

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/60-3/2018	
Érkezett: 2018 MÁRC 1 0.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0	<i>lu</i>

3

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Hivatkozási szám: III/60-2/2018.

A fenti számú szíves tájékoztatásra hivatkozással a bírói indítványt, amely tartalmazott ugyan rövidebb indokolást, az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.

A bírói indítvány a jogi személyek, szervezetek közötti indokolatlan különbségtételre, valamint a tulajdonjog, mint alapjog sérelmére való hivatkozást tartalmazta. Ehhez képest ismertette a vizsgálni kért jogszabályhelyeket, azok indokolását, amellyel a jogalkotó a módosított jogi szabályozás, vagyis a köznevelési intézmények működtetésének állami kézbe adását kívánta alátámasztani. A bírói indítványban kiemelt, a jogszabály-módosításhoz fűzött indokolás alapján látható, hogy az célként kizárólag az egységesítést tartalmazza, a korábbi rendszerhez képest azt az előnyt emeli ki, hogy ezáltal az egyes szervezetek feladat- és felelősségi köre közötti különbségtétel megszűnik. Ez tükrözi tehát a nyilvánosan megismerhető, vagyis a bíró által is elérhető indokolást arra nézve, hogy miért volt a jogalkotó értelmezésében szükséges a köznevelés intézmények működtetése terén a korábbi heterogén rendszer megszüntetése. Ebből a jogalkotói indokolásból nem tűnik ki, hogy mely alkotmányos alapjog vagy más olyan kiemelten fontos alkotmányos védelemben részesülő jog érdekében vezetik be az új szabályozást (korlátozást), amely ilyen jellegű, ilyen mérvű beavatkozást enged az önkormányzati tulajdonba, az egyes esetekben az önkormányzati törzsvagyona tartozó vagyonelemek feletti rendelkezési jogba. Márpedig mindkét, a bíró által felvetett sérelem, így a működtető jogi személyek közötti indokolatlan különbségtétel, amely akár tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, és a helyi önkormányzatok tulajdonjogába való ilyen nagymértékű beavatkozás, korlátozás csak akkor igazolható alkotmányosan, ha megfelel a szükségességi-arányossági teszt követelményének. A bíró által felvetett sérelmek tekintetében ugyanarra az indokolásra kíván a bíróság hivatkozni: a korlátozás nem felel meg ezen teszt követelményének: sem magából a jogi normából, sem a jogszabályhoz fűzött jogalkotói indokolásából nem derül ki, hogy mely alapjog védelme érdekében volt szükséges a másik Alaptörvényben biztosított alapjogok korlátozása, ha lett is volna ilyen alap, az milyen elfogadható indokkal bírt, és a beavatkozás arányossága is megkérdőjelezhető. Egy cél tükröződik az előterjesztésből, az pedig az egységesítés, a működtetés állami feladatként történő homogén meghatározása. Amennyiben ennek indoka az egyértelmű feladat- és felelősségi kör elkülönítése volt, azt nem oldotta meg a szabályozás maradéktalanul, mert éppen az ésszerűségnek ellentmondó megoldások is kialakultak annak nyomán. Példának okáért: míg a tantermek, a nevelési célt szolgáló helyiségek működtetése egy ingatlanon belül a tankerületi központhoz került, addig továbbra is önkormányzati feladatként jelentkezik az iskolai közétkeztetés, ezért az ehhez igénybevett közüzemi szolgáltatások biztosításához szükséges külön mérőórák felszerelése történt, hogy a tankerületi és az önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó költségek elkülönítése megvalósuljon. Olyan problémákat is indukált az új szabályozás továbbá, hogy az egyes helyiségek kapcsán is nehézséget okoz a feladatok ellátásához szükséges elkülönítés, mert például felvetődik, hogy az iskolai közétkeztetés biztosításához milyen további kiszolgáló helyiségek szükségesek és hogyan valósulhat meg ezek leválasztása egyértelműen a csak a köznevelési célt szolgáló helyiségektől, épületrészekről. Amennyiben az egységesítés mint cél mögött a finanszírozhatóság mint indok húzódik, ez sem alátámasztott a tekintetben, hogy mely alapjog védelme miatt szükséges feltétlenül a beavatkozás, és ez esetben a szabályozás nincs figyelemmel arra sem, hogy az egyes helyi, települési önkormányzatoknak lényegesen eltérő a pénzügyi, finanszírozási lehetősége, más-más adottságokkal rendelkeznek a feladatellátáshoz szükséges erőforrás megteremtésének képessége terén. Ez magában hordozza azt, hogy voltak olyan önkormányzatok, amelyek viszonylagos nehézségek nélkül képesek voltak működtetni ezeket a köznevelés intézményeket, a munkavállalók foglalkoztatását, illetményüket is megfelelő színvonalon biztosítani tudták, további forrásokat

tudtak bevonni pályázati úton ehhez, illetve egyes esetekben a helyi közösség, a helyi állampolgárok saját erőből is hozzájárultak ezen intézmények működtetéséhez. Ezen önkormányzatok és - ezáltal a köznevelési intézmények esetében- felmerül, hogy most olyan helyzetbe kerülhetnek, miszerint nem garantált a megelőző színvonalon, finanszírozási szinten való működtetés, amennyiben az egyik esetben sürgős szükség miatti beavatkozás kell, akkor a tankerülethez tartozó más intézmények esetében ez kevesebb forrást tesz lehetővé az adott időszakban. A működtetés állami feladatként történő meghatározása az addig is rászoruló helyi önkormányzatoknak, illetve korábbi intézményeiknek jelenthet egyértelmű finanszírozásbeli pozitív változást, az előzőekben említetteknel ez lehet, hogy nem mutatható ki, vagy a korábbinál kevesebb forrást jelenthet. Mindez pedig ebben a formában nem szolgálja sem a helyi közösségek, sem a köznevelés intézmények tanulóinak az érdekeit. Az indítványban említettek szerint továbbá a szabályozás nincs tekintettel arra, hogy vannak olyan települések, amelyek esetében ezek a köznevelés intézmények az egyetlen olyan ingatlanok tekinthetők, amelyek megfelelő közösségi teret tudnak nyújtani a tanórán kívüli tevékenységek szempontjából, az állampolgárok helyi közösségének. Lehetőséget teremt ugyan a jogszabály arra, hogy megállapodással ezek a tevékenységek továbbra is folytathatók legyenek az önkormányzat kezdeményezésére, ugyanakkor amennyiben ez minden egyes esetben egyeztetést igényel, akkor továbbra is a működtetés nehézségei kerülnek előtérbe, az a tulajdonnal való rendelkezést az önkormányzat számára nagy mértékben korlátozza. Mint ahogy azt is elnehezíti, az önkormányzat az ugyan köznevelési feladathoz tartozó, de tanítási időn kívül bérbeadással is akár hasznosítható vagyonelemeket - így például sportpálya, tornaterem - további bevételek szerzése érdekében szabadon a gazdálkodásába vonja. Ezek adják röviden annak indokait, hogy esetlegesen miért Alaptörvény-ellenesek az indítványban már megnevezett jogszabályhelyek, azok miért ütköznek az Alaptörvény ugyancsak idézett tulajdonjog védelmére vonatkozó rendelkezéseivel.

A jogi személyek közötti indokolatlan különbségtétel is, amely nevezhető akár hátrányos megkülönböztetésnek, ugyancsak tilalmazott. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése értelmében a törvény előtt mindenki egyenlő. Az Alaptörvény ezen cikkben a jogképesség és az egyenlőség, egyenjogúság követelményét, illetve a megkülönböztetés tilalmát azonos helyen szabályozza. A jogképesség jelentése, hogy az adott személy jogok és kötelezettségek hordozója lehet; a jogképesség nemcsak embereket illethet meg, hanem a jogi személyeket is. Az Alaptörvény ezen cikkéhez fűzött Indokolás szerint „a jogi személyek, mint jogképességgel rendelkező szervezetek az alapjogok további értelmezését igénylik. Az Alkotmánybíróság több ízben vizsgálta, hogy az alapjogok a jogi személyekre vonatkoznak-e. A testület eddigi állandó gyakorlata szerint [21/1990. (X. 4.) AB határozat, 7/1991. (II. 28.) AB határozat, 28/1991. (VI. 3.) AB határozat] az alapjogok rendszerint a jogi személyekre is vonatkoznak, így az alapjogok alkotmányos védelmét általában a jogi személyek is érvényesíthetik. A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy az Európa Tanács egyes egyezményei [például az 1981-ben kelt és 1985-ben hatályba lépett Adatvédelmi Egyezmény (No. 108.)] szerint az egyezményt alkalmazni kell személycsoportokra, társaságokra, alapítványokra, egyesületekre, testületekre és minden más, közvetlenül vagy közvetve személyekből álló szervezetre is. Hasonlóképpen a Ptk. 75. § (2) bekezdése is akként rendelkezik, hogy a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem - jellegénél fogva - csak a magánszemélyeket illeti meg. [34/1995. (VI. 24.) AB határozat]”

Az előzőekből következően a bíróság arra kíván utalni, ha nincs egy elfogadható indoka valamely megkülönböztetésnek, az egyenlőség „megbontásának” a jogi személyek, szervezetek esetében, akkor az nem nevezhető az Alaptörvény szempontjából megengedettnek. Az indítványban már bemutatottak szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezés fenntartóként - így szükségszerűen működtetőként - meghatároz az állam mellett egyes jogi személyeket, így a nemzetiségi önkormányzatot, az egyházi jogi személyt, a vallási tevékenységet végző szervezetet vagy más személyt vagy szervezetet, míg ezt a fenntartásnál szűkebb jogot vagyis a működtetésre vonatkozó jogot is általánosan megvonja a helyi önkormányzatoktól. Az önkormányzatok szinte a

rendszerváltozás óta a fenntartói és egyben működtető is voltak a köznevelési intézményeknek, nemcsak az oktatási, nevelési tevékenység ellátása, hanem a vagyonelemek működtetése, a munkavállalók, közalkalmazottak foglalkoztatása terén is ezáltal több évtizedes tapasztalattal, szakmai múlttal, a gazdálkodás terén is megfelelő szakmai tudással, háttérrel rendelkeztek, a finanszírozási lehetőségek ismeretével bírtak, a tulajdonjog felett maguk rendelkeztek, azzal számos érdek becsatornázása mellett (közösségi térre való igénybevétel, esetleges bevételszerzés, helyi tömeg(sport)rendezvények lebonyolítása stb.) gazdálkodtak, és adott esetben hatékonyabban, gyorsabban reagálhattak egyes problémák megoldására, mint jelenleg az állam (tankerületi központ). A korábbi rendszer keretében is biztosított volt az állam általi ellenőrzés, akkor is kötötte az önkormányzatokat a törzsvagyonukkal való rendelkezést szabályozó, és egyben korlátokat tartalmazó szabályrendszer. Adott volt az ellenőrzések révén a rászoruló önkormányzatok esetében vagy esetleges visszaélészerű magatartások észlelésekor az állami beavatkozás lehetősége, így ezek sem indokolhatták a működtetés teljes állami feladatkörbe vonását.

Mindezen kiegészítés mellett kérem az eredeti bírói indítványban foglaltak elbírálását.

Budapest, 2018. március 5.

Ságiné dr. Márkus Anett bíró tartós távollétében:
dr. Sinka Ildikó Judit
s.k. bíró

A kiadvány hiteles:



