködés a népakarat alakításában és kinyilvánításában; toborzás és szelekció különféle politikai szerepekre; döntéshozatal, kormányzás (ellenzéki pártoknál blokkolás); koordináció; ellenőrzés (pártversenyben a másik pártok tevékenységére, esetleges törvénytiséteikre nézve).

[47] Összefoglalóan megállapítható, hogy a politikai pártoknak speciális státuszt biztosít az európai- és ezzel összhangban a magyar közjog. Ezt a speciális státuszt együttesen adja ki a pártok egyesülési jogi háttere, a sajátos demokratikus igazolási bázisuk, és az egyéb alapjogok (különösen a véleménynyilvánítás szabadsága) érvényesítésében betöltött szerepük.

[48] A politikai pártok speciális státuszából többféle elvárás, igény fakad: saját igényük, hogy a civil alapokon nyugvó belső működésükbe az állam minél kisebb mértékben szóljon bele, ugyanakkor ezzel ellentétes az állam részéről fennálló külső elvárás, hogy némi kontrollt gyakoroljon e szervezetek felett. A kontroll megnyilvánulásai a tiltott tevékenységek meghatározása és bizonyos pozitív tevékenységek elvárása a pártokkal szemben.

[49] A politikai pártok irányában *minimumelvárásként jelenik meg, hogy a pénzügyeikről nyilvánosan beszámoljanak*, különösen igaz ez a költségvetési támogatással rendelkező pártokra, miközben az európai sztenderdek azon szervekkel szemben is elvárást támasztanak, amelyek az egyes országokban a pártok működése feletti felügyeletet ellátják. *A felügyeletet ellátó szervekkel szemben elvárás a pártatlan, diszkriminációmentes működés*, amelyet a gyakorlatban az biztosíthat, *ha törvény szabályozza a jogállásukat és tisztességes eljárásukat* {Velencei Bizottság Guidelines on Party Regulation, CDL-AD(2010)024. para. 229–233.}, valamint e szervek kontrollját jelenti, *ha jelentéseik nyilvánosak*.

[50] A jelentés nyilvánosságával kapcsolatos utóbbi elvárás átvezet a magyar szabályozási modell áttekintéséhez, amely alapján vizsgálható a pártok gazdálkodásának ellenőrzését végző ÁSZ szerepének, ellenőrzési eljárásának jellemzői, nyilvános jelentése vitathatóságának a kérdése, valamint a Kincstár intézkedéseinek, cselekményeinek a meghatározása, eljárásának törvényességét érintő kritériumok.

[51] Az ÁSZ szerepe, általános hatásköre szempontjából a legfontosabb, hogy az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alapján *jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg*.

[52] Az ÁSZ általános hatáskörébe tartozik a közpénzekkel való felelős gazdálkodás ellenőrzése {Alaptörvény 43. cikk}, és ennek körébe sorolandó *a pártok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése*, noha ez utóbbi feladatkört az Alaptörvény nem említi, csak az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdése, és a részletes szabályokat külön törvény, a Párttv. tartalmazza.

[53] Az Alkotmánybíróság az ÁSZ államszervezetben betöltött szerepével, alkotmányos hagyományaival, az Európai Unió tagállamainak számvevőszéki modelljeivel részletesen foglalkozott az Abh1.-ben, valamint ismételten hangsúlyozta az ÁSZ függetlenségét a 1056/2026. (II. 20.) számú AB határozatában (a továbbiakban úgyis mint: Abh3.). Kiemelte, hogy Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak az olyan modellnek, amelyben a mindenkor állami számvevőszék *hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik* {Abh1. Indokolás [34]}; az ÁSZ az Országgyűlés kivételével minden más szervtől függetlenül végzi tevékenységét, függetlensége az Alaptörvény 43. cikkében és az ÁSZ tv.-ben rögzített személyi, pénzügyi, jogi és szervezeti garanciákban nyilvánul meg {Abh1. Indokolás [46]}. Az Abh3.-ban foglalt indokolás szerint az ÁSZ ugyan meghatározott vizsgálat lefolytatására utasítható (az Országgyűlés utasíthatja), de nem utasítható meghatározott döntések meghozatalára vagy megváltoztatására; intézkedései közvetett jellegűek, tipikusan jelentést tesz az Országgyűlésnek vagy más szerv eljárását kezdeményezi; a költségvetési pénzeszközökkel való helyes gazdálkodás körében végzett tevékenysége során sem léphet fel hatósági jogkörben {Abh3. Indokolás [51]-[52]}.

