

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3061/2022. (II. 11.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.37.018/2018/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó önkormányzat jogi képviselővel (dr. Kiss-Szebeni Norbert jogtanácsos) eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.37.018/2018/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint az sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését és a 28. cikkét.
- [2] 1.1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) alapján 2017. január 1-jével a települési önkormányzatok által működtetett köznevelési intézmények köznevelési feladatainak ellátását szolgáló települési önkormányzati vagyon és vagyoni értékű jog a területileg illetékes tankerületi központ ingyenes vagyonkezelésébe került. A köznevelési feladat ellátását biztosító vagyon alatt az ellátott köznevelési feladathoz kapcsolódó valamennyi jogot és kötelezettséget, valamint ingó és ingatlan vagyont is érteni kellett.
- [3] Az indítványozó önkormányzat ingatlanvagyonra védelmében 118/2016. (X. 13.) számú határozatával úgy döntött, hogy négy – az Nkt. alapján – átadásra került oktatási intézmény esetében az iskoláknak otthont adó ingatlanokat társasházzá alakítja, arra tekintettel, hogy egyes ingatlanrészek (jellemzően uszodák) nem közoktatási, közművelődési funkciót töltenek be, így biztosítva, hogy csak azok az ingatlanrészek kerüljenek átadásra, amelyek köznevelési feladatokat látnak el.
- [4] A Budapest Fővárosi Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) törvényességi felhívással élt, amelyben a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 5. § (2) bekezdésére és az 5. § (5) bekezdés *b*) pontjára hivatkozva állította a 118/2016. (X. 13.) számú határozat jogsértő voltát.
- [5] A Kormányhivatal álláspontja szerint az önkormányzatok törzsvagyona, amely egyben nemzeti vagyonnak is minősül, biztosítja a közfeladatok ellátásának alapját, így e vagyon felhasználása, az azzal való gazdálkodás célhoz kötött, közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását szolgálja. Ugyanakkor e korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak nem állhatnak társasházi tulajdonban a nélkül, hogy törzsvagyoni minőségüket elveszítenék, mert a fenti garanciák elvesznének a társasházzá alakítás révén, hiszen a társasház vonatkozásában a tulajdonostársak közössége gyakorolja a közös tulajdonnal kapcsolatos tulajdonosi jogokat. A Kormányhivatal hivatkozott a Kúria Kfv.VI.37.152/2014/5. számú ítéletére, amely álláspontja szerint ezt a jogértelmezést támasztja alá. Az indítványozó önkormányzat képviselő-testülete megtárgyalta a törvényességi felhívást, azonban az abban foglaltakkal nem értett egyet, kifejtve többek között, hogy tételes jogi norma nem tiltja az önkormányzatok számára, hogy – akár korlátozottan forgalomképes – ingatlanjaikon társasházat alapítsanak. Ezt követően a Kormányhivatal bírósághoz fordult, kérve a 118/2016. (X. 13.) számú önkormányzati határozat hatályon kívül helyezését.
- [6] 1.2. Az első fokon eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.30.979/2017/10. számú ítéletével a felperes Kormányhivatal keresetét elutasította. A bíróság elsőként azt hangsúlyozta, hogy az Nvtv. 5. § (5) bekezdés *b*) pontja nem alkalmazható, tekintettel arra, hogy az alperes indítványozó nem fenntartója, csak működtetője az érintett intézményeknek. Az ítélet azt is rögzítette, hogy az érintett tanintézményeken belül találhatóak olyan konkrét épületrészek – tanuszodák, sportlétesítmények –, amelyek nem szolgálnak közvetlenül önkormányzati feladatkört, ráadásul az indítványozó ezeket bérbeadás útján hasznosítja. A bíróság álláspontja szerint az Nvtv. 5. § (5) bekezdése épületrészre is vonatkozik, melyből következően a nem közfeladat ellátását

szolgáló épületrész nem tartozik az önkormányzat törzsvagyonába. A tárgyi ügyben tehát az érintett épületrészek az önkormányzat üzleti vagyonába tartoznak és nincs olyan tételes jogi norma, amely tiltaná a társasház alapítását e vagyonelemek vonatkozásában. A Kúria hivatkozott eseti döntése kapcsán a bíróság megjegyezte, hogy az abban foglalt jogértelmezés részben más tényálláson, részben más jogszabályi környezetben alapul.

- [7] 1.3. A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv.VI.37.018/2018/4. számú ítéletével a jogerős ítéletét és az indítványozó 118/2016. (X. 13.) számú határozatát hatályon kívül helyezte. A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a helyesen megállapított tényállásból helytelen következtetést vont le, ugyanis az oktatási közintézmények működtetése közneveléshez kapcsolódó közfeladat és e feladatok ellátására – meghatározott feltételek mellett – a települési önkormányzatok kötelesek. Az ilyen közfeladat ellátását szolgáló épület pedig az önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezi. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy az érintett ingatlanok egyes épületrészei nem közfeladat ellátására szolgálnak, azaz nem minősülnek a törzsvagyonba tartozó vagyontárgynak. Ennek ellenére az ingatlanok egésze tekintetében döntött az indítványozó a társasházzá alakításról. A Kúria véleménye szerint a kérdéses ingatlanok közvetlenül önkormányzati feladatkör ellátására szolgálnak, így korlátozottan forgalomképtelenné minősülnek. A Kúria jelezte, hogy nem kíván eltérni a Kfv.IV.37.152/2014/5. számú határozatában foglalt jogértelmezéstől, amely szerint önkormányzati törzsvagyonba tartozó ingatlan nem alakítható társasházzá.
- [8] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Kúria több ponton is megsértette a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Először is álláspontja szerint a Kormányhivatal felülvizsgáló kérelmében nem hivatkozott konkrét jogszabálysértésre, pusztán azt állította, hogy a kérdéses ingatlanokon az indítványozó nem alapíthat társasházat, tekintve, hogy azok korlátozottan forgalomképesek. Erre tekintettel a Kúriának a felülvizsgáló kérelmet el kellett volna utasítania. Másodszor a Kúria nem indokolta meg a döntését, pontosabban nem hivatkozott olyan konkrét jogszabályi rendelkezésre, amely megtiltaná a helyi önkormányzatoknak, hogy a tulajdonukban álló ingatlanokat társasházzá alakítsa. Harmadszor a Kúria figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény 28. cikke szerint rárótt kötelezettségét, amely szerint a jogszabályokat a józan észnek és a közjónak megfelelően kell értelmezni. Ennek megsértése egyúttal az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát is sértette.
- [9] Az indítványozó a tulajdonhoz való joga részelemének, a rendelkezési jognak, a sérelmét is állította. Álláspontja szerint nincs olyan tételes jogszabályi előírás, amely megtiltaná a helyi önkormányzatok számára, hogy a tulajdonukban álló – akár korlátozottan forgalomképes – ingatlant társasházzá alakítsák. Az indítványozó véleménye szerint tulajdonjogát, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, csak törvény korlátozhatja, ilyen törvényi előírás azonban nincs a magyar jogban, így a Kúria által hivatkozott Nvtv. sem tartalmaz tilalmazó rendelkezést.
- [10] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A fentiek alapján Budapest XIII. Kerület Önkormányzatát mint közhatalmat gyakorló szervezetet az Abtv. 27. §-a alapján megilleti az indítványozói jogosultság. Tekintettel arra, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntések alapjául szolgáló peres eljárásban alperes volt, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette. A határidőben előterjesztett alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozott-ság követelményének is.
- [11] 3.1. Az Abtv. 29. §-a befogadhatóság további feltételeként nevesíti, hogy a panaszban a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmével összefüggésben állította, a tulajdonhoz való jog (XIII. cikk) sérelmét pedig abban látta, hogy a bírói jogértelmezés tulajdonosi rendelkezési jogát elvonta.

- [12] 3.2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontja alapján a testület felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, „az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálása során a bírói döntésben foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenességének, alapjogokkal való összhangjának vizsgálatára korlátozódik, és nem terjed ki a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára” {3170/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]}. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslással (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [13] 3.3. Az indokolási kötelezettség állított sérelmével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat emeli ki. A tisztességes bírói eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást fogalmazza meg, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság azt nem vizsgálhatja, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, hanem csupán azt értékelheti, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálta-e és ennek értékeléséről a döntésében számot adott-e. Az indokolt bírói döntéshez való jog azt a kötelezettséget támasztja az eljáró bírósággal szemben, hogy az indokolás az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre terjedjen ki {3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]}. A bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása. A jogszabályok végső soron és kötelező erővel történő értelmezése egyébiránt a bíróságok feladata {30/2014. (IX. 3.) AB határozat, Indokolás [89]}.
- [14] Az Alkotmánybíróság az indokolt bírói döntéshez fűződő joghoz kapcsolódó gyakorlatát a konkrét ügyre vonatkoztatva a következőket állapította meg. A jogerős döntés álláspontját részletesen indokolva számot adott az indítványozó által vitatott körben a mérlegelési szempontokról és azok értékeléséről. A Kúria a felülvizsgálati kérelem kereteihez kötve kellő részletességgel értékelte az ott felhozott szempontokat, s ezek alapján jutott arra a következtetésre, hogy a jogerős döntést megsemmisíti. Az indítványozó az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmére hivatkozással valójában azt kifogásolta, hogy a bíróság jogi álláspontja eltért az ő álláspontjától a tekintetben, hogy a helyi önkormányzat a törzsvagyonát képező ingatlant társasházzá alakíthatja-e, vagy sem. Az Alkotmánybíróság itt is hangsúlyozza, hogy „önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására” {3364/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [15] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó a tisztességes bírói eljáráshoz való jog vélt sérelméről keresztül a vele szemben hozott bírói döntések törvényességi és nem alkotmányossági kritikáját fogalmazta meg.
- [16] 3.5. Az indítványozó állította a tulajdonhoz való joga sérelmét is, mivel a Kúria jogértelmezése miatt rendelkezési jogát nem tudta gyakorolni, így tulajdonosként nem alapíthatott társasházat a tulajdonában lévő ingatlanokon. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a jogszabályi környezetet és arra a megállapításra jutott, hogy az Nkt. 99/H. § (1) bekezdése hozta az indítványozó önkormányzatot abba a helyzetbe, hogy elnehezítette a tulajdonosi jogok (részjogosítványok), így a rendelkezési jog gyakorlását. Az Nkt. alapján ugyanis a helyi önkormányzatok kötelesek voltak átadni az általuk működtetett köznevelési intézmények (ingó és ingatlan) vagyonát a területileg illetékes tankerületi központ vagyonkezelésébe. Az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés alapján eljárva – a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) azonban már vizsgálta az Nkt. 99/H. §-át és megállapította, hogy az valóban korlátozta a helyi önkormányzatok tulajdonhoz való jogát. A korlátozás ugyanakkor több okból sem tekinthető aránytalannak.

- [17] Egyrészt a vagyontáradási megállapodásban a felek rendezhették a vitás kérdéseket [99/H. § (3) bekezdés], továbbá megállapodás hiányában az oktatásért felelős miniszter határozattal hozta létre a megállapodást, amely határozat bíróság előtt megtámadható volt [99/H. § (4) bekezdés], a bírói út biztosítéka volt annak, hogy az önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű jogai csak a feladat ellátásához feltétlenül szükséges mértékben kerüljenek korlátozásra. Másrészt a vagyontáradás során a felek kölcsönösen együttműködése voltak kötelezve [99/H. § (2) bekezdés], amelynek keretében a helyi önkormányzatok joggal várhatták el, hogy „a tankerületi központok a vagyon kezelését oly módon lássák el, hogy az biztosítsa a tulajdonos önkormányzatok lehetőségét az ingatlan és ingó vagyon közösségi célra történő használatára minden olyan esetben, amikor az a köznevelési feladatok ellátását nem gátolja (így különösen olyan, például délutáni, hétvégi vagy tanszüneti időszakokban, amikor az adott vagyontárgy nem szolgálja a köznevelési feladatok ellátását), és olyan feltételekkel, mintha az adott vagyontárggyal vagy vagyoni értékű joggal a tulajdonos önkormányzat önállóan rendelkezhetne.” (Abh., Indokolás [30]) Harmadrészt a vagyontáradás időben korlátozott, az ingyenes vagyonkezelői jog csak addig áll fenn, amíg a köznevelési közfeladata tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik (Abh., Indokolás [31]). Végezetül a területileg illetékes tankerületi központok az ingyenes vagyonkezelői joggal nem csupán a vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog kezelésének jogát, hanem annak kötelezettségeit is megszerzik, különös figyelemmel az Nvtv. 7. § (1) bekezdése szerinti hatékony és költségtakarékos működtetésre, értékmegőrzésre, állagvédelemre vonatkozó, alapelvi szintű követelményekre (Abh., Indokolás [29]).
- [18] Az indítványozó által vázolt helyzetet tehát nem a Kúria jogértelmezése indukálta, hanem az Nkt. fentebb hivatkozott rendelkezései, amelyeknek a tulajdonjogot, így annak részjogosítványként a rendelkezési jogot korlátozó mivoltát az Alkotmánybíróság az Abh.-ban foglaltak szerint elismerte, azonban egyúttal a korlátozás szükségese és arányos voltát is megállapította.
- [19] A fentiek szerint az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog sérelmét állító indítványi elemet érdemben nem vizsgálta.
- [20] 4. Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panaszban rögzített érvek tehát nem voltak alkalmasak arra, hogy a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét felvessék vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést megalapozzanak.
- [21] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményeknek, ezért nem fogadható be. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2022. február 1.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1361/2018.

