



A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete

Az ügy száma: Kfv.V.37.405/2025/13.

A tanács tagjai: dr. Márton Gizella tanácselnök
dr. Demjén Péter előadó bíró
dr. Darák Péter bíró
Ságiné dr. Márkus Anett bíró
dr. Stefancsik Márta bíró

A felperes: felperes1 (cím1)

A felperes képviselője: Deloitte Legal Göndöcz és Társai Ügyvédi Iroda
(eljáró ügyvéd: jogi képviselő1; cím2) és helyettesítési meghatalmazással: Ramocsa Ügyvédi Iroda (jogi képviselő2 ügyvéd; cím3)

Az alperes: Pest Vármegyei Kormányhivatal (cím4)

Az alperes képviselője: dr. Bitsánszy Géza Ádám kamarai jogtanácsos

A per tárgya: felnőttképzési ügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél: a felperes

A felülvizsgálattal támadott határozat: Fővárosi Törvényszék 2025. április 16. napján kelt 113.K.702.627/2024/20. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 113.K.702.627/2024/20. számú ítéletének a felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érinti, a felülvizsgálati kérelemmel támadott részét megváltoztatja, az alperes PE/SZF/00198-17/2024. ügyiratszámú határozatát megsemmisíti, és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 1.000.000 (egymillió) forint elsőfokú, és 500.000 (ötszázezer) forint felülvizsgálati perköltséget.

A 15.000 (tizenötezer) forint elsőfokú részilleték és a 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes 2014. évtől kezdődően felnőttképzési tevékenységet folytató gazdasági társaság, amely a felnőttképzési adatszolgáltatási rendszer (a továbbiakban: FAR) regisztrált felhasználója. Az alperes mint a felnőttképzési tevékenység felett felügyeletet gyakorló hatóság 2023. július 20. napján hatósági ellenőrzést, majd 2023. augusztus 3. napján hatósági eljárást indított a felperessel szemben, amelynek eredményeként a 2023. szeptember 21. napján kelt és ugyanakkor véglegessé vált a PE/SZF/03017-14/2023. ügyiratszámú határozatában (a továbbiakban: előzményi határozat), a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.) 15. § (1) bekezdés a) és c) pontjainak megsértése miatt figyelmeztetés szankciót alkalmazott. Az előzményi határozat megállapította, hogy a felperes a felnőttképzési szerződések adatainak a FAR-ban történő rögzítésekor nem a képzés tényleges kezdési időpontját, hanem annak tervezett időpontját tüntette fel, ezzel megszegte az adatszolgáltatási kötelezettségét. Jogsértésként állapította meg, hogy a díj tekintetében az adatváltozást nem az adatváltozás keletkezését követő harmadik munkanapig teljesítette. A határozatban a hatóság a felperest a további jogsértésektől való tartózkodásra hívta fel. Az előzményi határozat véglegessé vált, mivel a felperes azzal szemben jogorvoslással nem élt.

[2] Ezt követően az alpereshez panaszbeadvány érkezett a felperes egyik, „Informatikai képzés és informatikai állás betöltését elősegítő állásinterjúkra, elsősorban a felnőttképző partnercégeinél” elnevezésű képzésével kapcsolatban. Az alperes a panasz alapján 2024. március 5. napján hivatalból újabb hatósági ellenőrzést és hatósági eljárást rendelt el. Az eljárás során a felperest nyilatkozattételre, iratcsatolásra és adatközlésre hívta fel, a panaszost tanúként hallgatta meg, és a személyes adatok védelme érdekében zárt adatkezelést rendelt el.

[3] Az eljárás eredményeként az alperes a 2024. július 3. napján kelt PE/SZF/00198-17/2024. ügyiratszámú határozata (a továbbiakban: támadott határozat) rendelkező részének I. pontjában – a felperes terhére az Fktv. 20. § (5) bekezdése, valamint a felnőttképzési törvény végrehajtásáról szóló 11/2020. (II. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 31. § c) pontja alapján az eljárás megindulásakor irányadó kötelező legkisebb munkabér havi összege ötvenszeresének megfelelő – 13.340.000 forint összegű bírságot szabott ki; a II. pontjában a felperest a felnőttképzési tevékenység folytatásától az ismételt jogszabálysértésre tekintettel az Fktv. 20. § (5) bekezdés b) pontjának második fordulata alapján egy évre eltiltotta; a III. pontjában az Fktv. 20. § (6) pontja alapján kötelezte a felperest arra, hogy a – határozat véglegessé válását követő 30 napon belül 2023. szeptember 22-ével kezdődően a jogellenes állapot fenntartásában, azaz mulasztásban megnyilvánuló jogellenes tevékenységének időszaka alatt – beszedett képzési díjat, valamint a képzés kapcsán felmerült igazolt költség jegybanki alapkamat másfélszeresével növelt összegét a megfizető részére fizesse vissza.

[4] A támadott határozat indokolásában az alperes kifejtette, hogy a felperes az Fktv. 15. § (1) bekezdésében meghatározott adatszolgáltatási kötelezettségét 2023. november 20. napján nem a valóságnak megfelelően teljesítette, mivel a FAR-rendszerben rögzített adatok nem tükrözték a képzés megkezdésének időpontjában ismert tényleges állapotot. A hatóság megállapította, hogy a vizsgált képzésben hat aktív résztvevő vett részt, azonban a felperes az adatszolgáltatás során a képzési díjak és a résztvevők száma tekintetében a már lezárt jogviszonyú személyeket is figyelembe vette, ezért az általa szolgáltatott adatok a valóságnak nem feleltek meg. A hatóság álláspontja szerint az Fktv. 15. § (1) bekezdés b) és c) pontjai a képzési adatok valósághű és az aktuális állapotot tükröző feltüntetését követelik meg, ezért a felperes e kötelezettségének megszegésével jogszabálysértést követett el.