[54] Az Alkotmánybíróság továbbá az Abh3.-ban összefoglalva rögzítette az ÁSZ jelentésével és fizetési felhívásával kapcsolatos megállapításait {Indokolás [65]-[67], [72]-[75]}, visszautalva az Abh1. és a Abh2. indoklására: az ÁSZ jelentéseinek csak a tényállás és az ellenőrzési megállapítások képezik részét, ekként szankciók alkalmazására az ÁSZ nem rendelkezik hatáskörrel (Abh1.); az ÁSZ ellenőrzései nem minősülnek hatósági vagy bírósági eljárásnak, fizetési felhívásának döntés jellege nem állapítható meg (Abh2.). Így *sem a jelentés, sem a felhívás nem tekinthető közvetlenül szankció kiszabásáról rendelkező hatósági döntésnek* (Abh2.). Az ÁSZ jelentése nem vonható a végrehajtható okiratok fogalma alá {Abh3. Indokolás [103]}, és a fizetési felhívás sem minősül végrehajtható okiratnak {Abh1. Indokolás [70]}. Az ÁSZ ellenőrzése során az érintett észrevételt tehet, és az ÁSZ a jelentésében indokolja, amennyiben nem fogadja el az észrevételeket {ÁSZ tv. 29. § (1)-(3) bekezdése}.

[55] A Kincstár szerepével és eljárásával kapcsolatban annak van jelentősége, hogy a fizetési kötelezettséget a Kincstár állapítja meg, behajtást kérőnek is a Kincstár minősül. Így az Alkotmánybíróság hangsúlyozta egyrészt, hogy a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján jogszabály e tekintetben a hatósági értelemben vett döntéshozatalt nem az ÁSZ, hanem a Magyar Államkincstár hatáskörébe utalja {Abh2. Indokolás [50], visszautal rá az Abh3. Indokolás [75]}. Másrészt *a Kincstár hatósági jogkörben hozott döntése az, amely ellen van helye jogorvoslatnak a Kp. szabályai szerint* {Abh2. Indokolás [57]}.

[56] A Kúria mindezekkel kapcsolatban összefoglalóan rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság határozatai egyértelműen kizárták az ÁSZ közigazgatási szervként, hatóságként való minősítését, illetve kinyilvánították, hogy a jelentés közvetlenül nem támadható és az ÁSZ döntése nem hatósági döntés.

[57] Ebből következően a közigazgatási bírói úttal és a közigazgatási jogvita kereteivel összefüggésben az alábbiak állapíthatók meg. A Kp. 5. §-a értelmében a közigazgatási bírói út biztosított a közigazgatási jogvitákban [Kp. 5. § (1) bekezdés], egyéb közjogi jogvitában [Kp. 5. § (2) bekezdés], az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti

eljárásban [Kp. 5. § (3) bekezdés], a közszolgálati és közigazgatási szerződéses jogviszonyokban [Kp. 5. § (4) – (5) bekezdés]. A bíróság abban az esetben vizsgálhatná az ÁSZ jelentését érdemben és akkor dönthetne annak jogszerűségéről, amennyiben erre törvény a közigazgatási bírói utat biztosítaná.

A Kp. 5. § (1) bekezdése szerint a bíróság a közigazgatási jogvitát közigazgatási perben bírálja el. A közigazgatási jogvita fogalmát a Kp. 4. § (1) bekezdése határozza meg. Kimondja, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. A 4. § (3) bekezdése alapján közigazgatási cselekmény az egyedi döntés. A Kúria joggyakorlata értelmében [Kpkf.V.39.273/2020/6., Kpkf.V.39.470/2022/2., Kpkf.VI.40.257/2020/2.] ahhoz, hogy eldönthető legyen, hogy közigazgatási jogvitának van-e helye valamely ügyben, a Kp. által felállított többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálata szükséges. A többszintű definíció körében a Kp. 4. §-a tartalmazza a közigazgatási jogvita meghatározását, a többszintű szabályozás első lépcsője a Kp. 4. § (1) bekezdésében annak kimondása, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási tevékenység jogszerűségével kapcsolatos jogvita. A Kp. második lépcsőként a 4. § (1) bekezdésében meghatározza a közigazgatási tevékenység három elemét: közigazgatási szerv valósította meg; a közigazgatási jog által szabályozott tevékenység; az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi, tehát joghatást kiváltó. A Kp. 4. § szövege a (2) és (3) bekezdésében ezen kívül értelmezést segítő meghatározást ad a közigazgatási tevékenység, illetve a közigazgatási cselekmény vonatkozásában, emellett a további bekezdések is újabb értelmezést segítő rendelkezéseket tartalmaznak. A többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálatával és azok összegzése alapján levont következtetéssel állapítható meg, hogy a kereset közigazgatási per tárgyat képez/képezheti-e.

