

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3311/2019. (XI. 21.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – 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 74. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 39. § (4)–(6) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó Budaörs Város Önkormányzata jogi képviselője (Bihary, Balassa Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az Alkotmánybíróságtól a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 39. § (4)–(6) bekezdései, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Ntv.) 74. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Kstv. támadott rendelkezései közjogi érvénytelenségben szenvednek, sértik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséghez való jogot és a XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot. Az Ntv. támadott rendelkezése az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jogot.
- [3] 1.2. Az ügy alapja, hogy az indítvánnyal támadott Kstv. bevezette az ún. szolidaritási hozzájárulást, melynek elvonása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. A települési önkormányzatot a különböző jogcímenek megillető támogatás összegéig a számított bevételével (a 2015. évi iparüzési adóalap 0,55 %-a) összefüggő támogatáscsökkentés terheli, illetve kiegészítő támogatás illeti meg. A támogatáscsökkentés és kiegészítés a nettó finanszírozás során kerül érvényesítésre. A 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól – Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével – a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része (20 %-tól 100 %-ig terjedő mértékben) a nettó finanszírozás keretében elvonásra kerül szolidaritási hozzájárulás jogcímen.
- [4] Az Ntv. 2017. január 1-től kezdődően előírja, hogy a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú vagyona vonatkozóan a tankerületi központot ingyenes vagyongazdálkodási jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik.

- [5] 2. Az indítványozó elsősorban a Kstv. közjogi érvénytelenségét állítja alkotmányjogi panaszában. Arra hivatkozik, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) rendezi a települési önkormányzatok feladatairól, jogairól, kötelezettségeiről, gazdálkodásáról szóló kérdéseket, így arról is rendelkezik, hogy a helyi adó az önkormányzat saját bevételének minősül. Mivel a Möt. módosításához minősített többségre van szükség, így ezt a szabályt is minősített többséggel kellett volna elfogadni. Tehát az egyszerű többséget igénylő Kstv. nem módosíthatta volna a sarkalatos törvény lényeges rendelkezéseit. Márpedig a szolidaritási hozzájárulás lényeges tartalomnak minősül, ugyanis az önkormányzatok bevételi struktúrájának gyökeres átrendeződését eredményezi. Az indítványozó azt is kiemelte, hogy a szolidaritási hozzájárulás mértéke nincs tekintettel az önkormányzatok teherbíró képességére, inkább valamilyen egyedi elvonás, szankció vagy parafiskális intézkedés, mint adó. Mértékének abszurditására utal szerinte, hogy Budaörs városának kétszer annyi hozzájárulást kell fizetnie, mint amennyi állami támogatásra jogosult az összes többi közfeladata ellátásához.
- [6] Azt is hangsúlyozta az indítványozó, hogy a törvényalkotás folyamata alaptörvény-ellenes volt amiatt, mert az országgyűlési képviselők tartalmilag nem voltak részesei a döntéshozatali folyamatnak, a szolidaritási hozzájárulás az eredeti törvényjavaslatban nem is szerepelt, jóval az általános vita lezárását követően került csak a javaslatba, arról a Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék sem nyilvánított véleményt, hatástanulmány nem készült hozzá.
- [7] 3. Az indítványozó szerint a Kstv. diszkriminatív, és ezáltal sérti a tulajdonhoz való jogot is. Kifejtette, hogy a szolidaritási hozzájárulás túlzott mértékű, csak a közismerten tehetősebb önkormányzati kört célozza, ráadásul Budapestet kifejezetten kivételként nevesíti. A különbségtétel folytán végső soron a lakosok között keletkezik hátrányos megkülönböztetés, mert az elvonás miatt az önkormányzat nem tudja ellátni más feladatait, mint például a környezetvédelmet és a katasztrófa-védelmet, így végső soron sérül a jogalanyok emberi méltóságához, fizikai integritáshoz való joga.
- [8] 4. Az Ntv. kapcsán az indítványozó a tulajdonhoz való jog sérelmét állította. Az indítványozó évtizedek alatt, nagyrészt saját erőből létrehozott egy ingatlanból és nagy értékű ingóságokból álló iskolavagyont. Mivel a támadott rendelkezés a tulajdonnak minden részelemét elvonja, így a tulajdonos számára az hozzáférhetetlen, tartalma kiüresedik. Az indítványozó szerint ez egy közvetett kisajátítás, amely mögött közérdek nem húzódik. Az indítványozó állítása szerint csak szemléli a tulajdon pusztulását és csak harmadik személynek való károkozás kapcsán lép elő tulajdonossá, amikor viselnie kell a következményeit az olyan helyzetnek, amelyben semmilyen mozgástere sincs. Hangsúlyozta, hogy nem hozható olyan szabály, amely minden arányosságot figyelmen kívül hagyva a tulajdon intézményvédelmi oldalának kiüresítését tűzi ki célul. A tulajdonos nem fér hozzá a működtetés ellenőrzéséhez és az állag megóvásához, de eközben a kárfelelősség körében továbbra is felelősséggel tartozik.
- [9] Kiemelte azt is az indítványozó, hogy a jogalkotó semmilyen érvet sem hozott fel emellett, hogy miért nem volt megfelelő a 2013-ban bevezetett korábbi megoldás. Emlékeztetett továbbá a visszalépés tilalmának elvére, és kétségbe vonta, hogy milyen felhatalmazása van az egyik hatalmi ágnek arra, hogy egy másik hatalmi ágat tetszése szerint gyakorlatilag teljesen átrendezzen. Hivatkozott arra is, hogy az állami szervek együttműködési kötelezettsége nem abban áll, hogy az egyik hatalmi ág elveszi (vagy jelentősen csorbítja) a másik hatalmi ág hatáskörét.
- [10] 5. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt a nemzetgazdasági miniszter és az oktatásért felelős államtitkár az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatták az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjukról.

## II.

- [11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek 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.”

[12] 2. A Kstv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„39. § (4) Az önkormányzattól a 2. melléklet V. pontja szerinti szolidaritási hozzájárulás elvonása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. Ennek összegét a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcímen kell elszámolni.

(5) Ha a települési önkormányzatot az (1) bekezdés alapján a nettó finanszírozás keretében megillető adott havi források a (4) bekezdés szerint levonandó összegekre nem nyújtanak fedezetet, a kincstár az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján havonta beszédési megbízást nyújt be a települési önkormányzattal szemben. Ha a települési önkormányzatnak 2017. december 15-én bármilyen elmaradása van a (4) bekezdés szerinti befizetési kötelezettsége tekintetében, a kincstár a meg nem fizetett összegre a kötelezett fizetési számlájára beszédési megbízást nyújt be.

(6) Az önkormányzat által a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény [...] 2016. december 31-én hatályos rendelkezései alapján 2016. évben teljesítendő hozzájárulás 2017. évben teljesülő összegét a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 3. Köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos önkormányzati befizetések alcímen kell elszámolni.”

[13] 3. Az Ntv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

III.

[14] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.

[15] 2. Az Alkotmánybíróságnak a Kstv. kapcsán elsősorban saját hatásköre terjedelmét kellett vizsgálnia, ugyanis az indítvány érinti az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozást, tekintettel arra, hogy az indítványozó a központi költségvetésről szóló törvény rendelkezéseit támadta. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz és absztrakt normakontroll hatáskörében – a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és

járadékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

- [16] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikkben foglalt tulajdonhoz való jogra, a XV. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmára és a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésére (közjogi érvénytelenségre) hivatkozott. Ezek közül az Alaptörvény XIII. cikkére és XV. cikkére alapított vizsgálat hatásköri korlátozás alá esik, a közjogi érvénytelenségre alapított vizsgálatnak viszont formálisan nincs akadálya.
- [17] A közjogi érvénytelenségre történő hivatkozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban megállapította, hogy az „alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz és nem pedig bárki által kezdeményezhető elvont utólagos normakontroll. Ebből következően immanens eleme, hogy az indítványozó elsősorban egyéni jogsérelmére alapozva kérheti a norma vizsgálatát, a jogalkotási eljárás vélt vagy valós hiányosságaira, közjogi érvénytelenségre hivatkozással – alaptörvényben biztosított jog egyéni jogsérelme nélkül – közvetlenül nem.” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]} Ebből az következik, hogy alkotmányjogi panasz esetén közjogi érvénytelenségre csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmének állítása mellett (azzal közvetlen összefüggésben), nem pedig ahelyett lehet hivatkozni, enélkül ugyanis nem lehet szó személyes, közvetlen és aktuális érintettségről {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ennek a körülménynek azért van kiemelt jelentősége, mert az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jog, az ugyanis a jogrendszer felépítésével kapcsolatos rendelkezést tartalmaz, nem pedig az államhatalommal szemben teremt alkotmányos garanciákat az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. Ennélfogva alkotmányjogi panasz alapjául önmagában nem szolgálhat {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [18] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a fent rögzítettek szerint valóban lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára a korlátozás nélküli megsemmisítést. Erre minden olyan indítványozó támaszkodhat, akinek van jogsultsága közjogi érvénytelenségre hivatkozni (így például előzetes vagy utólagos normakontroll esetén). Azonban ez a szabály nem írhatja felül azt az alkotmányjogi panaszok esetére általánosan irányadó szabályt, amelynek értelmében alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapozni. Ebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság ebben a körben is csak olyan esetekben tudja elfogadni a közjogi érvénytelenségre történő hivatkozást, amit más alkotmányjogi panaszok esetében is elfogadna.
- [19] Az indítványozó a közjogi érvénytelenség mellett hivatkozott az Alaptörvény XIII. cikkben foglalt tulajdonhoz való jogra és a XV. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmára is. Fentiek értelmében az Alkotmánybíróság akkor tartja befogadásra alkalmasnak ezt a petitumot, ha az indítványozó a közjogi érvénytelenségre az Alaptörvényben biztosított joggal közvetlen összefüggésben hivatkozik, de még ekkor is fennáll az a kötelezettsége, hogy az indítvány alkotmányjogilag értékelhető indokolást tartalmazzon.
- [20] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikke sérelmét egyetlen helyen (indítvány 11. oldal 22.3. pont) megkísérelte ugyan összekapcsolni a közjogi érvénytelenséggel, de az indítvány a XIII. cikk vonatkozásában alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz, így nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja előírásának.
- [21] Az indítványozó XV. cikk sérelmére és a közjogi érvénytelenségre egymástól függetlenül hivatkozott, érveit nem kapcsolta össze okszerűen. Ennek következtében a közjogi érvénytelenségre nem Alaptörvényben biztosított jog sérelme mellett, hanem ahelyett hivatkozott.
- [22] Bár az indítványozó említést tett az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d), e), f) és g) pontjairól is, de az indítványban ezt nem fejtette ki, azok sérülését kifejezetten nem állította, a közjogi érvénytelenséggel szintén nem hozta közvetlen összefüggésbe.
- [23] A fentiek szerint az indítványozó érvei részben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartoznak, részben nem tartalmazznak alkotmányjogilag értékelhető indokolást, részben pedig az indítványozó nem az Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét állította. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kstv. rendelkezését támadó indítványelemet az Abtv. 64. § a) és d) pontja alapján visszautasította.

- [24] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság az Ntv. rendelkezését támadó indítványelem befogadhatóságát vizsgálta meg.
- [25] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [26] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [27] 4. Az Alkotmánybíróságnak mindezeket követően azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panaszt az arra jogosult kezdeményezte-e.
- [28] 4.1. Az Alkotmánybíróságnak még nincs kialakult gyakorlata a helyi önkormányzatok Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszaival kapcsolatosan, de az elmúlt években az Alkotmánybíróság bizonyos megkövetésekkel egyre szélesebb körben ismerte el különböző állami szervek indítványozói jogosultságát {pl. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat}.
- [29] Az Alkotmánybíróság korábbi ügyben már megállapította, hogy „az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény. Mindez nem mond ellent annak, hogy a Mötv. 5. §-a alapján – más, arra feljogosított személyek és szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során.” {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]} Ehhez a megállapításhoz a 3158/2018. (V. 16.) AB végzésben azt is hozzátette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog.” (Indokolás [22])
- [30] 4.2. Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint, eddigi gyakorlata során csak a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, valamint a mellérendelt jogalanyként történő eljárással kapcsolatosan állapította meg *expressis verbis* az önkormányzati indítványozói jogosultságot. Jelen ügyben azonban az indítványozó tulajdonképpen az állította, hogy Alaptörvényben biztosított jogát állami szerv sértette meg.
- [31] Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Ennek különös jelentősége jelen ügy szempontjából abban áll, hogy az Alaptörvény egyértelműen elismeri az összállami érdektől elkülönülő helyi közügy és közhatalom létét. Az Alaptörvény rendszertani megközelítéséből levezethető, a Mötv. preambuluma pedig konkrétan is kimondja, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei. Ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében az is egyértelmű, hogy a helyi önkormányzatok a központi állami

szervekkel szemben (éppen a fent rögzített helyi közügyekre tekintettel) relatív autonómiát élveznek. Ez az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, melynek legfontosabb elemeit az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése sorolja fel. Eszerint az autonómia feltétlenül tartalmazza a törvények szabta keretek között az önálló szabályozás, az önálló gazdálkodás, továbbá a befolyástól mentes döntéshozatal lehetőségét is. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint figyelembe kell venni, hogy a hatalommegosztás klasszikus szereplőjéhez képest a helyi önkormányzatok vertikális pozícióban vannak, azaz számos esetben szükségszerűen kerülnek alárendelt helyzetbe, így igen kényes a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok egymáshoz való viszonya.

- [32] 4.3. Az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését (függetlenül attól, hogy alkotmányos alapelvről, alapvető jogról vagy államszervezeti rendelkezésről van szó) szükségszerűen biztosítani kell, ennél fogva az önkormányzatok autonómiájának érvényesülését is védelemben kell részesíteni. A Mötv. 5. §-a is kimondja, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül. Ezen felül az Alkotmánybíróság döntéseiben is több alkalommal megjelent már érvként, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskör csoportokat sorol fel [pl. 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [33] A Mötv. 5. § önmagában azonban nem hatásköri szabály, tehát csak annyiban szolgálhat alapul az Alkotmánybíróság eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezéshez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepít. 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. Ennek oka, hogy az Abtv. 26. §-a, illetőleg 27. §-a nem „alapjogok/alapvető jogok”, hanem „Alaptörvényben biztosított jogok” sérelme esetén teszi lehetővé az alkotmányjogi panasz benyújtását, függetlenül attól, hogy ez a jog egyébként a hagyományos terminológiának megfelelően „alapvető jognak” tekinthető-e.
- [34] A fent idézettek szerint az Alkotmánybíróság külön-külön már megállapította, hogy jelentősége van annak, hogy a helyi önkormányzat a közhatalommal élve járt-e el, valamint azt is, hogy a hatalom megosztásának elve alapján vannak olyan helyzetek, amikor más állami szerv gyakorol hatalmat a helyi önkormányzattal szemben (a konkrét ügyekben ez a bíróság volt).
- [35] 4.4. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskör csoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskör csoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította.
- [36] Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. Azt is hangsúlyozza azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennél fogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.
- [37] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt arra jogosult kezdeményezte. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozott, amikor a XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogának sérelmét állította. Az indítvány így megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – közvetlenül, bírói döntés nélkül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pont]. Ugyanakkor az indítványozó a visszalépés tilalmának elvére is hivatkozott, valamint azt is kétségbe

vonta, hogy milyen felhatalmazása van az egyik hatalmi ágak arra, hogy egy másik hatalmi ágat tetszése szerint gyakorlatilag teljesen átrendezzen. Bár idézett egy-egy alkotmánybírói határozatot, azonban nem fejtegette ki részletesen álláspontját, nem indokolta meg, hogy az általa állított tulajdonkorlátozás hogyan és milyen mértékben jár egyúttal a jogállamiság vagy más alkotmányos alapelv sérelmével. Tulajdonképpen az önkormányzati autonómia sérelmét vetette fel, de mivel indokolása kifejezetten a tulajdonjog sérelmére épült, így az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában nem állt módjában érdemben vizsgálnia azt, hogy van-e olyan alkotmányjogi panasz útján vizsgálható további alaptörvényi szakasz, amelynek sérelme esetleg megállapítható lenne.

- [38] Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette [Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pont]. Az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 26. § (1) bekezdés].
- [39] 6. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ntv. vonatkozásában a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről van szó [Abtv. 29. §]. Az indítvány hasonló érveket hoz fel, mint amelyeket az Alkotmánybíróság a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatban elbírált, azonban olyan rendelkezést támad, amelyet abban az ügyben az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgált meg. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ntv. vonatkozásában – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdésének alkalmazásával érdemben bírálta el.

#### IV.

- [40] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [41] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen eljárásban vizsgált jogszabályi rendelkezés azonos jogi megítélés alá esik, mint a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgált rendelkezések, ugyanis azok együttesen alkotnak egy koherens rendszert. Az Ntv. 74. § (4) bekezdését azonban abban az ügyben az Alkotmánybíróság nem vizsgálta meg, mivel az alapügy elbírálása idején még nem volt hatályban. Ebből következően az Alkotmánybíróság jelen ügyben az Abh. indokolásában foglalt gondolatmenet mentén folytatta le a vizsgálatot.
- [42] 1.1. Az Alaptörvény, miközben deklarálja a tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében, az önkormányzati tulajdon vonatkozásában további rendelkezéseket is tartalmaz, mely rendelkezéseket az Alkotmánybíróságnak együttesen kell figyelembe vennie az alkotmányjogi panasz elbírálása és ezáltal az önkormányzatok tulajdonjogának alkotmányos korlátozhatóságának megítélése során.
- [43] Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában (Indokolás [161]) 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 mindenkor 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.”
- [44] 1.2. 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 Záró és vegyes rendelkezések 25. (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.
- [45] 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 köz-tulajdon, 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.

- [46] 1.3. A korábban hatályos helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles volt gondoskodni az alapfokú oktatásról. A 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.
- [47] 2. 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 Ntv. 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.
- [48] 2.1. A mindenkori kormánynak kell azt igazolnia (adott esetben a vonatkozó szakmai álláspontok megfelelő ütköztetését követően), 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.
- [49] Ez alapján az Alkotmánybíróság az Abh.-val egyezően (Indokolás [25]) megállapította, hogy 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 (a továbbiakban: Ntv.) és a Mötv. sarkalatos rendelkezéseinek is megfelelően.



- [50] 2.2. Az Ntv. 74. § (4) bekezdése értelmében 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 vagyongazdálkodási 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 jogszabályhely azt is rögzíti, hogy a tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum 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 ingatlanvagyon bérbeadásához szükség van az érintett köznevelési intézmény vezetőjének előzetes véleményére.
- [51] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az ingyenes vagyongazdálkodási jog fennállta időben korlátozott. Megszűnik, 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.
- [52] Az Alkotmánybíróság arra is emlékeztet, hogy az Ntv. 11. § (8) bekezdése értelmében a területileg illetékes tankerületi központok az ingyenes vagyongazdálkodási 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 követelményekre. Az ingyenes vagyongazdálkodási jog sarkalatos törvényben ily módon meghatározott tartalma egyaránt érvényesül az önkormányzat és a tankerületi központ megállapodásán, illetőleg a miniszter határozatán alapuló ingyenes vagyongazdálkodási jog esetében.
- [53] 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 Ntv. 99/H. § (2) bekezdése szerinti átadás-átvételi eljárásra, hanem az ezt követő ingyenes vagyongazdálkodási időszakára is vonatkozzon, és a tankerületi központok a vagyon kezelését oly módon lássák el, hogy az biztosítsa a tulajdonos önkormányzatok lehetőségét az ingatlan és ingó vagyon közösségi célra történő használatára minden olyan esetben, amikor az a köznevelési feladatok ellátását nem gátolja (így különösen olyan, például délutáni, hétvégi vagy tanszüneti időszakokban, amikor az adott vagyontárgy nem szolgálja a köznevelési feladatok ellátását), és olyan feltételekkel, mintha az adott vagyontárggyal vagy vagyonértékű joggal a tulajdonos önkormányzat önállóan rendelkezhetne.
- [54] 2.3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ntv. indítvánnyal támadott rendelkezése nem eredményezi 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 mértéket ne haladja meg.
- [55] 3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ntv. 74. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2019. november 5.

*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. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

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

*Dr. Juhász Imre* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [56] A határozat rendelkező részével és a döntés érdemét alátámasztó indokolással nagyrészt egyetértek. Nem tartom azonban elfogadhatónak a határozat indokolása III/4.4. pontjában (Indokolás [35] és köv.) foglalt – elvi élel, valamennyi alkotmányjogi panasztípust illetően kimondott – alábbi megállapítást: „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak.”
- [57] Az Abtv. szerinti feltételek teljesülése esetén, az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat alapján [lásd mindenek előtt a jelen határozatban is idézett 3149/2016. (VII. 22.) AB végzést] nézetem szerint is megilleti az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultsága, így az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz előterjesztésének a joga is. Az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdése azonban nem „Alaptörvényben biztosított jogot” állapít meg az önkormányzatok számára, hanem az önkormányzatok feladataira és hatáskörére vonatkozó felsorolást tartalmaz. Ezt támasztja alá az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének *l* pontja („törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”), ahogyan az Mötv. 5. §-ának szó szerint azonos definíciója is. Az Alaptörvényben biztosított „jog” és az „önkormányzati feladat- és hatáskör” illetén összemosása nemcsak a már kialakított gyakorlatot (nevezetesen azt, hogy az önkormányzat közhatalomként eljárva nem rendelkezik indítványozói jogosultsággal) változtatja meg indok nélkül, hanem figyelmen kívül hagyja azt is, hogy az alkotmányjogi panasz – így az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is – az egyéni jogsérelem orvoslására szolgáló eszköz és nem az állam és az önkormányzatok közötti hatásköri viták rendezésére szolgáló jogintézmény.
- [58] Álláspontom szerint az Mötv. 5. §-ában deklarált „alkotmánybírósági védelem” más hatáskörök (bírói kezdeményezés, előzetes-, utólagos normakontroll stb.) gyakorlásával biztosítható, e rendelkezésből semmiképpen sem következik kifejezetten az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz indítványozásának – legalábbis ilyen parttalanul történő – megengedése, amely azzal a következménnyel járhat, hogy az önkormányzatok lényegében utólagos normakontrollal támadhatnak szinte minden, a feladataikra vonatkozó jogszabályt. Álláspontom szerint mindez nem következik az Alaptörvényből, ezt a jogosítványt most – az alkotmányozó hatalom helyébe lépve, helytelenül – jelen határozat fent idézett megállapítása teremtette meg.

Budapest, 2019. november 5.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1224/2017.