[5] Az alperes az előzményi határozatban megállapított jogsértést és a most vizsgált cselekményt tartalmilag azonosnak ítélte, és a Vhr. 30. § (2) bekezdése alapján a jogsértést ismételt jogszabálysértésnek minősítette. E körben hangsúlyozta, hogy a „megegyező tartalmú jogszabálysértés” fogalmába az az eset is beletartozik, amikor a korábbi és az újabb jogsértés azonos jogszabályhely megszegésén alapul, függetlenül attól, hogy a konkrét tényállás elemei eltérnek. Az ismételt jogsértés megállapítását követően az alperes a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankció tv.) 6. § (3) bekezdésének második fordulata szerinti feltételeket vizsgálta, és megállapította, hogy a korábbi figyelmeztetés nem bírt kellő visszatartó hatással, így annak ismételt alkalmazására nincs lehetőség. Az alperes szerint az Fktv. 20. § (5) bekezdése az ismételt jogsértések esetén az eltiltás és a bírság kiszabását kötelezően írja elő, ezért mérlegelésnek nincs helye, emiatt nem volt figyelembe vehető, hogy a felperes együttműködő volt. A hatóság álláspontja szerint a jogsértés súlyára és a prevenciós célokra tekintettel a kiszabott szankció megfelel a fokozatosság elvének, mivel a korábbi enyhébb jogkövetkezmény nem vezetett eredményre.

[6] A támadott határozat rendelkező részének III. pontjához, amelyben a felperes visszafizetési kötelezettségéről rendelkezett, az alperes indokolást nem fűzött, a kötelezettség mértékét, az érintettek körét és a jogellenes tevékenység időtartamát nem határozta meg.

A kereset és a védírat

[7] A felperes keresetlevelében elsődlegesen az alperes támadott határozatának megváltoztatását kérte, a kiszabott szankciók mellőzésével és figyelmeztetés alkalmazásával, másodlagosan pedig a határozat megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését indítványozta. Álláspontja szerint az alperes jogértelmezése és döntése több vonatkozásban jogszabálysértő, a kiszabott jogkövetkezmények pedig aránytalanul súlyosak és a jogalkotói célt meghaladóak.

[8] Keresetlevelében kifejtette, hogy az alperes tévesen állapította meg az ismételt jogszabálysértést, mivel az előzményi határozatban rögzített és a most vizsgált cselekmények eltérő tényálláson alapultak, különböző időpontban és képzésekhez kapcsolódtak, így nem tekinthetők a Vhr. 30. § (2) bekezdése szerinti „megegyező tartalmú jogszabálysértésnek”. Előadta, hogy a vizsgált adateltérések döntő többsége olyan képzéseket érintett, amelyek az előzményi határozat közlését megelőzően befejeződtek, ezért ezek tekintetében az adatszolgáltatás utólagos korrekciójára már nem volt lehetősége. A megállapított hiányosságok – egy esetet kivéve – az előzményi határozat meghozatala előtt történtek, így azok ismételt jogsértés megállapítására nem adnak alapot. A FAR rendszer 2023. április 12-én

történt funkcióváltása folytán a korábbi adatok módosítása technikailag sem volt elvégezhető, így a hatóság olyan mulasztás miatt állapított meg jogsértést, amelynek elhárítására objektíve nem volt mód.

[9] A felperes vitatta az alperes azon jogértelmezését is, amely szerint az Fktv. 15. § (1) bekezdése az adatszolgáltatás teljesítését csak akkor ismeri el, ha az valamennyi adatmezőre kiterjed. Álláspontja szerint a jogszabály ilyen terjedelmű kötelezettséget nem ír elő, és nem tiltja a „tervezett kezdési időpont” feltüntetését a felnőttképzési szerződésekben. Sérelmezte továbbá, hogy az alperes az ismételt jogsértés megállapítása mellett mellőzte a Szankció tv. 6. § (3) bekezdésében előírt mérlegelést, és nem vizsgálta, hogy a figyelmeztetés alkalmazása az adott körülmények között kellő visszatartó hatásúnak minősül-e. Álláspontja szerint az alperes indoklásában nem értékelte az arányosság, a fokozatosság és a szankció okszerűségének szempontjait, ezzel megsértette a mérlegelési kötelezettségét.

[10] A felperes külön kifogásolta, hogy az eltiltás, a bírság és a támogatás-visszafizetési kötelezettség együttes alkalmazása a tevékenysége ellehetetlenüléséhez vezet, ezért a jogkövetkezmények együttesen aránytalanok és ellentétesek a Szankció tv. preambulumban is rögzített jogalkotói céllal. Kifogásolta, hogy az alperes a határozat III. pontjában megállapított visszafizetési kötelezettséghez nem fűzött érdemi indokolást, így nem állapítható meg sem annak jogalapja, sem az érintett időszak vagy jogosulti kör.

[11] A felperes továbbá kérte az eljárás felfüggesztését és az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését is, mert álláspontja szerint az Fktv. 20. § (5) és (6) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, XI. cikk (2) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével és XIII. cikk (1) bekezdésével, mivel nem biztosítanak kellő mérlegelési lehetőséget a hatóság számára, és ezáltal aránytalanul korlátozzák a vállalkozáshoz, valamint a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot.

