



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

ítélete

Az ügy száma: Kfv.I.35.041/2026/6.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke;

Dr. Heinemann Csilla előadó bíró;

Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit bíró;

Dr. Figula Ildikó bíró;

Dr. Tóth Kincső bíró

A felperes: Felperes1

(Cím2)

A felperes képviselője: Dr. Tordai Csaba ügyvéd

(Cím5)

Az alperes: Magyar Államkincstár

(Cím4)

Az alperes képviselője: dr. Molnár Dániel kamarai jogtanácsos

(Cím4)

A per tárgya: pártfinanszírozás kapcsán hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes 11. sorszám alatt

Az elsőfokú bíróság határozatának száma: Fővárosi Törvényszék 108.K.703.523/2023/10. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 108.K.703.523/2023/10. számú ítéletét – az indokolás módosításával – hatályában fenntartja.

A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperesnél az Állami Számvevőszék 2020-2021 évi gazdálkodása körében törvényességi ellenőrzést végzett, melynek során megállapította, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párt tv.) alapján nem engedélyezett forrásból a felperes által alapított Alapítványtól származó vagyoni hozzájárulást fogadott el 2020. évben 1.690.651 Ft, míg 2021. évben 3.922.773 Ft összegben. A tiltott támogatás azáltal valósult meg, hogy az Alapítvány biztosította egy ingatlan ingyenes használatát a felperes részére úgy, hogy a bérleti díjat és az ahhoz kapcsolódó költségeket teljes egészében az Alapítvány állta, valamint a felperes és az Alapítvány által megvalósított közös táboroztatás során a résztvevőktől beszedett részvételi díj a felperes bevételeit képezte, míg a táborral kapcsolatos ráfordításokat kizárólag az Alapítvány viselte.

[2] A felperes a jelentéstervezettel kapcsolatban előterjesztett észrevételében a tábor szervezésével kapcsolatban vitatta, hogy az Alapítványtól vagyoni hozzájárulást fogadott el. Az ÁSZ a felperesi észrevételt elutasította, és az ellenőrzés eredményeként kiadott „a költségvetési támogatásban részesülő pártok 2020-2021 évi gazdálkodása törvényességének ellenőrzése tárgyú 23015 számú jelentésében (a továbbiakban: Jelentés) megállapította, hogy a felperes az ellenőrzött időszakban a Párt tv. előírásai ellenére jogi személytől 5.613.424 Ft értékben vagyoni hozzájárulást fogadott el, melynek értékét a Párt tv. előírásai alapján köteles a központi költségvetésnek befizetni, továbbá a felperes központi költségvetésből járó támogatását ezen összeggel csökkenteni kell. Az ÁSZ erre figyelemmel felhívta a felperest, hogy a jelentés kézhezvételétől számított 15 napon belül intézkedjék a tiltott vagyoni hozzájárulás értékének központi költségvetésbe történő befizetéséről. A felperes ÁSZ Elnökének címzett levelében vitatta a jelentésben megállapított vagyoni hozzájárulást és annak tiltott jellegét, továbbá utalt az Alkotmánybíróság 32/2019. (XI.15) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) Indokolás [47] és [71] pontjára, ez alapján indítványozta, hogy az ÁSZ hívja fel az alperest közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására és alakszerű határozat meghozatalára.

[3] Az alperes a 2023. augusztus 11. napján kelt ÁÖAF/747-1/2023. számú határozatával a Párt tv. 4. § (4) bekezdése, a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 10/2022. (XII.16.) PM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 3. §-a alapján a Párt tv. előírásai ellenére jogi személytől elfogadott 5.613.424 Ft vagyoni hozzájárulás tekintetében kötelezte a felperest arra, hogy azt 30 napon belül fizesse be a központi költségvetésbe. Határozatának indokolásában hivatkozott a felperes gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése körében készült Jelentés megállapításaira, a felperes jelentéstervezettel kapcsolatban kifejtett észrevételére, valamint a Jelentés függelékében kifejtett elutasítási indokra, az alperesnek címzett megkeresésre, valamint a kibocsátott felhívásra. Rögzítette, hogy a határozat meghozataláig a felperes részéről a központi költségvetésbe befizetés nem történt, ezért az Abh1. [71] pontja, valamint a Rendelet 3. §-a alapján a rendelkező részben foglaltak szerint döntött.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[4] A felperes a határozattal szemben keresetet terjesztett elő, melyben annak megsemmisítését kérte.

