

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3180/2018. (VI. 8.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 99/G. § (1) bekezdése és 99/H. § (1)–(4) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 74. § (4) bekezdése, 99/G. § (2) bekezdése és 99/H. § (5)–(7) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 12.K.31.501/2017. számú, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 74. § (4) bekezdése, 99/G. §-a és 99/H. §-a alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és azokat semmisítse meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezések konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XV. cikk (1) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2016. július 1. napjától hatályos 99/G. § (1) bekezdése értelmében a tankerületi központ által fenntartott, települési önkormányzat által működtetett köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos jogviszonyokból származó jogok és kötelezettségek 2017. január 1. napjától a tankerületi központot illetik meg, illetőleg terhelik. Az Nkt. 2016. július 1. napjától 2017. december 31. napjáig hatályos 99/H. § (3) bekezdése értelmében az átadás-átvételt a működtető települési önkormányzat képviselőjére jogosult személy és a tankerületi központ képviselőjében eljáró, az intézmény székhelye szerint illetékes tankerületi igazgató megállapodásának legkésőbb 2016. december 15. napjáig történő megkötésével kellett végrehajtani. Ha a felek között eddig az időpontig nem jött létre a megállapodás, akkor az Nkt. 2016. július 1. napjától 2017. december 31. napjáig hatályos 99/H. § (4) bekezdése értelmében az oktatásért felelős miniszter azt 2016. december 20. napjáig határozattal létrehozta, mely határozat ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye.
- [3] 1.2. Tekintettel arra, hogy Csömör Nagyközség Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) és a Dunakeszi Tankerületi Központ között a megállapodás 2016. december 15. napjáig nem jött létre, ezért azt az Emberi Erőforrások Minisztériuma Oktatásért Felelős Államtitkára 2016. december 19. napján, az Nkt. határozathozatalakor hatályos 99/H. § (4) bekezdése alapján, hivatalból indult eljárás keretében meghozott, 65107-1/2016/INTIRFO számú határozatával létrehozta. A határozatot az Önkormányzat 2016. december 29. napján vette át.
- [4] 1.3. Az Önkormányzat 2017. január 23. napján kelt keresetében elsődlegesen a határozat hatályon kívül helyezését, másodlagosan annak megváltoztatását kérte akként, hogy a határozat a megállapodást a felek között hozza létre. Az Önkormányzat álláspontja szerint a határozat ellentétes a szerződési szabadság Alaptörvény M) cikkén és XIII. cikk (1) bekezdésén alapuló elvével, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és a Polgári

Törvénykönyv 5:13. §-a szerinti tulajdonhoz való joggal, valamint az iskolafenntartó jogi személyek között indokolatlan különbségtételt valósít meg. Az Önkormányzat keresetében kérte, hogy a bíróság kezdeményezzen az Nkt. 74. § (4) bekezdése, 99/G. §-a és 99/H. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmánybíróági eljárást. Az alperes Emberi Erőforrások Minisztere ellenkérelmében a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítását kérte, tekintettel arra, hogy az Önkormányzat keresetében nem jelölt meg konkrét jogszabálysértést, kizárólag a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességére tért ki.

- [5] 1.4. Az indítványozó bíró osztotta az Önkormányzat álláspontját, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján, az alábbi, az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlási felhívására utóbb kiegészített indokokra tekintettel.
- [6] Az Nkt. 2. § (3) bekezdése alapján köznevelési intézményt nem csupán az állam, hanem az Nkt. keretei között nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet vagy más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn. Az indítványozó bíró álláspontja szerint indokolatlan különbségtételt valósít meg és ezáltal sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, hogy az Nkt. a települési önkormányzatok számára immáron nem teszi lehetővé a köznevelési intézmények fenntartását, míg ezt egyes jogi személyek számára továbbra is biztosítja.
- [7] Az indítvány szerint a szabályozás ellentétes továbbá az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével is, az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezései ugyanis a települési önkormányzat tulajdonosi részjogosítványainak gyakorlását korlátozzák, elnehezítik. Sem az Nkt. törvényszövegéből, sem annak indokolásából nem állapítható meg, hogy milyen alkotmányos alapjog vagy más kiemelten fontos alkotmányos védelemben részesülő jog érdekében került bevezetésre az új szabályozás. A köznevelési intézmények működtetésének állami feladatként történő homogén meghatározását mint lehetséges célt a szabályozás nem teljesítette maradéktalanul, ugyanis az éppen az észszerűségnek ellentmondó megoldásokat eredményezett, például akkor, amikor a nevelési célt szolgáló helyiségek működtetése a tankerületi központok feladatává vált, miközben az iskolai közétkeztetés önkormányzati feladat maradt. Amennyiben a szabályozás célja a finanszírozás egységesítése volt, akkor pedig nem állapítható meg, hogy mely alapjog védelme miatt volt ez az egységesítés feltétlenül szükséges, ráadásul arra sincs tekintettel, hogy az egyes helyi önkormányzatok lényegesen eltérő pénzügyi lehetőségekkel bírnak. Mindez azt jelenti, hogy amíg a kedvezőtlenebb anyagi helyzetben levő önkormányzatok, és egyben köznevelési intézmények számára kedvező lehet a köznevelési intézmények működtetésének állami feladatként történő meghatározása, addig az átlagosnál kedvezőbb helyzetben levő és ezáltal a saját köznevelési intézményekre nagyobb forrást biztosító önkormányzatok, helyi közösségek és tanulók számára kifejezetten előnytelen a változtatás, hiszen az állam kevesebb forrást fog ezek számára biztosítani annál, mint amennyit az egyes önkormányzatok biztosítottak. Az indítványozó bíró arra is utalt, hogy számos település esetében egyedül a köznevelési intézmények alkalmasak arra, hogy megfelelő közösségi teret biztosítsanak az állampolgárok helyi közössége számára, melyet eddig az önkormányzat saját hatáskörben engedélyezhetett, a határozat meghozatalát követően pedig immáron a tankerületi központ engedélyéhez kötött.

II.

- [8] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.
- [9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„32. cikk (6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

„34. cikk (1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

- [10] 2. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény indítvánnyal támadott, 2017. január 1. napjától hatályos rendelkezése:

„74. § (4) A tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény és a szakképzési centrum feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyona vonatkozóan a tankerületi központot és a szakképzési centrumot ingyenes vagyonkezelői jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik. A tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum ingyenes vagyonkezelői 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 ingatlanvagyont bérbeadásához szükség van az érintett köznevelési intézmény vezetőjének előzetes véleményére.”

- [11] 3. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény indítvánnyal támadott, 2016. július 1. napjától hatályos rendelkezése:

„99/G. § (1) A tankerületi központ által fenntartott, települési önkormányzat által működtetett köznevelési intézmény 76. §-ban meghatározott működtetésével kapcsolatos jogviszonyokból származó jogok és kötelezettségek a tankerületi központot 2017. január 1-jétől illetik meg, illetve terhelik.

(2) 2017. január 1-jével a tankerületi központ foglalkoztatotti állományába kerülnek a működtető önkormányzat által irányított költségvetési szervnél a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény működtetését és a működtetéshez kapcsolódó funkcionális feladatokat ellátó köztisztviselők, közalkalmazottak, munkavállalók, ha – a munkaviszonyban foglalkoztatottak kivételével – megfelelnek a 2016. december 31-én betöltött munkakörükre vonatkozóan a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben, a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényben és a végrehajtási rendeleteikben meghatározott képesítési előírásoknak.”

- [12] 4. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény indítvánnyal támadott, 2016. július 1. napjától 2017. december 31. napjáig hatályos rendelkezése:

„99/H. § (1) A 2016. december 31-én települési önkormányzat által működtetett köznevelési intézmény köznevelési feladatainak ellátását szolgáló mindazon települési önkormányzati vagyon és vagyoni értékű jog (a továbbiakban: vagyon) leltár szerint 2017. január 1-jén a területileg illetékes tankerületi központ ingyenes vagyonkezelésébe kerül. A köznevelési feladat ellátását biztosító vagyon alatt az ellátott köznevelési feladathoz kapcsolódó valamennyi jogot és kötelezettséget, valamint ingó és ingatlan vagyont is érteni kell.

(2) A tankerületi központ és a működtető települési önkormányzat az átvételhez kapcsolódó intézkedések végrehajtása során kölcsönösen együttműködve járnak el.

(3) Az átadás-átvételt a működtető települési önkormányzat képviselőjére jogosult személy (a továbbiakban: átadó) és a tankerületi központ képviselőjében eljáró, az intézmény székhelye szerint illetékes tankerületi igazgató megállapodásának (a továbbiakban: megállapodás) legkésőbb 2016. december 15-éig történő megkötésével kell végrehajtani.

(4) Ha a felek között a (3) bekezdésben megjelölt határidőig nem jön létre vagy nem teljeskörűen jön létre a megállapodás, az oktatásért felelős miniszter 2016. december 20. napjáig határozattal létrehozza a megállapodást, illetve határozattal dönt a megállapodásban nem rendezett kérdésekről. A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat a bírósági felülvizsgálatra tekintet nélkül végrehajtható.

(5) A (4) bekezdés szerint közigazgatási határozattal (a továbbiakban: közigazgatási határozat) szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye. A bíróság a felülvizsgálati kérelemről peres eljárásba határoz, az eljárásra – a (6) és (7) bekezdésben foglalt eltérésekkel – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. Fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.

(6) A közigazgatási határozat végrehajtása felfüggesztésének nincs helye. A bíróság a perben soron kívül jár el. A bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja.

(7) Ha a közigazgatási határozattal szembeni felülvizsgálati kérelem benyújtását követően, de a bíróság döntését megelőzően a felek a megállapodást megkötik, az oktatásért felelős miniszter a megállapodás megkötését követően a közigazgatási határozatot visszavonja, és erről a bíróságot haladéktalanul írásban értesíti. A közigazgatási határozat visszavonása esetén a bíróság a pert megszünteti.”

III.

- [13] A bírói kezdeményezés részben érdemben nem bírálható el, részben pedig nem megalapozott.
- [14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.
- [15] 1.1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Nkt. 2016. július 1. napjától hatályos 99/G. §-át és 99/H. §-át az eljáró bírónak az előtte folyamatban levő eljárásban alkalmaznia kell. Tekintettel azonban arra, hogy a bírói kezdeményezés alapját képező eljárás tárgya az Emberi Erőforrások Minisztere 65107-1/2016/INTIRFO számú, 2016. december 19. napján kelt határozata jogszerűségének vizsgálata, az Nkt. indítvánnyal támadott 74. § (4) bekezdése pedig csak a határozat meghozatalát követően, 2017. január 1. napján lépett hatályba, ezért azt az ügyben eljáró bíróságnak nyilvánvalóan nem kell alkalmaznia. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Nkt. 74. § (4) bekezdését támadó elemében nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.
- [16] 1.2. A bírói kezdeményezés tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó bíró jogosultságára való hivatkozást [Abtv. 25. § (1) bekezdés], valamint megfelel az Abtv. 52. § (1) bekezdésében és (1b) bekezdés *a)–d*) és *f*) pontjaiban rögzített feltételeknek. Az indítvány ugyanakkor az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja szerinti követelménynek csak részben tesz eleget, az alábbiak szerint.
- [17] A bírói kezdeményezés részben a XIII. cikk (1) bekezdése, részben pedig a XV. cikk (1) bekezdése sérelmét állítja a települési önkormányzatok köznevelési intézmény-fenntartói jogosultságaival összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nkt. 2016. július 1. napjától hatályos 99/G. § (2) bekezdése és 99/H. § (5)–(7) bekezdései nem állnak értékelhető összefüggésben a bírói kezdeményezés indokolásával, ezért az indítvány e vonatkozásban nem teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja szerinti indokolási kötelezettséget.
- [18] 1.3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés vizsgálatát az Nkt. 2016. július 1. napjától hatályos 99/G. § (1) bekezdése, valamint 2016. július 1. napjától 2017. december 31. napjáig hatályos 99/H. § (1)–(4) bekezdései vonatkozásában végezte el.
- [19] 2. Az Alaptörvény, miközben deklarálja a tulajdonhoz való jogot a XIII. cikk (1) bekezdésében, az önkormányzati tulajdon vonatkozásában további rendelkezéseket is tartalmaz, mely rendelkezéseket az Alkotmánybíróságnak együttesen kell figyelembe vennie a bírói kezdeményezés elbírálása és ezáltal az önkormányzatok tulajdonjogának alkotmányos korlátozhatóságának megítélése során. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság már több alkalommal megerősítette, hogy a tulajdonhoz való jog szabályait a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény lényegében egyező módon tartalmazza, ezért az ebben a tárgykörben hozott korábbi határozatai hivatkozhatóságának nincs akadálya [lásd például: 3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [49]]. Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában (Indokolás [161]), a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat nyomán az alábbiak szerint összegezte a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát: „az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog

tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más {ABH 1993, 373, 380, [...]}. Legutóbb hasonlóan: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [15]}.

- [20] A korábban hatályos Alkotmány 12. § (2) bekezdése kifejezetten rögzítette, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát, melyet az alkotmányozó a 2011. évi CXLVI. törvénnyel akként módosított, hogy „[h]elyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet”. Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 28. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmány 2011. december 31. napján hatályos 12. § (2) bekezdését helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31. napjáig alkalmazni kell.
- [21] A jelenleg hatályos 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 Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.
- [22] 3. A korábban hatályos, helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles volt gondoskodni az alapfokú oktatásról. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdése nevesíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat, mely feladatok között az alap- és középfokú nevelés és oktatás immáron nem szerepel. Ezzel egyezően, az Nkt. 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, valamint az ingyenes és mindenké számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata. Mindez azt jelenti, hogy a korábban önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó alapfokú oktatásról történő gondoskodás állami feladattá vált.
- [23] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]}. A közneveléssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök változása az Nkt. indokolása szerint annak megteremtését célozta, hogy az új köznevelési rendszer „egységes, jó minőségű magas színvonalú oktatást biztosít minden gyermek részére annak érdekében, hogy a közjót és mások jogait tiszteletben tartó, képességeinek kiteljesítésére, képességein belül a lehető legteljesebb önálló életre, és céljainak elérésére képes embereket neveljen”. A köznevelés mint állami feladat megfelelő szervezeti keretek között, és megfelelő színvonalon történő ellátása az Alaptörvény XIII. cikke szempontjából elfogadható alapvető közérdeknek minősül.
- [24] A mindenkori kormánynak kell azt igazolnia (adott esetben a vonatkozó szakmai álláspontok megfelelő ütköztetését követően), hogy a tervezett változtatások miatt és mennyiben járulnak hozzá ezen közérdek érvényesítéséhez. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor nem lehet feladata annak vizsgálata, hogy valamely, korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása mennyiben segíti elő az adott feladat- és hatáskör

korábbiaknál hatékonyabb ellátását, ennek mérlegelése ugyanis a mindenkori jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság hatásköre kizárólag valamely, a jogalkotó által választott szabályozási modell Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára terjedhet ki.

- [25] Az önkormányzatok vagyonának feladathoz kötöttségéből következően nem jelenti éppen ezért a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét az a jogszabályi rendelkezés, amely az adott köznevelési feladat ellátásához mint közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben az állam javára korlátozza az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát, amennyiben a jogalkotó szakmai szempontok alapján úgy ítéli meg, hogy a köznevelési feladatok állam általi ellátása hatékonyabb és a szakmai szempontokat jobban érvényesítő rendszert eredményez, mint ha ezen feladatok ellátását az önkormányzatok végzik. Az önkormányzatok tulajdonhoz való joga és annak állam általi korlátozhatósága osztja az önkormányzati tulajdont indokoltá 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, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a Möt.v. sarkalatos rendelkezéseinek is megfelelően.
- [26] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezései a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozásának minősíthetőek-e. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy „[a] közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved” {64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381–382., megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]}.
- [27] Az Nkt. 99/H. § (1) bekezdése értelmében a köznevelési intézmények állami működtetésével összefüggésben azon települési önkormányzati vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok kerülhetnek a területileg illetékes tankerületi központ ingyenes vagyontárgykezelésébe, amelyek célja a köznevelési feladat ellátása. Ezen vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok meghatározását a törvény elsődlegesen a felek megállapodására bízta, mely esetben az ingyenes vagyontárgykezelői jog alapítása fogalmilag is feltételezi az érintett települési önkormányzat kifejezett beleegyezését a tulajdonjog korlátozásába. A tulajdonhoz való jog tulajdonos által önkéntesen és kifejezetten elfogadott korlátozása sem általában, sem pedig az önkormányzati tulajdon vonatkozásában nem vetheti fel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.
- [28] Az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezései értelmében a települési önkormányzat és a területileg illetékes tankerületi központ megállapodásának hiányában az oktatásért felelős miniszter határozattal jelölhette ki azon vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok körét, melyek a tankerületi központ ingyenes vagyontárgykezelésébe kerültek. Tekintettel arra, hogy az ingyenes vagyontárgykezelői jog határozattal történő alapítása esetében nem beszélhetünk a tulajdonos települési önkormányzat önkéntes és kifejezett hozzájárulásáról a tulajdonhoz való jog korlátozásához, ezért ebben az esetben nem csupán formai, hanem tartalmi értelemben is fontos garanciális elem, hogy a határozattal szemben a jogalkotó biztosította a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. A bírósági felülvizsgálat lehetőségének megteremtése annak biztosítását szolgálja, hogy az önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű jogai csak a feladat ellátásához feltétlenül szükséges mértékben kerüljenek korlátozásra. Csak ebben a mértékben tekinthető ugyanis jogszerűnek az Alaptörvényből, valamint az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezéseiből, különösen a 99/G. § (1) bekezdéséből következően az ingyenes vagyontárgykezelői jog határozattal történő alapítása. Ennek vizsgálata azonban nem az Alkotmánybíróság, hanem az egyedi ügyben eljáró bíróságok feladata. Ebből következő módon a felek megállapodásának hiányában a bíróságnak kell határoznia abban a kérdésben is, hogy hogyan osztható meg egy köznevelési feladatot és egyéb, változatlanul önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó feladatot (így például adott esetben a közétkeztetést) ellátó vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog használata a tankerületi központ és a települési önkormányzat között, hiszen az ingyenes vagyontárgykezelői jog alapítása a települési önkormányzat megmaradt feladat- és hatásköreinek ellátását nem nehezítheti el.
- [29] Az Alkotmánybíróság arra is emlékeztet, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (8) bekezdése értelmében a területileg illetékes tankerületi központok az ingyenes vagyontárgykezelői joggal nem csupán a vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog kezelésének jogát, hanem annak kötelezettségeit is megszerzik, különös figyelemmel a törvény 7. § (1) bekezdése szerinti hatékony és költségtakarékos működtetésre, értékmegőrzésre, állagvédelemre vonatkozó, alapvető szintű követelményekre. Az ingyenes vagyontárgykezelői jog sarkalatos törvény-

ben ily módon meghatározott tartalma egyaránt érvényesül az önkormányzat és a tankerületi központ megállapodásán, illetőleg a miniszter határozatán alapuló ingyenes vagyongazdálkodási jog esetében.

- [30] Valamely önkormányzati tulajdonon történő ingyenes vagyongazdálkodási jog alapításakor a tulajdonos önkormányzat joggal várhatja el továbbá, hogy a tankerületi központ és a települési önkormányzat kölcsönös együttműködése ne csupán az Nkt. 99/H. § (2) bekezdése szerinti átadás-átvételi eljárásra, hanem az ezt követő ingyenes vagyongazdálkodás időszakára is vonatkozzon, és a tankerületi központok a vagyongazdálkodást oly módon lássák el, hogy az biztosítsa a tulajdonos önkormányzatok lehetőségét az ingatlan és ingó vagyongazdálkodási 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.
- [31] Az Alkotmánybíróság arra is rámutat végezetül, hogy az ingyenes vagyongazdálkodási jog fennállta időben is korlátozott. Az Nkt. 2017. január 1. napjától hatályos 74. § (4) bekezdése értelmében ugyanis az ingyenes vagyongazdálkodási jog addig áll fenn, amíg „a köznevelési közfeladata tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik.” Ennek megfelelően megszűnik az ingyenes vagyongazdálkodási jog, ha az adott köznevelési közfeladat a vonatkozó jogszabályok megváltozása miatt immáron nem a tankerületi központ feladat- és hatásköre lesz. Ugyancsak megszűnik az ingyenes vagyongazdálkodási jog akkor, ha az adott vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog valamely, például oktatásszervezési okból következően már nem szolgálja a köznevelési közfeladat ellátását.
- [32] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezései nem eredményezik az önkormányzatok Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogának aránytalan korlátozását, a jogalkotó ugyanis az ingyenes vagyongazdálkodási jog alapításának törvényi szabályozásával egyidejűleg megteremtette azon anyagi jogi és eljárásjogi garanciális szabályokat is, amelyek biztosítják azt, hogy az ingyenes vagyongazdálkodási jog terjedelme, tartalma és időbeni fennállta a feltétlenül szükséges mértékben ne haladja meg.
- [33] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozó Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatos érvelését vizsgálta meg, és az alábbi következtetésekre jutott. A bírói kezdeményezés maga is azt állítja, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti indokolatlan különbségtétel a fenntartó és működtető jogi személyek körében az Nkt. 2. § (3) bekezdésének tükrében merül fel, és (miként azt az indítványkiegészítés állítja) „a sérelmezett jogszabályi rendelkezés fenntartóként – így szükségszerűen működtetőként – meghatároz az állam mellett egyes jogi személyeket [...], míg ezt a fenntartásnál szűkebb jogot vagyis a működtetésre vonatkozó jogot is általánosan megvonja a helyi önkormányzatoktól.” Mindez azt jelenti, hogy a bírói kezdeményezés valójában az Nkt. (indítvánnyal nem támadott) 2. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állítja a XV. cikk (1) bekezdésébe ütközőben, mely 2. § (3) bekezdése ugyanakkor a bírói kezdeményezés alapját képező ügyben alkalmazott szabálynak sem minősül, ekként az az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti indítvánnyal jelen bírói kezdeményezés keretei között nem támadható. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell.” {lásd például: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [21]}. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése állított sérelme tekintetében érdemi vizsgálatot nem folytathatott le.
- [34] A bírói kezdeményezés azon eleme, miszerint az Nkt. a települési önkormányzatok számára immáron nem teszi lehetővé a köznevelési intézmények fenntartását, míg ezt egyes jogi személyek számára továbbra is biztosítja, tartalmilag ugyanakkor az Nkt. 2. § (3) bekezdésével összefüggő jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló indítványi elemként is értékelhető. Az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható, az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezményt szabályozza. Tekintettel a köznevelési feladat- és hatáskörökkel, illetőleg az Nkt. 2. § (3) bekezdése alapügyben történő alkalmazásával kapcsolatos megállapításokra, az Alkotmánybíróság nem látta indokát a bírói kezdeményezéssel támadott szabályozással összefüggésben a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség lehetséges vizsgálatának.

[35] 6. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Nkt. 99/G. § (1) bekezdése és 99/H. § (1)–(4) bekezdései alap-törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt elutasította.

Budapest, 2018. május 29.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/60/2018.