[12] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte. Álláspontja szerint a felperes 2023. november 20-án ismételten megsértette az Fktv. 15. § (1) bekezdésében előírt adatszolgáltatási kötelezettséget, és a jogsértés az előzményi határozatban megállapított-tal azonos jogszabályhely megsértésén alapult, így az ismételt jogsértés megállapítása megalapozott volt. Az előzményi határozatra figyelemmel és annak alapján a 2023. szeptember 21-én még folyamatban levő vagy azt követően indult képzések tekintetében állapítottak meg ismételt jogsértést. Kiemelte, hogy a FAR 2023. április 12-én bevezetett funkcióváltása nem akadályozta az adatok korrekcióját, a felperesnek lehetősége volt a szükséges módosítások elvégzésére. Az alperes hivatkozott az Fktv. 20. § (5) bekezdésére, amely az eltiltás és a bírság alkalmazását kötelezővé teszi, továbbá előadta, hogy a határozat indokolása megfelel a Szankció tv. és az az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) előírásainak. Álláspontja szerint a visszafizetési kötelezettség részletezése nem volt szükséges, mert az érintett adatokkal kizárólag a felperes rendelkezik.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[13] A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: elsőfokú bíróság vagy Törvényszék) a felperes keresetét részben alaposnak találta és ítéletével az alperes támadott határozata

rendelkező részének III. pontját megsemmisítette, az alperest e körben új eljárás lefolytatására kötelezte, ezt meghaladóan a keresetet elutasította.

[14] Indokolásában megállapította az alperes eljárási kifogása kapcsán, hogy a felperes a keresetlevele benyújtását követően új jogsérelmet nem terjesztett elő, így a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 43. § (1) bekezdése szerinti keresetváltoztatás nem történt.

[15] Az elsőfokú bíróság a per érdemében annak vizsgálatát tartotta szükségesnek, hogy az alperes helyesen értelmezte-e a Vhr. 21. § (1) bekezdését és 30. § (2) bekezdését, jogszerűen zárta-e ki a figyelmeztetés alkalmazását, valamint eleget tett-e a tényállás-tisztázási és indokolási kötelezettségének az Fktv. 20. § (6) bekezdése szerinti járulékos szankció vonatkozásában.

[16] Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Vhr. 21. § (1) bekezdése értelmében a felnőttképzési szerződésnek a képzés kezdési időpontját kell tartalmaznia, a „tervezett” kitétel kizárólag a képzés befejezésének időpontjára vonatkozik. A jogszabály szövegezése, nyelvtani és logikai értelmezése alapján az alperes jogértelmezése helytálló volt, az előírás nem sérti a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:59. § szerinti szerződési szabadságot.

[17] Az Fktv. 15. § (1) bekezdése szerinti adatszolgáltatási kötelezettség vonatkozásában a bíróság kimondta, hogy már egyetlen adatváltozás be nem jelentése is jogsértést valósít meg. A felperes egy esetben jogsértés elkövetését elismerte. A bíróság a Kúria Kfv.II.37.115/2021/8. számú ítéletére hivatkozva rögzítette, hogy az adatszolgáltatás akkor minősül teljesítettnek, ha az meghatározott határidőn belül, a valóságnak megfelelően történik, mivel csak ez biztosítja a FAR-rendszer rendeltetésének érvényesülését.

[18] Az ismételt jogszabálysértés körében a Törvényszék az alperes jogértelmezését osztotta, és megállapította, hogy a Vhr. 30. § (2) bekezdésében használt „megegyező tartalmú jogszabálysértés” a jogalap azonosságát, nem pedig az ügyszabadságot jelenti. Az előzményi határozat és a mostani eljárás egyaránt az Fktv. 15. § (1) bekezdésének megsértésén alapult, ezért az ismételt jogsértés megállapítása jogszerű volt.

[19] Az elsőfokú bíróság a Szankció tv. 6. § (3) bekezdését és a Kp. 85. § (5) bekezdését alkalmazva megállapította, hogy az alperes mérlegelési jogkörét a jogszabályi keretek között gyakorolta. A határozat indokolásából megállapítható volt, hogy az alperes a korábbi figyelmeztetést nem tartotta kellően visszatartó hatásúnak, ezért annak újbóli alkalmazását okszerűen zárta ki. A fokozatosság elvének érvényesülését a bíróság megállapította, mivel a korábbi enyhébb szankció után a súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazása a törvényi szabályozással összhangban állt.

[20] A Szankció tv. preambuluma alapított felperesi hivatkozást a Törvényszék elutasította, utalva arra, hogy a preambuluma jogalkotói célokat rögzíti, de önálló mérlegelési szempontot nem tartalmaz. A jogszabályban rögzített kötött szankciórendszer mellett a bíróság és az eltiltás arányossága nem volt vizsgálható, ezért az alkalmazott szankciókat jogszerűnek találta.

[21] Az Fktv. 20. § (6) bekezdésében foglalt visszafizetési kötelezettség körében a bíróság megállapította, hogy az alperes megsértette az Ákr. 62. § (1) bekezdésében és 81. § (1) bekezdésében előírt tényállás-tisztázási és indokolási kötelezettségét, mivel a határozat ezen részéhez nem fűzött indokolást, a kötelezettség mértékét és érintetti kört sem határozta meg. A bíróság a Kúria Kfv.III.35.423/2015/6. számú ítéletére hivatkozva rámutatott, hogy a közigazgatási határozat indokolása a bírósági eljárásban nem pótolható, a védírat e hiányt utólagosan nem orvosolhatja.

[22] A tényállás-tisztázási kötelezettség kapcsán az elsőfokú bíróság a Kúria Kfv.IV.38.000/2020/9., Kfv.III.37.106/2021/6., valamint Kfv.III.37.166/2021/6. számú ítéleteire utalt, amelyek szerint a hatóság kötelessége a releváns tényállás teljes körű feltárása, e kötelezettség elmulasztása a bírósági eljárásban nem orvosolható.