A perbeli esetben megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság egyértelmű állásfoglalása szerint az ÁSZ nem közigazgatási szerv [Kp. 4. § (1) bekezdés 1. pont], így a jelentése nem közigazgatási cselekmény [Kp. 4. § (3) bekezdés], ezért annak jogszerűsége a Kp. 5. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási jogvita tárgya nem lehet.

A Kp. 5. § (2) bekezdése alapján – a közigazgatási jogvitákon túlmenően – a közigazgatási bírói út biztosított egyéb közjogi jogvitákban is. E jogszabályhely szerint „A bíróság közigazgatási perben dönt azon közjogi jogvitában, amelynek elbírálását törvény a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalja.” Ilyen közjogi jogvita például a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény által megteremtett választási jogorvoslat, amely keretében a bíróság a nem közigazgatási szervnek minősülő választási szervek döntéseinek jogszerűségi vizsgálatát végzi. A perbeli esetben az alperes mint közigazgatási szerv keresettel támadott közigazgatási cselekményeinek alapját az ÁSZ Részjelentése képezte, amely jogi státuszát az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése határozza meg. Ennek értelmében „Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.” Az ÁSZ jelentése tehát nem lehet a Kp. 5. § (2) bekezdése szerinti közjogi jogvita tárgya sem. A Kp. 5. § (3) – (5) bekezdése szerinti bírói út jelen ügyben nem értelmezhető.

A Kúria mindezek alapján megállapította, hogy az alperes ellen indított közigazgatási jogvita tárgya nem lehet az ÁSZ Részjelentése az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésében foglalt kizáró rendelkezés, továbbá a Kp. 4 - 5. §-a értelmében. Az Alkotmánybíróság határozataiban – az elsőfokú bíróság értelmezésével szemben – nem mondta ki a jelentés tartalmának „közvetett” bíróság előtt történő vitathatóságát sem.

Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy az ÁSZ eljárásával szemben nem értelmezhetőek a tisztességes eljárás elvéből fakadó követelmények. Az ÁSZ tv. 29. § (1)-(3) bekezdésében foglaltakra utalva az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben azt állapította meg {Abh1. Indokolás [42]}, hogy a rendelkezés nem jelenti a tisztességes eljárás követelményének biztosítását, hogy az ÁSZ eljárása során a vizsgált szervezet észrevételt tehet, és az észrevételre az ÁSZ írásban kell, hogy válaszoljon, megindokolva, hogy a figyelembe nem vett észrevételeket miért nem fogadta el. Ez a rendelkezés nem tekinthető olyannak, mint amely biztosítaná az eljárás tisztességességét, azon belül is garantálná az érintett szervezet iratbetekintési, illetve védelemhez való jogát és a jogorvoslathoz való jogát. Emellett azonban az ÁSZ jelentése és fizetési felhívása tényleges hatásai nem hagyhatók figyelmen kívül. Ekként megállapítható, hogy nem határozat a *jelentés*, de *közjogi hatással bír*, mert annak alapján az ÁSZ fizetési felhívást bocsát ki, és ugyancsak nem határozat a *fizetési felhívás*, ugyanakkor *jogalakító hatású*, mert annak nyomán az érintettnek, a pártnak fizetési kötelezettsége keletkezik és támogatás-visszatartással, támogatás-csökkentéssel is kell számolnia {a Párttv. 4. § (4) bekezdése alapján „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.”}. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel alkotmányos követelmény meghatározását látta szükségesnek, amelytől – a Kúria álláspontja szerint – nem választható el a fizetési felhívásra vonatkozó értelmezése. Kimondta, hogy a „*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], megismételte Abh3. Indokolás [77]}.

