



## MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY  
miniszter

**Dr. Sulyok Tamás úr,  
az Alkotmánybíróság elnöke és**

**Tárgy: alkotmányjogi panasz eljárás  
Iktatószám: JHÁT-PDF/69/9 /2022.  
Hivatkozási szám: IV/05039/2021.**

**Dr. Bitskey Botond úr,  
az Alkotmánybíróság főtitkára  
részére**

**Alkotmánybíróság**

Budapest  
Donáti u. 35-45.  
1015

**Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!**

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

*amicus curiae*

keretében kívánom tájékoztatni szakmai álláspontról az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő IV/05039/2021. számú ügyben.

Álláspontról szerint a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 2021. november 18. napjától hatályos 47. §-ának (2), (4)–(6) bekezdése, valamint 62/A. §-a összhangban áll Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdésével, a XIII. cikk (1) bekezdésével, a 32. cikk (1) bekezdésének e)-f) pontjaival, (5) és (6) bekezdéseivel, a 33. cikk (1) bekezdésével, továbbá 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 ügygel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül – soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül – megküldi az Alkotmánybíróságnak.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdésének 14. pontja értelmében a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány kulturális örökség védelméért felelős tagja.

Az Alkotmánybíróság honlapján 2022. január 6-án az Abtv. 57. § (1a) bekezdésének megfelelően a IV/05039/2021. ügyszámon hozta nyilvánosságra az ügy adatlapját. Az indítványozó – az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése alapján – a hivatkozott jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességének megállapítását és azok megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Szakmai álláspontomat a fenti jogszabályi hivatkozásokkal összhangban terjesztem elő.

Az indítvány szerint az Ltv. 2021. november 18. napjától hatályos 47. §-ának (2), (4)–(6) bekezdése, valamint 62/A. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével, a XIII. cikk (1) bekezdésével, a 32. cikk (1) bekezdésének e)-f) pontjaival, (5) és (6) bekezdéseivel, a 33. cikk (1) bekezdésével, továbbá a 38. cikk (3) bekezdésével.

### 2. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései

#### Magyarország Alaptörvénye

##### B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

##### XIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

##### 32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között [...] e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik [...].

(5) A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali

kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

(6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.

### 33. cikk

(1) A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.

### 38. cikk

(3) Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett.

### 3. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések

Az Ltv. 2021. november 18. napjától hatályos 47. §-ának (2), (4)–(6) bekezdése, valamint 62/A. §-a.

### 4. Az alapügy előzményei és tényállása

A köztársasági elnök indítványa alapján indult eljárásban az Alkotmánybíróság a 25/2021. (VIII. 11.) számú határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvény 1. §-ában foglalt 47. § (3) bekezdés a) és b) pontjai, 47. § (4) bekezdése, valamint a 48. § (2) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenesek.

2021. november 18. napján lépett hatályba a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló 2021. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Ltmód.) 1. §-a, amely többek között az Ltv. indítvánnyal támadott 47. §-ának (2), (4)–(6) bekezdését, valamint 62/A. §-át módosította.

Az alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint az Ltv. 47. §-ának (2) és (6) bekezdése az indítványozónak mint tulajdonosnak a vételár megállapítására vonatkozó rendelkezési jogát teljes mértékben elvonja, ezért az ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, továbbá az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésével. Az indítványozó álláspontja szerint az Ltv. 47. §-ának (2) bekezdése „*az elvont hatáskör egyértelmű címettségét sem határozza meg, nem felel meg a normavilágosság követelményének, tekintettel arra, hogy az »állam« nem képes önálló eljárási cselekményekre, döntések meghozatalára, nem lehet konkrét hatásköri szabály címettje. A Lakástörvény 47. § (2) bekezdése jelen hatályos szövegével egyértelműen alkalmazhatatlan és »üres« szabályt határoz meg, ezáltal sérti az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállami követelményt.*”

Az indítványozó álláspontja szerint az Ltv. 47. §-ának (6) bekezdése azért alaptörvény-ellenes, mert „*[a] vételi jog jogosultja által egyoldalúan, pusztán az egyet nem értésére hivatkozással benyújtott kérelme kiüresíti az Indítványozó tulajdonhoz fűződő önrendelkezési jogát*”, továbbá a „*szabályozott eljárás és bírói kontroll nélküli döntési jog elvonása egyértelműen Alaptörvény-sértő helyzetet hoz létre*”.

Az indítványozó szerint az Ltv. 47. §-ának (4) bekezdése nem felel meg az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének, sérti az értékarányosság elvét. Hivatkozik arra, hogy az Ltv. 62/A. §-a a vételi jog gyakorlásából származó bevételeket a 62. §-hoz képest lényegesen és súlyosan korlátozottabb módon engedi felhasználni, megfelelően indokolt alkotmányos cél és indok nélkül, ezáltal sérti az indítványozónak az Alaptörvény 32. cikk f) pontjában biztosított önálló gazdálkodási jogkörét.

## **5. Az indítvánnyal kapcsolatos álláspont: az indítvány befogadhatósága vonatkozásában megfogalmazott észrevételek**

### **5.1.1. Az indítvány első két pontjának befogadhatatlansága**

Az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadásának kulcskérdése a jogszabály közvetlen alkalmazhatósága, vagyis a jogszabályból közvetlenül következő jogsérelem megállapíthatósága. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványozó szükséges érintettsége az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése szerinti eljárásban kizárólag akkor állapítható meg, ha a támadott jogszabályi rendelkezés folytán az indítványozó alapjoga közvetlenül sérül. Ezzel szemben nem tekinthető érintettnek ezen eljárás szempontjából akkor, ha a támadott jogszabály az alapjogát csak közvetetten vagy potenciálisan, további eljárás és konkrét aktusok közbejöttével érinti. Az érintettség feltételei pedig konjunktívak, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírálható legyen {pl. 3463/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3026/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [13]}.

Mindezek alapján az indítvány első két pontja az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése alapján folyó eljárás keretében nem fogadható be az alábbiak szerint.

Az Ltv. 47. §-ának (2) és (6) bekezdései vonatkozásában az indítványozó éppen azt támadja, hogy bizonyos feltételek jövőbeni beálltával, meghatározott állami szerv közbejöttével folyik tovább az eljárás. Az e tekintetben állított jogsérelem tehát az indítvány saját logikájában sem közvetlen, hiszen csakis akkor kerülhet rá sor, ha (1) a jövőbeni feltételek esetleg beállnak, (2) az adott szerv valóban belép az eljárásba, és (3) az eljárás az indítványozó szerint rá sérelmesen végződik. Az alábbiakban kifejtett álláspontunk szerint a támadott rendelkezések alkotmányossága érdemben sem merül föl, de érdemi vizsgálatra jelenleg sor sem kerülhet a jogsérelem potenciális, további körülmények bekövetkeztétől függő jellege miatt.

Az Ltv. 47. §-ának (4) bekezdésével összefüggésben az indítványozó szintén jövőbeni, nem közvetlenül beálló jogsérelemre hivatkozik. A lakáscserével bérleti joghoz jutó bérlők körében éppen az indítvány által is idézett, jelen ügy előzményei között nagy jelentőséggel bíró Abh. mutatott rá a következőkre: *„Azon bérlők esetében, akik az ingatlan bérleti jogához csere útján, azaz korábbi saját ingatlanuk tulajdonjogának bérleti jogra való cseréje által jutottak, a jogalkotó az indokolatlan különbségtétel elkerülése érdekében e szempontot is figyelembe veheti az értékarányosság követelményének érvényesüléséhez. Ebben az esetben azonban egyedileg kell igazolni, hogy ténylegesen fennáll-e hátrány. Önmagában az, hogy a jogalkotó bizonyos határok között rendelkezik az ingatlan vételáráról csere esetén, az nem eleve alaptörvény-ellenes, ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatása érdekében – szociális szempontként – figyelembe veheti a bérlő által elcserélt lakás forgalmi értékét is.”*

Mindezek alapján tehát önmagában a törvényi határok megállapítása és a bérlő által elcserélt lakás forgalmi értékének figyelembevétele miatt nem merül fel alkotmányossági kérdés.

Minden más releváns körülmény pedig kizárólag az egyedi ügyek konkrét tényállása alapján ítéhető meg, az „egyedi igazolások” függvényében. Az indítványban állított jogsérelem tehát nem ítéhető meg önmagában és közvetlenül a törvényi szabályozás alapján, hanem csakis a jövőbeni egyedi ügyek körülményei között, ami azonban az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése szerinti eljárásban elbírálhatatlanná teszi a panaszt.

### **5.1.2. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésére hivatkozás befogadhatatlansága.**

Az Alkotmánybíróság IV/01409/2020. számú határozata leszögezte: „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételes esetben – a viSSzaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – alapítható {lásd például: 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 3244/2019. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [9]; 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [54]}.”

Jelen ügyben az indítványozó nem ebben az összefüggésben állította az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét, így az alkotmányjogi panasz tárgya nem lehet, és az indítvány e körben történő visszautasításának van helye.

### **5.2. Az Ltv. 47. §-ének (2) és (6) bekezdése nem ütközik az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésébe, nem jelenti a tulajdonjog indokolatlan, aránytalan korlátozását.**

Az Ltv. 47. §-ának (2) bekezdése szerint, ha a tulajdonos önkormányzat az (1) bekezdés szerinti forgalmi értéket a vételi jog jogosultjával hat hónapon belül nem közli, úgy a vételi jog jogosultjának kérésére az állam köteles a forgalmi érték megállapításáról és annak jogosulttal való közléséről gondoskodni, amely esetben az állam részéről ezzel kapcsolatosan felmerült költségeket a tulajdonos önkormányzat köteles az állam részére megtéríteni.

Az Ltv. 47. §-ának (6) bekezdése szerint, ha a vételi jog jogosultja vitatja a tulajdonos állam vagy önkormányzat által közölt forgalmi értéket vagy az (5) bekezdés alapján megállapított vételárat, akkor a forgalmi érték, illetve a vételár közlését követő 60 napon belül a lakás fekvése szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivaltól (a továbbiakban: kormányhivatal) kérheti a forgalmi érték, illetve a lakás forgalmi értékhez viszonyított vételárának megállapítását.

A fenti rendelkezések az ingatlan forgalmi értékének, illetve a vételár megállapításának eljárás módját határozzák meg. A tulajdonjogot közvetlenül a bérlő oldalán fennálló egyoldalú hatalmasság, a vételi jog gyakorlása érinti, azonban a vételi jog önmagában nem alaptörvény-ellenes és ilyet az indítványozó sem állított. Ezért a tulajdonjog sérelme az Ltv. 47. §-ának (2) és (6) bekezdése vonatkozásában fel sem merülhet.

A vételi jog – akár szerződésen, akár törvényen alapul –, ahogyan arra a 16/1991. (IV. 20.) AB határozat és a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat rámutatott, nem tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, vagyis korlátozása, a tulajdonváltóság ugyanis attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. Az önkormányzatok tulajdonosi jogainak korlátozása a vételi joggal a lakástulajdon vonatkozásában megengedhető, és mindig az adott eset körülményeire figyelemmel szükséges vizsgálni, hogy a korlátozás megfelel-e az arányosság követelményének.

Az Ltv. 47. §-ának (2) és (6) bekezdései kapcsán az indítványozó által állított további alaptörvény-ellenességre a beadvány 5.4 pontja reflektál.

**5.3. Az Ltv. 47. §-ának (4) bekezdése – és ezzel összefüggésben az (5) bekezdése – nem ütközik az Alaptörvény 38. cikkének (3) bekezdésébe, és nem ütközik az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésébe sem.**

Az indítványozó maga sem vitatta az Ltv. 47. §-ának (3) bekezdésében meghatározott vételárakat, nem találta sem alaptörvény-ellenesnek, sem méltánytalannak, hogy a vételi joggal érintett lakás vételára a forgalmi érték 15 százaléka, amennyiben a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama az egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában eléri vagy meghaladja a 25 évet [Ltv. 47. § bekezdés (3) b) pontja] és ugyanígy nem vitatta azt, ha a bérlő 5-25 év közötti bérlői jogviszony esetén teljes forgalmi értéken kívánja az ingatlant megvásárolni [Ltv. 47. § (3) bekezdés a) pontja].

Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerint nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével.

Az Alaptörvény felhívott cikke két releváns feltételt jelöl meg a nemzeti vagyon átruházása körében: **törvényben meghatározott célt** és az **értékarányosság figyelembe vételét**. A törvényben meghatározott cél nem tér el az Ltv. 47. § (3) bekezdésének a) pontjában szereplő céltől, amely az állampolgárok, magyar családok ingatlantulajdonhoz juttatása. A jogalkotó a törvény indoklásában megadta a rendelkezés célját – azt, hogy az állampolgárok, családok minél szélesebb körben szerezhessenek lakástulajdont –, amely azonos az indítványozó által nem vitatott Ltv. 47. § (3) bekezdésének a) pontja és a (4) bekezdés esetén.

E körben figyelmet érdemel az is, hogy az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése alapján az önkormányzati tulajdon nemzeti vagyonnak minősül, így azzal kapcsolatosan a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) rendelkezéseit alkalmazni kell. Az Nvtv. 7. §-ának (1) és (2) bekezdése alapján a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni, e gazdálkodás feladata a nemzeti vagyon megőrzése, értékének és állagának védelme.

Ahogy arra a beadvány 5.1.1 pontjában már hivatkoztunk, az Alkotmánybíróság az Abh. indoklásában e körben az alábbiakat állapította meg: *„Azon bérlők esetében, akik az ingatlan bérleti jogához csere útján, azaz korábbi saját ingatlanuk tulajdonjogának bérleti jogra való cseréje által jutottak, a jogalkotó az indokolatlan különbségtétel elkerülése érdekében e szempontot is figyelembe veheti az értékarányosság követelményének érvényesüléséhez. Ebben az esetben azonban egyedileg kell igazolni, hogy ténylegesen fennáll-e hátrány. Önmagában az, hogy a jogalkotó bizonyos határok között rendelkezik az ingatlan vételáráról csere esetén, az nem eleve alaptörvény-ellenes, ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatása érdekében – szociális szempontként – figyelembe veheti a bérlő által elcserélt lakás értékét is.”* (Abh. [142])

Az Ltv. 47. § (4) bekezdésének megalkotásakor a jogalkotó a fentiek figyelembevételével járt el. A jogalkotó a rendelkezés alkalmazása során lehetőséget biztosít arra, hogy szociális szempontként figyelembe vehető legyen a cserével érintett lakásoknak a csere időpontjában fennálló forgalmi értéke és azok egymáshoz viszonyított aránya. A lakásbérleti jogviszony az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében is speciális jogviszony, amelyben az egyik fél, a bérlő önmagában a pozíciójából fakadóan szociálisan érzékeny helyzetben van, hiszen részéről tipikusan a maga és családja hosszú távú lakhatásának megoldása a jogviszony célja. Sajátos jellegű a lakásbérleti jogviszony abból a szempontból is, hogy annak tartalmát és szabályait nem a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.), hanem az Ltv. tartalmazza. A lakásbérleti jogviszony szabályozásában ennek megfelelően jellemzően megjelennek a bérlők pozícióját általános szociális szempontok szerint rendező szabályok.

Amennyiben a bérlő a lakás bérleti jogát az Ltv. 29. §-ának (1) és (2) bekezdései alapján, tulajdonjog bérleti jogra cserélése révén szerezte meg, észszerű és méltányos, hogy ez a körülmény hangsúlyt kapjon a vételár megállapítása során. Az a bérlő, aki a bérleti joghoz lakástulajdon cseréje révén jutott, ennek során tulajdonjogáról mondott le a bérleti jog, egy kötelmi jellegű, „gyengébb” jogosultság ellenében, majd éveken keresztül fizette a bérleti díjat és viselte a lakás karbantartásával kapcsolatos költségeket. E két tényező (az ingatlanulajdon megszűnése és a bérelt lakással kapcsolatban akár hosszú éveken át felmerülő költségek viselése) szociális szempontként figyelembe vehető a vételár megállapítása során.

Az Abh. indoklásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„Az értékgarancia nyújtásának módját a törvényhozás alakítja ki. Ennek során figyelemmel kell lenni az Lt. összes rendelkezésére. Természetesen nem követelmény az, hogy az összes terhet a bérlők viseljék. Lehetséges a hatályos rendelkezések minden olyan változata és kiegészítése, amely kielégíti azt az alkotmányossági feltételt, hogy az értékgarancia hiánytalanul érvényesüljön.”* (Abh., ABH 1993, 373, 384–387)

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, 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 közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni...”*

A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegét vizsgálva a 481/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az *„nem a tényleges tulajdonszerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget.”*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján csak az vizsgálható, hogy a törvény megköveteli-e az értékgarancia érvényesülését, ami azonban nem jelenti azt, hogy az összes terhet (itt: a piaci vételár egészét) a bérlőknek kellene viselniük. Ahogy arra az Abh. is rámutatott, a lakásbérleti jogviszony szociális jellege miatt a cserével bérleti joghoz jutók esetében az értékgarancia érvényesülése speciális szempontok figyelembevételével ítéhető csak meg.

E körben nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona **köztulajdon és célvagyon**, korlátozottan forgalomképes, amely feladataik ellátását szolgálja. Az önkormányzat tulajdona a feladataihoz kapcsolódik, alapvetően annak sorsát osztja. A vételi jog gyakorlása esetén a tulajdonjog megszűnésével már nem állnak fenn az önkormányzatnak a törvényben meghatározott, a tulajdonhoz kapcsolódó kötelezettségei, jelesül az ingatlanhoz kapcsolatos kiadások sem merülnek fel. Amennyiben a bérlő nem kíván élni a vételi jogával, az önkormányzat várható bevétele változatlanul kizárólag a bérleti díjra terjed ki, piaci alapú bevételekre az ingatlan révén nem számíthat. A bérleti jog – figyelemmel a bérleti jog örökölhetőségére vagy éppen a bérlő cserelakáshoz való jogosultságára – határozatlan ideig fennáll, így az azzal kapcsolatos tulajdonosi jogosítványok ezáltal erősen korlátozottak.

Az indítványozó által hivatkozott, a vételi jog kapcsán a vételár mértékével összefüggésben felmerülő, az önkormányzat tulajdonosi autonómiáját terhelő joghatás eleve mérsékelt olyan ingatlanok esetében, amelyek az Ltv. 45. § hatályba lépéséig (a műemlékvédelmi szempontok révén is) lényegében forgalomképtelenek voltak, és csak a bérlők számára a vételi jog Ltvi általi biztosítása révén váltak – korlátozottan – forgalomképesé. Nem arról van tehát szó, hogy az önkormányzat tetszése szerint bárkinek értékesítheti az ingatlanokat, értelemszerűen piaci áron, hanem a bérlők, és csakis a bérlők számára biztosított lehetőséget, hogy megvásárolják azokat. Amennyiben a bérlő nem él vételi jogával, az önkormányzat továbbra sem tudja az ingatlan értékesíteni, az önkormányzatnak eleve nincs „várománya” a piaci érték 100%-ára.

Jelentőséggel bír, hogy a szóban forgó lakások bérleti joga nem piaci jellegű bérleti jog. A Ptk.-n alapuló lakásbérleti jogviszonnyal szemben ez a bérleti jogviszony korlátozottabb esetekben szűnhet meg, a bérlőt a bérleti szerződés megszűnése esetén csereingatlan illeti meg, így a bérlői jogok már-már a tulajdonosi jogokhoz közelítenek, ugyanakkor a tulajdonjogot megillető teljesség nélkül.

Az értékgarancia körében nem kizárólag az önkormányzat (lehető legnagyobb) bevételhez, értékesítési árhoz fűződő érdeke, de a bérlő egyedi szempontjai is figyelembe veendőek. Nyilvánvalóan ilyen, a lakás forgalmi értékét, vételárát befolyásoló szempont, hogy a bérlő éveken át bérleti díjat fizetett és viselte a bérleti szerződés alapján rá háruló, a lakás fenntartásával felmerülő költségeket.

Egyebekben az indítványozó maga is hivatkozik arra a piaci és bírói gyakorlatra, amely a tulajdonjoghoz képest az ingatlan bérleti jogának az értékét az előbbi 50%-ában határozta meg. E körben utalunk a Legfelsőbb Bíróság Pfv.22038/2008/4. számú határozatára ingatlan tulajdonjogának megállapítása tárgyában, mely szerint: *„A bérleti jogviszony »forgalmi értéke« a lakás »magánforgalomban történő értékesítése esetén« - amint azt a perben kirendelt igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő is megállapította - köztudomásúan az adott lakás tulajdonjoga tényleges forgalmi értékének a 40 - 60 %-át, tehát átlagosan az 50 %-át tette ki”.*

A fentiekre tekintettel nem jelenti a tulajdonosi jogok indokolatlan, aránytalan korlátozását a vételár forgalmi érték 35-50%-ában történő meghatározása.

Ezért rendelkezik akként az Ltv. 47. §-ának (5) bekezdése, hogy az önkormányzat a vételár megállapítása során a rendelkezésre álló iratok alapján egyedileg állapítja meg a lakás forgalmi értékéhez viszonyított vételárát, melynek során az eredeti cserére tekintettel megfelelő módon figyelembe veszi a cserével érintett lakásoknak a csere időpontjában fennálló forgalmi értékét és azok egymáshoz viszonyított arányát.

A fentiekre tekintettel tehát a vételár a piaci érték 35-50%-ában történő megállapítása – figyelemmel az Ltv. 47. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott 100%-os vételárra, illetve ugyanezen jogszabályhely b) pontjában meghatározott 15%-ra – értékarányosnak tekinthető, mely az értékgarancia követelményének is eleget tesz, így megfelel az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak.

Az indítványozó egyébként e körben olyan alaptörvényi sérelemre hivatkozik alkotmányjogi panaszában, amelynek bekövetkezését pusztán valószínűsíti, ugyanakkor mivel maga a döntés (vételár közlése) az egyedi körülmények vizsgálatát követően születik csak meg, jelenleg nem is realizálható.

**5.4. Az Ltv. 47. §-ának (2) és (6) bekezdése nem vonja el (bírói kontroll nélkül) az önkormányzat döntési jogkörét, ezért nem ütközik az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjába, 32. cikk (5) bekezdésébe és a 33. cikk (1) bekezdésébe sem.**

Az Ltv. 47. §-ának (1) bekezdése alapján vételi joggal érintett lakásnak az 52. § szerint megállapított forgalmi értékét a vételi jog jogosultjával az erre irányuló kérelme benyújtásától számított hat hónapon belül közölni kell.

Az Ltv. 47. §-ának (2) bekezdése szerint, ha a tulajdonos önkormányzat az (1) bekezdés szerinti forgalmi értéket a vételi jog jogosultjával hat hónapon belül nem közli, úgy a vételi jog jogosultjának kérésére az állam köteles a forgalmi érték megállapításáról és annak jogosulttal való közléséről gondoskodni, amely esetben az állam részéről ezzel kapcsolatosan felmerült költségeket a tulajdonos önkormányzat köteles az állam részére megtéríteni.



Az Ltv. 47. §-ának (6) bekezdése szerint, ha a vételi jog jogosultja vitatja a tulajdonos állam vagy önkormányzat által közölt forgalmi értéket vagy az (5) bekezdés alapján megállapított vételárat, akkor a forgalmi érték, illetve a vételár közlését követő 60 napon belül a lakás fekvése szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivaltól (a továbbiakban: kormányhivatal) kérheti a forgalmi érték, illetve a lakás forgalmi értékéhez viszonyított vételárának megállapítását.

Az ingatlan forgalmi érték, vételárának megállapítására az önkormányzat jogosult, illetve kötelezett a fent említett szempontok mérlegelésével. Nyilvánvaló, hogy a jogalkotónak figyelemmel kellett lennie a bérlő méltányos érdekeire is a forgalmi érték és vételár határidejének megállapítása során, hiszen valamely határidő törvényben történő megállapítása nélkül a bérlő azon joga, hogy a lakást megvásárolhassa, gyakorlatilag alkalmazhatatlanná válna. A jogalkotó ugyanakkor a határidőt úgy állapította meg, hogy az önkormányzatnak is elegendő idő álljon rendelkezésére a megalapozott döntése meghozatalára: a hat hónap megfelelő idő a szükséges dokumentációk beszerzésére és a forgalmi érték, illetve vételár meghatározására.

Amennyiben az önkormányzat a jogszabályban foglalt hat hónapon belül nem teljesíti e jogszabályi kötelezettségét (illetve nem él e jogszabályi lehetőséggel), úgy az állam megfelelő, erre kijelölt szervének feladata a forgalmi érték, illetve vételár meghatározása.

Az indítványozó részéről felhozott azon kifogás, hogy a jogszabályi rendelkezés nem kellően meghatározott, az állam nem lehet végrehajtója a fenti feladatnak, álláspontunk szerint részletszabályozás kérdése, de alaptörvény-ellenesség vizsgálatának a tárgya nem lehet.

Amennyiben az önkormányzat a törvényben előírt határidőn belül nem közli a jogosulttal a forgalmi értéket [Ltv. 47. § (2) bekezdése], illetve – az (5) bekezdésre figyelemmel – a vételárat, akkor az állam kijelölt szerve jogosult azt a vételi jog jogosultjának kérelmére megállapítani. A bírósági jogorvoslat az Alaptörvényre is tekintettel természetesen ebben az esetben sem kizárt.

Szintén garanciális szabály annak jogszabályi rögzítése, hogy a bérlő egyet nem értése esetén nyílik meg számára a lehetőség [Ltv. 47. (6) bekezdése], hogy 60 napon belül a lakás fekvése szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivaltól kérje a forgalmi érték, illetve a vételár megállapítását.

Azonban hangsúlyozni szükséges, hogy a kormányhivatal közigazgatási eljárás keretében, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szabályai szerint jár el, döntéséről határozatot hoz, amellyel szemben jogorvoslatnak – közigazgatási per indításának – van helye, akár a bérlő, akár az eljárás során szintén ügyféli jogállással rendelkező önkormányzat részéről, így tehát az önkormányzat számára az általános szabályok szerint biztosított a bírói kontroll, azaz a jogorvoslat lehetősége.

Álláspontunk szerint az Ltv. 47-48. §-ában foglalt, kormányhivatali eljárásra vonatkozó szabályozás – az eljárások gyorsításával és egyszerűsítésével összhangban – az érintett felek érdekeit szolgálja, valamint megteremti a lehetőséget a bíróságok tehermentesítésére is, tekintettel arra, hogy a kormányhivatalnak a forgalmi érték megállapításáról rendelkező döntésének az érintett felek általi elfogadása esetén a jogvita a bíróságok elé sem kerül.

A forgalmi érték, vételár megállapítása tehát alapvetően az önkormányzat hatásköre, más állami szerv döntése csak lehetőség, amellyel szemben a jogorvoslat biztosított, így alaptörvény-ellenesség e körben álláspontunk szerint fel sem merül.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény 32. cikkének (5) bekezdése megfelelő és közvetlenül alkalmazható szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, ha az önkormányzat az Ltv. 47. §-ának (1) bekezdésében foglalt döntéshozatali kötelezettségének nem tenne eleget.

Jelen esetben az Ltv. 47. §-ának (1), (2) és (6) bekezdései a vételi jog gyakorlására jogosult bérlők méltányos érdekeit védik. Az indítványozó hivatkozása szerint az Alaptörvény, illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 132. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az önkormányzat mulasztása esetén a kormányhivatal törvényességi felhívással élhet; ugyanezen jogszabályhely d) pontja alapján az önkormányzati határozatot közigazgatási perben megtámadhatja; továbbá ugyanezen jogszabályhely e) pontja alapján kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését.

Ugyanakkor a fenti eljárások esetén a jogvita közigazgatási bíróság előtt, jelentősen hosszabb eljárási határidőkkel folyik, mely az önkormányzat mulasztása esetén legfeljebb az önkormányzat határozathozatali kötelezettségének megállapításával zárul. Ebben az esetben azonban a lakás forgalmi értékéről, illetve a vételáráról továbbra sincs még döntés.

Míndez tehát ahhoz vezetne, hogy a bérlő a vételi jogát érvényesíteni esetleg csak évekig tartó pereskedés után tudná, ami számára sérelmes helyzetet jelentene, de valójában ez az önkormányzatnak sem lehet érdeke.

Az Ltv. 47. §-ában meghatározott határidők ezzel szemben mindkét fél számára átláthatóak és méltányosak, mivel az önkormányzatnak hat hónap áll a rendelkezésére a döntése meghozatalára, azonban ha ezt elmulasztja, akkor az állam kijelölt szerve válik jogosulttá a forgalmi érték meghatározására. Ebben az esetben a bérlő garanciális joga akként érvényesül, hogy nem hosszú ideig elhúzódó eljárás (bírósági kötelezés) végén kezdődik el a forgalmi érték megállapítása, hanem az a törvényben meghatározott határidőn belül megtörténik.

Míndezeken felül az önkormányzat tulajdonosi jogosultságai egy szűk tárgyi körben (az ingatlanvagyon egy része tekintetében) kerülnek korlátozásra, ez pedig végképp nem jelenti a képviselő testület hatáskörének elvonását. A lakásprivatizáció, az önkormányzati lakások vételi jog révén történő magántulajdonba kerülése jórészt már évtizedekkel ezelőtt lezajlott. Ebben az időszakban az önkormányzati lakások száma, aránya még igen magas volt, az önkormányzatok tulajdonvesztése azok költségvetését még érzékenyen érinthette – hasonló helyzet azonban ma már nem áll fenn.

**5.5. Az Ltv. 62/A. §-a nem korlátozza az önkormányzatot abban, hogy meghatározza költségvetését és annak alapján önállóan gazdálkodjon, nem ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének f) pontjával és 32. cikk (6) bekezdésével sem.**

Maga az indítványozó is megállapítja: „Az Alaptörvény 32. cikkében meghatározott, az Indítványozói működés alapjait érintő garanciális szabályok korlátozása csak megfelelően indokolt alkotmányos célból, szükséges és arányos módon lehetséges.” Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás a vételi árból származó bevételeket korlátozott módon engedi felhasználni, megfelelően indokolt alkotmányos cél és indok nélkül. Az indítványozó szerint a törvényi indokolás nem tartalmazza a korlátozás szükségességét és arányosságát.

A tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (mérlegelési) teszt, az ún. szükségességi-arányossági teszt, ám a

tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a puszta közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni {Abh., Indokolás [125]}; továbbá az is megállapítható, hogy „Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon is egyben, azon túl, hogy az önkormányzatok cselekvési autonómiája törvényileg korlátozott, az állam és az önkormányzatok tulajdonában álló vagyonelemekkel való gazdálkodás alapvető alkotmányos szabályainak is érvényesülniük kell. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” {Abh., Indokolás [128]}

Az indítványozó beadványának bevezetője szerint az Ltv. 62/A. §-a sérti az Alaptörvény 32. cikkének (6) bekezdését, azonban az Alaptörvény fenti rendelkezése vonatkozásában indokolást nem terjesztett elő.

E körben utalunk arra, hogy 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. (3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [45])

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének f) pontja alapján meghatározott jogosultság (költségvetés meghatározása, önálló gazdálkodás) nem szenved sérelmet, hiszen e jogosultságok továbbra sem korlátozódnak. Az önkormányzat költségvetésének megállapítása során az Ltv. 62/A. §-tól függetlenül is terveznie kell a kötelező önkormányzati feladatok költségeivel, bevételeit törvényi keretek között köteles felhasználni.

Az esetleges vagyoncsökkenés kompenzálására az önkormányzatnak továbbra is rendelkezésre állnak a pénzügyi eszközök. Ezzel együtt a kötelező önkormányzati feladatok ellátása akkor sem sérülhet, ha az önkormányzati vagyon jelentősen csökkenne, hiszen a kötelező feladatok költségét a költségvetés a különféle költségvetési mechanizmusok révén biztosítja.

A fenti rendelkezés megalkotásával a jogalkotói cél egyértelműen az volt, hogy a bérlők ingatlanvásárlása esetén az esetlegesen csökkenő lakásállomány ellentételezéseként biztosítva legyen az, hogy az önkormányzat az ebből származó bevételeit a meglévő lakásállomány fejlesztésére, karbantartására fordítsa, amellyel e közcélú feladatának a jövőben is eleget tudjon tenni.

Ebben a körben jelentősége van annak is, hogy az önkormányzat területén elhelyezkedő ingatlanok jelentős része a világörökség részét képező, műemléki védelem alatt álló épület, az

Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése pedig a kulturális értékek (köztük az épített környezet) védelmét kifejezetten nevesíti. Az önkormányzat tulajdonában továbbra is maradnak műemléki védelem alatt álló ingatlanok, amelyek védelme, karbantartása az Alaptörvényből következő nyomós közérdek. Az Ltv. 62/A. §-a is ezt a célt szolgálja, e közérdekű cél fontosságához képest a vitatott szabályozás csupán csekély mértékben, semmiképpen sem alaptörvény-ellenesen korlátozza az önkormányzat gazdálkodási szabadságát. Nem állja tehát meg a helyét az indítványozó azon érvelése, mely szerint az Ltv. 62. és 62/A. §-a által érintett lakások homogén csoportot alkotnának, ezért azonos szabályozás alá kell tartozniuk. Éppen ellenkezőleg: a jelen szabályozással érintett világörökségi műemlék lakások kifejezetten speciális szabályozási körbe vonhatók.

Az Ltv. 60. §-a 1994. március 31-én lépett hatályba, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat megállapításaira tekintettel. Az Alkotmánybíróság az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatában megvizsgálta a lakáseladásból származó önkormányzati bevételek célhoz kötésének előírását és azt – a lakáscélú ingatlanok esetében – nem találta alkotmányellenesnek: *„A lakások elidegenítéséből származó bevételek kötelezően előírt felhasználása tekintetében indokolt a közérdekre hivatkozás, s a törvényhozó által közérdekűnek tartott megoldás más - a tulajdonon kívüli - alkotmányos jogot sem sért. A tömeges privatizáció eredményeként előreláthatóan a legrosszabb lakások maradnak vissza. Ezek rendbehozatala, új lakások építése és a kényszerbérletek felszámolása olyan feladatok, amelyek az önkormányzatot terhelő lakásgazdálkodásba tartoznak, s amelyek körében a törvényhozó erőteljesebben korlátozhatja az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében (ABH 1993, 385.). Ezért az Lt. 62. § szerinti tehernek az R. eredeti megkötéseinél súlyosabb volta a lakások vételára vonatkozásában nem alkotmányellenes.”*

Az Ltv. 60. §-a a rendszerváltást követő lakásprivatizáció során, az akkori jogszabályi környezettel összhangban lépett hatályba, és célja a bérlők lakástulajdonhoz juttatása volt, a bérlők vételi jogát az Ltv. 1994. március 31-től hatályos 45. §-ának (1) bekezdése rögzítette. Ugyanakkor az Ltv. 46. §-ának d) pontja alapján **nem állt fenn vételi jog a műemlék épületben lévő lakásokra.**

Az Ltv. 45. §-a 2021. november 18-tól hatályos módosításával a jogalkotó célja a fenti, történetileg előállt helyzet orvoslása volt. A rendszerváltozást követő szabályozás alapján az önkormányzati és állami tulajdonú lakások bérlőinek egy szűk köre (műemlék épületben lévő lakások bérlői) nem vehették meg az általuk lakott bérleményt. A módosítás által bevezetett szabályok azt kívánták többek között biztosítani, hogy azok, akik az 1990-es években meglévő korlátozások miatt nem élhettek vételi jogukkal, most hasonló feltételekkel tehessék ezt meg, mint korábban a velük hasonló helyzetben lévő bérlők országszerte.

A fentiek alapján tehát a korábban privatizált lakások, illetve a 2021. november 18. után megvásárolható lakások jogi státusza, (továbbá a bérlők helyzete között) jelentős eltérések mutatkoznak, és a szabályozás szempontjából eltérő – nem homogén – csoportot képeznek. Az önkormányzatok tulajdonában maradó világörökségi műemlék ingatlanok védelme, az azokkal kapcsolatban változatlanul fennálló feladatok indokolják a 62/A. § rendelkezéseit, amelyek – akár csak a 62. § hasonló tárgyú rendelkezése, figyelemmel az 57/1994. (XI. 17.) AB határozat megállapításaira is – nem alaptörvény-ellenesek, ugyanakkor a világörökségi területen fekvő lakások kiemelt kulturális jelentősége indokolja az Ltv. 62. §-ához képest szigorúbb szabályozást.

A fentiek alapján az indítvány elutasításának van helye, mert kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Ltv. indítvánnyal támadott 2021. november 18. napjától hatályos 47. §-ának (2), (4)–(6) bekezdése, valamint 62/A. §-a az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban állnak.

Budapest, 2022. február „9”

Tisztelettel:

