

Alkotmánybíróság
1535 Budapest, Pf. 773.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 0 1 1 6 0 - 0 / 2023		
Érkezett: 2023 MAJ 31.		
Érkezés módja		
☒ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 3	Kezelőiroda: <i>du</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság,

Budapest Főváros XX. Kerület Pesterzsébet Önkormányzata (törvényes képviselője: Szabados Ákos polgármester; székhely: 1201 Budapest, Kossuth Lajos tér 1., nyilvántartást vezető szerv: Magyar Államkincstár, [REDACTED] indítványozó,

(meghatalmazással igazolt jogi képviselője: dr. Serfőző Anikó kamarai jogtanácsos, Kamarai Azonosító Száma: [REDACTED])

az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztjük elő:

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Eftv.) 11/A. §-ának, valamint 13. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt.

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

Támadott jogszabályi rendelkezések:

Az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-a Az Eftv. IV. fejezetét a következő 11/A. §-sal egészítette ki:

„11/A. § (1) Ha az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó köznevelési vagy szakképző intézmény fenntartói joga bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye részére kerül átadásra, az egyházi fenntartó legkésőbb a feladatátvétel éve június 30-ig benyújtott erre vonatkozó igénye alapján a fenntartói jog átadásával együtt a köznevelési vagy szakképző intézmény nevelési-oktatási feladatainak ellátását szolgáló, állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló ingó és ingatlan vagyont haladéktalanul, de legkésőbb a feladatátvétel évében a nevelési, illetve tanév kezdetéig ingyenesen a bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye mint fenntartó tulajdonába kell adni azzal, hogy az ingatlan és ingó vagyont, vagy az azok helyébe lépő vagyonelemek tulajdonjoga ingyenesen visszaszáll az eredeti tulajdonosra akkor, ha

- a) a fenntartó jogutód nélkül megszűnik,*
- b) a köznevelési vagy szakképző intézmény megszűnik,*

d) az ingatlanon a nevelési-oktatási feladat ellátása megszűnik.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott vagyonelemek tulajdonjogának visszaszállása esetén az állami, önkormányzati, illetve európai uniós támogatásból végzett beruházást nem kell megtéríteni. Az egyházi forrásból végzett értéknövelő beruházást az értékcsökkenés számviteli szabályai szerint kell megtéríteni.

Az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény 4. §-a az Eftv. 13. §-át a következő (3) bekezdéssel egészítette ki:

„(3) Az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv2.) hatálybalépésekor a Módtv2.-vel megállapított 11/A. § (1) bekezdése szerinti egyházi fenntartó birtokában álló vagyonelemekre a szerződést - az egyházi fenntartó erre vonatkozó igénye alapján - haladéktalanul, de legkésőbb a nevelési, illetve tanév kezdetéig kell megkötni. Az erre vonatkozó igényt legkésőbb 2023. február 28-ig be kell jelenteni. A 11/A. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakat ebben az esetben is alkalmazni kell.”

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések 2022. december 22-én léptek hatályba, jelenleg is hatályosak. A jogszabályi rendelkezések egyazon jogalkotói rendelkezés szabályait részletezik, ennél fogva alkotmányossági szempontból külön-külön nem vizsgálhatóak, álláspontunk szerint alaptörvény-ellenességük vizsgálata kizárólag egységesen történhet.

Tényállás ismertetése:

A [REDACTED] hrsz-ú, „kivett általános iskola” ingatlan-nyilvántartási megnevezésű, 5957 m2 alapterületű ingatlan - valamint az ingatlanon található ingóságok - indítványozó kizárólagos tulajdonát képezik. Az ingatlanban működik a [REDACTED]. Az iskola fenntartója 2018. szeptember 1-je óta a [REDACTED].

Az Indítványozó 2018. augusztus 29-én ingó és ingatlan használatba adásáról szóló szerződést kötött az Egyházközséggel, és a Külső-Pesti Tankerületi Központtal, mely alapján az Indítványozó az iskola működtetéséhez szükséges ingó és ingatlan vagyont az egyházi jogi személy fenntartó ingyenes használatába adta.

Az egyházi jogi személy 2023. január 31-én kelt, indítványozó által 2023. február 7-én átvett levelében az Eftv. 11/A §-a alapján kérte a nevelési oktatási feladatainak ellátásához az indítványozó tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyon tulajdonjogának ingyenes átadását az Egyházközség, mint fenntartó részére.