[23] Az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló indítványt a bíróság elutasította, hivatkozva a BH1994. 448. és BH2018. 210. számú döntésekben foglalt elvre, miszerint a bíró nem köteles részletesen indokolni, miért nem kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását, mivel az a bírósági hatáskört meghaladná.

[24] A visszafizetési kötelezettség előírása kapcsán megállapított jogsértés következményeként a bíróság ítéletével a határozat rendelkező részének III. pontját a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontja alapján megsemmisítette, és az alperest új eljárásra kötelezte. Az új eljárásra e körben indokolt döntés hozatalát írta elő. Ezt meghaladóan az alaptalannak talált kereseti kérelmek vonatkozásában a keresetet elutasította.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem

[25] A felperes a jogerős ítélettel szemben határidőben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben a jogerős ítéletnek a keresetet elutasító részének hatályon kívül helyezését, az alperes határozata I. és II. pontja megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte azzal, hogy a Kúria állapítsa meg, hogy az Fktv. 20. § (5) és (6) bekezdései csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelő értelmezéssel alkalmazhatók. Álláspontja szerint a jogerős ítélet jogszabálysértő, mivel a bíróság az ügyben irányadó anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket tévesen értelmezte, a tényállást hiányosan állapította meg, továbbá nem tett eleget az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok érvényesülése vizsgálati kötelezettségének.

[26] A felülvizsgálati kérelem szerint a jogerős ítélet sérti a Kp. 85. § (5) bekezdését, az Ákr. 62. § (1) bekezdését és 81. § (1) bekezdését, az Fktv. 15. § (1) és 20. § (5)-(6) bekezdéseit, a Vhr. 21. § (1) bekezdését és 30. § (2) bekezdését, a Szankció tv. 6. § (3) bekezdését, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az M) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, X. cikk (1) bekezdését, XI. cikk (2) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését és XIII. cikk (1) bekezdését, továbbá a jogerős ítélet ellentétes a Kúria 2/2015. (XI. 25.) KMK véleményében, 2/2024. (XII. 03.) KK véleményében, Kfv.VI.35.026/2022/8., Kfv.I.35.043/2025/2., Kfv.II.37.115/2021/8. és Kfv.IV.37.733/2024/7. számú ítéleteiben, valamint az Alkotmánybíróság 3323/2024. (VII. 29.), 3004/2024. (I. 12.), 2/1990. (II. 18.), 30/2022. (XII. 6.), 21/1994. (IV. 16.), 40/1997. (VII. 1.) és 39/2007. (VI. 20.) számú határozataiban megfogalmazott elvi követelményekkel.

[27] A felperes elsődlegesen az ismételt jogszabálysértés megállapítását vitatta. Álláspontja szerint a Vhr. 30. § (2) bekezdésében szereplő „megegyező tartalmú jogszabálysértés” fogalma a bíróság és az alperes téves értelmezése folytán jogsértően került alkalmazásra. Értelmezése szerint a jogalkotó a „megegyező tartalmú” kifejezéssel a tényállási azonosságot kívánta megkövetelni, vagyis az ismételt jogszabálysértés akkor állapítható meg, ha a korábbi és az újabb jogsértés nemcsak ugyanazon jogszabályhely megsértésén alapul, hanem azonos típusú magatartással, azonos körülmények között, azonos tárgyú jogviszonyban valósul meg. Mivel a jelen ügyben az alperes az Fktv. 15. § (1) bekezdésének megsértését egy másik képzés, más időpontban történt adatrögzítése körében állapította meg, az ismételt jogszabálysértés megállapítása álláspontja szerint jogalap nélkül

történt. Kiemelte, hogy a jogszabály e rendelkezését kiterjesztő értelmezéssel alkalmazni a jogbiztonság elvébe ütközik, mivel az ilyen módon bármely, hasonló tárgyú, de más körülmények között megvalósuló cselekmény ismételt jogsértésként lenne minősíthető.

[28] A felperes szerint az alperes a jogsértés megállapításakor a tényállást hiányosan tárta fel, megsértve ezzel az Ákr. 62. § (1) bekezdését és 81. § (1) bekezdését, mivel a határozat indokolásában nem tért ki arra, hogy az adatrögzítési mulasztás milyen konkrét adatokra vonatkozott, azok a képzés kimenetét miként befolyásolták, illetve milyen tényadatok igazolták a „valóságnak nem megfelelő” tartalom megállapítását. Az alperes tehát az ügy érdemére kiható körülmények vizsgálatát elmulasztotta és ezt a jogsértést a bíróság sem észlelte.

[29] A felperes álláspontja szerint a hatóság mérlegelési kötelezettségének sem tett eleget. Az alperes a Szankció tv. 6. § (3) bekezdésében rögzített „kellő visszatartó hatás” követelményét anélkül zárta ki, hogy a korábbi figyelmeztetés hatásosságát a konkrét ügyben ténylegesen értékelte volna. Az indokolásban a hatóság pusztán kijelentette, hogy a korábbi figyelmeztetés nem vezetett eredményre, de e megállapítást semmiféle ténybeli alappal nem támasztotta alá. A bíróság ahelyett, hogy a mérlegelés hiányát jogszabálysértésként értékelte volna, azt okszerű mérlegelésként hagyta jóvá, amivel megsértette a Kp. 85. § (5) bekezdését, és eltért a Kúria állandó gyakorlatától, amely szerint a mérlegelés hiánya önmagában jogsértésnek minősül.