[58] Az Alkotmánybíróság csak a Felhívás közigazgatási perben való közvetett vitathatóságát állapította meg, ezért ezen oknál fogva is téves az elsőfokú bíróságnak a Részjelentés közigazgatási jogvitában való közvetett vitathatóságára vonatkozó értelmezése. Tévedett az elsőfokú bíróság, amikor ez utóbbi alapon a Részjelentésben foglaltakhoz képest *maga vizsgálta tételesen*, hogy az adott kiadás tiltott támogatáskénti minősítése jogszerű volt-e. Nem helytállóan határozta meg ezáltal a közigazgatási per kereteit és terjedelmét. Az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése kizárja az ÁSZ jelentésének bíróság előtti megtámadását, azonban a Kincstár határozatai támadhatók bíróság előtt a Kp. 4. § (1) bekezdés, (3) bekezdés a) pont, (7) bekezdés 1. pont a) alpontja és 5. § (1) bekezdése értelmében. A Kúria a Kp. 4-5. §-ai kapcsán már kifejtett levezetése alapján arra mutat rá, hogy amennyiben az ÁSZ jelentése érdemben nem támadható, közigazgatási perben önállóan nem vitatható, akkor az a más szerv (Kincstár) ellen indított közigazgatási jogvitában sem válik támadhatóvá. A jelen per alperese tehát a Kincstár, és az ellene mint közigazgatási szerv ellen indított közigazgatási jogvitában sem tághatók a per keretei oly módon, hogy annak eredményeként ellentétes jogi helyzet álljon elő a törvényi előírással, miszerint az ÁSZ jelentése nem támadható.

A Kúria továbbá megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a közigazgatási per törvényességi felülvizsgálatra vonatkozó funkcióját szem előtt tartva *nem dönthetett volna olyan kérdésben először, amelynek vizsgálatát a hatóság nem végezte el* a hatósági eljárás során. A Kincstár Ákr. alapján hozott hatósági határozatai azok, amelyek a közigazgatási per jogszerűségi vizsgálatának tárgyát képezik, és az érintett, illetve párt helyzetére jogalakító hatással bíró (t.i. fizetési kötelezettséget előíró) fizetési felhívás (itt: a Felhívás) az, amely a Kincstár eljárásában a releváns tényként kezelendő, ez az alapja a támogatás-csökkentésnek (támogatás-visszatartásnak) és késedelem esetén a behajtás iránti intézkedésnek az állami adóhatóság megkeresése útján. A felperes kereseti hivatkozásai alapján az elsőfokú bíróságnak *azt kellett vizsgálnia, hogy a Felhívásban foglalt tiltott támogatás összegének alapulvételével kiadott Határozatok meghozatala során biztosította-e az alperes Kincstár a felperes tisztességes eljáráshoz való jogát*. Ez nem értelmezhető úgy, hogy azért nem sérült a felperes tisztességes eljáráshoz való joga, mert adott volt a bírósághoz való fordulás joga és a felperes élt a Határozatok keresettel történő megtámadásának lehetőségével.

[59] A Kúria hangsúlyozza, hogy az alkotmánybíróági joggyakorlatot figyelembe véve nem létezhet olyan, a jogalanyok alapjogait érintő eljárás, amely nem felel meg a tisztességesség követelményének. Az EJEB joggyakorlata szerint is elvárás, hogy a jogorvoslatnak az érintett személy számára a gyakorlatban is hozzáférhetőnek kell lennie. A tisztességes eljáráshoz való jog megsértése kapcsán a Kúria a bírósági joggyakorlatból és az Alkotmánybíróság gyakorlatából a következőket kívánja kiemelni. A Kfv.I.35.662/2019/10. számú kúriai eseti döntés hangsúlyozta: „a tisztességes eljárás való jog sérelme úgy is bekövetkezhet, hogy nem áll fenn oksági kapcsolat a lényeges eljárási szabálysértés és az ügy konkrét kimenetele között, azonban az ügyféli jogok érvényesíthetősége olyan sérelmet szenved, amely az eljárás egészét és körülményeit figyelembe véve eléri az Alaptörvény-ellenesség szintjét.” {Kfv.I.35.662/2019/10. [35] bekezdés}. Az Alkotmánybíróság 3311/2018. (X. 16.) AB határozatában kimondta: „A 6/1998. (III. 11.) AB határozat úgy foglalta össze a tisztességes eljáráshoz való jog lényegét, hogy az olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [ABH 1998, 91, 95]. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részelemei korlátozhatóak a szükségesség-arányosság feltételeinek megfelelően {17/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [103]–[109]}.”