A [redacted] rsz-ú, „kivett iskola, udvar” ingatlan-nyilvántartási megnevezésű, 7299 m2 alapterületű ingatlan – valamint az ingatlanon található ingóságok - indítványozó kizárólagos tulajdonát képezik. Az ingatlanban működik a [redacted]. Az iskola fenntartója 2021. május 31. óta az [redacted]

Az Indítványozó 2021. június 18-án -én használati szerződést kötött a Főegyházmegyével, és a Külső-Pesti Tankerületi Központtal, mely alapján az Indítványozó az iskola működtetéséhez szükséges ingó és ingatlan vagyont az egyházi jogi személy fenntartó ingyenes használatába adta.

Az egyházi jogi személy 2023. február 16-án kelt, indítványozó által 2023. február 21-én átvett levelében az Eftv. 11/A. §-a alapján kérte a nevelési oktatási feladatainak ellátásához az indítványozó tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyon tulajdonjogának ingyenes átadását a Főegyházmegye, mint fenntartó részére.

Fenti tényállítások alátámasztására - és egyúttal érintettségünk igazolására – csatoljuk az alkotmányjogi panasz végén felsorolt okiratokat.

Az indítványozó Képviselő-testületének álláspontja szerint a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenesek, mert alkalmazásukkal az Önkormányzat Alaptörvényben rögzített, tulajdonhoz való joga sérül. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések valójában az önkormányzati vagyon bármínemű kompenzáció, ellentételezés nélkül történő teljes elvételét jelentik, ami az Önkormányzatnak kárt okoz. A Képviselő-testület álláspontja szerint az önkormányzati tulajdon elvonása helyett más, enyhébb, a tulajdonjogot kevésbé korlátozó eszközökkel, pl. vagyonkezelői jog létesítésével is elérhető lett volna a kívánt cél. A tulajdon elvétele, és a jogszabályban kikötött feltételek bekövetkezése esetén annak „visszaadása” a jogbiztonság elvének sérelme mellett a gyakorlatban is lehetetlen helyzetet eredményez. Mindezek alapján indítványozó Képviselő-testülete 140/2023. (V.04.) Ök. sz. határozatával úgy döntött, hogy Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzata – Kispest Önkormányzatához hasonlóan – alkotmányjogi panaszt nyújt be köznevelési épületek egyházi fenntartó részére történő ingyenes tulajdonba adása tárgyában.

Az önkormányzat indítványozói jogosultsága fennállásának igazolása:

Az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el.”

Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint, „a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése szerint, „a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (1) bekezdése szerint, „a helyi önkormányzat jogi személy, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.”

Az Mötv. 42. § 9. pontja szerint, „a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át: eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál.”

E körben az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kimondta, hogy az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az Önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 26-27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná, vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát. Az Alkotmánybíróság az önkormányzat indítványozói jogosultságát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes alkotmányjogi panasz hatáskörben már elismerte [3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, és 8/2021. (III. 2.) AB határozat]. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben az Önkormányzat nem a közhatalom gyakorlójaként, hanem mellérendelt jogalanyként jár el, ami szintén alátámasztja az indítványozói jogosultságát [3149/2016. (VII. 22.) AB végzés].

Érintettség igazolása:

Indítványozó érintettsége **személyes**, mert a kifogásolt jogszabály hatálya alá tartozik, mint olyan ingatlan (és ingóságok) tulajdonosa, melyekben működő köznevelési intézmény fenntartója az ingó/ingatlan vagyont ingyenesen tulajdonba kérő egyházi jogi személy. Indítványozó fentiek okán egyértelműen a kifogásolt jogszabály címzettje.

Indítványozó érintettsége **közvetlen**, mert a kifogásolt jogszabály közvetlenül vezet az érintett jogsérelméhez, a jogszabály a panaszossal szemben minden más állami aktus közbejötté nélkül hat. Indítványozónak az egyházi jogi személy fenntartók tulajdoni igényének kézhezvételét követően minden további közhatalmi tevékenység közbejötté nélkül beállt az ellenérték nélküli vagyronvesztést eredményező szerződéskötési (ingyenes tulajdonba adási) kötelezettsége, azt kötelezően alkalmaznia kell. A kifogásolt jogszabály szövegezése folytán önkéntes alkalmazás hiányában is biztosítja a jogszabály hatályosulását, tekintettel arra, hogy az egyházi jogi személy fenntartó a szerződés létrehozása érdekében bírósághoz fordulhat.

Indítványozó érintettsége **aktuális**, mert a kifogásolt jogszabály 2022. december 22-e óta, és jelenleg is (jelen alkotmányjogi panasz benyújtásakor, és vélhetően annak közeli elbírálásakor is) változatlan szöveggel hatályos.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érintettség akkor is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik. [33/2012. (VII.17. AB határozat, 8/2021 (III. 2.) AB határozat].

A kifogásolt jogszabályi rendelkezés közvetlenül az indítványozó tevékenységével kapcsolatos jogaira (tulajdonjogára) vonatkozik, konkrét jogviszonyait közvetlenül és ténylegesen érinti. Mindezek alapján Indítványozó érintettsége álláspontunk szerint kétséget kizáróan megállapítható.

Bírói út hiánya:

A kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkalmazása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül, törvény erejénél fogva következett be indítványozó jogséremlme, az ellenérték nélküli vagyronvesztéssel járó szerződéskötési kötelezettség.

Jogorvoslati eljárás hiánya:

A kifogásolt jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatban az indítványozó számára nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

Alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje:

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint „az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

A kifogásolt jogszabályi rendelkezések 2022. december 22-én léptek hatályba. Jelen alkotmányjogi panasz benyújtására a hatálybalépéstől számított 180 napon belül került sor.

Az indítvány által érintett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés:

Indítványozó álláspontja szerint jelen alkotmányjogi panasz által érintett ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy az egyházi fenntartású köznevelési intézmények tekintetében az Indítványozó tulajdona egyházi jogi fenntartónak történő ingyenes átadása - mint a tulajdonjog meghatározatlan időre történő teljes elvonását jelentő korlátozás - megfelel-e a szükségesség, és az értékarányosság alkotmányos követelményének, és nem eredményezi-e az Indítványozó tulajdonhoz való alkotmányos jogának kiüresítését.

Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tartjuk azt is, hogy az egyházi jogi személy fenntartó által végzett oktatási feladat ellátásához szükséges ingó és ingatlan vagyonnal való rendelkezés tekintetében indokolatlan megkülönböztetést alkalmazott-e a jogalkotó az oktatási tevékenységet ellátó más jogalanyokkal szemben.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése:

Álláspontunk szerint a kifogásolt jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény alábbi rendelkezéseibe ütköznek:

XIII. cikk

(1) Mindenkinck joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;

38. cikk

(3) Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével.

A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének indokolása:

Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséhez és 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjához:

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti a tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig a negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. [3076/2017. (IV.28.) AB határozat, 8/2021. (III.2.) AB határozat]

Az Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az Önkormányzatok tulajdonát, ekként az Önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó.

Az Önkormányzati tulajdon alkotmányos védelme természetesen eltér a természetes személyek és egyéb szervezetek tulajdonának jogi védelmétől, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése alapján „a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon.” Az Möt. 106. § (2) bekezdése alapján „a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati

feladatok és célok ellátását szolgálják.” Az Mötv. 107. §-a szerint, „a helyi önkormányzatot - törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik.”

Az Önkormányzat vagyona fentiek alapján célvagyonnak tekinthető, és e feladathoz kötöttség a tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja.

Az Alkotmánybíróság korábban több alkalommal foglalkozott olyan tárgyú alkotmányjogi panaszokkal, melyekben önkormányzati tulajdon korlátozásának alaptörvény-ellenességét vizsgálta:

Az Alkotmánybíróság a 3311/2019. (XI. 21.) számú AB határozatban foglalkozott a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú vagyona vonatkozóan a tankerületi központot ingyenesen megillető vagyonkezelői joggal.

A határozat indokolása szerint az alapfokú oktatásról történő gondoskodás állami feladattá vált. Az Önkormányzatok tulajdonhoz való joga és annak állam általi korlátozhatósága osztja az önkormányzati tulajdont indokoltta tevő hatáskör jogi sorsát: amennyiben az adott hatáskör önkormányzati, a hatáskörhöz rendelt tulajdon is az, ha azonban az adott hatáskör ex lege államivá válik, az önkormányzati tulajdon az állam javára korlátozható.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ingyenes vagyonkezelői jog nem eredményezi az Önkormányzat Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogának aránytalan korlátozását, a jogalkotó ugyanis megteremtette azon anyagi jogi és eljárásjogi garanciális szabályokat, amelyek biztosítják azt, hogy az ingyenes vagyonkezelői jog terjedelme, tartalma és időbeni fennállta a feltétlenül szükséges mértéket ne haladja meg: a vagyonkezelői jog fennállta időben korlátozott, a tankerületi központok pedig a vagyonkezelői joggal a vagyontárgy kötelezettségeit is megszerzik.

Az Alkotmánybíróság 25/2021. (VIII. 11.) számú AB határozatában foglalkozott a rendszerváltoztatást megelőző kizárólagos állami tulajdon privatizációja keretében 1994. március 31-től 1995. november 30-ig az állami és önkormányzati lakásokra biztosított vételi jogból kizárt műemléképületben lévő lakások bérlői számára alapítandó vételi joggal.

Az Alkotmánybíróság szerint a vételi jog természetét tekintve rendkívül súlyos megterhelése (korlátja) a kötelezett tulajdonának, tekintettel arra, hogy ha a jogosult él vételi jogával, a tulajdon átszáll rá.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (mérlegelési) teszt, az ún. szükségesség-arányossági teszt, azonban a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a pusztán közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni. A szükséges korlátozásnak azonban arányosnak is kell lennie, mely kisajátítás, illetve (tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jogszabályi korlátozása esetén a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni. Tárgyi ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó a 25 évnél nem régebb óta bérleti jogviszonyban állók esetében nem igazolta a nemzeti vagyonba tartozó önkormányzati lakások átruházásának kivételes célját, és az értékarányosság követelményekor figyelembe

vett szempontok sem igazolhatóak, ezért a jogszabály ezen alanyi kört érintő rendelkezései esetében az értékarányosság követelménye nem teljesül. Az értékarányosság követelménye az adott esetben oly módon valósulhat meg, hogy az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást kell kapnia, hogy vagyonában az azzal arányban álló érték maradjon meg, amelyet a tulajdonában álló lakások képviseltek.

Az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének alkotmányos vizsgálata során álláspontunk szerint minden esetben irányadó szempontrendszer fogalmaz meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, mely szerint, *„az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdonjog valamely tartalmi elemének a korlátozása csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, és ezáltal csak akkor alaptörvényellenes, ha az nem elkerülhetetlen, vagyis, ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

A jelen ügygel érintett - egyházi jogi személy fenntartásában lévő - általános iskolák tekintetében az egyházi jogi személyekkel az indítványozó ingó és ingatlan használatba adásáról szóló szerződéseket kötött, mely szerint a fenntartó jogosult az önkormányzati vagyon térítésmentes használatára. A szerződésben az Önkormányzat és a Fenntartó közti viszony teljeskörűen szabályozásra került annak érdekében, hogy a Fenntartó által ellátott közfeladat akadálytalanul ellátható legyen, figyelemmel arra is, hogy az ingatlan oktatási időn kívüli használatát (pl. népszavazás, választás lebonyolítása) a felek az együttműködés keretében szintén szabályozták. Az érintett intézményekben a közoktatási tevékenységet a fenntartó megfelelően ellátja, az oda járó tanulók megfelelő színvonalú oktatása jelenleg is biztosított.

Jelen alkotmányjogi panasz által érintett rendelkezések Alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál fentiek alapján vizsgálandó szempont, hogy **van-e olyan más alapvető jog, vagy alkotmányos érték, melynek védelme** az önkormányzati tulajdon korlátozását szükségessé, sőt elkerülhetetlenné teszi.

A törvény indokolásánál a jogalkotó meglehetősen szűkszavúan azzal indokolta az új szabályozást, hogy az egyházi köznevelési, szakképző intézményekbe járó gyermekek, tanulók, illetve szüleik jogainak védelme érdekében kívánja biztosítani a tulajdonjogot az egyházi fenntartók számára. Nem jelölte meg ugyanakkor, hogy az érintettek jogai mennyiben sérülnek (sérülnek-e egyáltalán), amennyiben a jelenlegi tulajdoni-használati jogviszony változatlan marad.

A **szükségesség** vizsgálata körében az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata szerint vizsgálandó kérdés az, hogy a szóban forgó tulajdonkorlátozás közérdekűsége megállapítható-e. A közfeladat ellátásnak biztosítása nem vitatottan egy közérdekű cél, azonban álláspontunk szerint ez önmagában nem alapozza meg a kifogásolt jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangját, tekintettel arra, hogy az alapvető jog korlátozásának Alaptörvényben rögzített feltételrendszere együttes feltételeket tartalmaz, melyek mindegyikének teljesülnie kell.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Köznev.tv.) 23. § alábbi rendelkezései szerint:

„(9) A nevelési-oktatási intézmény működéséhez szükséges engedély akkor adható ki, ha a nevelési-oktatási intézmény állandó saját székhellyel rendelkezik (...).

(10) Az egyházi köznevelési intézmény és a magán köznevelési intézmény akkor rendelkezik állandó saját székhellyel, telephellyel, ha a fenntartója igazolja, hogy a feladatai ellátásához szükséges jogszabályban meghatározott helyiségek feletti rendelkezési jog a nevelési-oktatási intézmény működéséhez legalább öt nevelési évre, tanítási évre biztosított (...).”

Fenti jogszabályban rögzített rendelkezési jog az Önkormányzat és az egyházi jogi személy között létrejött ingyenes használati megállapodással jelenleg is biztosított, maga a Köznev. tv. sem tartalmaz olyan előírást, mely alapján szükséges lenne a kifogásolt jogi szabályozás.

Az intézkedésnek **az elérni kívánt céllal arányosnak** is kell lennie. Álláspontunk szerint a kifogásolt jogszabályi rendelkezések hatályba lépése előtti állapot arányos az elérni kívánt céllal, az ingó és ingatlan vagyon teljes elvétele ugyanakkor már túlmegy azon a határon, amit jelen helyzetben még arányosnak lehet tekinteni.

Az Indítványozónak ugyanis jogszabályi rendelkezés alapján olyan szerződést kell kötnie az egyházi jogi személy fenntartóval, amely alapján tulajdonjoga meghatározatlan időre megszűnik. A jogalkotó rögzíti ugyan, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén a tulajdon az Indítványozóra visszaszáll, ezek a feltételek azonban részben „fiktív” feltételek – a katolikus és a református egyház megszűnése nem fog bekövetkezni – másrészt olyan távoli jövőben bekövetkező eseményt jelölnek, mely alapján a tulajdon elvonása gyakorlati szempontból nem ideiglenesnek, hanem véglegesnek tekinthető.

A jogalkotó semmilyen garanciát nem biztosít az Önkormányzatnak arra vonatkozóan, hogy a tőle elvett ingó és ingatlan vagyont egyáltalán milyen módon kapja vissza, mert a jogszabály megfogalmazása szerint az ingatlan és ingó vagyon, „vagy az azok helyébe lépő vagyonelemek tulajdonjoga” száll vissza, ami egy teljesen homályos megfogalmazás. A jogalkotó nem részletezi (ami pedig garanciális fontosságú lenne), hogy adott esetben mi minősül az átadott vagyon helyébe lépő értéknek. A szabályozás ezen része egyúttal azt is jelenti, hogy az egyházi jogi fenntartó az átadott vagyont szabadon elidegenítheti, ezzel kapcsolatban és jogszabályban rögzített tájékoztatási kötelezettsége sincs az Indítványozó felé. Nincs továbbá előírva olyan ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jog, amely a jogalkotó által létrehozott feltételek bekövetkeztéig biztosítékot nyújt az Indítványozónak a vagyon megőrzésére.

Figyelembe véve az Alkotmánybíróság álláspontját a tankerületi központok ingyenes vagyonkezelői jogának Alaptörvénnyel való összhangjáról, álláspontunk szerint tárgyi esetben is ez lenne az arányos korlátozás.

A vonatkozó Alkotmánybírósági gyakorlat szerint az Önkormányzat alkotmányosan védett hatásköreinek korlátozására az ún. kiüresítési mérce az irányadó, mely alapján az Önkormányzatokat megillető alkotmányosan védett hatáskörök kiüresítése tekinthető alaptörvényellenesnek.

A szabályozás **nem tartja tiszteletben a tulajdonhoz fűződő alapvető jog lényeges tartalmát:** az átadott vagyonelemek felett az Indítványozó a tulajdonjog egyetlen

részjogosítványát sem gyakorolhatja, ami a tulajdon olyan mértékű korlátozásának minősül, ami kiüresíti az Indítványozó Alaptörvény 32. cikk e) pontjában biztosított, alkotmányosan védett hatáskörét.

Mindezek alapján a kifogásolt jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjába, és egyúttal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütköznek.

Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdéséhez, és 38. cikk (3) bekezdéséhez:

Indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések az önkormányzati vagyon burkolt kisajátítását jelentik.

A kisajátítás az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonhoz való jog legsúlyosabb közhatalmi korlátozásaként, illetve a tulajdon közjogi megterheléseként jelenik meg [34/2015. (XII. 09.) AB határozat]. A kisajátítás minden esetben az ingatlan tulajdonosának a személyében bekövetkező változás, melynek következtében a korábbi tulajdonos helyébe az állam, vagy annak valamely szerve lép.

Jelen esetben az érintett ingók és ingatlanok tulajdonosának személyében kétséget kizárólag változás történik: az érintett vagyonelemek tulajdonosa az egyházi jogi fenntartó lesz; tulajdonjogát az ingatlanok esetében az ingatlan-nyilvántartásban is átvezetik.

A jogalkotó megkísérelte ugyan annak a látszatát kelteni, mintha a tulajdonjog átszállása nem lenne végleges, de egy olyan bontó feltételrendszert hozott létre, mely nem fog a valóságban bekövetkezni, vagy bekövetkezése legalábbis elhanyagolható jelentőségű.

Külön kiemelésre érdemes e körben az a jogszabályi kitétel, miszerint a tulajdonjog „visszaszállásának” tárgya nem csak az átadott ingó és ingatlan vagyon, hanem „annak helyébe lépő vagyontárgy” is lehet. Értelmezésünk szerint ez a jogszabályi rendelkezés azt jelenti, hogy az egyházi jogi személy tulajdonos nem a kapott ingó és ingatlan vagyonnal felel, hanem adott esetben a helyébe lépő vagyonelemekkel, ami egyúttal azt is jelenti, hogy az ingyenesen kapott vagyont jogszerűen, szabadon elidegenítheti.

A kifogásolt jogszabályi rendelkezések olyan jogkört adnak az egyházi jogi személy fenntartó kezébe, melynél fogva a gyakorlatban az önkormányzati tulajdon végleges és ingyenes, ellenérték nélküli elvonása, gyakorlatilag kisajátítása történik meg.

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény alábbi rendelkezései szerint:

„2. § Ingatlant kisajátítani a 3. § szerinti feltételek fennállása esetén, a 4. és 5. § szerinti esetekben, az alábbi közérdekű célokra lehetséges:

- a) honvédelem;*
- b) nemzetközi szerződés alapján megvalósuló területcsere;*
- c) terület- és településrendezés;*
- d) kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsolódó oktatási - ideértve a diákotthoni elhelyezést biztosító létesítményeket is -, egészségügyi, szociális, rendvédelmi létesítmény elhelyezése;*
- e) közlekedési infrastruktúra fejlesztése;*
- f) energiatermelés;*

- g) energiaellátás;
- h) bányászat;
- i) elektronikus hírközlési szolgáltatás;
- j) örökségvédelem;
- k) természetvédelem;
- l) vízgazdálkodás, víziközmű-szolgáltatás;
- m) fenntartható erdőgazdálkodás, valamint véderdő telepítése, védőfásítás és közérdekű erdőtelepítés;
- n) építésügyi korlátozások felszámolása;
- o) az ingatlant terhelő, az ingatlan rendeltetésszerű használatát jelentősen korlátozó, vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése;
- p) környezetvédelem;
- q) sportinfrastruktúra fejlesztése;
- r) az Országgyűlés munkáját segítő hivatali szervezet elhelyezése;
- s) kulturális infrastruktúra fejlesztése;
- t) optimális birtokszerkezet kialakítása céljából.

9. § (1) *A kisajátított ingatlan tulajdonosát a tulajdonjoga elvonásáért, az ingatlanon fennálló jog jogosultját pedig a joga megszűnéséért - a zálogjog és a végrehajtási jog jogosultja kivételével - teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás illeti meg.*

A kisajátítás olyan célból történik, melyet a kisajátításról szóló törvény nem szabályoz, így álláspontunk szerint a kifogásolt rendelkezések és a fenti jogszabály rendelkezések között is jogszabályi ellentét van.

Kisajátítás esetén az önkormányzatot a kisajátított vagyonelemek tekintetében azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás illetné meg a tulajdonában bekövetkező vagyronvesztés kompenzálására, azonban a kifogásolt jogszabályi rendelkezés ingyenes tulajdonba adást rögzít.

Mindezek alapján a kifogásolt jogszabályi rendelkezések álláspontunk szerint az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének rendelkezésébe, valamint az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésébe ütköznek.

Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéséhez:

Álláspontunk szerint a kifogásolt jogszabályi rendelkezések hatályba lépése folytán olyan helyzet alakult ki, melyben a jogalkotó a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között tett különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne:

Az állami fenntartású köznevelési intézmények esetén a tankerületi központ tekintetében a feladatellátás helyül szolgáló ingó és ingatlan vagyponra vonatkozó szabályozás az alábbi:

Köznev.tv. „74. § (1) *Az állam gondoskodik - az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel együtt nevelhető, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével - a köznevelési alapfeladatok ellátásáról.*

(4) *A tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyponra vonatkozóan a tankerületi központot ingyenes vagyonkezelői jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési*

közfeladat a tankerületi központ részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik. A tankerületi központ ingyenes vagyongazdálkodási jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, bérbe nem adhatja. A tankerületi központ által a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlanra bérbeadásához szükség van az érintett köznevelési intézmény vezetőjének előzetes véleményére.”

Az egyházi jogi személy által fenntartott köznevelési intézmények esetén, a feladatellátás helyéül szolgáló ingó és ingatlan vagyonra vonatkozó szabályozás a jelen alkotmányjogi panasz által kifogásolt jogszabályi rendelkezések [Eftv.] 11/A. §, 13. § (3) bek].

Köznevelési intézmény fenntartói civil szervezetek (pl. Alapítványok) is lehetnek. Amennyiben a feladatellátáshoz saját tulajdonú ingatlan nem áll rendelkezésükre, jellemzően önkormányzati tulajdonú ingatlant vesznek bérbe és használatáért bérleti díjat fizetnek az Önkormányzatnak. Ilyen esetben nincs semmilyen, az Önkormányzat tulajdonát korlátozó jogszabályi rendelkezés.

A fenti jogalanyok megegyeznek abban, hogy mindannyian köznevelési intézmény fenntartói, ugyanazt a közfeladatot látják el, azonban a feladatellátás helyéül szolgáló, önkormányzati tulajdonú ingó és ingatlan vagyon tekintetében indokolatlanul eltérő jogosítványokkal rendelkeznek, mely közvetlenül érinti az Önkormányzat tulajdonhoz biztosított alkotmányos jogát.

Álláspontunk szerint a szabályozás lényeges eleme, hogy a fenntartó a feladatellátás helyéül szolgáló ingatlan és a szükséges ingó vagyon tekintetében milyen jogosítványokkal rendelkezik, így a **kifogásolt jogszabályi rendelkezések megalapozzák az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmét.**

3. Egyéb nyilatkozatok és mellékletek:

Az Abtv. 54. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes. Az Itv. 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzat teljes személyes illetékmentességben részesül. Fentiek alapján jelen alkotmányjogi panasz benyújtásával kapcsolatban illetékes letérőnk nem kell.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó helyi önkormányzat, ezáltal az indítványozó és jogi képviselőjének adatai nem minősülnek személyes adatnak, tudomásul vesszük, hogy adatainkat az Alkotmánybíróság közzéteszi.

Mellékelten csatoljuk az alábbi – érintettségünk alátámasztására szolgáló és a meghatalmazásra vonatkozó - okiratokat:

AP/1 [redacted] hrsz-ú ingatlan tulajdoni lapja;

AP/2 Szerződés ingó és ingatlan használatba adásáról

AP/3 [redacted] 2023. január 31-én kelt levele.

AP/4 [redacted] hrsz-ú ingatlan tulajdoni lapja;

AP/5 Használati szerződés

AP/6 [redacted] 2023. február 16-án kelt levele;

AP/7 140/2023. (V.04.) Ök. számú határozatról szóló kivonat

AP/8 Kamarai jogtanácsosi meghatalmazás
AP/9 Szabados Ákos polgármester aláírási címpéldánya

Budapest, 2023. május 26.

Tisztelettel:

Budapest Főváros XX. Kerület Pesterzsébet Önkormányzata
indítványozó képviselőjében:



dr. Serfőző Anikó
kamarai jogtanácsos