[30] A felperes vitatta a kiszabott szankciók arányosságát is. Álláspontja szerint a 13.340.000 forint összegű bírság, az egy év időtartamú tevékenységtől eltiltás és az Fktv. 20. § (6) bekezdésén alapuló visszafizetési kötelezettség együttesen a gazdasági tevékenység ellehetetlenüléséhez vezet, ezért kirívóan aránytalan. E körben hivatkozott a Szankció tv. preambulumára, amely szerint a szankciórendszer célja a jogkövető magatartás biztosítása, nem pedig a jogsértő működésének megszüntetése. A felperes hivatkozott továbbá arra, hogy a szankciók alkalmazásakor a hatóság köteles mérlegelni az ügy egyedi körülményeit és a szankciók arányosságát, függetlenül attól, hogy a jogszabály kötött vagy diszkrecionális jogkövetkezményt ír elő.

[31] A felperes a jogerős ítéletet az Alaptörvénnyel is ellentétesnek tartotta. Álláspontja szerint az Fktv. 20. § (5) bekezdés b) pontja és (6) bekezdése sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, XI. cikk (2) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését és XIII. cikk (1) bekezdését, mivel e jogszabályi rendelkezések a hatóság számára nem biztosítanak érdemi mérlegelési lehetőséget, és így a szankciók kiszabása az egyedi körülmények figyelembevétele nélkül, automatikusan történik. A felperes szerint ez ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség–arányosság követelményével, amely minden alapjogkorlátozás esetén megköveteli, hogy a beavatkozás alkalmas és szükséges legyen az elérni kívánt célhoz, valamint ne járjon az érintett alapjog lényeges tartalmának sérelmével vagy annak kiüresítésével.

[32] A felperes hangsúlyozta, hogy az Fktv. 20. § (5) bekezdése az ismételt jogszabálysértés esetén kötelező jelleggel írja elő a felnőttképzési tevékenységtől való eltiltást, anélkül, hogy lehetőséget adna a hatóságnak annak vizsgálatára, hogy a jogsértés súlya, körülményei, illetve a jogsértő gazdasági helyzete indokoltá teszi-e e legsúlyosabb szankció alkalmazását. A jogszabály ezzel kizárja az arányosság elvének érvényesülését, és az azonos jogsértések esetében is azonos, automatizált jogkövetkezményt rendel, ami ellentétes az igazságos eljárás és az egyedi méltányosság alkotmányos követelményével.

[33] A felperes szerint az Fktv. 20. § (6) bekezdése szintén Alaptörvény-ellenes, mert a visszafizetési kötelezettséget a hatóság számára mérlegelés nélkül írja elő, ezáltal a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményezi. A kötelezett gazdasági terhei, a jogsértés következményei és a visszafizetés arányossága semmilyen módon nem

vizsgálhatók, így a rendelkezés a vállalkozás gazdasági életképességét is veszélyezteti. A felperes ezzel összefüggésben hivatkozott az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére, amely a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot rögzíti, valamint a XIII. cikk (1) bekezdésére, amely a tulajdonhoz való jog védelmét biztosítja.

[34] A felperes kifejtette, hogy az Fktv. 20. § (5) bekezdése és (6) bekezdése e módon az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében biztosított művelődéshez és tanuláshoz való jogot is sérti, mert a jogkövetkezmények túlzott szigorúsága a felnőttképzési piac működését, az oktatási tevékenység szabadságát és hozzáférhetőségét korlátozza.

[35] A felperes e körben részletesen hivatkozott az Alkotmánybíróság 2/1990. (II. 18.), 21/1994. (IV. 16.), 40/1997. (VII. 1.), 39/2007. (VI. 20.), 30/2022. (XII. 6.), 3004/2024. (I. 12.) és 3323/2024. (VII. 29.) AB határozataira, amelyekben az Alkotmánybíróság következetesen kimondta, hogy az állami beavatkozás akkor tekinthető arányosnak, ha a jogalkalmazó számára a döntés során tényleges mérlegelési mozgásteret biztosít.

[36] A felperes szerint az elsőfokú bíróság a fenti elvi álláspontok figyelmen kívül hagyásával járt el, jogsértően, amikor az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését indokolás nélkül mellőzte, megsértve ezzel az indokolási kötelezettségét, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.

[37] Az alperes határidőn túl felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztett elő, amelynek hatálytalanságát a Kúria a Kfv.7. számú végzésében, a Kfv.8. számú előkészítő irat hatálytalanságát a Kfv.9. számú végzésében, a Kfv.10. számú előkészítő irat hatálytalanságát a Kfv.11. számú végzésében állapította meg.

A Kúria döntése és jogi indokai

[38] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 118. § (1) bekezdés a) pont ad) alpontja alapján befogadta, mert a kérelemben valószínűsíthetőnek mutatkozott az alapvető eljárási jog sérelme, különösen az indokolási kötelezettség elmulasztása és a mérlegelési jogkör bírósági kontrolljának hiánya körében.

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

[40] A jogerős ítélettel szemben jogszabálysértésre, vagy a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással van helye felülvizsgálatnak. A Kúria jogerős ítélete – a bizonyítás és vizsgálat hivatalbóli elrendelésének körén kívül – csak a felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretein belül vizsgálhatja felül [Kp. 115. § (1) bekezdése, továbbá a (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].

[41] A felülvizsgálati kérelem folytán a jogerős ítéletnek a keresetet elutasító rendelkezése volt a felülvizsgálati kérelemmel támadott része, így a felülvizsgálati eljárás ehhez kapcsolódóan csak az alperesi határozat I. és II. részét vizsgálta.

[42] A Kúria mindenekelőtt rögzíti, hogy a felülvizsgálati eljárás központi jogkérdése az volt, megvalósult-e a felperes részéről az Fktv. 15. § (1) bekezdésébe ütköző ismételt jogszabálysértés, mivel ennek fennállása az alkalmazható jogkövetkezményeket alapvetően meghatározza.

[43] A Vhr. 30. § (2) bekezdése szerint ismételt jogszabálysértésnek minősül, ha a felnőttképző a jogszabálysértést megállapító végleges döntésben foglaltakkal megegyező tartalmú jogszabálysértést követ el a döntés véglegessé válásától számított két éven belül.

E rendelkezés értelmében az ismételtség időbeli feltétele akkor teljesül, ha az újabb jogsértés a megelőző, véglegessé vált határozatot követően történik, következik be. Az újabb jogsértésnek ugyanahhoz a jogszabályi rendelkezéshez kapcsolódóan kell bekövetkeznie, mint amely miatt korábban már jogsértést állapítottak meg. A korábbi, előzményi határozat az Fktv. 15. § (1) bekezdés b) és c) pontja megsértését állapította meg, utóbbihoz az adatszolgáltatás nem határidőben való teljesítését határozva meg jogsértésként. Ismételt jogsértés tehát az előzményi határozat véglegessé válását követően bekövetkező adatszolgáltatás határidőben való teljesítésének elmulasztásához kapcsolódóan állapítható meg.

[44] A jelen ügyben megállapítást nyert, hogy az előzményi határozat 2023. szeptember 21-én vált véglegessé, és ezt követően a felperes adatszolgáltatási kötelezettségét – a FAR-rendszer adatai szerint – egy alkalommal, egy képzés tekintetében mulasztotta el. A felek egyező előadása alapján a jelen eljárásban a jogsértés tárgya mulasztás volt. Egy személy esetében egy 2023. október 5-én történt képzés befejezést követően 2023. november 20-án az átlagos képzési díj tekintetében az adatszolgáltatás nem mutatott a valós adattal egyezőséget, amelyet a felperes sem vitatott (lsd. felülvizsgálati kérelem 137. pontja).

[45] A Kúria értelmezése szerint azonban folyamatos mulasztás fennállása a jogszabály által meghatározott határidőben teljesítendő adatszolgáltatás elmulasztása esetén nem állapítható meg, ezért ilyen folyamatos mulasztásnak minősített jogsértésre alapítva ismételt jogszabálysértés nem állapítható meg. Az adatszolgáltatási kötelezettség megszegése nem időben elnyúló cselekmény, hanem határidőhöz kötött kötelezettség; a jogszabálysértés a mulasztás bekövetkezésének pillanatában, vagyis az adatszolgáltatásra nyitva álló határidő lejártát követő napon valósul meg. Ettől az időponttól kezdve a jogsértő állapot fennállása ugyan folyamatos, de újabb jogszabálysértésként már nem értékelhető. Ezért a Kúria elfogadta a felperes érvelését, amely szerint az ismételt jogszabálysértések közül ténylegesen csak egyetlen eset minősül az előzményi határozat véglegessé válását követően elkövetett mulasztásnak. Az alperes által a határozatban megállapított 9 jogsértésből egy esetben volt megállapítható ismételt jogsértés, a további 8 esetben az adatszolgáltatás elmulasztásának időpontja megelőzte az előzményi határozat véglegessé válását, így azok ismételt jogsértésnek nem voltak minősíthetők. Az ismételtség fennállása ennek megfelelően csak egy jogsértésre szorítkozhatott.

[46] A Kúria e körben kiemeli, hogy az ismételtség jogkövetkezményei az Fktv. 20. § (5) bekezdés b) pontja és (6) bekezdése alapján szigorúak: a hatóság az ismételt jogszabálysértés esetén a felnőttképzőt eltiltja a tevékenység folytatásától, és vele szemben bírságot szab ki,

valamint a támogatás visszafizetését is elrendelheti. A jogalkotó a rendelkezésben nem vagylagos szankciót alkalmazott, az „és” kötőszó használata halmozott jogkövetkezményre utal.

[47] A Kúria azonban rámutat, hogy a hatóság mérlegelési kötelezettsége az arányosság és szükségesség követelménye folytán e körben sem zárható ki teljesen. Az Fktv. 20. § (5) bekezdése ugyan kötelező jogkövetkezményt rögzít, de az alkalmazásának feltétele, hogy az ismételtség súlya és körülményei ténylegesen indokolják a szankciót. A Szankció tv. 6. § (3) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „figyelmeztetés alkalmazásának akkor van helye, ha közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy ha a közigazgatási szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható.” A Kúria értelmezése szerint e szabály az Fktv. rendelkezéseivel együttesen alkalmazandó, az Fktv. szabályainak elsődlegessége ellenére sem hagyható figyelmen kívül, mert a szankciórendszer célja a jogkövető magatartás biztosítása, nem pedig a szankciók öncélú alkalmazása. A mérlegelés során ezért azt is vizsgálni kell, hogy az adott jogsértés csekély súlyú-e, és a figyelmeztetéstől várható-e kellő visszatartó hatás. A jelen ügyben a felperes adatszolgáltatási mulasztása – egyetlen diák tekintetében – csekély súlyú, durva joghátrányt nem okozott. E körülményekre tekintettel a figyelmeztetés arányos, szükséges és elégséges jogkövetkezmény lett volna a Szankció tv. 6. § (3) bekezdése értelmében, az alperes a visszatartó hatás mérlegelése során téves következtetésre jutott. Amennyiben a korábbi eljáráshoz képest a jogszabálysértések száma csökkent, és az ismételt jogsértés egyedi, csekély súlyú, akkor a hatóságnak vizsgálnia kellett volna a figyelmeztetés alkalmazásának lehetőségét. A visszatartó hatás csökkenése önmagában nem indokolja a súlyosabb szankció alkalmazását.

[48] A Kúria az arányosság és fokozatosság követelményeinek vizsgálata során értékelte a Szankció tv. 13. § (2) bekezdés c) pontjának tartalmát is, mely rendelkezés értelmében „Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a közigazgatási hatóság eltilthatja a tevékenység végzésétől az ügyfelet, ha a jogsértés az eljárás megindulását megelőző egy éven belül legalább három alkalommal került megállapításra.”

[49] A Kúria álláspontja szerint e szabály általános elvi jelleggel fejezi ki a fokozatosság és a súlyozott jogkövetkezmény-alkalmazás követelményét, amely az Fktv. rendelkezéseinek értelmezésekor is irányadó. Bár az Fktv. 20. § (5) bekezdés b) pontja az ismételt jogszabálysértés esetén az eltiltást és a bírságot kötelezően írja elő, e jogszabály speciális (lex specialis) szabályozásnak minősül a Szankció tv. általános rendelkezéseihez képest. Ennek ellenére a Szankció tv. 13. § (2) bekezdésében megfogalmazott elv – miszerint az eltiltás csak többszörös, tartós vagy súlyos jogsértés esetén indokolt – értelmezési iránymutatásként az Fktv. alkalmazása során sem hagyható figyelmen kívül.

[50] A Kúria ebből következően megállapította, hogy egyetlen, csekély súlyú, az előzményi határozat meghozatalát követően elkövetett jogsértés önmagában nem alapozza meg az eltiltás szükségességét, különösen akkor, ha a jogsértés nem járt tényleges joghátránnyal vagy káros következménnyel. A Szankció tv. 13. § (2) bekezdés c) pontja által tükrözött elv is – azaz az ismételt és halmozott jogsértések szigorúbb szankcionálása – arra utal, hogy újabb, egyedi, egyszeri, enyhébb mulasztás esetén a figyelmeztetés az arányosság elvével összhangban megfelelő jogkövetkezmény.

[51] E körülményekre figyelemmel a Kúria megállapította, hogy az alperes az Fktv. 20. § (5) bekezdés b) pontjának alkalmazásakor a Szankció tv. 13. §-ában rögzített arányossági elvet nem érvényesítette, és nem vizsgálta a jogsértés ismételtségének és súlyának tényleges mértékét.

[52] A hatóság tehát az arányosság és a fokozatosság elvét megsértette, amikor a felperessel szemben a legsúlyosabb, eltiltással járó szankciót alkalmazta, holott az ügy

körülményei a figyelmeztetés alkalmazását indokolták volna. Ha pedig a figyelmeztetés a Szankció tv. 6. § (3) bekezdése alapján alkalmazható, úgy az eltiltás és a bírság kiszabásának nincs helye. Ezért az alperesi határozati érvelést e körben elfogadó elsőfokú bírósági ítéleti álláspont is jogszabálysértő.

[53] A Kúria megvizsgálta a felperes azon hivatkozásait, amelyek szerint az Fktv. 20. § (5) bekezdés b) pontja és (6) bekezdése, valamint a Vhr. 30. § (2) bekezdése az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe, XI. cikk (2) bekezdésébe, XII. cikk (1) bekezdésébe és XIII. cikk (1) bekezdéseibe ütköznek-e, mivel a felperes érvelése szerint a szabályozás nem biztosít mérlegelési lehetőséget, és ezáltal aránytalanul korlátozza a vállalkozáshoz, a foglalkozás szabad megválasztásához és a tulajdonhoz való jogot.

[54] A Kúria e kifogásokat nem találta megalapozottnak. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és a Kp. 34. §-a alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 131. § (1) bekezdése alapján a bíróság az Alkotmánybíróság eljárását akkor kezdeményezheti, ha az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányossága valós és nyilvánvaló kételyt vet fel, amely a jogértelmezés útján nem orvosolható.

[55] A jelen ügyben a felvetett alkotmányossági kérdések jogértelmezéssel rendezhetők: az Fktv. 20. § (5)-(6) bekezdései nem zárják ki a mérlegelés lehetőségét, mert a Szankció tv. 6. § (3) bekezdése és 13. § (2) bekezdés c) pontja – az arányosság és szükségesség követelményével összhangban – értelmezési keretet ad az alkalmazásukhoz. Az Fktv. speciális, de nem zárt szankciórendszer tartalmaz: az „eltiltja” kifejezés kötelező jogkövetkezményt ír elő csak akkor, ha az ismételtség tényállási feltételei fennállnak, és a jogsértés súlya arányban áll a szankcióval.

[56] A Kúria határozott álláspontja szerint a hatóság nem alkalmazhat automatikusan közigazgatási szankciót ismételt jogsértés esetén; vizsgálni kell a szankció arányosságát és szükségességét, különösen csekély súlyú vagy egyedi jellegű jogsértésnél. Ez az értelmezés összhangban áll az Alkotmánybíróság 30/2022. (XII. 6.), 3004/2024. (I. 12.) és 3323/2024. (VII. 29.) határozataiban kimunkált elvekkel, amelyek szerint az alapjog-korlátozó állami beavatkozás – ideértve a közigazgatási szankciókat – csak legitim cél érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan alkalmazható. A Kúria ezért megállapította, hogy az Fktv. és a Vhr. támadott rendelkezései Alaptörvénnyel összhangban értelmezhetők; nem zárják ki a mérlegelést és önmagukban nem vezetnek szükségképpen aránytalan korlátozásra. A jogvita elbírálása tehát nem igényelt normakontrollt.

[57] A Kúria e körben azt is megállapította, hogy az elsőfokú bíróság megsértette indokolási kötelezettségét, amikor a felperes alkotmányossági kifogásaira nem reagált érdemben, és nem indokolta meg kellő részletességgel, miért mellőzte az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését. A Kp. 34. §-a alapján alkalmazandó Pp. 131. § (4) bekezdése alapján a bíróság köteles az ítélet indokolásában feltüntetni azokat az érveket, amelyek alapján a fél ezen kérelmét elutasítja; ennek hiánya eljárási jogszabálysértés. A Kúria ugyanakkor az érdemi felülvizsgálatot lefolytatta, mert az alkotmányossági kérdés – a fentiek szerint – jogértelmezéssel eldönthető volt. Ennek megfelelően a Kúria az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését nem tartotta indokoltnak.

[58] A Kúria ítélete a felülvizsgálati kérelemmel támadott – az alperesi határozat I. és II. pontját érintő – ítéleti rendelkezésekre és az ehhez kapcsolódó költség- és illetékviselési rendelkezésekre terjedt ki. A kifejtettekre figyelemmel a Kúria a jogerős ítélet felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érintette, a felülvizsgálati kérelemmel támadott részét a Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján megváltoztatta akként, hogy az alperes PE/SZF/00198-17/2024. számú határozatát megsemmisítette, és az alperest e körben új eljárás lefolytatására kötelezte.

[59] A megismételt eljárásban az alperesnek a Kúria ítéletében kifejtett jogi álláspontot figyelembe véve kell eljárnia. Ennek során értékelnie kell, hogy a felperes által elkövetett egyetlen, ismételtként értékelhető jogsértés egyedi, csekély súlyú, technikai jellegű mulasztás volt, amely tényleges hátrányt nem okozott.

A döntés elvi tartalma

[60] *I. Az ismételt jogszabálysértés megállapítása csak akkor jogszerű, ha ugyanabba a jogszabályi rendelkezésbe ütköző jogsértő magatartás a korábbi jogsértő magatartás miatt elmarasztaló előzményi határozat meghozatalát követően, új kötelezettségszegésként valósul meg.*

[61] *II. A közigazgatási szankciók alkalmazása nem lehet automatikus: a hatóságnak mérlegelnie kell a jogsértés súlyát és körülményeit, valamint vizsgálnia kell, hogy a figyelmeztetés – csekély súlyú, egyedi jogsértés esetén – arányos és elegendő jogkövetkezmény-e.*

Záró rész

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

[63] A Kúria ítélete folytán a felperes teljes egészében pernyertes lett, a Kúria ezért az elsőfokú és a felülvizsgálati perköltség összegéről a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 82. § (3) bekezdése alapján határozott.

[64] A felperes az elsőfokú perköltség vonatkozásában a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pontja alapján megbízási szerződés alapján 150 EUR/óra óradíj alapulvételével euróban igényelt perköltségét forintban 10.801.150 forint + áfa összegben terjesztette elő F/36. alatt csatolt költségjegyzéken. A Kúria a felszámított perköltséget nem találta arányban állónak a kifejtett munka mennyiségével, sem az ügy bonyolultsági fokával, ezért a részére biztosított mérséklési lehetőséggel élve, azt a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet

3. § (6) bekezdése alapján mérsékelte és az elsőfokú perköltséget egymillió forintban állapította meg, melynek megfizetésére az alperest kötelezte.

[65] A felperes a felülvizsgálati perköltség megállapítását a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdése alapján kérte, 8.760 euró + áfa összegben, - a tárgyaláson pontosított - kérelme szerint a felülvizsgálati kérelem elkészítésére 47,6 óra ügyvédi munkaórát számított fel 150 EUR/óra óradíjjal, 399,3 Ft/EUR árfolyam figyelembevételével 2.851.000 forint összegben, továbbá a tárgyaláson való jelenlét után is érvényesíteni kívánta perköltségigényét. Az alperes a felülvizsgálati perköltség mérséklését, csökkentését kérte annak eltúlzott voltára hivatkozással, amelyet a Kúria az ügy tárgyi súlyára, bonyolultsági fokára, valamint az ügyben kifejtett ügyvédi tevékenység mértékére tekintettel indokoltnak talált. A felülvizsgálati bíróság ezért – bár a felperes a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet alapján kérte a költség megállapítását – a hatályos 17/2024. (XII. 29.) IM rendelet rendelkezései alapján döntött a perköltség összegéről, és a felperes kérelmét részben megalapozottnak ítélve a perköltséget mérsékelt összegben állapította meg a 17/2024. (XII. 29.) IM rendelet 4. § (1) bekezdése alapján.

[66] A Kúria - a jogerős határozat jogszerűségi vizsgálatával érintett alperesi határozat I. és II. pontjához kapcsolódóan előterjesztett és alaptalannak talált kereset elutasításaként fizetendőként előírt - elsőfokú részilleték és felülvizsgálati illeték viseléséről az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 45/A. § (2) bekezdése, 42. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 50. § (1) bekezdése, továbbá a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 102. § (6) bekezdése alapján rendelkezett.

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

Budapest, 2025. október 16.

dr. Márton Gizella s.k.
a tanács elnöke

dr. Demjén Péter s.k.
előadó bíró

dr. Darák Péter s.k.
bíró

Ságiné dr. Márkus Anett s.k.
bíró

dr. Stefancsik Márta s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő