



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

ítélete

Az ügy száma:

Kfv.I. 35.037/2026/8.

A tanács tagjai:

Dr. Tóth Kincső a tanács elnöke

Dr. Figula Ildikó előadó bíró

Dr. Heinemann Csilla bíró

Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit bíró

Dr. Kalas Tibor bíró

A felperes:

név

(Cím2.)

A felperes képviselője:

Szecskay Ügyvédi Iroda

ügyintéző: Dr. Szabó Emil és

dr. Wellmann György ügyvéd

(Cím6)

Az alperes

Magyar Államkincstár

(Cím5)

Az alperes képviselője:
jogtanácsos

Dr. Nagy Péter Dávid kamarai

(Cím5)

Alperesi érdekelt:

Állami Számvevőszék

(Cím4)

Alperesi érdekelt képviselője:

dr. Bordás Ádám kamarai jogtanácsos

A közigazgatási per tárgya:
jogvita

pártfinanszírozási tárgyú közigazgatási

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:

a felperes

Az elsőfokú bíróság határozatának száma:
104.K.701.005/2024/40. számú ítélete

Fővárosi Törvényszék

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.005/2024/40. számú ítéletét megváltoztatja, az alperes ÁÖAF/260-2/2024. és ÁÖAF/260-3/2024. számú határozatait megsemmisíti és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 3.571.977 (hárommillió-ötszázhetvenegyezer-kilencszázhetvenhét) forint együttes elsőfokú és felülvizsgálati részperköltséget.

A felülvizsgálati illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes politikai tevékenység céljából létrejött, pártként működő egyesület, amely a 2022. évi országgyűlési képviselő választáson további 5 párttal együtt (továbbiakban: -----) közös országos listát állított, egy pártokon kívüli egyesület, a név1 (a továbbiakban: név1/1) elnökének részvételével, aki egyben a ----- miniszterelnök jelöltje volt.

[2] Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban ÁSZ vagy alperesi érdekelt) az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (Kampányfinanszírozási tv.) 8/B. § (1) bekezdés, 8/C. § (2a) bekezdés, a 9. § (2) bekezdés, valamint a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párt tv.) 10. § (1) bekezdésében meghatározott ellenőrzési kötelezettsége teljesítése keretei között ellenőrizte, többek között a felperesnél is, a 2022. évi országgyűlési képviselő választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolásának jogszerűségét.

[3] Az ÁSZ a vizsgálat eredményeként 23025. sorszámú részjelentésében (a továbbiakban: Részjelentés) megállapította, hogy a ----- a választási kampány során finanszírozott kampánytevékenység formájában az név1/1-től 261.260.000 Ft nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásban részesült, amely a Párt tv. 4. § (2) bekezdése szerint tiltott támogatásnak minősül. A tiltott támogatás összegét a -----t alkotó pártok – eltérő jogszabályi rendelkezés és megállapodás hiányában – egyenlő mértékben, pártonként, 43.543.000 Ft összegben kötelesek a központi költségvetésbe befizetni, és a pártok 2024. évi központi költségvetésből juttatott támogatásának összegét is ugyanekkora összeggel csökkenteni kell.

[4] Az ÁSZ EL-3712-794/2024, és EL-3712/793/2024. iktatószámú, alperes részéről 2024. február 28-án átvett levélben tájékoztatta a Magyar Államkincstár alperest a Részjelentésben foglaltakról, egyben arról is, hogy a felperes a befizetésre vonatkozó felhívást 2024. március 5-én átvette, ennek ellenére a befizetésre biztosított 15 napos határidő elteltéig (2024. március 20.) azt nem teljesítette.

[5] A tájékoztatás ismeretében az alperes a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 12/2023 (XII.28) PM rendelet (a továbbiakban: PM rendelet) 3. § valamint a Párt tv. 4. § (2) és (4) bekezdése és 10. § (1) bekezdése alapján minden további vizsgálat és megállapítás nélkül, az ÁSZ-től származó értesülésre hivatkozva, egyrészt ÁÖAF/260-2/2024. számú határozatával a felperes központi költségvetésből juttatott 2024. évi támogatását 43.543.000 Ft összeggel csökkentette, másrészt ÁÖAF/260-3/2024. számú határozatával a 43.543.000 Ft összegű befizetés elmaradása kapcsán az állami adó- és vámhatóságot adók módjára történő behajtás érdekében megkereste.

[6] Mindkét határozat indokolása ismertette az ÁSZ Részjelentésének végső megállapítását, a nem vagyoni hozzájárulás, mint tiltott hozzájárulás tényét, és annak összepszerűségét. Mindkét határozat indokolása kiemelte, hogy a Párt tv. 10. § (2) bekezdése szerint az államigazgatási szerv a párt gazdasági – pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult, mert a Párt tv. 10. § (1) bekezdése a párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az ÁSZ hatáskörét jelöli ki.

A kereset, védírat és az alperesi érdekelt nyilatkozata

[7] A felperes az alperes ÁÖAF/260-2/2024. és ÁÖAF/260-3/2024. számú határozataival (továbbiakban: alperes határozatait vagy Határozatok) szemben külön-külön kereseti kérelmet terjesztett elő, a két keresetlevél alapján megindult közigazgatási pert az elsőfokú bíróság egyesítette.

[8] A felperes keresetében az alperes határozatait megsemmisítését kérte, állítva, hogy azok jogszabálysértőek, mivel az azok alapját képező Részjelentés megállapításai is jogszabályba ütköznek. A felperes érvelése szerint az alperesi érdekelt Részjelentése is bírósági felülvizsgálat tárgya lehet, amely az Alkotmánybíróság 32/2019. (XI.15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) rendelkező részéből és indokolásából is következik.

[9] A kereset szerint az alperesi érdekelt vizsgálatának alanyai csak az egyes pártok külön-külön lehetnek volna, és bár a Kampányfinanszírozási tv. 7. § (5) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a kampánycöltségek korlátozására vonatkozó szabályok terén a közös pártlistát állító pártokat egy pártnak kell tekinteni, addig a Párt tv. ilyen szabályt nem tartalmaz, ebből következően eltérő rendelkezés hiányában a Párt tv. 4. § (2) bekezdése alapján a -----ban résztvevő pártoknak betudott kampánycöltségeknek minősülő vagyoni hozzájárulás vizsgálata is csak pártonként külön-külön történhetett volna. Álláspontja szerint a felperes felelőssége a vizsgált magatartások tekintetében nem állt fenn, mivel a pártok összefogása esetén az egyes pártok jogi felelősségének megállapítására a vizsgált időszakban jogszabály nem tartalmazott rendelkezést.

[10] A kereset szerint az alperesi érdekelt eljárása megbontotta a választási verseny esélyegyenlőségét is, figyelemmel arra, hogy más pártnak, más szervezet (pl. cég1 vagy a cég2) által nyújtott támogatást a Párt tv. 4. §-a, vagy a Kampányfinanszírozási tv. 7. §-a körében nem értékelte – ugyanakkor az név1/1 által eszközölt hasonló szolgáltatások viszonylatában megállapította ezen rendelkezések sérelmét.

[11] Keresetlevele F/5 számú mellékletében részletesen bemutatta, hogy az alperesi érdekelt Részjelentése VI. számú mellékletében felsorolt gazdasági események elsősorban azért nem minősülnek tiltott vagyoni hozzájárulásnak, mert azok a véleménynyilvánítás szabadsága által védett magatartások körébe tartoznak. Állította, hogy a Részjelentés tévesen és megfelelő indokolás nélkül nem a véleménynyilvánítás körébe sorolt olyan gazdasági eseményeket, mint pl. „ásó, kapa, jachtkaland” matricák, a „ne add el a hangod, szavazz a

szíved szerint” plakátok, és a „kék szalaggal a korrupció megállításáért” szalag név1/1 általi megrendelése. A Részjelentés VI. számú melléklete 4. és 7. sorszámú tétele kapcsán utalt arra, hogy az alperesi érdekelt azok alátámasztásául két internetes újságcikk linkjét jelölte meg, ugyanakkor az egyik link nem elérhető, a másik pedig csak beszámolt a led falakról. A 29., 33., 72., 73. és 81. számú tételek kapcsán utalt arra, hogy a magyar és európai uniós zászlók, egy ellenzéki dal és a kiadványok is a politikai véleménynyilvánítás eszközei.

[12] Emellett hangsúlyozta, hogy a vizsgált gazdasági események egy része az országgyűlési választással egy időben, közös eljárásban lebonyolított országos népszavazással voltak kapcsolatosak, valamint az név1/1 elnökének a polgármestereként és a település székhelyű egyéni választókerületben egyéni képviselőjelöltként történő indulásához kapcsolódtak.

[13] Álláspontja szerint a Párt tv. 4. § (2) és (5) bekezdése szerinti jogsértés megállapításának feltétele, hogy az alperesi érdekelt tételesen, valamennyi gazdasági esemény vonatkozásában bizonyítsa, hogy a felperesnek nem csupán tudomása volt a finanszírozásról vagy támogatásról, de az ahhoz kapcsolódó vagyoni hozzájárulást el is fogadta – ugyanakkor a tiltott vagyoni hozzájárulás felperes által való elfogadása nem lett bizonyítva.

[14] A kereset jogellenesnek állította a tiltott vagyoni hozzájárulás összegének a -----ban résztvevő pártok közötti egyenlő arányú megosztását is. Hangsúlyozta, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely ezt lehetővé tenné. Utalt arra, hogy az ÁSZ az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalására alapozta Részjelentése ezen részét, mely állásfoglalás szerint a Párt tv. normaszövegéből több lehetséges értelmezés is levezethető, ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkalmazó szabadon választhat az értelmezések közül. Miután a Párt tv. nem rendelkezik arról, hogy közös pártlista állítása esetén milyen arányban kötelezhetők az érintett pártok szankció megfizetésére, ezért a felperessel szemben szankció megállapításának nem volt helye. Amennyiben azonban a bíróság – érvelésével ellentétben – szankcionálásra alkalmasnak találja a Párt tv. 4. § rendelkezéseit, akkor a mandátumarányos megosztás a helyes jogértelmezés.

[15] Az alperes védiratában elsődlegesen eljárási okra hivatkozva a felperes keresetei visszautasítását kérte a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 48. § (1) bekezdés k) pontjára hivatkozva.

[16] Érdemben a felperes kereseteinek elutasítását kérte arra hivatkozva, hogy a felülvizsgálni kért két határozat meghozatalára jogszerűen került sor. Érvelése szerint az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 1. § (6) bekezdése alapján az ÁSZ Részjelentése megállapításai bíróság, vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg, ezért kérte a felperes részéről az ÁSZ Részjelentésével összefüggésben tett kifogásokra épülő kereset elutasítását. Hangsúlyozta, hogy az alperes hatáskör hiányában az ÁSZ Részjelentésében tett megállapításokat nem vizsgálhatja felül, jogszabályból eredő feladata a PM rendelet 3. §-a alapján, a Párt tv. 4. § (4) bekezdése szerinti jogkövetkezmények alkalmazása volt.

[17] Az alperesi érdekelt nyilatkozatában szintén a felperes kereseteinek elutasítását indítványozta. Hangsúlyozta, hogy a Részjelentés nem képezheti közigazgatási jogvita tárgyát, ugyanis az sem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), sem Kp. tárgyi hatálya alá nem tartozik. Utalt arra, hogy a felperes keresetében az ÁSZ előtti eljárás során a Részjelentés tervezetre tett észrevételében foglaltakat ismételte meg, melyekre az alperesi érdekelt a saját eljárásában reagált, így kérte azok figyelembevételét.

Az elsőfokú közigazgatási bíróság ítélete

[18] A Fővárosi Törvényszék a felperes kereseti kérelmeit alaptalannak találta, ezért a kereseteket elutasította 104.K.701.005/2024/40. sorszámú ítéletével, a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással.

[19] Az elsőfokú bíróság az alperes Kp. 48. § (1) bekezdés k) pontjára alapított, a keresetlevél visszautasítására vonatkozó eljárásjogi érvelését alaptalannak találta, mert megállapította, hogy a kereseti kérelem egyértelműen megjelölte, hogy az alperesi határozatok miért jogsértőek.

[20] Érdemben elsődlegesen annak kérdését vizsgálta, hogy az alperes felülvizsgálni kért határozatai alapját képező ÁSZ Részjelentésben tett megállapítások az alperes határozataival szemben indított közigazgatási perben vizsgálhatók-e. A kérdés vizsgálata során elsődlegesen az Abh1. értelmezését vette figyelembe, felhívta annak indokolása [54], [69], [71], [72] pontjait, és kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság döntése értelmében, erre irányuló kereset alapján, a bíróság érdemben a cselekmény jogalapja és összecszerűsége körében vizsgálhatja a Részjelentést.

[21] Az elsőfokú bíróság szerint a felperes, bár helytállóan rögzítette, hogy a Kampányfinanszírozási tv. rendelkezései szerint a kampányfinanszírozási limitre vonatkozó szabályok alkalmazása során a közös pártlistát állító pártokat egy pártnak kell tekinteni, és a Párt tv. ilyen, vagy ehhez hasonló rendelkezést nem tartalmaz. Ugyanakkor kiemelte, hogy az ÁSZ Részjelentés a ----- egészére és az egyes pártokra egyediesítve külön-külön is tartalmazott megállapításokat, és a Részjelentésben tett megállapítások ilyen formában történő rögzítése nem jelenti azt, hogy az alperesi érdekelt a Párt tv. 4. §-ban meghatározott források igénybevételének vizsgálata során a -----t egy pártnak tekintette volna.

[22] Az ítélet szerint alaptalanul hivatkozott a kereset az esélyegyenlőség sérelmére. Hangsúlyozta, hogy az alperesi érdekelt Részjelentésben tett megállapításainak jogszerűségét nem befolyásolhatta más szervezeteknél tett megállapítás, ezért azt a bíróság sem vizsgálta.

[23] Az ítélet szerint a felperes eredménytelenül hivatkozott arra, hogy a vizsgált gazdasági események az név1/1-et is megillető véleménynyilvánítás szabadsága által védett magatartások körébe tartoztak. Az név1/1 részéről ugyanis nem csak véleménynyilvánítás történt, hanem kampánytámogatás is megvalósult, és az alperesi érdekelt helytállóan

állapította meg a rendelkezésére álló adatok alapján, hogy az név1/1 a ----- közös kampányának egyes költségeit átvállalta.

[24] Az indokolás kiemelte a Részjelentés VI. számú melléklete 4-8., 24., 26., 29., 33., 39., 41., 72., 73. és 81. pontjában szereplő tételekkel összefüggésben azt, hogy az alperesi érdekelt előtti eljárásban a felperes észrevételeire az alperesi érdekelt reagált abban a körben, hogy azok miért nem értelmezhetők a véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásaként, ugyanakkor ezt az indokolást a felperes sem az ellenőrzés során, sem a bírósági eljárásban nem cáfolta meg, azzal kapcsolatos álláspontját nem fejtette ki. Az indokolás szerint a felperes a 24., 26., 39., 41. számú tételek esetében indokolás nélkül csak általánosságban hivatkozott arra, hogy azok a véleménynyilvánítási jog gyakorlásának minősülnek.

[25] A bíróság a Részjelentés VI. számú melléklete 4-8., 29., és 33. sorszámú tételek esetében érdemben vizsgálta, hogy az ott szereplő tételek miért tekintendők egyértelműen politikai véleménynyilvánítás körébe tartozó eszköznek.

[26] A bíróság a Részjelentés VI. számú melléklet 70., 71., 72., és 81. sorszámú tétel vonatkozásában is alaptalannak találta a keresetet, állítva, hogy a „Csak felfele” kiadvány címe a ----- szlogenje volt, ezzel a címmel készült el a közös választási program, azaz ez a költség is a ----- közös kampánytevékenységével összefüggő kiadásnak minősült.

[27] Az ítélet szerint a felperes alaptalanul állította, hogy volt olyan kampánykiadás, amely nem az országgyűlési választási kampányhoz kapcsolódott. Ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a felperes a Részjelentés VI. számú melléklet 2., 18., 28., 34., 38. és 42. sorszámú tételeire utalt, de nem indokolta meg, hogy miért tekinthetők az név1/1 elnöke két másik közjogi minőségéhez kapcsolódó kampányköltségnek. Ehhez képest a bíróság megállapította, hogy a 18., 34., 38. pontban szereplő szórólapok, a 28., 42. pontban szereplő kampánytárgyak, és a 2. pontban szereplő rendezvénytechnikai szolgáltatások a 2022. évi országgyűlési választási kampányhoz kapcsolódtak, és megjegyezte, hogy ezen tételek az név1/1 elnökének az egyéni képviselőjelölti kampányának kiadásai között nem szerepeltek.

[28] Az ítélet indokolása szerint a felperes alaptalanul kifogásolta, hogy nem került bizonyításra az alperesi érdekelt előtti eljárásban, hogy a felperes a vagyoni hozzájárulást elfogadta volna. Hangsúlyozta, hogy a felperes, mint a -----t alkotó egyik párt, a ----- kampányát indító, operatív módon szervező kampánytanácsban részt vett, ennek az név1/1 is tagja volt. A felperesnek, mint a közös kampány résztvevőjének és a közös kampánytanács tagjának a közös kampány volumenéről, a költségek mértékéről, és az egyes kampánytevékenységről tudomása kellett, hogy legyen. Olyan körülmény pedig nem merült fel, hogy az név1/1 által finanszírozott valamilyen konkrét kiadás ellen a felperes tiltakozott volna.

[29] Az indokolás szerint a kereset alaptalanul kifogásolta a ----- pártjai között a tiltott nem vagyoni hozzájáruláshoz kapcsolódó összeg megosztásának arányát. Bár törvény nem szabályozza a megosztást, ugyanakkor az alperesi érdekelt jogszerűen járt el, amikor a törvényben meghatározott jogkövetkezményeknek a ----- pártjai közötti megosztás lehetséges módját vizsgálta, és ezt követően az ÁSZ a Részjelentésben megfelelően megindokolva, az egyenlő mértékű megosztás elvét alkalmazta. Az ítélet szerint a jogsértő

magatartás a tiltott párttámogatás elfogadásával megvalósult, ettől független a választás eredménye, azaz a választáson megszerzett mandátumok száma. Ebből következően az alperesi érdekelt jogszerűen döntött a Párt tv. 4. § (4) bekezdés szerinti jogkövetkezményeknek a ----- pártjai közötti megosztásáról, és a felperest terhelő jogkövetkezmények összecszerűségéről is.

Felülvizsgálati kérelem és felülvizsgálati ellenkérelem

[30] A jogerős ítélettel szemben a felperes élt felülvizsgálati kérelemmel, amelyben annak hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. A felülvizsgálati kérelem szerint az ítélet sérti az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdését, I. cikkét, IX. cikkét, XXVIII. cikkét, a Jat. 2. §-t, az Ákr. 2, 3, és 62. §-ait, a Kp. 71. § (3) bekezdését, 78. § (2) és (5) bekezdését, 79. § (1) bekezdését, a Pp. 273. § és 346. § (4) és (5) bekezdéseit, a Párt tv. 4. §, 9. § és 10. § (1) bekezdése rendelkezését, és az Ász tv. 5. § (11) bekezdését.

[31] Felülvizsgálati kérelmében részben megismételte a kereseti kérelmében előadottakat. A bíróság azon megállapítását értelemszerűen nem vitatta, hogy a felperes keresetlevele visszautasításának nem volt helye, s hogy a bíróság jogosult a Részjelentés vizsgálatára.

[32] A felülvizsgálati kérelem szerint az elsőfokú bíróság elmulasztotta mind az alperes határozatainak, mind az alperesi érdekelt Részjelentésének alkotmányos értékelését. Hangsúlyozta, hogy a pártok és azok tevékenységének védelme kampányidőszak alatt még inkább indokolt, különösen igaz ez a véleménynyilvánítás szabadsága megítélésére. Hangsúlyozta, hogy az elsőfokú bíróság semmilyen formában nem vizsgálta, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása, azaz az alapjogi korlátozás Alaptörvény-ellenesnek minősül-e, mely különösen amiatt súlyos korlátozás, mert ezáltal büntető, megtorló jellegű szankció került kiszabásra.

[33] A felülvizsgálati kérelem szerint az elsőfokú bíróság összemosta a pártok eljárási jogának elkülönült gyakorlását, és az anyagi jogi jogkövetkezmény tekintetében való egyetemleges felelősség megállapítását. Nem vitatta, hogy formálisan az ÁSZ minden párt tekintetében külön állapította meg a jogsértést, azonban tartalmilag valójában a Részjelentésben megállapított minden egyes tény, körülményt és gazdasági eseményt valamennyi párttal szemben értékelte. Sérelmezte, hogy a vizsgálat során fel sem merült, hogy egyes pártok valamely gazdasági eseményről nem tudtak, így azt el sem fogadhatták, vagy adott esetben a gazdasági eseményhez kapcsolódó politikai megnyilvánulás egyes konkrét pártok számára semmilyen előnyt nem jelentett. A Részjelentés tehát azt állapította meg, hogy minden egyes párt kívánta az állított nem pénzbeli hozzájárulást, és minden párt elfogadott minden ilyen tételt. Álláspontja szerint az a körülmény, hogy minden egyes párt tekintetében önálló szankciót javasolt az alperesi érdekelt, nem jelenti azt, hogy a Párt tv. 4. §-a szerinti törvényi tényállás megvalósulása minden egyes párt tekintetében elkülönülten történt. A felülvizsgálati kérelem érvelése szerint teljes mértékben életszerűtlen az a feltételezés, hogy hat különböző párt teljesen azonos módon járjon el a kampány során, még ha közöttük létre is

jött egy általános megállapodás a közös fellépésre, ebből következően az alperesi érdekelt kirívóan okszerűen alkalmazta a Párt tv. 4. §-t.

[34] A felülvizsgálati kérelem szerint az elsőfokú bíróság megalapozatlanul mellőzte az ÁSZ által más pártok irányában alkalmazott jogértelmezés összehasonlítását. Kúriai gyakorlatra utalva (Kvk.37.359/2014/2.) hivatkozott arra, hogy megbomlik a választási versenyben az egyenlőség, ha valamely jelölt szervezet, vagy jelölt a kampány időszakában olyan támogatásban részesül, amely őt észszerű indokolás nélkül privilegizálja más szervezethez és jelölthöz képest. Utalt arra, hogy a tiltott, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást az alperesi érdekelt úgy tudta be a felperesnek, hogy az név1/1 politikai véleménynyilvánításait a felperes kampányköltségeivel azonosította, azt pedig, hogy pontosan mi minősül kampányköltségnek, a kampánytörvény és a választási eljárási törvény alapján állapította meg. Ehhez képest a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja alapelveként rögzíti a pártok közötti esélyegyenlőséget, ezért a Ve. alkalmazása mind az alperesi érdekelt, mind az elsőfokú bíróság számára is elkerülhetetlen lett volna. Felülvizsgálati kérelméhez F/7. sorszámú mellékletként csatolta az esélyegyenlőség sérelmével kapcsolatosan a közigazgatási perben előadott nyilatkozatát.

[35] Álláspontja szerint a bíróság által vizsgált, Részjelentés VI. számú mellékletében szereplő gazdasági események a véleménynyilvánítás szabadsága által védett magatartások, felülvizsgálati kérelméhez F/6. sorszám alatt mellékelte azt a táblázatot, amelyben mindezt részletesen bemutatta.

[36] A felülvizsgálati kérelem szerint jogsértő ítéletet hozott az elsőfokú bíróság azért is, mert nem vette figyelembe, hogy a nem pénzbeli hozzájárulás elfogadása nem lett bizonyítva. Álláspontja szerint a Részjelentés egy vélelmet állított fel, amely szerint az anyagi támogatást legalább hallgatólagosan elfogadottnak kell tekinteni. Az ítélet ezzel szemben egy szubjektív felelősségi alakzatot vázolt fel, ahol a Párt tv. 4. § (2), (3) és (5) bekezdésének megsértése pusztán azáltal is megvalósulhat, hogy egy harmadik személy nem vagyoni támogatást nyújt a pártnak, amely erről jóllehet, nem tud, de a tőle elvárható magatartás esetén arról tudnia kellett volna. A felperes érvelése szerint ilyen törvényi feltétel a Párt tv. 4. §-ban nem szerepel. Álláspontja szerint a vagyoni hozzájárulás elfogadása azért hangsúlyos feltétel, mert ennek hiányában bármely jogi személy adhat olyan vagyoni, vagy nem vagyoni hozzájárulást, amelyről a pártnak tudnia kellett volna, és amely egyébként kirívó jogkövetkezményt okozhat a pártnak, amely azt is jelenti, hogy egy pártot ilyen módon szankcionáltathat egy jogi személy.

[37] A felülvizsgálati kérelem szerint a jogkövetkezmények alkalmazása alaptörvényellenes jogértelmezésen alapul, azaz nem volt semmilyen jogszabályi alapja annak, hogy a jogkövetkezmények pontos megosztása mi alapján történhet meg. Hangsúlyozta, hogy amennyiben nem látható előre a szankció mértéke, akkor az a szankció nem lehet jogszerű.

[38] A felülvizsgálati kérelem szerint az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyta az alperes határozataiban és az ÁSZ Részjelentésében foglalt jogkövetkezmények büntető jellegét. A szankció büntető jellegének hangsúlyozása során utalt az Alkotmánybíróság 8/2017. (IV.18.) állatvédelmi bírsággal összefüggésben hozott határozatára és az Európai Unió Alapjogi Charta 50. cikkére is. Álláspontja szerint a szankció büntető jellegének

jelentősége abban áll, hogy ilyenkor az eljáró hatóságnak magasabb bizonyítási mércét kell teljesítenie ahhoz, hogy a vizsgált alany felelőssége megállapításra kerülhessen. Ilyen esetben sem az alperes, sem a bíróság nem telepítheti a bizonyítási terhet a vizsgált alanyra, azaz nem várható el a felperestől, hogy ő bizonyítsa, hogy a tiltott vagyoni hozzájárulást nem fogadta el, hanem az éppen az alperesi érdekeltnek kellett volna bizonyítania, hogy minden kétséget kizáróan megtörtént az ilyen hozzájárulás elfogadása.

[39] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályban való fenntartását kérte, hivatkozva arra, hogy a felülvizsgálni kért ítélet jogszerű, megalapozott, indokolt és kellő módon alátámasztott.

[40] Az ítélet indokolásából kiemelte azt a részt, amely szerint az alperes az alperesi érdekelt által tett megállapításokat nem vizsgálhatta felül, azokhoz kötve volt, és az alperesi érdekelt tájékoztatása alapján csak a jogkövetkezményekről intézkedhetett (Indokolás [28]).

[41] Hangsúlyozta, hogy a felperes által a Részjelentés kapcsán tett kifogások az alperesi határozat jogszerűségét nem érintik. Az alperesi határozat jogszerűen, az irányadó jogszabályok alapján került meghozatalra, az ítélet megváltoztatásának és a határozatok felperes által kért megsemmisítésének, valamint az ítélet hatályon kívül helyezésének nincs helye.

[42] Kiemelte, hogy az Ász tv. 1. § (6) bekezdése szerint az Állami Számvevőszék jelentése, az abban foglalt megállapítások, következtetések, bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg. Hangsúlyozta, hogy az Ász tv.-el összhangban a Párt tv. 10. § (1) bekezdése is kimondja, hogy a párt gazdálkodása, törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult. A Párt tv. 10. § (2) bekezdése pedig kifejezetten előírja, hogy államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult. Felhívta a figyelmet arra, hogy a felülvizsgálati kérelem maga sem vitatta az alperesi hatáskör terjedelmét.

[43] Alaptalannak találta a felülvizsgálati kérelem arra vonatkozó érvelését, hogy a határozatban foglalt jogkövetkezmények közigazgatási bírságok lennének, a Párt tv. 4. § (4) és 4. § (2) bekezdése kógens, mérlegelést nem engedő rendelkezések, az alperes kizárólag azok végrehajtására vonatkozóan bír hatáskörrel, a felperes vitatott tevékenységét nem vizsgálhatta.

[44] Az alperesi érdekelt felülvizsgálati ellenkérelmében szintén az ítélet hatályban való fenntartására tett indítványt.

[45] Az alperesi érdekelt szerint a felperes alaptalanul sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság elmulasztotta a határozatok és a Részjelentés alkotmányossági értékelését, ezzel összefüggésben utalt az ítélet [38] pontjára, amely a véleménynyilvánítás szabadsága kérdésével foglalkozott. Az ítélet [39]-[45] pontjaira hivatkozva állította, hogy a kereseti kérelemben foglaltakat kimerítve a bíróság tételesen megvizsgálta az alperesi érdekelt által bemutatott ellenőrzési bizonyítékokat, valamennyi rendelkezésre álló dokumentumot, az alperesi érdekelt által kifejtett indokolást és az előterjesztett felperesi álláspontot.

[46] Az alperesi érdekelt szerint a felperes alaptalanul állította, hogy bizonyos kiadások nem kapcsolódtak közvetlenül a közös kampánytevékenységhez. Állította, hogy a Részjelentés VI. számú mellékletében csak azok az név1/1 által finanszírozott kiadások szerepeltek, amelyekről kétséget kizáróan megállapításra került, hogy közvetlenül kapcsolódnak a közös kampánytevékenységhez. Utalt arra, hogy minden kifizetési tétel vonatkozásában egyedileg vizsgálta és indokolta, hogy mely szempontok alapján értékelte a kifizetést a választói akarat befolyásolására alkalmas kampánytevékenységhez kapcsolódónak. Éppen a felperes észrevételeit figyelembe véve módosította a Részjelentése VI. számú mellékletét.

[47] Az alperesi érdekelt szerint a felülvizsgálati kérelem alaptalanul sérelmezte az egyetemleges felelősség megállapítását. Hangsúlyozta, hogy egyetemleges kötelezésre nem került sor, és Részjelentésében megindokolta és az elsőfokú bíróság meg is vizsgálta, hogy fennállnak-e a ----- pártjai esetében az egyenlő mértékű megosztás feltételei. Ennek következtében megállapítást nyert, hogy okszerűen került alkalmazásra a cél szerinti értelmezésből fakadó egyenlő mértékű megosztás elve.

[48] Az alperesi érdekelt szerint a felülvizsgálati kérelem alaptalanul hivatkozott a Kúria választási ítélkezésben született határozatára, mert az a választási eljárásra vonatkoztatva Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja elvi jellegű jogértelmezését adja, jelen esetben azonban a közigazgatási per tárgya az alperes hatósági eljárásában hozott döntéseinek bírósági felülvizsgálata.

[49] A felülvizsgálati ellenkérelem szerint a felperes alaptalanul vitatta, hogy neki kellett volna cáfolnia az alperesi érdekelt megállapításainak megalapozottságát. Hangsúlyozta, hogy az alperesi érdekelt nem hatóság, eljárása nem tartozik az Ákr. hatálya alá, azaz minden ezen megközelítésből kiinduló felperesi érvelés megalapozatlan. Az alperesi érdekelt ugyanis nem Ákr. szerinti hatósági ellenőrzést folytat, ellenőrzési tevékenységét az Ász tv., az ellenőrzésre irányadó, és részjelentésben ismertetett módszertani elvek határozzák meg. Ehhez képest a felülvizsgálati kérelem összemosta az alperes Ákr. szerinti és az alperesi érdekelt szakmai követelményeken alapuló bizonyítási kötelezettségét a Kp. szerinti bizonyítási kötelezettséggel.

[50] A felülvizsgálati ellenkérelem szerint a felperes alaptalanul sérelmezte a nem pénzbeli hozzájárulás elfogadása bizonyítottsága hiányát, a jogkövetkezmények alkalmazása Alaptörvény-ellenes jogértelmezésen alapulását is, s azt, hogy a bíróság figyelmen kívül hagyta a jogkövetkezmények büntető jellegét.

A felülvizsgálati eljárás felfüggesztése és az Alkotmánybíróság döntése

[51] A Kúria jelen ügyben, Kfv. I. 35.122/2025/11. számú végzésével az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárást kezdeményezett, ezért az

alkotmánybírósági eljárás befejezéséig a felülvizsgálati eljárást felfüggesztette, majd az 1056/2026. (II.20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.) meghozatalát követően az eljárást új ügyszám alatt folytatta.

[52] Az Alkotmánybíróság III/2545-10/2025. számú, 1056/2026. (II. 20.) szám alatt közzétett, Abh3. rendelkező részében az alábbi megállapításokat tette:

1. a Párt tv. 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 Párt tv. 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.

Az Abh3.-ra tett észrevételek

[53] A felperes észrevételében hangsúlyozta, hogy az ÁSZ közvetett szerepéből és közvetett felelősségéből az következik, hogy míg az alperes határozatai megsemmisítésre kerülhetnek (közvetlen következmény), addig az ÁSZ jelentései a bíróság által nem érinthetők, de azok jogsértő jellegének orvoslásáig azoknak az alperes nem szerezhethet érvényt. Mindez nem jelenti azt, hogy az ÁSZ közvetett szerepe ellenére ne lenne alárendelve a törvényeknek. Szerinte az Alkotmánybíróság határozatából az is következik, hogy egy olyan döntés, ami az ÁSZ jogszabálysértő Részjelentésére vezethető vissza, az alperes által önállóan nem orvosolható, hiszen az alperes nem rendelkezik az ahhoz szükséges felülmérlegelési jogosultsággal. Ezt a hiányosságot az Abh3. által is megerősítetten, csak a bírósági felülvizsgálat tudja orvosolni, az alperesi határozat megsemmisítésével és olyan iránymutatás nyújtásával, amely lehetővé teszi a jogsértés kiküszöbölését.

[54] Felhívta figyelmet a Párt tv. 2025. december 24-i hatályba lépéssel történt módosítására. A 4. § (2a) bekezdés szerint és a „[...] nem párttal közös, vagy nem közvetlenül pártot, de annak céljait támogató – tevékenysége tiltott [...]” fordulat beiktatásával vált lehetővé annak a szankcionálása, amit az ÁSZ ezt megelőzően a felperes terhére rótt.

[55] Az alperes az Abh3. ismeretében változatlanul fenntartotta felülvizsgálati ellenkérelmében írtakat. Hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság egyértelműen rámutatott arra, hogy a bizonyítási eljárás lefolytatása bizonyos esetekben, így a jelen jogvitával érintett

kérdéskörben, sem szükséges, ahogy a mérlegelés sem része a tisztességes eljárás követelményének. Az Abh3. alapján álláspontja szerint megállapítható, hogy az alperes a jogszabályoknak megfelelően járt el a Határozatok meghozatala során, hiszen határozatait az ÁSZ Részjelentésének végrehajtása körében hozta meg, mérlegelést, valamint bizonyítást pedig erre irányuló hatáskör hiányában nem végzett és nem is tudott volna végezni.

A Kúria döntése és jogi indokai

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

[57] 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].

[58] A Kúria a felperes felülvizsgálati kérelmét a joggyakorlat esetleges továbbfejlesztése érdekében, az alkalmazandó jogszabályok alapjogi (utólagos normakontroll) vizsgálata miatt és a pártok modern demokráciákban betöltött kiemelt szerepére, a pártok törvényes finanszírozásának társadalmi jelentőségére figyelemmel fogadta be.

[59] A perbeli jogvita kapcsán a Kúria – jelen ügy tényállásával megegyező tényállású ügyben, az Alkotmánybíróság 1056/2026 (II.20.) AB határozata ismeretében – a Kfv. V. 35.275/2025/12. számú, 2026. május 7-én meghozott ítéletében már állást foglalt. Ebben a döntésben a Kúria kijelölte a vizsgálat kereteit, hogy mely cselekményekre vonatkozhat a jogszerűségi vizsgálat, valamint a bíróság törvényességi felülvizsgálatra irányuló eljárása milyen terjedelmű és mélységű lehet. Ennek kapcsán részletesen vizsgálta az alperesi érdekeltnek és alperesnek az eljárásban betöltött szerepét és azt, hogy a tisztességes eljárás követelménye és annak részeként a felperes alapvető eljárási jogainak az érvényesülése hogyan volt biztosított, vagy biztosítható-e. Áttekintette az Alkotmánybíróságnak az alperesi érdekelt államszervezetben betöltött szerepével, jelentésével és fizetési felhívásával kapcsolatos megállapításait. Lényegi megállapításnak tekintette, hogy sem a Részjelentés, sem a fizetési felhívás nem tekinthető közvetlenül szankció kiszabásáról rendelkező hatósági döntésnek (Abh2.), a Részjelentés nem vonható a végrehajtható okiratok fogalma alá {Abh3. Indokolás [103]}, és a felhívás sem minősül végrehajtható okiratnak {Abh1. Indokolás [70]}. Összefoglalóan rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság határozatai egyértelműen kizárták az ÁSZ közigazgatási szervként, hatóságként való minősítését, illetve kinyilvánították, hogy a jelentés közvetlenül nem támadható és az ÁSZ Részjelentése nem hatósági döntés. Rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az ÁSZ eljárásával szemben nem értelmezhetőek a tisztességes eljárás elvéből fakadó követelmények, mert az

ÁSZ tv. 29. § (1)-(3) bekezdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben azt állapította meg {Abh1. Indokolás [42]}, hogy a rendelkezés nem jelenti a tisztességes eljárás követelményének biztosítását.

[60] A Kúria jelen tanácsa a Kfv.V.37.275/2025/12. számú döntést referenciahatározatnak tekintette és azt a jelen ügyben követi, valamint figyelembe vette az Alkotmánybíróság Abh1.-3. határozataiban megjelenő, jelen jogvitában alkalmazandó jogszabályok alkotmányossági szempontú értelmezését, továbbá az Alkotmánybíróság számos, a tisztességes hatósági eljárás követelményét értelmező határozatát.

[61] Elöljáróban rögzíti a Kúria, hogy a pártfinanszírozási, az államháztartási és a hatósági - bírósági eljárásjogi szabályozás, valamint az Alkotmánybíróság megállapításai között feszülő értelmezési és eljárási ellentmondások teljes feloldására nem volt lehetősége, ugyanakkor döntéshozatala során arra törekedett, hogy a hatósági és a bírósági eljárás garanciális szabályai – az adott ügy sajátos szabályozása ellenére – a lehető legteljesebben érvényesüljenek. A Kúria olyan megoldást kívánt találni ebben a bonyolult, az ügyfél számára elnehezített és korlátozott szabályozási környezetben, ahol mégis az ügyfél jogai, az őt védő garanciális szabályok teljes mértékben érvényesülnek. Bár az Abh1. alkotmányos követelményként határozta meg, hogy az ÁSZ 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 vizsgálhatja, ugyanakkor a Kúria értelmezése szerint erre a vizsgálatra érdemben csak akkor kerülhet sor, amennyiben a hatósági eljárás teljes garanciarendszerét hordozó, tisztességes, a Kp. terminológiája szerinti „megelőző eljárás” lefolytatására kerül sor. Ezért tudott a Kúria jelen tanácsa teljes mértékben azonosulni a Kfv. V. tanács azon álláspontjával, amely az alperes előtti eljárás teljes megismétlését írta elő, mert az eljárás szereplőinek, főleg a felperesnek, mint ügyfélnek pontosan látnia kell, hogy az eljárás mely szakaszában mi a feladata és mit várhat el az adott szervtől.

[62] Az Abh2.-ben kifejtettek szerint az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés – amely feltárt tényeket és azon alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmaz [ÁSZ tv. 32. §] – nem kötelező érvényű hatósági döntés, közvetlenül nem eredményezi az ellenőrzött szerv szankcionálását. Az ÁSZ egy hivatali rendszerben működő szervezet, hatósági jogosítványokkal nem rendelkezik. Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „az ÁSZ által a Párt tv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívás hatósági döntésnek, közigazgatási cselekménynek, közigazgatási tevékenységnek sem tekinthető, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezheti” {Abh2., Indokolás [50]}. Ahhoz, hogy az alperesi érdekelt Részjelentése érdemben, egy közigazgatási per keretében vitathatóvá váljék, szükség van az alperes olyan hatósági eljárására, amely biztosítja a felperes részére a tisztességes hatósági eljárás minden elemének érvényesülését és a Részjelentésben foglaltak hatósági döntéssé transzformálását.

[63] Az ÁSZ által a Párt tv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott felhívás sem tekinthető közvetlenül szankció kiszabásáról rendelkező hatósági döntésnek, hiszen annak az ÁSZ közvetlenül nem jogosult érvényt szerezni, mivel a Párt tv. 4. § (4) bekezdése alapján a jogszabály a hatósági értelemben vett döntéshozatalt nem az ÁSZ, hanem az adóhatóság és a Magyar Államkincstár hatáskörébe utalja {Abh2., Indokolás [50], [53]}. Mindez azt jelenti,

hogy hatósági eljárásban kell határozati formába önteni az ÁSZ jelentésében foglaltakat, mert egy végleges hatósági döntést lehet csak végrehajtható okiratnak tekinteni és ez alapján indulhat meg a végrehajtás is.

[64] Nem elfogadható az az alperesi érvelés, hogy a felperes az ÁSZ előtti eljárásban élhetett észrevételezési, indítványtételi jogával, és ezért az alperes előtti eljárásban ezek a lépések jogszerűen hiányozhattak. A hivatkozott Abh.-k már kimondták, hogy az ÁSZ előtti eljárás nem egy hatósági eljárás, az egy hivatali rendszerű, tények feltárására, következtetések, következmények levonására alkalmas eljárás, az ÁSZ jelentéséhez, felhívásához nem kapcsolódik döntési jelleg, abból jogok, kötelezettségek nem származnak és eljárásában a tisztességes eljárás követelményei sem érvényesülnek. Egyrészről ahhoz, hogy a közhatalmi jelleg megvalósuljon, vagyis az szankcionáló döntésként végrehajtható legyen, az ÁSZ jelentést határozati formába kell foglalnia az alperesnek. Másrészről az ÁSZ előtti eljárás jellegéből fakadóan a tisztességes eljárás lefolytatását biztosító garanciális szabályok, amelyek a felperes jogait és érdekeit az eljárásban védik, az ÁSZ előtti eljárásban nem tudnak érvényesülni, ezáltal nem is számonkérhetők. Ebből következően kell lennie egy olyan eljárásnak, ahol ezek az eljárási garanciák megvalósulnak.

[65] A Kúria az alkotmánybíróági döntések nyomán és a vonatkozó eljárási szabályok tükrében az alperes eljárását tekinti olyan hatósági eljárásnak, amelyben meghozott közigazgatási határozat közigazgatási jogvita tárgya lehet. A PM rendelet 3. § a) és b) pontja szerinti döntések meghozatalához le kell folytatni egy hatósági eljárást, mellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az eljárásban az Ákr. szabályai alkalmazandók. Ha és amennyiben az Ákr. szabályai irányadók erre az eljárásra, akkor az ügyfelet védő garanciális jogintézményeknek is érvényesülniük kell. Bármennyire is korlátozott az Abh1-3. szerint az alperes vizsgálódási, bizonyítási és döntési jogköre (nincs mérlegelési joga, az ÁSZ jelentésben megállapított tényállást nem módosíthatja, a felperes gazdálkodását nem vizsgálhatja) mégis biztosítania kell az Ákr. -ben lefektetett, az ügyfél jogait biztosító szabályok érvényesülését, az eljárás lefolytatását és a döntés meghozatalát.

[66] A 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[...]Jogállami keretek között a „tisztességes” (fair, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembevétele mellett, de a hatósági eljárásban is megfelelő módon és tartalommal meg kell jelennie a fair eljárás alkotmányjogi követelményeinek, amelyeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig alaptörvényi mércéje. Ezen jogállami követelménynek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önállóan, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a fair hatósági eljáráshoz való jogot.

Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár törvényben meghatározottak szerinti megtérítésére [Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés]. Ezeken túl a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos olyan részjogosítványra mutatott rá gyakorlatában, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése a vizsgálati típusú hatósági eljárás

alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. [...]” (Indokolás [23] – [24]).

[67] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nemcsak alapvető jogként rögzíti a hatósági eljárások tisztességes intézéséhez való jogot, hanem – törvényben meghatározottak szerint – alkotmányos kötelezettségként fogalmazza meg a döntések indokolással való ellátását is. Az indokolási kötelezettség szerepe a döntés jogszerűségének és azon keresztül a közigazgatás joghoz kötöttsége követelménye betartásának ellenőrizhetősége, ekként egyike a törvényes és tisztességes eljárás garanciáinak. Az Alkotmánybíróság a 8/2020. (V. 13.) AB határozatban (Indokolás [36] – [42]), összefoglalta a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogról szóló általános gyakorlatát, amely szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog nem azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].

[68] A 3311/2018. (X. 16.) AB határozat [26] bekezdésében az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják. A tisztességes hatósági eljárás azonban nem pusztán a jogszabályok megtartásával azonos, bár az mindenképpen szükséges feltétele annak. Az AB határozat [34] bekezdése szerint 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, tekintve, hogy a sérelem eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét. A tisztességes, fair eljárás egy általánosan deklarált követelmény, amely vezérelvként befolyásolja az eljárások lefolytatását.

[69] Az Alkotmánybíróság az alperes eljárásáról ugyan megállapította, hogy abban az ÁSZ jelentését köztudomású tényként kell kezelni {Abh3. Indokolás [83]}, az alperesnek nincs mérlegelési jogköre, bizonyítási eljárást nem folytathat, de ettől még az eljárása tisztességesnek minősül, mivel a tisztességes eljárásnak nem részjogosítványa a mérlegelés {Indokolás [84], [85]}. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság már az Abh1.-ben azt is deklarálta, hogy az ÁSZ megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények – amilyen például a Magyar Államkincstár pártnak járó támogatás csökkentése, illetve visszafizetésének előírása tárgyában hozott határozata – jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, jogalapja és összecszerűségére is kiterjedően felülvizsgálhatja, amelyet az Abh3.-ban is megerősített – utalva a 8/2020 (V.13.) AB határozat indokolása [93] pontjára – akként, hogy *„[.]a jelen ügyben folytatott közigazgatási pert érintően felhívja a figyelmet gyakorlatának azon megállapítására, amely szerint „[a] mérlegelés törvényi korlátozottsága nem jelenti az ügycsoportba tartozó hatósági ügyekben sem azt, hogy a hatóság egy olyan visszafizetési kötelezettséget megállapító határozatot hozhat, amelyben a bizonyítékokat nem tárja fel, azokat egyenként és összességükben nem értékeli, a tényállást megalapozatlanul állapítja meg, valamint az alkalmazott jogszabályokat nem az ügy egyedi körülményeinek megfelelően értelmezi és döntését nem indokolja megfelelően”.* Következésképpen, amennyiben a jogalkotó valamely államigazgatási szerv számára nem, vagy korlátozott mérlegelési jogkört biztosít, önmagában nem jelenti azt, hogy ezen jogszabályi környezet alapján hozott hatósági határozat bírósági felülvizsgálata formális lenne, hiszen a tényállás megalapozottságának, az egyedi ügyre alkalmazott jogszabályok értelmezése és a hatósági döntés indokolása érdemi bírói kontroll alá vonhatók.” {Indokolás [88]}

[70] A Kúria álláspontja szerint a bírósághoz fordulás jogának hatékonynak kell lennie, ahogy erre az Alkotmánybíróság már a 39/1997. (VII.1.) AB határozatában is rámutatott. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg azt, hogy a közigazgatási hatósági határozat bírósági felülvizsgálata nem korlátozódhat a formális jogszerűségi felülvizsgálatra: a bíróság eltérhet a közigazgatási szerv által megállapított ténybeli alapoktól és annak mérlegelésétől is. A bírói felülvizsgálat tehát érdemi. A szabályozás szintjén sem zárható ki az, hogy a bíróság a formális jogszerűség mellett érdemi, tartalmi kontroll alá vonja a hatósági határozat egészét, illetve alkotmányellenességre vezet az a szabályozás is, amely a közigazgatásnak korlátlan mérlegelést (diszkrecionális jogkör) engedve jogszerűségi mérce hiányában hiúsítja meg az érdemi bírói felülvizsgálatot, azaz az egyén számára egyértelmű gyakorlati lehetőségnek kell lennie arra, hogy vitatni tudjon minden olyan intézkedést, ami sérti a jogait. A bírósághoz fordulás joga nem csak az eljárás megindításához való jogot jelenti, hanem a jogvita bíróság általi eldöntéséhez való jogot is magában foglalja. Erre figyelemmel tehát a bírósági felülvizsgálatnak teljes körűnek kell lennie, ki kell terjednie azokra a tény- és jogkérdésekre, amelyek az adott ügy szempontjából relevánsak, s amelyeket a hatósági eljárásban a hatóság vizsgált, összegzett és értelmezett. A közigazgatási per fő jellemzője (ahogy jelen ügyben is az) az aktusfelülvizsgálat, amelynek terjedelme függ az alapeljárástól, a hatóság által lefolytatott eljárás kereteitől, a határozatban foglaltaktól. Éppen ezért a közigazgatási hatóság döntésének indokolása lehetővé kell, hogy tegye a jogorvoslattal élő fél számára, hogy indokokkal alátámasztva és a hatékonyan támadhassa a hatóság döntését. Aktusfelülvizsgálat formális (valójában nem létező) hatósági eljárás és formális (ténylegesen hiányos tartalmú) hatósági döntés mellett értelmezhetetlen.

[71] A tisztességes eljárás csak akkor garantált, ha az eljárás résztvevői széles körű eljárási jogosítványokkal rendelkeznek: megismerhetik az eljárásban felhozott összes bizonyítékot, előterjesztett iratot, azokra észrevételeket tehetnek. A félnek meg kell adni a lehetőséget, hogy az eljáró szerv előtt azonos eséllyel bizonyítsa az igazát. A közigazgatási hatóság túl rövid, általános indokolása, vagy éppen más szerv jelentésére történő visszautalása az eljárás tisztességességének sérelmét veti fel, még akkor is, ha maga a jogalkotó döntött arról, hogy az alperes előtti eljárást egy mérlegelést nélkülöző eljárásaként szabályozza. A perbeli ügyben az alperes az ügyféli jogaitól fosztotta meg a felperest azzal, hogy az eljárásból teljes egészében kirekesztette, akként, hogy határozatában csupán utalt a Részjelentésben írtakra, döntése tényállást nem tartalmaz és nem jelenítette meg a Részjelentéssel kapcsolatban előadott felperesi észrevételeket, indítványokat és bizonyítékokat. A felperes az eljárásban nyilatkozattételi, észrevételezési jogát sem gyakorolhatta.

[72] Az alperesnek biztosítania kell azt, hogy a felperes az eljárásban kifejthesse a Részjelentés kapcsán ellenérveit, észrevételeit és bizonyítási indítványait előterjeszthesse. Ha az alperes döntésében rögzíti mindazon tényeket, amelyeket a Részjelentés feltárt, ismerteti a döntés alapját képező érveket és ehhez kapcsolódó bizonyítékokat, továbbá a felperesnek ezzel kapcsolatos ellenérveit és bizonyítékait, vagyis mindazt amiből megállapítható a közigazgatási jogvita alapja, akkor megvalósulnak azok a feltételek, amelyek alapján a közigazgatási bíróság már egy érdemi eljárást tud lefolytatni az Abh3. [105] bekezdésében írtaknak megfelelően és követni tudja az Abh1. [71] bekezdésében megfogalmazott, a bírósági eljárásra irányadó AB elvárást. Egy ilyen eljárás mellett tud érvényesülni a közigazgatási perekre vonatkozó szabályozási rendszer, így különösen a Kp. 78. § (4) bekezdésének előírása, melynek célja az, hogy a közigazgatási per ne váljon egy teljesen új, tényfeltárási eljárássá, ugyanakkor ne érje hátrányt azt a felet, aki önhibáján kívül nem tudta

korábban előadni a releváns tényeket. Kizárólag az így lefolytatott hatósági eljárás után valósulhat meg a teljeskörű és hatékony bírósági jogorvoslat, ahol a bíróság ténybelileg és jogilag is felül tudja bírálni a határozatot.

[73] Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy az alperesi határozatok az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértőek, ezért a Kúria a jogszabálysértő jogerős ítéletet megváltoztatta, az alperes ÁÖAF/260-2/2024. és ÁÖAF/260-3/2024. számú határozatait megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte a Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján.

[74] Az alperesnek a megismételt eljárásban a felperes számára a tisztességes eljárás követelményének megfelelően biztosítania kell az Ákr.-ben rögzített ügyféli jogok érvényesülését, azt, hogy a felperes a fizetési felhívásban foglaltak jogalapját és összecszerúságát érdemben vitathassa, ezzel kapcsolatos érdemi észrevételeit, nyilatkozatait, bizonyítási indítványait előterjeszthesse. Az alperesnek mindezeket hatósági döntésében meg kell jelenítenie és egy indokolt döntést kell hoznia, amely alapján az érdemi közigazgatási per lefolytatható.

A döntés elvi tartalma

[75] *Az ÁSZ által a Párt tv. 4. § (4) bekezdése alapján kibocsátott jelentés és felhívás hatósági döntésnek, közigazgatási cselekménynek, közigazgatási tevékenységnek nem tekinthető, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közvetlenül közigazgatási jogvita tárgyát sem képezheti.*

[76] *A Kúria az alkotmánybírósági döntések nyomán és a vonatkozó eljárási szabályok tükrében az alperes eljárását tekinti olyan hatósági eljárásnak, amelyben meghozott közigazgatási határozat közigazgatási jogvita tárgya lehet. Ahhoz, hogy a közigazgatási bírósághoz fordulás hatékony legyen, az alperesnek biztosítania kell a felperes ügyféli jogainak teljeskörű gyakorlását és az Ákr. szerinti indokolt határozattal kell megállapítania a felperesre háruló kötelezettségeket, ezzel meghatározni a jogvita kereteit.*

Záró rész

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

[78] A felperes a Kúria döntése nyomán nagyobbbrészt pernyertes, ezért az elsőfokú és felülvizsgálati eljárásban felmerült részperkötségének alperes általi viseléséről rendelkezett a Kúria 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.

[79] Az elsőfokú eljárásban a perköltség felszámításakor hatályos, a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (2) bekezdés b) pontja alapján, míg a felülvizsgálati eljárásban a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII.9.) IM rendelet 3. § (1) bekezdés b) pontja alapján a pertárgy értékre figyelemmel állapította meg annak összegét.

[80] 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.

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

Budapest, 2026. június 11.

Dr. Tóth Kincső s.k.

a tanács elnöke

Dr. Figula Ildikó s.k.

előadó bíró

Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit s.k.

bíró

Dr. Heinemann Csilla s.k.

bíró

Dr. Kalas Tibor s.k.

bíró

A kiadmány hitelével:

tisztviselő