[60] Az Alkotmánybíróság és a Kúria előző bekezdésben idézett joggyakorlatából következően a tisztességes eljárás elvének a megsértését megítélni úgy lehet, hogy *az eljárás egészét és körülményeit* is tekintetbe kell venni. Az összes körülmény vizsgálata alapján rajzolódhat ki, hogy a hatóság az eljárása alatt tiszteletben tartotta-e jogszabályokat, a garanciális jogokat, avagy azokat megsértette-e. Az idézett 3311/2018. (X. 16.) AB határozat [34] bekezdésében az Alkotmánybíróság a konkrét eljárás egészének és körülményeinek figyelembevétele alapján állapította meg, hogy sérült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog. „Az eljárás megindításáról való döntés, valamint a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének elmaradása olyan eljárási szabálysértések, amelyek kihatnak az ügy érdemére. A tisztességes eljáráshoz való jog alapján az egyes eljárási garanciák olyan értéket jelentenek, amelyek megszegése vagy be nem tartása kihat az ügy érdemére, az ügy kimenetelétől függetlenül.”

[61] A Kúria az előzőek alapján azt hangsúlyozza, hogy annak vizsgálatát kellett elvégezni a perbeli esetben, hogy azonosítható-e olyan többlet-tényállási elem, amely az eljárás egészét és körülményeit vizsgálva a garanciális jogok figyelmen kívül hagyását eredményezi, tehát amihez olyan negatív hatás kapcsolódik, hogy amiatt az egyes eljárási jogsértések a tisztességes eljáráshoz való jogot sértő minőségűvé válnak.

[62] Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezése kapcsán azt is kimondta, hogy az eljárás tisztességes voltaához hozzátartozik, hogy azoknak a személyeknek, akik az anyagi jogszabályok szerint jogosultaknak minősülnek, vagy ezt alapos okkal állítják, az eljárásban az ügyfél jogállását biztosítsák. Az Ákr. ügyfél-fogalma az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összhangban teszi lehetővé a közigazgatási hatósági eljárásban történő igényérvényesítést {az Ákr. 10. § (1) bekezdése nem taxatív felsorolást alkalmaz, hanem azt mondja ki, hogy ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti}. A jogos érdek közvetlen érintettsége merül fel akkor is, ha a hatósági ügyben a hatóság valamely személy, szervezet terhére kötelezettséget állapít meg vagy vele szemben közvetlenül kötelezettséget érvényesít. A hatósági eljárással közvetlenül érintett személy vagy szervezet eljárási jogainak gyakorlásához szükséges, hogy a hivatalból indított eljárásról értesülve olyan helyzetbe kerüljön, hogy képes legyen az alapvető ügyféli jogait gyakorolni, adott esetben például észrevételi jogával, bizonyításra/ellenbizonyításra vonatkozó indítványtételi jogával stb. élni.

[63] A jelen ügyben a felperes igazolta azt, hogy a Kincstár hatósági eljárása során ezek a jogai – a „meghallgatási” jogának megsértésére visszavezethetően – sérültek, nem volt biztosítva számára, hogy akár „közvetett” módon vitathassa a Felhívásban foglaltakat, „meghallgattassék” vagy észrevételt tehessen, mert az alperes által hozott Határozatok tényként megjelenítették a Részjelentést, és kizárólag a Felhívás, valamint az ÁSZ alperesnek küldött tájékoztatása/megkeresése tartalmára utalva döntöttek jogkövetkezményekről a Párttv. 4. § (4) bekezdése, és a PM rendelet 3. § a), illetve b) pontja szerint.

[64] A Kúria a felperes meghallgatási jogával kapcsolatban a következőket emeli ki. Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban a pártok gazdálkodásának ellenőrzését, az ÁSZ szerepét a német és a magyar szabályozás összehasonlításával mutatta be. Hangsúlyozta, hogy a magyar megoldás nem tartalmaz jelentős eltéréseket az európai megoldásokhoz képest; összevetve a hasonló közjogi pozícióval, illetve feladatkörrel rendelkező német Szövetségi Számvevőszék helyzetével, illetve a pártfinanszírozás számvevőszéki ellenőrzésének körülményeivel a magyar szabályozási környezetet megállapította: 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 {Abh3. Indokolás [57]} A Kúria hangsúlyozza, hogy az Abh3.-ban hivatkozott összehasonlításhoz hozzátartozik az a körülmény is, hogy a német „hatóság” érdemi eljárást folytat, amit igazol az alábbi német jogeset: az SPD pártfinanszírozási ügyében hozott ítéletben (VG Berlin, Urteil vom 18.01.2007 - „A 24.05, openJur adatbázis) a tényállásban ismertetésre kerül, hogy a Bundestag elnöke meghallgatta az érintett párt képviselőjét, aki nyilatkozatot tehetett és e nyilatkozat alapján került meghozatalra a hatósági döntés.

[65] Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy az alperesi Határozatok az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértőek a felperes meghallgatási jogának, észrevételezési jogának hatósági eljárásban való biztosítása hiányában. Az elsőfokú bíróság eltérő jogi álláspontja miatt ezt nem észlelte, ezért a Kúria a jogszabálysértő jogerős ítéletet megváltoztatta, az alperes ÁÖAF/262-2/2024. és ÁÖAF/262-3/2024. számú határozatait megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte a Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján. A felperesnek az EUB előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezése iránti kérelmét elutasította, mert a perben eldöntendő konkrét kérdés az Európai Unió jogát nem érintette.

[66] Az alperesnek a megismételt eljárásban a felperes számára a tisztességes eljárás követelményének megfelelően a meghallgatási jogot, az észrevételezési jogot biztosítani kell a Felhívásban foglalt, a tiltott támogatás értékével megegyező összegű fizetési kötelezettség folytán a támogatás-csökkentésre (támogatás-visszatartásra) és a behajtás iránti megkeresésre vonatkozó hatósági eljárás során oly módon, hogy a felperes az ügyféli jogait érdemben érvényesíthesse, azaz a Felhívásban foglaltak jogalapját és összegszerűségét vitathassa. A hatósági eljárásban tehát a felperes a Felhívás jogalapját és összegszerűségét vitathatja, de a Részjelentést nem vitathatja, ezért a megismételt hatósági eljárás sem terjedhet ki az ÁSZ Részjelentésének vizsgálatára. A megismételt eljárás célja az Ákr. szerinti és az Alaptörvény által garantált ügyféli jogok érvényesíthetőségének biztosítása.

A döntés elvi tartalma

[67] *I. Pártfinanszírozási ügyben az Állami Számvevőszék (ÁSZ) tiltott kampánytámogatást, annak összegét megállapító jelentése alapján kiadott ÁSZ fizetési felhívás vitatható.*

[68] *II. A fizetési felhívásban foglalt, a tiltott támogatás értékével megegyező összegű fizetési kötelezettség folytán a támogatás-csökkentésre (támogatás-visszatartásra) és a behajtás iránti megkeresésre vonatkozó Magyar Államkincstár előtti hatósági eljárás során az érintett párt számára a tisztességes eljárás követelményének megfelelően a meghallgatási jogot, az észrevételezési jogot biztosítani kell annak érdekében, hogy a felhívásban foglaltak jogalapját és összegszerűségét vitathassa.*

Záró rész

[69] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

[70] A felperes felülvizsgálati kérelme eredményes volt és pernyertes lett, de felülvizsgálati eljárásban felmerült költséget nem számított fel, ezért a Kúriának az elsőfokú bírósági

eljárásban felmerült perköltségről kellett csak rendelkeznie. A felperes a két keresetlevél elkészítéséért külön-külön 200.000-200.000 forintot, és a tárgyalásokon való megjelenésre tekintettel 6.000 forintos óradíjat kért áfával növelten, ezért a Kúria 12 óra figyelembevételével mindösszesen 599.440 forint áfával növelt elsőfokú perköltséget állapított meg a felszámításkor hatályos, a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdése alapján, amelynek megfizetésére az alperest kötelezte a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 82. § (1)-(3) bekezdése és 83. § (1) bekezdése szerint.

[71] A felperes két alperesi határozatot támadott, így az erre tekintettel meghatározott összegű, tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt kereseti illeték és a felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad a Kp. 35. § (1) bekezdés folytán alkalmazandó, Pp. 102. § (6) bekezdésének megfelelően, az alperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 5. § (1) bekezdés c)

pontja alapján megillető személyes illetékmentességre figyelemmel.

[72] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2026. május 7.

dr. Darák Péter s.k.
s.k.

Ságiné dr. Márkus Anett s.k.

dr. Márton Gizella

tanács elnöke
bíró

előadó bíró

dr. Demjén Péter s.k.

dr. Stefancsik Márta s.k.

bíró

bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő