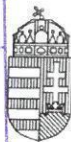


ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV / 1224 - 2 / 2017
Érkezett:	2017 JÚL 17.
Példány:	1
Melléklet:	db



EMBERI ERŐFORRÁSOK  
MINISZTERIUMA  
OKTATÁSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

Iktatószám: 39649-2/2017/INTIRFO

Ügyintéző: [REDACTED]

Tel.szám: [REDACTED]

### Alkotmánybíróság részére

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

**Tárgy:** Vélemény a IV/1224/2017 ügyszámú alkotmányjogi panasz kapcsán

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Budaörs Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) 2017. május 31. napján kelt, IV/1224-0/2017 ügyiratszámú alkotmányjogi panasa kapcsán az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdése alapján az alábbi

### v é l e m é n y t

terjesztem elő.

#### I. A jogszabályi változások ismertetése

2016 tavaszán a Köznevelési Kerekasztal és tárcaközi egyeztetések eredményeként elfogadásra került az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: módosító törvény), mely az átalakuló intézményfenntartói rendszer törvényi alapjait, az új középírányító szervként a rendszerbe belépő oktatási központ feladatait, valamint a továbbiakban a köznevelési intézmények fenntartójaként eljáró tankerületi központokat nevesítette.

A fenntartói struktúra átalakítási folyamatának részeként nem csak a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.) került módosításra, hanem megszületett az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet, amely az átalakuló intézményfenntartói rendszer részletszabályait, a Klebelsberg Központ és a tankerületi központ feladatainak és viszonyának részletszabályait, valamint az átalakulás végrehajtását tartalmazta.

A tankerületi központok 2017. január elsejétől önálló költségvetési szervként működnek és gazdálkodnak, munkájukat középírányító szervként a Klebelsberg Központ koordinálja. A rendszer legfontosabb változása, hogy a köznevelési intézményekkel kapcsolatos fenntartói feladatokat 2017. január 1. napjától nem egy szervezet és annak szervezeti egységei, hanem az önálló jogi személyként, központi költségvetési szervként működő tankerületi központok látják el. Az egykori Klebelsberg Intézményfenntartó Központ központi szervezeti egysége 2017. január 1. napjától központi hivatalként, Klebelsberg Központ néven, középírányítói jogkörben jár el.

A Köznevelési Kerekasztalon és a tárcaközi egyeztetések során felmerült az igény a fenntartói struktúra átalakításával egyetemben a működtetés kérdéskörének egységes rendezésére is, melyet a társadalmi visszajelzések is alátámasztottak. Az ekkor, 2016-ban hatályos Nkt. 74. § (4)-(5) bekezdése értelmében a feladatellátást szolgáló vagyon működtetése elvált a fenntartói jogok gyakorlójától, mely számos település esetében gyakorlati problémákhoz, finanszírozási gondokhoz vezetett, mindezekon felül túlzottan széttagoltá, átláthatatlanná tette a rendszer működését, mely negatív jelenséget a jogbiztonság követelményére is figyelemmel a jogalkotó meg kívánta szüntetni.

Mindezen okokból kifolyólag, a Köznevelési Kerekasztalon és a tárcaközi egyeztetések során kialakult álláspontot tükrözve az Nkt. 2017. január 1-jétől hatályos rendelkezései szerint a köznevelési intézmény működtetéséről való gondoskodás a fenntartó feladata lett. Ettől az időponttól kezdve a tankerületi központ által fenntartott, települési önkormányzat által működtetett köznevelési intézmény működtetésével kapcsolatos jogviszonyokból származó jogok és kötelezettségek a tankerületi központot illetik meg, illetve terhelik, továbbá a tankerületi központok foglalkoztatotti állományába kerültek a köznevelési intézmény működtetését és a működtetéshez kapcsolódó funkcionális feladatokat ellátó köztisztviselők,



közalkalmazottak, munkavállalók, amennyiben megfeleltek az egyes jogszabályokban rögzített képesítési előírásoknak. A köznevelési intézmény köznevelési feladatainak ellátását szolgáló mindazon települési önkormányzati vagyon és vagyoni értékű jog leltár szerint 2017. január 1-jén a területileg illetékes tankerületi központ ingyenes vagyongazdálkodásába került, amely 2016. december 31-ig az önkormányzati működtetési feladatot szolgálta vagy azzal összefüggésben keletkezett. A módosító törvény részletes indokolása a következőket tartalmazta: „A módosítás a működtetői szerepkör megszüntetésével függ össze. Ha 2017. január 1-jétől a tankerületi központok látják el a korábban települési önkormányzati működtetői feladatokat – tehát visszaáll a fenntartói jogok és kötelezettségek egységes, egy kézben összpontosuló rendszere – biztosítani szükséges a vagyongazdálkodó jogot a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló települési önkormányzati tulajdonú ingatlanon az illetékes tankerületi központ részére. A korábbiakban is vagyongazdálkodói joga volt az állami intézményfenntartónak azon intézmények esetében, ahol nem volt működtető.”

Az eddig leírtakon felül az állam nagyobb mértékű szerepvállalása a területi különbségek kiegyenlítése, az egyenlő feltételek, a pedagógusok bérének garantálása miatt vált szükségessé, a feladatok egységesítése segítséget jelent az ellátásban részt vevők számára. Ezáltal a korábbinál egyértelműbbé váltak a felelősségi viszonyok, a feladat, valamint annak eszközei ugyanis egy kézben összpontosulnak, továbbá a feladatellátáshoz szükséges forrás is központosítva tervezhetőbb lett.

## **II. A vagyongazdálkodói jog kérdésköre**

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja pedig a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 5. § (5) bekezdés b.) pontja alapján azon ingatlanok, amelyekben köznevelési intézmények működnek, a helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezik.

Nem osztom az Önkormányzat által benyújtott alkotmányjogi panasz 92. és 95. pontjainak azon megállapítását, melynek értelmében az Nkt. vitatott módosítása valójában közvetett kisajátításnak felel meg, azaz nem csak a tulajdonjog korlátozását, hanem teljes elvonását

jelenti. Mindezzel kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni, hogy még a tulajdonjogi szempontból sokkal szigorúbb védelem alatt álló forgalomképtelen nemzeti vagyonon is lehet vagyongazdálkodási jogot alapítani (Nvt. 3. § (1) bekezdés 3. pont). Mivel a forgalomképtelenség éppen azt a célt szolgálja, hogy a nemzeti vagyon megőrizze ezen jellegét, és ne kerülhessen idegen tulajdonba, ezért egyértelműen kiderül a fent leírtakból, hogy a vagyongazdálkodási jogot hatályos jogrendszerünk nem minősíti a tulajdonjog kirívó mértékű korlátozásának. Mindebből következik, hogy a korlátozottan forgalomképes törzsvagyonba tartozó köznevelési intézményekként működő ingatlanok esetében még inkább helye lehet a vagyongazdálkodási jog alapításának, a tulajdonjog védelme mellett.

Hangsúlyozni kívánom, hogy további fontos törvényi megszorítások is védik az Önkormányzat tulajdonjogát. Az Nvt. általános szabályai biztosítják, hogy a vagyongazdálkodó a vagyont nem idegenítheti el, valamint – jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével – nem terhelheti meg; a vagyont biztosítékként nem adhatja; a vagyonon osztott tulajdon nem létesíthet; a vagyongazdálkodási jogot harmadik személyre a jogszabályban foglalt kivétellel nem ruházhatja át és nem terhelheti meg; valamint polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyongazdálkodásban lévő nemzeti vagyonra vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást.

Ehhez a védelemhez kapcsolódik az Nkt. 74. § (4) bekezdése, mely alapján a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény és a szakképzési centrum feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyonra 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. Tehát ez az ingyenes vagyongazdálkodási jog szigorúan egy konkrét közfeladat ellátásához kapcsolódik, annak hiányában megszűnik a jogosultság, az önkormányzat pedig újra teljes terjedelemben gyakorolhatja tulajdonjogát.



Az eddig leírtakon felül az Nkt. további, tulajdonjoghoz kötődő jogosultságokat tart fent az önkormányzatoknak, a 76. § értelmében ugyanis a tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum fenntartója együttműködik a települési önkormányzattal a helyi közösségi és kulturális élet feltételeinek biztosítása érdekében oly módon, hogy a vagyonkezelésében lévő önkormányzati tulajdonú ingatlan használatát tanítási időn kívül és a pedagógiai programban, továbbá egyéb jogszabályban meghatározott feladatok végrehajtásának biztosítása mellett külön megállapodás alapján ingyenesen biztosítja a tulajdonos települési önkormányzat számára, ezzel elősegítve azt a célt, hogy a használat jogának korlátozása minél inkább a közfeladat ellátásához kötődjön.

Ugyancsak nem osztom az alkotmányjogi panasz 33. pontjában leírt azon álláspontot, mely szerint az Önkormányzat számára kétséges a köznevelési intézményekkel kapcsolatos tankerületi központ általi állagmegóvás. Az illetékes tankerületi központ a szükségessé váló felújítási és állagmegóvási munkálatokat figyelemmel kíséri, annak költségvetési tervezése és ütemezése pedig ennek a függvénye, így az a tény, hogy az idei évben nem tartalmaz ilyen tételt a tankerületi központ költségvetése, nem eredményezi önmagában az intézmény állagromlását, különös tekintettel arra, hogy az Önkormányzat által is hivatkozott módon az elmúlt években folyamatos volt az épületek állagmegóvása, így azok jelenlegi állapota nem igényel azonnali intézkedést. Mindezekon felül általános jellegű garanciát jelent az állagmegóvás vonatkozásában az a tény, hogy mivel az állam felelőssége a nevelés-oktatás, így annak infrastrukturális feltételeit is biztosítani kell a feladat megfelelő ellátásához.

Az eddigiek felül különösen fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a vagyonkezelő kötelezettségeinek részletes meghatározása – a jogszabályi keretek között – a tankerületi központ és az Önkormányzat hatáskörébe tartozott a vagyonkezelési szerződés megkötése során, melyben lehetőség nyílt az állagmegóvást és az ingatlanok fejlesztését, karbantartását illetően is a megállapodásra.

### **III. A szükségesség és arányosság kérdése a fentebb leírtak tükrében**

Az Alkotmánybíróság az 1256/H/1996. számú határozatában kifejtette, hogy „[a] használati, a birtoklási és a rendelkezési jog a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonhoz tartozó részjogosítványok, amelyek a dolog feletti hatalmat és a dolog élvezetét jelentik”. Az

Alkotmánybíróság ezen kívül több döntésében, elvi jelleggel pedig a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban mutatott rá arra, hogy a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása „csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan”. (ABH1991, 26.)

Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben mindezekon felül arra is felhívta a figyelmet, hogy a tulajdonjog és részjogosítványai korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH1992, 382.] (ABH1996, 796.)

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül a magánérdek áll előtérben, közvetetten a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó.” Ugyanebben a határozatban olvasható továbbá a következő megállapítás: „Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.” [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH2006, 529.]

Fontos továbbá a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra utalni, melynek értelmében „(...) a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. (...) De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlantulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás közérdekűségének tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (...)”. (ABH1993, 373, 380–381.)

Az eddig hivatkozott joggyakorlatból egyértelműen megállapítható, hogy a tulajdonjog korlátozásának alkotmányos lehetősége adott, annak csak a szükségtelen és aránytalan



mértéke alkotmányellenes. A fentebb leírtak tekintetében álláspontom szerint egyik esetkör sem áll fenn.

A szükségesség kérdésköre kapcsán alapvetően utalni kívánok arra, hogy az alkotmányjogi panasz 93. szakaszának azon, a jogszabályi módosulást érintő kijelentése, miszerint „emögött semmilyen közérdek nem húzódik meg, és nem is igazolható”, nyilvánvalóan alaptalan. Maga az Nkt. is egyértelműen kimondja a 74. § (1) bekezdésében, hogy az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel együtt nevelhető, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Az intézmények fenntartása és működtetése egyaránt ennek az alapfeladatnak az ellátását szolgálja. Itt szeretnék ismét hivatkozni a módosító törvény részletes indokolásának azon megállapítására, mely szerint „a korábbiakban is vagyongazdálkodási joga volt az állami intézményfenntartónak azon intézmények esetében, ahol nem volt működtető”. A megalkotott jogszabályi rendelkezés pont ezeken a korábbi tapasztalatokon alapult, kiderült ugyanis, hogy sok szempontból lényegesen hatékonyabb és átláthatóbb, ha a fenntartó és működtető személye azonos, mely igény nem véletlen jelent meg a helyi települések vezetői körében is a Köznevelési Kerekasztalon.

Különösen előnyös a működtető és fenntartó személyének egyesítése arra való tekintettel továbbá, hogy a szakmai feladatok végrehajtását elősegíti a megfelelő infrastruktúra megléte, míg annak hiánya jelentős mértékben akadályozza a munkavégzést, a közfeladat ellátását. Az intézményi ingatlanok jogi sorsának minél tisztább és átláthatóbb, országos szinten történő egységes rendezése szükségessé vált, mivel a köznevelési alapfeladat ellátását nem tudta minden önkormányzat azonos módon és mértékben elősegíteni a zavartalan működtetés biztosításával. Fel kívánom rá hívni a figyelmet, hogy bizonyos önkormányzatok finanszírozási problémákkal küzdöttek, és bár kétségtelenül voltak olyan települések is, mint Budaörs, ahol a költségvetési keret rendelkezésre állt működtetési célokra, azonban a jogszabály-módosítás éppen azt a célt szolgálta, hogy önkormányzati bevételektől függetlenül minden tanuló számára egységesen rendelkezésre álljon a szükséges infrastruktúra. E körben egyébként alátámasztja a fentebb leírtakat az a tény is, hogy a Kormány a 2017-es és 2018-as évre egyaránt jelentős mértékű forrásokat csoportosított át az oktatás javára a költségvetésben, az intézmények működtetésének az egész országban történő kiszámítható és biztos finanszírozása tehát kiemelt prioritást élvez, mely biztosítja a lehetőséget, hogy a tankerületi központok működtetői tevékenységükben eljárva több éves távlatban vizsgálják és ütemezzék

a szükséges kiadásokat. A törvény módosítása tehát a területi különbségek kiegyenlítését, az egyenlő feltételek megteremtését, valamint a pedagógusok bérének garantálását egyaránt szolgálta, a feladatok egységesítése és a korábinál egyértelműbb felelősségi viszonyok pedig a jogbiztonság biztosítását segítették elő.

Álláspontom szerint a szükségesség mellett az arányosság követelményének is megfelel a szabályozás. A vagyongazdálkodási jog csupán a szükséges mértékű korlátozása az önkormányzatok tulajdonjogának, amely egyfelől biztosítja a garanciális elemeket (pl. elidegenítési és terhelési tilalom), védve a tulajdonjog lényeges részjogosultságait, másrészt kifejezetten célhoz kötött (közfeladat ellátása az adott intézményben), aminek hiányában törvény erejénél fogva megszűnik. A tulajdonjog ennél szűkebb körben történő korlátozása nem biztosítaná elegendő mértékben a köznevelési alapfeladat, mint közfeladat zavartalan ellátását, különös tekintettel arra, hogy a fenntartói tevékenység túlzottan kiszolgáltatottá válhatna a nem megfelelő működtetésnek, ami – a már említett módon – a közfeladat ellátást veszélyeztetné. Ismételten fel kívánjuk rá hívni a figyelmet, hogy a vagyongazdálkodási jog biztosítása hatályos jogi szabályozásunkban élesen elkülöníthető a kisajátítás jogintézményétől, azt még közvetett módon sem helyettesítheti. A vagyongazdálkodási jog alapításával a nemzeti vagyon kezelésének joga az egyik alapvető jogosulttól, az önkormányzattól a másikhoz, az államhoz került, egy társadalmi szinten kifejezetten fontos közcél, az oktatás fejlesztése, egységesítése, valamint megbízható működtetése érdekében.

Összességében véleményem szerint az alkotmányjogi panasz az Nkt. rendelkezéseit érintő megállapításai nem megalapozottak, a szabályozás a szükségesség és arányosság követelményének figyelembevételével, közérdekből korlátozza az Önkormányzat tulajdonjogát, mindezek alapján az alkotmányjogi panasz elutasítását javaslom.

Álláspontom figyelembevételét előre is köszönöm.

Budapest, 2017. július „11.”

Üdvözlettel:  
  
 Dr. Palkovics László