

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 0 1 2 6 0 - 4 / 2023		
Érkezett: 2023 OKT 05.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☐ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet:	Kezelőiroda: 



MINISZTERELNÖKSÉG

DR. SEMJÉN ZSOLT
miniszterelnök-helyettes

Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke és

Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főtthkára
részére

Tárgy: alkotmányjogi panasz eljárás
Iktatószám: JHÁT-PDF/345/12/2023.
Hivatkozási szám: IV/1260/2023.

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtthkar Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. §-ának (1b) bekezdésében foglaltak alapján

amicus curiae

keretében kívánom tájékoztatni szakmai álláspontomról az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő IV/1260/2023. számú ügyben.

Álláspontom szerint az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Eftv.) 11/A. §-a, valamint 13. § (3) bekezdése összhangban áll az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésével, a 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjával, valamint a 38. cikk (3) bekezdésével.

Indokolás

1. Az *amicus curiae* benyújtásának jogcíme

Az Abtv. 57. §-ának (1b) bekezdése rögzíti, hogy ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül megküldi az Alkotmánybíróságnak.

Szakmai álláspontomat a fenti jogszabályi hivatkozásokkal összhangban terjesztem elő.

Az Indítványozó szerint az Eftv. 11/A. §-a, valamint 13. § (3) bekezdése ellentétes az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésével, a 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjával, valamint a 38. cikk (3) bekezdésével.

2. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései

Magyarország Alaptörvénye

1. cikk

(3) 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.

32. cikk

(1) bekezdés e) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretel 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 figyelembevétele mellett.

3. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés

Az Eftv. 11/A. §-a, valamint 13. §-ának (3) bekezdése.

4. Az alapügy tényállása és az Indítványozó álláspontja a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége vonatkozásában

Az Indítványozónál három tulajdonjog átadására vonatkozó igényt (a [REDACTED] valamint a [REDACTED] hrsz. alatt található ingó- és ingatlanvagyonát érintően) terjesztettek elő az Eftv.-re hivatkozva. A fenti, önkormányzati tulajdonú ingatlanokban köznevelési célú református óvoda, illetve általános iskola, továbbá katolikus általános iskola és óvoda működik egyházi fenntartásban.

Az Indítványozó hivatkozik az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésére, amely szerint alapvető jog csak a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Hivatkozott a 64/1993. (XII.12.) AB határozatra, mely szerint a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát nem a részjogosítványai jelentik, hanem - ugyanúgy, mint minden más alapjognál - az adott beavatkozás szükségességi és arányossági vizsgálata alapján dönthető el, hogy sérül-e a jog lényeges tartalma. A tulajdonjog korlátozása csak akkor lehet alkotmányos, ha szükséges valamely jogalkotó által kitűzött cél eléréséhez és azzal arányos. Az Indítványozó hivatkozott a 34/2015.(XII.9.) AB határozatra is, amelynek alapján álláspontja szerint önkormányzati tulajdon esetén, így jelen esetben is a tulajdonjog ugyan korlátozható, de csakis az alapvető fenti alapjogi garanciák tiszteletben tartása mellett.

Az Indítványozó szerint jelen esetben az alkotmányossági vizsgálat tárgyát az arányosság képezheti, nem lehet ugyanis attól eltekinteni, hogy az önkormányzati ingatlan(ok) teljes elvétele történik meg ingyenesen, bárminemű kompenzáció, ellentételezés nélkül. Az Indítványozó álláspontja szerint az egyházi fenntartó a nevelési-oktatási közfeladat ellátását vagyonkezelőként is biztosítani tudja.

Hivatkozott arra is az Indítványozó, hogy az egyházi fenntartó által igényelt ingatlanok közül kettő korlátozottan forgalomképes vagyontárgy, egy pedig az üzleti vagyonba tartozó piaci értékkel bíró forgalomképes ingatlan. A korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak bár jelenleg - funkciójukat figyelembe véve - nem idegeníthetők el, azonban hasznosíthatók, ingyenesen vagy ellenérték fejében használatba adhatók. Az Eftv. támadott rendelkezései azonban az önkormányzatot a tulajdonától megfosztják, ami vagyonvesztést, kárt okoz. Ezen túl álláspontja szerint azért is aggályos a tulajdon elvétele, majd adott esetben a jogszabályban kikötött feltételek esetén annak „visszaadása”, mivel

mindez - a jogbiztonság elvének sérelme mellett - a gyakorlatban is kiszámíthatatlan helyzetet eredményezhet.

Az Indítványozó szerint a kártalanítás nélküli tulajdonelvonás veszélyes gyakorlatot teremthet, amelyben a tulajdonjog biztonsága mint a gazdaság, a társadalom kiszámítható működése, a jogbiztonság egyik alapkőve kerül veszélybe.

5. Az indítvánnyal kapcsolatos álláspont

Az indítvány megalapozatlan az alábbiakban részletezett okok miatt.

Az egyházi jogi személy nevelési oktatási feladatainak ellátásához az Indítványozó tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyon tulajdonjogának ingyenes átadása nem jelenti a tulajdonjog sérelmét, a támadott rendelkezések nem ütköznek az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésébe, a 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjába, valamint a 38. cikk (3) bekezdésébe.

Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja értelmében „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik”. Az Alkotmánybíróság maga is esetről esetre vizsgálja, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott határozatai hivatkozhatóak-e a korábban hatályos Alkotmány és az Alaptörvény releváns normaszövegének összevetésével.

A testület ezzel kapcsolatos következetes gyakorlata szerint az „Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]]

Az Alkotmánybíróság 1993 óta követett és fenntartott gyakorlata szerint a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik, hanem az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A gyakorlat értelmében, minthogy a kisajátításhoz - vagyis a tulajdon elvonásához - is csupán a „közérdek” szükséges, ha az értékgarancia érvényesül, a szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybíróági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát) [64/1993. (XII. 22.) AB határozat; megerősítette: 3345/2023. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [70], [72]]. Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog alkotmányos korlátozásával összefüggő követelményeket 1993-ban eloldotta az alapvető jogok korlátozására irányadó szabálytól. Ennek oka részben az volt, hogy a tulajdonhoz való jog az egyetlen alapvető jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amelyet közérdekre hivatkozva lehet korlátozni.

A 29/1993. (V. 6.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja leszögezni: mindez nem értelmezhető úgy, hogy kellő alkotmányos indok esetén a jogalkotó az állami beavatkozás intenzitását, a korlátozás súlyát illetően ne különböztethetne - akár funkcionálisan, akár a tulajdonjog jogosultjait tekintve - a nem lakás céljára szolgáló helyiségek használatára, hasznosítására vonatkozó szabályozások között. Ahogy az Alkotmánybíróság 6/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága stb. alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a közhatalmi beavatkozásának, a tulajdonjog - a tulajdon funkciója szerinti - korlátozásának. A közcélú felhasználás, a hiánygazdálkodás, vagy más, a korlátozást elkerülhetetlenné tevő szempont az Alkotmánybíróság 13/1990. (VI. 18.) AB határozatával önálló alkotmányos jognak minősített szerződési szabadság, vagy akár a tulajdonjog korlátozásának alkotmányos indoka lehet, ha a korlátozás megfelel az arányosság követelményének is. [3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [57]]

A 64/1993. (XII.22.) AB határozat szerint a tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat {megerősítette: 3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [45]}.

A tulajdon "elvonása" alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet.

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és 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 tulajdonjogba más és más.

Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).

Az alapjogi tulajdonvédelem mai helyzetének megfelelően terjesztette ki az Alkotmánybíróság a tulajdoni alapjogvédelmet már korábban is bizonyos, polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra [17/1992. (III. 30.) AB határozat], illetve tartotta megengedhetőnek a tulajdon védelmében a megkülönböztetést a tulajdon funkciója szerint, például a közcélú tulajdon fokozott védelme érdekében {6/1992. (I. 30.) AB határozat; megerősítette: 3148/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [11]}.

Az Alkotmánybíróság jelenlegi ügyben releváns, hasonló tárgykörben hozott döntése a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, amely szerint 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. cikkének (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.** (Indokolás [21])

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje - a jogkorlátozás alapját vizsgálva - enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikkének (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.

A mindenkori kormányzatnak kell azt igazolnia, hogy a tervezett változtatások miért 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.

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 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, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) sarkalatos rendelkezéseinek is megfelelően. {3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [21], [23]-[25]}

A támadott törvényi rendelkezés által szabályozott esetben a tulajdonjogot ingyenesen az önkormányzatoknak az egyházak részére kell átadniuk, azonban a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat megállapításai változatlanul irányadóak, mert a közfeladat átszállásáról van szó, így ehhez igazodóan a tulajdonjog megváltozása tekintetében nincs különbség. Az önkormányzati vagyonelem (iskolaépület) kétség kívül közfeladat ellátáshoz kötődik.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nktv.) 74. § (2) bekezdésének első fordulata alapján a **köznevelési feladatokat** az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá az **egyházi köznevelési intézmény**, a nemzetiségi önkormányzat fenntartásában álló vagy a magán köznevelési intézmény útján látja el.

Az egyházi köznevelési intézmények közfeladatellátása nem korlátozódik a gyermekeiknek vallásos nevelést biztosítani kívánó szülők igényeinek a kielégítésére, az Nktv. 33. §-ának (1) bekezdése alapján, ha az egyházi köznevelési intézmény vagy a magán köznevelési intézmény fenntartója a települési önkormányzattal, a köznevelésért felelős miniszterrel kötött köznevelési szerződés vagy egyoldalú nyilatkozat alapján működési támogatásra válik jogosulttá, **a fenntartásában működő óvoda, általános iskola részt vesz a kötelező felvételt biztosító óvoda, iskola feladatainak ellátásában.**

A tulajdonjog átszállásával az állam által biztosítandó közfeladat ellátásának minden kötelezettségétől az önkormányzat mentesül, ez a továbbiakban a tulajdonos egyházat fogja terhelni.

A 8/2021. (III. 2.) AB határozat az önkormányzati vagyon tekintetében a tulajdonost megillető rendelkezési jog korlátozottságára utalt: „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjában foglalt alkotmányosan védett hatáskör értelmében az önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon

tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Értelmszerűen ennél az alkotmányosan védett hatáskörnél is érvényesülnek a fenti alaptörvényi korlátok. Ezen túlmenően a klasszikus polgári jogi tulajdonjog részjogosítványai közül a rendelkezési jog eleve korlátozottan illeti meg a helyi önkormányzatot a törzsvagyonaiba tartozó, forgalomképtelen közutak, közterek és közparkok tekintetében, minthogy ezeket az ingatlanokat nem idegenítheti el, kizárólag közfeladat ellátása érdekében ingyenesen engedheti át az államnak vagy más önkormányzatnak. A Mötv. 107. §-a kifejezetten utal az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi részjogosítványok törvényi eltéréssel való gyakorolhatóságára: »A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik.«

(...)

Az arányossági vizsgálatnál figyelembe kell venni a korlátozással érintett önkormányzati ingatlanok jogi státuszát (forgalomképtelen törzsvagyon), köztulajdon jellegét, közfeladat ellátásához rendeltiségét és azt, hogy azokon eleve csak korlátozottan állt fenn a tulajdonos helyi önkormányzat rendelkezési joga.” (Indokolás [133], [146])

A tulajdonhoz való jog szükséges/arányos korlátozhatósága és a közérdekből történő korlátozás körében az Alkotmánybíróság a 23/2017. (X. 10.) AB határozatában a következőket fejtette ki:

„Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog lényegi megítélésével kapcsolatban töretlen gyakorlattal rendelkezik. **Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.** Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. [...] Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb szükségesség nem alkotmányos követelmény. [...] A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. [...] Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]}. A tulajdonjogot korlátozó jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata esetében azt kell „megvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy amennyiben azok a tulajdonhoz való jog korlátozását valósítják meg, akkor e korlátozásra - az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írtaknak megfelelően - más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, illetve a közérdek védelme érdekében került-e sor, s a korlátozás arányossága megállapítható-e” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [156]}.

[16] Mindez [...] azt jelenti, hogy a tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (mérlegelési) teszt, az ún. szükségességi-arányossági teszt, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a pusztán közérdekeséghez igazodik, amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni.” (Indokolás [15]-[16])

A fentiekre is figyelemmel a kisajátítással történő elméleti összevetés jelen esetben nem lehet releváns, mert a kisajátítás egy hatóság előtt zajló eljárás, továbbá a kisajátítás a tulajdonjog végleges elvonását jelenti egy meghatározott közérdekű célra, amely cél a kisajátítás természetéből adódóan eltér a kisajátított ingatlan „eredeti” céljától, besorolásától. A törvény által szabályozott esetben ugyanakkor a fentiekre tekintettel egy nem végleges, feltételhez kötött tulajdonosváltás következik be, és az ingatlan használatának közérdekű célja már eleve fennáll, e téren nem következik be változás.

A tulajdon átszállása és az ehhez elválaszthatatlanul kapcsolódó köznevelési feladatok ugyanakkor sajátos, emelt szintű kötelezettségeket is jelentenek a tulajdont szerző egyház számára. A tulajdonos általános, Ptk. szerinti jogait és kötelezettségeit elsősorban az ingatlan sajátos rendeltetésére

tekintettel, azt elsőrendű szempontként figyelembe véve kell gyakorolnia a fenntartónak, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényben foglalt kötelezettségei már tulajdonosi minőségben is terhelik. Ez elsősorban azt jelenti, hogy az ingatlan fenntartása, használata során kiemelt figyelmet kell fordítania az épület állagára, a köznevelési funkcióból fakadó sajátos elvárásokra.

Mindez a kötelezettség nemcsak a tulajdonos saját jól felfogott érdekeként jelentkezik, hanem mint a közérdek szolgálatában keletkezett kötelezettség. A tanulók Alaptörvényben, valamint az Nkt. 46. § (3) bekezdése b) pontjában foglalt jogai (így különösen a nevelési és a nevelési-oktatási intézmény biztonságos és egészséges környezete, a megfelelő sportolási, étkezési lehetőség megteremtése) és az ezekkel szorosan összefüggő szülői jogok érvényesülése magasabb szinten biztosítható, erősebb garanciákat teremt, ha a fenntartó egyben a tulajdonos is.

A jogalkotó célja éppen ez volt, a tulajdon átadásával a fenntartónak szélesebb körű lehetőségei, egyben fokozott mértékű kötelezettségei keletkeznek a közfeladat ellátása során, annak érdekében.

Az Eftv. kifogásolt rendelkezései:

„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 vagyon, 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,
- c) a fenntartói jog központi költségvetési szerv, települési önkormányzat, vagy nem bevett egyházi fenntartó részére kerül átadásra, vagy
- d) az ingatlanon a nevelési-oktatási feladat ellátása megszűnik.”

(2) Ha az (1) bekezdésben meghatározott határidőn, illetve az eredeti tulajdonosra történő visszaszállás esetében az erre okot adó, (1) bekezdésben meghatározott körülmény vonatkozásában az eredeti tulajdonos tudomásszerzését követő 60 napon belül a szerződés - ingatlan esetében a tulajdonváltás ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére alkalmas okiratban - nem jön létre, a fél a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerződéskötési kötelezettségre vonatkozó szabályai alapján kérheti a bíróságtól a szerződés létrehozását. A perindítástól kezdődően az ingatlanon elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn, amelynek ingatlan-nyilvántartási bejegyzését a bíróság elrendeli.

„(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.”

(4) Az (1)-(3) bekezdés szerinti esetekben az ingatlan tulajdonjogát megszerző fél az átruházó fél által igénybevevett, az Eftv. 19/B. § (3) bekezdése szerinti támogatás tekintetében az átruházó fél jogutódja.

„13. § (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 fentiek szerint:

- a tulajdonjog kizárólag olyan köznevelési és szakképző intézmény fenntartása esetén illeti meg az egyházi jogi személyt, amelynek a fenntartását az államtól vagy önkormányzattól vette át;
- az ingó- és ingatlanjuttatás nem határidő nélküli, hanem alapvetően az intézmény fenntartásához kötődik
- az új tulajdonosi kör zárt, feltételhez kötött, mivel csak bevett egyházakra vonatkozhat.

Az Indítványozó álláspontja szerint a kikötött feltételek esetén a tulajdon „visszaadása” aggályos, mivel mindez - a jogbiztonság elvének sérelme mellett - a gyakorlatban is kiszámíthatatlan, lehetetlen helyzetet eredményez.

Amennyiben valamely feltétel bekövetkezése esetén a tulajdonjog visszaszáll az önkormányzatra, annak nem kell megtérítenie az ingatlanon állami vagy európai uniós támogatással végzett beruházásokat, az önkormányzat tehát akár értékesebb ingatlan tulajdonjogához is juthat ingyenesen az eredeti állapothoz képest.

Ugyanakkor a felek a kifogásolt törvénymódosítás által előírt tulajdonjog átadására vonatkozó megállapodásban – a polgári jog szabályai szerint – kizárhatják az egyházi jogi személy részéről az ingatlan esetleges eladási szándékát, illetve beiktathatnak más, az ingatlan védelmét szolgáló garanciákat. Amennyiben ezen feltételekben a felek nem tudnak megállapodni, bírósághoz fordulhatnak, amely mérlegelheti az önkormányzati szempontokat is.

A fentebb részletesen idézett alkotmánybíróági határozatokkal összhangban megállapítható, hogy a köznevelési vagy szakképző intézménynek helyet adó önkormányzati tulajdonú épület vonatkozásában **a tulajdonosi jogok gyakorlása korlátozott**, akár állami, akár egyházi fenntartásban működik az intézmény, ezen ingatlanok eleve nem képezhetnék a piaci forgalom tárgyát. Ugyanakkor az ingatlannal kapcsolatos kötelezettségek a tulajdonost terhelik. Ezt is figyelembe véve tehát nem aránytalan az a törvényi rendelkezés, amelyből következően **megszűnnek az önkormányzatnak a tulajdonosi terhei egy olyan ingatlan esetében, amellyel nem rendelkezhet szabadon**, annak tulajdonjogát viszont a törvényi feltétel bekövetkezése esetén visszakapja.

Mindezt alátámasztja az is, hogy könyv szerinti vagyronvesztés az önkormányzatok oldalán nem áll fenn, mert az önkormányzatok az analitikus nyilvántartásaikban továbbra is szerepeltethetik az átadott vagyonelemeket. Államháztartási számviteli szabályozási oldalról a speciális feltételekkel tulajdonba adott eszközök vagyronkimutatásban történő bemutatásának számviteli alátámasztása tehát biztosított.

Fentieknek megfelelően tehát **a kifogásolt törvényi rendelkezések az arányosság követelményét messzemenőig figyelembe veszik.**

Az Alaptörvény és az ezen alapuló, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) a lelkiismereti és vallásszabadság jogát messzemenőig biztosítja. Ez a jog magában foglalja azt is, hogy a „szülőnek, gyámnak joga van ahhoz, hogy a kiskorú gyermek erkölcsi, vallási neveléséről, vallásos oktatásáról döntsön és arról megfelelően gondoskodjék” (Ehtv. 2. §.). Ennek megfelelően a vallási közösségek jogosultak nevelési, oktatási intézmények működtetésére, beleértve azt is, hogy a szülők többségének egyetértésével állami, önkormányzati fenntartásban működő köznevelési vagy szakképző intézményt vegyenek át. Az Nkt. alapján önkormányzat jelenleg csak óvoda köznevelési intézményt működtethet. **Az intézmény fenntartását, működtetését, annak a „jó gazda gondosságával” való kezelését kiemelten az intézmény elhelyezésére szolgáló épületnek, illetve berendezésének tulajdonjoga biztosítja.** Ez lehetőséget ad az épület felújítására, korszerűsítésére, bővítésére, az arra vonatkozó támogatás igénylésére, akár állami, akár európai uniós forrásokból. Tulajdonjog hiányában minden ilyen esetben **tulajdonosi hozzájárulást** kell kérni, amelynek megtagadása vagy késedelmes megadása veszélyezteti a támogatások igénybevételét, erre a gyakorlatban több esetben volt már példa.

A határozott idejű bérleti szerződés alapján a bérlő jelentős ráfordítással bővítéseket, felújításokat, korszerűsítéseket is elvégezhet egy iskolaépületen (energetikai korszerűsítés, tornaterem építése), akár állami támogatás igénybevételével is. Amennyiben a határozott időtartam lejártával a tulajdonos önkormányzat nem hosszabbítja meg a szerződés időtartamát vagy nem köt új bérleti szerződést, az egyházi fenntartású iskola további működése ellehetetlenülhet, sérülhet az egyházi oktatást igénylő szülők lelkiismereti- és vallásszabadsághoz való joga, illetve bizonytalanságot eredményezhet az iskola korábbi színvonalon való működtetését illetően.

A törvénymódosítás előkészítése során az előterjesztő felmérte, hogy mennyi és milyen ingatlan érintett, azok vonatkozásában milyen jellegű egyházi használati viszonyok állnak fenn. Ezen adatok ismeretében és a gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve jutott az előterjesztő arra a következtetésre, hogy az egyházi iskolák hosszú távú működési garanciáinak biztosítása érdekében szükséges a törvénynek az indítványozó által kifogásolt módosítása. **A törvényalkotó által elfogadott törvényi rendelkezések a továbbiakban garantálják az egyházi köznevelési és szakképző intézmények zavartalan működését.**

Az Alkotmánybíróság több hasonló ügyben elvi jelentőségű határozatot hozott, mely az Indítványozó által előterjesztett alkotmányjogi panasz elutasítását teszi indokolttá, mert **az általa sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem ütközik az Alaptörvénybe, a jogszabállyal rendezett vagyonátadás közérdeket szolgál, ezért a szükségesség nem vizsgálható, meghatározott feladat ellátáshoz szükséges mértékű vagyonátadásról rendelkezik, ezért értékarányos.**

A kifogásolt jogszabályhely konkrétan meghatározza a feladatellátáshoz kapcsolódó vagyonátadási feltételeket, és garanciális szabályokat tartalmaz a vagyon visszaszállására.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat szerint: „A korábban hatályos helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles volt gondoskodni az alapfokú oktatásról. A Mötv. 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 Ntv. 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, valamint az ingyenes és mindenki 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.” (Indokolás [46])

Álláspontom szerint a hivatkozott határozat a vitatott törvényi rendelkezések alkotmányosságát támasztja alá. Eszerint 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 vitatott esetben viszont a közfeladat ellátása az államtól (vagy még korábban önkormányzattól) egyházhoz került át, amelyre a vonatkozó törvényi előírások maximálisan lehetőséget adnak. Amikor a köznevelési intézmények korábban állami fenntartásba kerültek, az állam diszkrecionális döntése volt, hogy az intézmények elhelyezését szolgáló ingatlanok vonatkozásában nem rendelkezett a tulajdonjog elvonása iránt – bár az AB határozatból megállapíthatóan ehhez is joga lett volna –, hanem megelégedett az épület vonatkozásában a vagyonkezelői joggal. Ugyanakkor az állam és önkormányzatok viszonya nem vethető össze bármely más fenntartóval, mivel az önkormányzat is a tágabb értelemben vett állami működés részét képezi mint a közhatalom egy részének birtokosa. Időközben az állam a fenntartói jogot egy bevett egyházi jogi személynek átadta, ezzel összefüggésben a vagyonkezelői joga megszűnt, tehát az intézmény fenntartásával és az annak helyet adó épület tulajdonjogával összefüggésben új helyzet állt elő, amire a törvényalkotónak reflektálnia kellett. Továbbra is fennáll, hogy az önkormányzati tulajdonú épületben lévő intézmény vonatkozásában az önkormányzati hatáskör megszűnt, és ebben az esetben is releváns az az alkotmánybírósági megállapítás, hogy az önkormányzati tulajdon korlátozható.

Kiemelést érdemel, hogy a törvényalkotó a nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában az általuk fenntartott köznevelési intézmények esetében az intézménynek helyet adó ingatlanok tulajdonjogának az átadását a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításával már korábban is biztosította a nemzetiségi önkormányzati fenntartó által az épületben folytatott köznevelési tevékenység fennállásáig.¹

Figyelemmel arra, hogy az elismert magyarországi nemzetiségek az Alaptörvény értelmében államalkotó tényezők, a bevett egyházak pedig szintén az Alaptörvény értelmében olyan közjogi státussal rendelkező vallási közösségek, amelyekkel az állam a legmagasabb szinten együttműködik, álláspontom szerint a nemzetiségi önkormányzatok részére történt tulajdonátadások után éppen a bevett egyházak vonatkozásában állt elő egy olyan diszkriminatív állapot, amelynek megszüntetése iránt a törvényalkotónak intézkednie kellett.

A fentiek alapján az alkotmányjogi panasz elutasításának van helye, mert kétséget kizáróan megállapítható, hogy az indítvánnyal támadott Eftv. 11/A. §-a, valamint 13. § (3) bekezdése az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban állnak.

Budapest, 2023. szeptember „29 „



Tisztelettel:



dr. Semjén Zsolt
miniszterelnök-helyettes

¹ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 25. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A fenntartói jog átadásával együtt a köznevelési intézmény nevelési-oktatási feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyont a feladatátvétel követően haladéktalanul, de legkésőbb a nevelési, illetve a tanév kezdetéig ingyenesen a fenntartó nemzetiségi önkormányzat tulajdonába kell adni azzal, hogy a vagyonelemek, illetve elidegenítésük esetén az azok helyébe lépő vagyonelemek tulajdonjoga visszaszáll az eredeti tulajdonosra akkor, ha

- a) a fenntartó jogutód nélkül megszűnik,
- b) a köznevelési intézmény megszűnik,
- c) a fenntartói jog központi költségvetési szerv vagy települési önkormányzat részére kerül átadásra, vagy
- d) az ingatlanon a nevelési-oktatási feladat ellátása megszűnik.”