[5] Mindenekelőtt arra hivatkozott, hogy az alperes az eljárás hivatalból történő megindításáról nem értesítette, a tényállás megállapításához felhasznált bizonyítékok megismerését, bizonyítási indítvány megtételét, valamint nyilatkozattételi lehetőséget nem biztosított számára, eljárási jogait ezáltal teljes mértékben elvonta, ami a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét is eredményezte. Felhívta az Alkotmánybíróság 3311/2018 (X.16) AB. határozatát (a továbbiakban: Abh2), a Kúria BH2023.286. számú döntését, melyek kifejtették, hogy az ügyféli jogok hatósági eljárásban történő teljes elvonása az ügy

érdemére kiható, a perben nem orvosolható eljárási jogszabálysértésnek minősül, ezért a határozat megsemmisítésének van helye. Szerinte az alperes nem tett eleget tényállástisztázási és indokolási kötelezettségének, és az Abh1. 71. pontjára, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 62. § (4) bekezdésére hivatkozva kifejtette, hogy az alperes döntése nem korlátozódhat az ÁSZ jelentés átemelésére. Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a hatóságnak magának kell megállapítania a tényállást, melyet a tényállást megalapozó bizonyítékok megjelölésével együtt az Ákr. 81. § (1) bekezdése alapján a határozat részévé kell tennie. Ekként az alperesnek pontosan meg kellett volna jelölnie a határozatában, hogy az Alapítvány melyik ingatlan ingyenes használatát mettől meddig biztosította a felperes részére, annak tételesen milyen költségei voltak, mely tényekből és milyen módszerrel volt megállapítható a közös használat 20-80%-os aránya, illetve mikor és hol történt a táboroztatás, tételesen milyen összegű bevételek folytak be és milyen költségek merültek fel.

[6] Az alperes védiratában maga sem vitatta, hogy az eljárás megindításáról a felperest nem értesítette, továbbá nem biztosította a tényállás megállapításához felhasznált bizonyítékok megismerését, bizonyítási indítvány, nyilatkozat megtételének lehetőségét, de hangsúlyozta, hogy tényállás tisztázására alkalmas bizonyítéknak volt tekinthető a Jelentés, ezáltal annak figyelembevétele a határozatát nem teszi megalapozatlanná. A határozat indokolása a jogszabályokban előírt tartalmi és formai követelményeknek megfelelt, döntését a Jelentésre, valamint az ÁSZ megkeresésére alapította.

Az elsőfokú bíróság döntése

[7] Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét megalapozottnak találta.

[8] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és az Abh2. [26] pontjának felhívásával rögzítette, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek jogát arra, hogy az őt ért hátrányos egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje és az igazgatási szervek döntéseiket indokolják. Az Alkotmánybíróság azt is elismerte, hogy az eljárás megindulásáról való értesítés garanciális jellegű az ügyféli részvételi jogok gyakorlása szempontjából, továbbá a bizonyítékok megismeréséhez való jog szintén a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog szerves részét képezi.

[9] Utalt a Kúria precedens értékű határozataira, ezek alapján megállapította, hogy azáltal, hogy az alperes az eljárás megindításáról nem értesítette a felperest, a határozat alapját képező bizonyítékokat, a Jelentést, valamint az ÁSZ alperesnek írt megkeresését nem közölte a felperessel, ezáltal azokat a felperes nem ismerhette meg, nem tett eleget az Ákr. 76. §-ban és 104. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének. Emiatt a felperes a közigazgatási hatósági eljárásról csak a határozat kézhezvételéből értesült, az őt megillető ügyféli jogokat a megelőző eljárásban nem tudta gyakorolni, a határozat alapjául szolgáló bizonyítékokra nem

tudott nyilatkozni, illetőleg azokkal szemben nem tudott bizonyítási indítványokat előterjeszteni. Ebből következően sérült a felperes Ákr. 5. §-ban, 76. §-ban rögzített ügyféli jogai, ami az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes eljáráshoz való jogsérelmét okozta. Nem találta alaposnak az alperesnek azt a hivatkozását sem, mely szerint az eljárásról szóló értesítés elmaradása az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki.

[10] Megítélése szerint az indokolási kötelezettségét is megsértette az alperes, miután határozatában a Jelentésre, a felperes jelentéstervezettel kapcsolatban kifejtett észrevételére, a Jelentés függelékében kifejtett elutasítási indokokra, az alperesnek címzett megkeresésre, és felhívásra csupán hivatkozott. Egyetértett azzal a felperesi érveléssel, miszerint a Jelentés következtetéseinek döntésbe történő átemelésével a tényállás tisztázási és indokolási kötelezettség nem teljesíthető.

[11] Mindezek alapján a bíróság a Kp. 89. § (1) bekezdés a) pontja és a 92. § (1) bekezdés b) pontja alapján az alperesi határozatot megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte. Az új eljárásra előírta, hogy az alperesnek az eljárást a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog érvényesülését biztosítva kell lefolytatnia, melynek során a felperest a megismételt eljárás megindításáról értesítenie kell, az eljárás során lehetőséget kell biztosítani álláspontja kifejtésére, észrevétele megtételére, illetve a további ügyféli jogok, mint például a bizonyítási indítványok előterjesztésére. Az új eljárásban az alperesnek a döntése alapjául szolgáló konkrét tényeket a felperesi észrevételnek megfelelően fel kell tárnia, és azt az Ákr. rendelkezéseinek megfelelően indokolnia kell. Egyben rögzítette azt is, hogy a felperes a 108.K.703.183/2023. számú perben a felperest megillető 2023. évi költségvetési támogatás csökkentett összegben történő átutalását is vitatta, így e perre figyelemmel az alperesnek a 2023. július 03. napján meghozott 8.061.576 Ft átutalására vonatkozó intézkedése is jogsértőnek bizonyult.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[12] A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára történő utasítását kérte, perköltség fizetése mellett.

[13] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ítélete ellentétes a Párt tv. 4. § (4), 10. § (1) és (2) bekezdéseivel, az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ász tv.) 1. § (6) bekezdésével, a Rendelet 3. §-val és az Ákr. 62. § (3) és (4) bekezdéseivel. Szerinte az elsőfokú bíróság a megállapított tényállásból részben téves jogi következtetésre jutott.

[14] Hangsúlyozta, hogy az Ász tv. 1. § (6) bekezdése rögzíti, hogy az ÁSZ jelentései, az abban foglalt megállapítások, következtetések bíróság vagy más hatóság előtt nem

támadhatók meg. Az Abh1. [72] pontja ezzel összefüggésben egyértelműen rögzítette, hogy az alperes a perbeli tárgykörben végrehajtási jellegű közigazgatási cselekményt hajt végre, a végrehajtási cselekmény kifejezés önmagában feltételezi, hogy van valamilyen döntés, határozat, megállapítás, amit végre kell hajtani. Jelen esetben a Jelentés, valamint az annak nyomán a Kincstárnak küldött megkeresésekből, és az Abh1. határozatból semmilyen módon nem következik, hogy az alperesnek az ÁSZ hatáskörét kvázi átvéve, a Párt tv. cselekmények vonatkozásában, ellenőrzési, tényállás felderítési, bizonyítékgyűjtési feladata lenne.

[15] Az alperesnek a Párt tv. 4. § (4) bekezdése és a Rendelet 3. § b) pontja alapján a költségvetésbe történő befizetésről kellett rendelkeznie. Az ítélet indokolásában rögzített részletes tényállás tisztázását az alperes csak akkor tudta volna végrehajtani, ha fent idézett jogszabályi tilalom ellenére tényleges ellenőrzést magába foglaló hatósági ellenőrzést folytat le a felperes gazdálkodásával, az általa elfogadott vagyoni hozzájárulás felhasználásával kapcsolatban. Az alperes a határozat meghozatala során saját hatásköre szerint járt el, ennek keretében pedig az Ákr. rendelkezéseit megtartva, tisztességes és fair eljárást folytatott.

[16] Az alperes eleget tett az Ákr. 62. § (1) és 81. § (1) bekezdésében rögzített kötelezettségének, hiszen az irányadó tényállást tisztázta, a határozat indokolásában részletesen rögzítette az eljárással kapcsolatos releváns tényeket és körülményeket és a megállapított tényállásból levont jogi következtetését megindokolta. Az ítélet olyan tényállási elemek felderítését, olyan bizonyítékok értékelését kéri számon az alperesen, amelyek nem tartoznak az alperes közigazgatási eljárásának hatáskörébe, sőt, a Párt tv. 10. § (2) bekezdésébe és az Ász tv. 1. § (6) bekezdésébe ütközően jogszabálysértők lennének. Elismerte, hogy az eljárás megindításáról a felperest nem értesítette, ennek elmaradása azonban álláspontja szerint nem tekinthető olyan lényeges eljárási szabálysértésnek, amely az ügy érdemére kihatott.

[17] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában való fenntartását kérte, perköltséget nem igényelt. Hangsúlyozta, hogy az alperes összhangban az Abh1-ben foglaltakkal, maga is szükségesnek tartotta az ügyben az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását. A jogerős ítélet az alperessel szemben mindössze annyi követelményt támasztott, hogy a közigazgatási eljárás lefolytatása során tartsa be a jogszabályokat, így állapítson meg felülbírálatra alkalmas tényállást, határozatában adjon számot a tényállás megállapításához felhasznált bizonyítékokról, illetve biztosítsa az ügyfél számára garantált eljárási jogosultságokat.

[18] Megalapozatlan a felülvizsgálati kérelemnek az a hivatkozása, hogy a jogerős ítélet törvénysértően kötelezné az alperest a felperes ellenőrzésére. A jogerős ítélet ilyen iránymutatást nem tartalmaz, mindössze arra kötelezi az alperest, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzése során keletkezett bizonyítékok felhasználásával határozatában állapítson meg tényállást, illetve biztosítsa a közigazgatási hatósági eljárás során a felperes számára az ügyféli jogok gyakorlását. Az alperesi álláspont elfogadása azt jelentené, hogy kiüresedne, formálissá válna az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében elismert jog érvényesülése.

A befogadás körében hozott döntés

[19] A Kúria az alperes 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.

A felülvizsgálati eljárás felfüggesztése és az Alkotmánybíróság döntése

[20] Miután a Kúria jelen ügy tényállásához hasonló tényállású 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 jelen ügyben a Kúria az alkotmánybírósági eljárás befejezéséig a felülvizsgálati eljárást felfüggesztette, majd az 1056/2026. (II.20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.) meghozatalát követően az eljárást új szám alatt folytatta. Az Alkotmánybíróság III/2545-10/2025. számú, 1056/2026. (II. 20.) szám alatt közzétett, Abh3. rendelkező részében az alábbi megállapításokat tette:

1. a Párttv. 4. § (4) bekezdése első mondatának „az Állami Számvevőszék felhívására – 15 napon belül” fordulata, második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította;

2. a PM rendelet 3. § a) és b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította;

3. a Párttv. 4. § (4) bekezdésének az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján történő alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – mivel a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) alapján ítélt dolognak minősül – visszautasította.

Az Abh3.-ra tett észrevételek

[21] Az alperes az AB határozatra előterjesztett észrevételében hangsúlyozta, hogy az Ab döntés egyértelműen alátámasztja a támadott ítélet jogszabálysértő jellegét. Az ügyben megvalósult hatósági eljárás mindenben megfelel az AB határozatban foglalt követelménynek, így határozata megsemmisítésének nincs helye.

A Kúria döntése és jogi indokai

[22] A felülvizsgálati kérelem – az alábbiak szerint – alaptalan.

[23] 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].

[24] A perbeli jogvita kapcsán a Kúria – jelen ügy megítélésével azonos 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 ÁSZ-nak 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 ÁSZ-nak az államszervezetben betöltött szerepével, jelentésével és fizetési felhívásával kapcsolatos megállapításait. Lényegi megállapításnak tekintette, hogy sem a jelentés, sem a fizetési felhívás nem tekinthető közvetlenül szankció kiszabásáról rendelkező hatósági döntésnek (Abh2.), a jelentés nem vonható a végrehajtható okiratok fogalma alá {Abh3. Indokolás [103]}, és 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 jelentése nem hatósági döntés. Rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az ÁSZ eljárásával szemben nem értelmezhetőek a tisztességes eljárás elvéből fakadó követelmények. Hangsúlyozta azt is, hogy 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.

[25] 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.

[26] 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 mely stádiumban, az eljárás mely szakaszában mi a feladata és mit várhat el az adott szervtől.

[27] 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 ÁSZ jelentése 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 Jelentésben foglaltak hatósági döntéssé transzformálását.

[28] 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. A hatósági eljárás kereteit egyúttal az ÁSZ jelentés ki is jelöli.

[29] Nem elfogadható az az alperesi érvelés, amely az Ákr. szabályainak formális alkalmazására volt csupán jogosultsága. Ahhoz, hogy jogszerű, az Ákr.-nek megfelelő határozatot hozzon az alperesnek be kell tartania azokat a garanciális szabályokat, amely biztosítják az ügyféli jogok teljes körű érvényesülését, így különösen az eljárás megindulásáról történő értesítés, a tényfeltárás, bizonyításfelvétel, illetve észrevételezés és bizonyítékok előterjesztésének joga. A hivatkozott Abh.-k már kimondták, hogy az ÁSZ előtti eljárás nem egy hatósági eljárás, az egy hivatali rendszerű, tények feltárására, 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. Egyrészt ahhoz, hogy a közhatalmi jelleg megvalósuljon, vagyis az szankcionáló döntésként végrehajtható legyen, az ÁSZ jelentést határozati formába kell foglalnia az alperesnek. Másrészt 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 számon kérhetők. Ebből következően kell lennie egy olyan eljárásnak, ahol ezek az eljárási garanciák megvalósulnak.

[30] 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.

[31] A 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[j]ogállami 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]. Ezekén 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]).

[32] 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].

[33] 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.

[34] 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]}

[35] 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.

[36] 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 eljárásként 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 Jelentésben írtakra, döntése tényállást nem tartalmaz és nem jelenítette meg a Jelentéssel kapcsolatban előadott felperesi észrevételeket, indítványokat és bizonyítékokat. A felperes az eljárásban nyilatkozattételi, észrevételezési jogát sem gyakorolhatta.

[37] Az alperesnek biztosítania kell azt, hogy a felperes az eljárásban kifejtthesse a Jelentés kapcsán ellenérveit, észrevételeit és bizonyítási indítványait előterjeszthesse. Ha az alperes döntésében rögzíti mindazon tényeket, amelyeket a Jelentés 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, tényfeltáró 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.

[38] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy jogerős ítélet érdemében helytálló, ezért a Kp.121. § (2) bekezdése alapján az indokolás módosításával a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

[39] 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 ésösszecszerúségét 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

[40] *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.*

[41] *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 meghatároznia a jogvita kereteit.*

Záró rész

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

[43] A felperes a Kúria döntése nyomán pernyertes lett, azonban a felülvizsgálati eljárásra perköltséget nem igényelt, ezért a Kúriának erről rendelkeznie nem kellett.

[44] A 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.

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

Budapest, 2026. június 11.

Dr. Kalas Tibor s.k.

a tanács elnöke

Dr. Heinemann Csilla s.k.

előadó bíró

Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit s.k.

bíró

Dr. Figula Ildikó s.k.

bíró

Dr. Tóth Kincső s.k.

bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő