

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2021. (VIII. 11.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott, 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-ellenességének megállapításáról, és alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó, dr. Schanda Balázs és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Juhász Imre, dr. Márki Zoltán, dr. Pokol Béla és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott, 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.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott, 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. §-a és 2. §-a, valamint a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 55. § (4) bekezdése együttes alkalmazásakor az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a műemlékvédelmi hatósági jogkör címzettje döntéshozatala során a műemlékvédelmi érdekeket ne rendelje egyéb szempontok alá, így a vételi jog gyakorlásának feltételeként, a műemlékvédelmi szempontokat figyelembe véve adjon hozzájárulást az elidegenítéshez.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében és 9. cikk (3) bekezdés i) pontjában biztosított jogkörénél fogva – az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott T/16223. számú, 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 (a továbbiakban: Törvény) 1. §-a, 2. §-a és 3. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] 2. A köztársasági elnök indítványában rögzítette, hogy a Törvény kifejezett célja, hogy a rendszerváltoztatást megelőző kizárólagos állami tulajdon privatizációja keretében 1994. március 31-étől 1995. november 30-áig az állami és önkormányzati lakásokra biztosított vételi jogból kizárt műemléképületben lévő lakások bérlői számára lehetővé tegye az általuk bérelt lakások tulajdonjogának megszerzését. Ennek érdekében az 1. §-ban vételi jogot alapít a világörökségi helyszínen és védőövezetében lévő állami és önkormányzati tulajdonban álló műemléképületben lévő lakásokra.

- [3] Álláspontja szerint önmagában ez a jogalkotói cél, és különösen az ebből a célból alapított vételi jog intézménye nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az 1990-es években lezajlott és lezárult privatizáció során a jogalkotó a műemléképületekben lévő lakásokra, az azokra vonatkozó speciális védelmi és karbantartási feladatok miatt nem engedett vételi jogot. Emlékeztetett rá, hogy kifejezetten ennek a kérdésnek az alkotmányosságát is vizsgálta az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.).
- [4] Hangsúlyozta, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a kulturális örökséget illetően még szigorúbb követelményeket támaszt. A kulturális örökség része az épített környezet, és közöttük kifejezetten a műemléki védelem alatt álló építmények. A védelem és megóvás egyik garanciája pedig a visszalépés tilalma, amely követelmény az egész jogrendszert áthatja. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság kezdetektől követett gyakorlata értelmében az egyszer már elért védelem szintje nem csökkenhet, és a színvonal megőrzéséhez hatékony megelőző biztosítékok kellenek.
- [5] A köztársasági elnök rögzítette, hogy jelen esetben a vételi jog a világörökségi helyszínen és védőövezetében lévő lakásokra vonatkozik. Magyarország az 1985. évi 21. törvényerejű rendelettel hirdette ki a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete Általános Konferenciájának ülészakán Párizsban, 1972. november 16-án elfogadott egyezményt (a továbbiakban: Világörökségi Egyezmény), amelynek a hatékony végrehajtásához szükséges rendelkezéseket a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Vötv.) foglalja össze. Abból kiindulva, hogy a világörökségi és a várományos terület védelme és a fennmaradását szolgáló, értékőrző használata közérdek, a kiemelkedő egyetemes értékek megőrzéséhez sajátos használati, fejlesztési előírásokat és követelményeket állapít meg.
- [6] A vételi jog jogintézményének megítéléséhez megjegyezte azt is, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) hatályos rendelkezései jelenleg sem zárják ki az állami és önkormányzati tulajdonban álló lakások elidegenítését. Az Lt. 55. § (4) bekezdése szerint műemléképületben lévő lakást vagy helyiséget azonban kizárólag a műemléki hatóság hozzájárulásával, a külön jogszabály rendelkezéseinek figyelembevételével lehet elidegeníteni.
- [7] Álláspontja szerint a világörökségi területen és védőövezetében lévő állami és önkormányzati tulajdonú, a kulturális örökség részét képező műemléki ingatlanok teljes körének vételi joggal történő megterhelése, és ezáltal feltétel nélküli magántulajdonba adása, a világörökségi és műemléki speciális védelmi igényre tekintettel, valamint a visszalépés tilalmából következő biztosítékok és garanciák, továbbá az egyedi mérlegelés hiánya miatt nem felel meg az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek, ezért alaptörvény-ellenes.
- [8] 3. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal összefüggésben rögzítette, hogy a vételi jog intézménye ugyan nem tulajdonelvonás, de a tulajdonjog megterhelése, korlátozása. A vételi jogot általában a tulajdonos szerződéssel alapítja. Kivételesen jogszabály is alapíthat vételi jogot, ez azonban rendkívül súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, mert a tulajdonváltás a jogosult egyoldalú akaratától függ. Mivel a jogosult döntésével szemben, amely a tulajdonátszállásról rendelkezik, nincs a kisajátításhoz hasonlítható bírói felülvizsgálati lehetőség, ezért az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kimondta – amit később több határozatában megerősített –, hogy a tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírósági vizsgálata pótolhatja.
- [9] Az indítvány kiemelte, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság önmagában az állami és önkormányzati lakásokra alapított vételi jogot az adott társadalmi helyzetben nem találta alkotmányellenesnek, hiszen a lakásrendszer piaci alapokra helyezése, a lakásvagyon privatizációja a gazdasági rendszerváltás része volt. A vételi jog alapításának közérdekűségére és szükségességére azonban több mint huszonöt évvel később történő hivatkozás a köztársasági elnök álláspontja szerint nem megalapozott, különösen mivel az időmúlás következtében vélhetően más jogosultakról és a privatizációból egyébként is eredetileg kizárt lakásokról van szó.
- [10] Az indítványozó nyomatékosította, hogy a tulajdonkorlátozás alkotmányossága megítélésének további szempontja a korlátozás arányossága. Emlékeztetett, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság az arányosságot illetően rögzítette: a vételi jog csak az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos, vagyis a kártalanításnak ebben az esetben is a klasszikus kisajátításhoz megkövetelt teljes kártalanításnak kell lennie. A Törvény 1. §-ába foglalt, az Lt. új 47. § (3)–(5) bekezdése szerinti szabályozás álláspontja szerint nyilvánvalóan nem felel meg az értékgaranciából következő teljes kártalanításnak.
- [11] A köztársasági elnök véleménye szerint a vételár összegének megállapítása, pontosabban annak csökkentése szempontjaként a hosszabb idejű bérleti jog figyelembevétele önmagában is vitatható, hiszen a hosszabb ideje

a piaci árhoz képest lényegesen kisebb bérleti díjat fizető bérlőknek a lakások karbantartásával, felújításával kapcsolatban nem merültek fel költségeik, azokat a közpénzből gazdálkodó tulajdonos viselte. Amennyiben mégis a bérlő fizette, akkor megtérítették számára, vagy lakbérmérséklésként beszámíthatta. A bérleti jog időtartama szerinti vételárcsökkentésnek – álláspontja szerint – tehát nincs észszerű indoka. Hasonlóképpen nem alapozhatja meg a forgalmi érték 65%-ának elengedését a tulajdonjog cseréje sem.

- [12] Az indítványozó rögzítette, hogy a Törvény 1. §-ába foglalt, az Lt. új 46. § (2) bekezdése a vételi jogot kiterjeszti a folyamatban lévő átalakítás, korszerűsítés, felújítás alatt álló épületben lévő lakásokra is azok elkészülte után, vagyis egy átalakított, korszerűsített, felújított épületben lévő lakás akár a forgalmi érték 14,25%-ának megfelelő vételáron kerülhet a bérlő tulajdonába, ami viszont feltűnően nagy értékaránytalanságot eredményez.
- [13] Hivatkozva az Alkotmánybíróság 20/2014. (VII. 3.) AB határozatára, kiemelte azt is, hogy a Törvény 1. §-ába foglalt, az Lt. új 48. § (2) bekezdés e) pontja szerint a vételi jog jogosultjának a részletfizetés ütemezésére biztosított egyoldalú jogosultság a kártalanítás elhúzódása folytán az azonnaliság és az értékgarancia elvét sérti.
- [14] Álláspontja szerint hasonlóképpen a korlátozás arányossága kérdését veti fel a Törvény 1. §-ába foglalt, az Lt. új 45. § (1) bekezdése abból a szempontból is, hogy az öt évnél rövidebb, de 2020. december 31-én fennálló bérleti jogviszonyok esetében a vételi jog lehetőségét a bérlőknek az öt év eléréséig, tehát legkésőbb 2025. december 31-éig nyitva hagyja. Az időtartam hossza és bizonytalansága miatt megítélése szerint ez a rendelkezés is aránytalan.
- [15] 4. A fentiekben kifejtett indokok alapján a köztársasági elnök kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény 1. §-ába és szoros összefüggés okán a 2–3. §-ába foglalt, az Lt.-t módosító rendelkezések sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint a XIII. cikk (1) és (2) bekezdését.
- [16] 5. Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére tájékoztatást küldött, amelyben kifejtette az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját.

II.

- [17] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

„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.”

- [18] 2. A Törvény támadott rendelkezései:

„1. § A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakástörvény) Harmadik része a következő 45–48. §-okkal egészül ki:

»45. § (1) Ha e rendelkezés hatálybalépését követően világörökségi helyszínen és védőövezetében az önkormányzati, valamint az állami tulajdonú lakásra a 2020. december 31. napján hatályban lévő határozatlan idejű bérleti jogviszony időtartama eléri az öt évet, abban az esetben a lakásra vételi jog illeti meg a (2) bekezdésben megjelölt magánszemélyeket, amennyiben a lakás 1995. november 30. napján

a) műemléképületben lévő lakásnak minősült;

b) elidegenítési és terhelési tilalommal terhelt lakás volt és a tilalom e rendelkezés hatálybalépésekor már nem áll fenn; vagy

c) az önkormányzat 1994. január 1-jét megelőzően hozott döntése alapján átalakításra, korszerűsítésre, felújításra, bontásra kijelölt épületben volt vagy az épület a település rendezési terve alapján rehabilitációra kijelölt területen volt, és a kijelölés e rendelkezés hatálybalépésekor már nem áll fenn.

(2) Az (1) bekezdés szerinti vételi jog

a) a magánszemély bérlet;

b) a magánszemély bérlettársakat együttesen és egyenlő arányban;

c) a magánszemély társbérletet együttesen az általuk kizárólagosan használt lakóterületek arányában;

d) az a)–c) pontban felsoroltak helyett hozzájárulásukkal azok egyenesági rokonát, valamint örökbe fogadott gyermekét illeti meg.

(3) Társbérlet esetén a közösen használt lakóterületet a (2) bekezdés c) pontja szerinti arányban kell figyelembe venni.

(4) A bérleti jogviszony (1) bekezdés szerinti fennállása időtartamának megállapításakor

a) a 23/A. § (2) bekezdés és a 26. § szerinti cserelakás felajánlása esetén – ha a bérlet személye azonos – az érintett lakásra és a korábbi lakásra vonatkozó határozatlan idejű bérleti jogviszony időtartamát,

b) a bérleti jogviszony 32. § szerinti folytatójának minősülő személyek és jogelődjeik bérleti jogviszonyának időtartamát össze kell számítani.

(5) Az e rendelkezés hatálybalépésekor már fennálló bérlettársi jogviszony esetén az (1) bekezdés szerinti időtartam szempontjából minden bérlettárs tekintetében a bérleti jogviszonyt elsőként létesítő, vételi jog gyakorlására jogosult bérlet bérleti jogviszonyának időtartama irányadó.

(6) Az e §-ban szabályozott vételi jog jogosult általi gyakorlása esetén az önkormányzatot, továbbá az államot jogszabály alapján megillető elővásárlási jog nem gyakorolható.»

»46. § (1) Nem áll fenn vételi jog

a) az olyan önkormányzati lakásra, amely az önkormányzat 2021. január 1-jén hatályos döntése alapján bontásra kijelölt épületben van;

b) a bérletkijelölési és az ismételten gyakorolható bérletkiválasztási joggal érintett lakásra;

c) jogszabály alapján szolgálati vagy vállalati bérlakásnak minősülő, illetve szerződés alapján valamely feltétel bekövetkezéséig bérbe adott lakásra;

d) az elidegenítési és terhelési tilalommal terhelt lakásra;

e) a nyugdíjasházban, a garzonházban lévő lakásra;

f) a műteremlakásra, a szobabérlet házában lévő lakrésze.

(2) Az olyan önkormányzati lakásra, amely az önkormányzat 2021. január 1-jét megelőzően hozott döntése alapján már folyamatban lévő átalakítás, korszerűsítés, felújítás alatt álló épületben van, a vételi jog 2022. június 30. napját követően, illetve ha az korábbi, az átalakítás, korszerűsítés, felújítás befejezését követően gyakorolható.

(3) Nem gyakorolhatja vételi jogát a jogosult, ha e rendelkezés hatályba lépését megelőző egy évben három havi lakbért meghaladó bérleti díj tartozása állt fenn a bérbeadó felé.

(4) Nem gyakorolhatja vételi jogát a jogosult, ameddig adó- vagy adók módjára behajtandó köztartozása, a társadalombiztosítási alap javára teljesítendő tartozása, vagy a tulajdonos állam vagy önkormányzat felé bármilyen jogcímen lejárt és ki nem egyenlített tartozása áll fenn.

(5) A vételi jog jogosultja a vételi joggal érintett lakást a tulajdonjogát bejegyző határozat keltét követő négy éven belül nem idegenítheti el. A tilalomba ütközően megkötött szerződés semmis, az ilyen szerződésen alapuló bejegyzési kérelmet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 51. §-a szerint el kell utasítani.

(6) A vételi jog jogosultja tulajdonjogának bejegyzésével egyidejűleg az ingatlanügyi hatóság a lakásra elidegenítési tilalmat köteles négy évre az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezni.»

»47. § (1) Az e törvény 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. A közlés késedelméből eredő kárért a tulajdonos állam, illetve önkormányzat felel. A vételi jog jogosultja a forgalmi érték megállapítását a tulajdonos államtól, illetve önkormányzattól e rendelkezés hatálybalépését követő – vagy ha a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony időtartama e rendelkezés hatálybalépésekor az öt évet még nem éri el, úgy az öt év elteltét követő – egy éven belül kérheti, e határidőt követően benyújtott kérelme esetén vételi jogát nem gyakorolhatja.

(2) 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.

(3) A vételi joggal érintett lakás vételára a forgalmi érték

a) 80 százaléka, amennyiben a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama az egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 5 év és 15 év közötti;

b) 50 százaléka, amennyiben a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama az egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 15 év és 25 év közötti;

c) 15 százaléka, amennyiben a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama az egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában eléri vagy meghaladja a 25. évet.

(4) A (3) bekezdés a) és b) pontjától eltérően a vételi joggal érintett lakás vételára a forgalmi érték 35 százaléka abban az esetben, ha a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony a 29. § szerinti csere útján jött létre és a csere során tulajdonjogot cseréltek bérleti jogra.

(5) A vételár egy összegben való megfizetése esetén a jogosultat a vételárból további 5 százalék árengedmény illeti meg.

(6) A bérleti jogviszony (3) bekezdés szerinti időtartamának megállapításakor a 45. § (4) és (5) bekezdését alkalmazni kell.»

»48. § (1) Vételi jogát a 45. § szerinti jogosult a forgalmi érték közlésétől számított hat hónapon belül gyakorolhatja a tulajdonoshoz intézett egyoldalú nyilatkozattal. A joggyakorlást be kell jelenteni a lakás fekvése szerint illetékes fővárosi, megyei kormányhivatalnak (jelen alkalmazásában a továbbiakban: kormányhivatal).

(2) A vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozatnak tartalmaznia kell

a) az Inyvtv. 32. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti adatokat, illetve az Inyvtv. 32. § (1) bekezdés g) pontja szerinti nyilatkozatot;

b) az érintett lakás Inyvtv. 32. § (1) bekezdés c) pontja szerinti pontos megjelölését (település neve, helyrajzi szám) és a bejegyzéssel érintett tulajdoni hányadot;

c) a 47. § szerint közölt forgalmi értéket;

d) a 47. § alapján megállapított vételárat;

e) a vételár megfizetésének ütemezését, azzal, hogy legfeljebb huszonöt évi havonkénti egyenletes összegű részletfizetés határozható meg és a vételi jogot gyakorló nyilatkozat közlésétől számított nyolc napon belül legalább a vételár tíz százaléka egy összegben megfizetendő;

f) a vételi jog gyakorlására, a tulajdonjog megszerzésére irányuló feltétlen és visszavonhatatlan nyilatkozatot;

g) a jogváltozás jogcímét.

(3) Részletfizetés esetén az önkormányzatot, illetve az államot a vételár összegének erejéig a vételár megfizetésének biztosítására a teljes vételár megfizetéséig törvényes jelzálogjog illeti meg a lakásra. Az önkormányzat, illetve az állam a vételár teljes összegének részére történt megfizetésétől számított 30 napon belül köteles kiadni ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére alkalmas formában és mellékletekkel a jelzálogjog törléséhez – feltétlen és visszavonhatatlan – hozzájáruló nyilatkozatát.

(4) A (2) bekezdés szerinti nyilatkozathoz csatolni kell azokat az okiratokat, amelyekből a vételi jog gyakorlásának jogszerűsége megállapítható.

(5) A tulajdonos állam, illetve önkormányzat a (2) bekezdés szerinti nyilatkozatot és mellékleteit az átvételtől számított 15 napon belül köteles jóváhagyásra a kormányhivatal elé terjeszteni. Ha a tulajdonos szerint a vételi jog gyakorlásának valamely e törvényben meghatározott feltétele nem teljesül, a (2) bekezdés e) pontja szerinti első vételárrészlet hiánytalanul nem került megfizetésre vagy a vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozat hibás vagy hiányos, köteles erre vonatkozó indokolt írásbeli észrevételét a kormányhivatal részére a (2) bekezdés szerinti nyilatkozattal és mellékleteivel együttesen megküldeni.

(6) A kormányhivatal a nyilatkozatot, az esetleges észrevételt és a csatolt okiratokat megvizsgálja, és szükség esetén megfelelő határidő tűzésével hiánypótlásra hívja fel a nyilatkozattevőt, illetve a tulajdonost.

(7) Ha a kormányhivatal álláspontja szerint a vételi jog gyakorlása valamely e törvényben meghatározott feltételének teljesülése a hiánypótlásra történő felhívás után sem igazolt, a (2) bekezdés e) pontja szerinti első vételárrészlet a hiánypótlás során sem került megfizetésre vagy a vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozat a hiánypótlásra felhívás után is hibás vagy hiányos, a kormányhivatal a jóváhagyást megtagadja.

(8) Ha a kormányhivatal a jóváhagyást megadja, határozatával elrendeli a vételi jog jogosultja tulajdonjogának bejegyzését, a (3) bekezdés szerinti jelzálogjog bejegyzését, és a 46. § (6) bekezdése szerinti elidegenítési tilalom feljegyzését, és a bejegyzés iránt megkeresi az ingatlanügyi hatóságot.

(9) A kormányhivatal (8) bekezdés szerinti határozatot tartalmazó megkeresése alapján az ingatlanügyi hatóság határoz a vételi jog jogosultja tulajdonjogának bejegyzéséről, a (3) bekezdés szerinti jelzálogjog bejegyzéséről és a 46. § (6) bekezdése szerinti elidegenítési tilalom feljegyzéséről.«”

„2. § A Lakástörvény 50. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»50. § (1) Annak a bérlőnek a lakását, aki nyugdíjas vagy jogszabályban meghatározott nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátásban részesül, és az elővásárlási jogával nem él, a szerződésének fennállásáig harmadik személy részére csak a bérlő írásbeli hozzájárulásával lehet elidegeníteni.

(2) Annak a bérlőnek a lakását, aki nem él az e törvényben biztosított vételi jogával, amennyiben az érintett lakásingatlanra vonatkozó bérleti jogviszonya korábban nem szűnik meg, élete végéig csak a bérlő írásbeli hozzájárulásával lehet elidegeníteni.

(3) A (2) bekezdésben foglaltakat a 81. § (1) bekezdésével érintett, az állam tulajdonában álló lakásokra nem kell alkalmazni.«”

„3. § A Lakástörvény 51. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(1) Az első adásvételi szerződés megkötését, illetve az első forgalmi érték közlésére a 47. § (1) bekezdésben előírt határidő lejártát megelőzően az egy lakásos vagy az egy helyiségből (helyiségcsoportból) álló épület kivételével az épületet társasházzá kell alakítani. A társasházalapítás késedelméből eredő kárért a tulajdonos állam, illetve önkormányzat felel.«”

III.

- [19] 1. Az indítvány szerint a Törvény megjelölt rendelkezései azért ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, az épített környezet védelmére is vonatkozó visszalépés tilalmának elvével, mert a tárgybéli, világörökségi területen elhelyezkedő, műemléki védeltséget is élvező ingatlanokban található lakások értékesítését (vételi jog gyakorlása) nem köti az állam (közigazgatási szerveken keresztül gyakorolt) jóváhagyásához.
- [20] Az Alkotmánybíróság ennek megítélése körében először áttekintette a világörökségi területen lévő műemléki ingatlanok adásvételére vonatkozó szabályanyagot, ezt követően kitért a visszalépés tilalma kulturális örökségre vonatkozó elvének értelmezésére, végül elemezte, hogy a visszalépés tilalmának alkotmányos követelménye teljesül-e a támadott rendelkezések vonatkozásában.
- [21] A Törvény indítvánnyal támadott rendelkezései az Lt. állami és önkormányzati lakások elidegenítésére vonatkozó speciális rendelkezéseket tartalmazó Harmadik Részét érintik, mégpedig úgy, hogy a Törvény világörökségi helyszínen és védőövezetében található lakások estében meghatározott személyi kör tekintetében vételi jogot állapítanak meg, és rendelkeznek annak érvényesítésére vonatkozó alaki (eljárási) szabályokról.
- [22] Az állami, önkormányzati (tulajdonú) lakások egy része – korbéli sajátosságuk, vagyis az általuk esetlegesen képviselt történeti érték alapján – megkülönböztetett, vagyis kulturális örökség kategóriájába tartozó védeltséget élvez(het). Megjegyzendő, hogy hazánkban az állami tulajdonú műemlékek az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Vátv.) alapján kerültek önkormányzati tulajdonba (3–6. §).
- [23] 1.1. A hazai jogrendszerben az ingatlanok adásvételére vonatkozó általános szabályokat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kötelmi jogi része tartalmazza. E főszabálytól a jogalkotó valamely speciális jellemzővel rendelkező ingatlan esetében eltérő, illetve kiegészítő rendelkezést is alkothat. A műemlékekre vonatkozó speciális szabályalkotást indokol e területen az ingatlan valamely (történeti, esztétikai) értéke szerinti megkülönböztetés, vagyis az az eset, ha az adásvétel tárgyát képező ingatlan a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) valamely védeltségi kategóriájába tartozik.
- [24] A Kötv. szabályozási koncepciója szerint integrált védelmet valósít meg három tárgykör tekintetében: a műemlékekre, a régészeti örökségre, valamint az ingó kulturális javakra vonatkozóan. A Kötv. szabályai a magyar állam által védett kulturális örökségre vonatkoznak, ettől eltérő az úgynevezett világörökségi védeltség. Míg a Kötv. a magyar nemzet szempontjából jelentős értékek védelmére született, addig az emberiség egyetemes értékeinek védelmével összefüggésben a Vöt. rendelkezik. Utóbbi a Világörökségi Egyezmény végre-

hajtására jött létre, fő célkitűzése a világörökségi szempontok érvényesítése a kulturális örökségre vonatkozó szabályanyag megalkotása és végrehajtása során.

- [25] Hazánk a világörökségi területek védelmével, kezelésével összefüggő speciális jogi szabályozást alkotott, így a Világörökségi Egyezmény és annak kihirdetése mellett a Vötv. megalkotásával saját nemzeti szabályozás jött létre.
- [26] A Vötv. tárgyi hatálya kiterjed mind a világörökségi elismerést már élvező, mind pedig a világörökségi várományos területekre, utóbbiak esetében az elismerést biztosító eljárás folyamatban van.
- [27] A jogalkotó a Vötv. megalkotásával megteremtette a nemzeti és az egyetemes védettséget élvező kategóriák közötti átmenetet, hiszen a Vötv. 1. § (2) bekezdése szerint világörökségi vagy várományosi területté csak a korábban hozott miniszteri döntéssel, határozattal vagy a kulturális örökség védelméről szóló törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánított és ekként kulturális örökségi védelmet élvező műemléki érték vagy nyilvántartott régészeti lelőhely; vagy a természet védelméről szóló törvény erejénél fogva védett vagy a természet védelméről szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján védetté nyilvánított országos jelentőségű védett természeti terület, továbbá az országos jelentőségű védett természeti terület kijelölt védőövezete nyilvánítható.
- [28] Mindez azt jelenti, hogy a világörökségi védettség a hazai jogrendszerben meghatározott feltételek szerint védettséget élvező kulturális vagy természetvédelmi szempontból védett ingatlanokhoz kötődhet másodlagos jelleggel.
- [29] A Vötv. fogalomhasználatában szereplő kulturális örökség fogalma úgy határozható meg, mint olyan ingó, valamint ingatlan dolog, amelynek alapkritériuma, hogy történeti, művészeti, etikai vagy esztétikai értékkel rendelkezzen. Egyszersmind e kritériumok különböztetik meg a világban fellelhető egyéb ingatlantól, valamint ingó használati tárgytól a kulturális örökség fogalmi körébe tartozó értékeket.
- [30] Jelen ügy tárgya, vagyis az, hogy állami és önkormányzati lakások a kulturális örökség fogalmi körébe tartozó műemléki érték vagy műemlék kategóriájába tartozhatnak védettségük esetén, a nemzeti szintű védelmen túl az érték, az emberiség szempontjából meglévő jelentőségét pedig az UNESCO Világörökségi Bizottsága a világörökségi cím adományozásával ismerheti el, amely két kategória a Vötv. rendelkezései értelmében fedi egymást.
- [31] Az épített örökségi elemek védelme különböző lehet azok földrajzi kiterjedése és a védettséget elrendelő fórum alapján is. A védett tárgy jellege alapján a védelem kiterjedhet egyrészt egyedi építményekre, de kiterjedhet épületegyüttesekre és azok természetes környezetére is. A védettséget elrendelő fórumrendszer pedig lehet egyrészt a nemzeti védettséget elrendelő állam, amely kategórián belül további két alkategória: a nyilvántartásba vett műemléki érték és a védetté nyilvánított műemlék különíthető el, előbbi esetében a védettsége ténye egyedi hatósági döntéssel, utóbbi esetében pedig miniszteri rendeleten alapul. Ha pedig a védett tárgy értéke az emberiség szempontjából is kiemelkedő, akkor a világörökségi védettségről, vagyis nemzetközi védelmi szintről beszélhetünk.
- [32] 1.2. Az alapfogalmak áttekintése után az Alkotmánybíróság vizsgálta az e tárgyakra vonatkozó szabályozási koncepció jellemzőit abból a szempontból, hogy átruházásuk esetére milyen speciális előírások alkalmazandóak.
- [33] Előjáróban megjegyzendő, hogy a Kötv. védett műemléki értékekre vonatkozó szabályanyagát a világörökségi területeken is alkalmazni kell, a fenti fogalommagyarázat alapján.
- [34] Alapvetően a védett ingatlan kiemelkedő jelentőségének igazolásához fűződő szempontrendszernek való megfelelés képezi az állami védettség alapját, egyszersmind indokolja azt is, hogy a főszabálytól eltérő módon mehet végbe a műemléki ingatlanok (lakások) adásvétele.
- [35] A Kötv. amellett, hogy a kulturális örökség védelmének általános szabályait tartalmazza, az egyes elemekre vonatkozó speciális rendelkezéseket is megállapít, így önálló fejezetet szentel a műemlékeknek. A műemléki értékek kategóriáján belül elhelyezhető műemlékek megőrzése körében tartalmaz rendelkezéseket 1. a védett értékek fenntartására, 2. méltó használatára és helyreállítására, valamint 3. azok hasznosítására és tulajdonjogának átruházására vonatkozó jogügyletekre nézve.
- [36] A műemléki védettség alatt álló ingatlanok tekintetében a szabályozás érinti az ezzel összefüggő jogügyletek, ezen belül azok adásvétele speciális szabályainak meghatározását. A szabályozási rendszer alapján az állam két eszközzel garantálhatja a védett ingatlan értékének fenntartását az adásvételt követően is.
- [37] Az egyik ilyen eszköz az államot és/vagy önkormányzatokat megillető elővásárlási jog. A Kötv. 32. § d) pontja alapján a műemléki védettséget elrendelő miniszteri rendeletnek tartalmaznia kell az elővásárlási jogra nézve

előírást, ezen túl a műemlékeken fennálló elővásárlási jog részletszabályait a Kötv. 86. §-a tartalmazza. A Kötv.-t mint háttérszabályt egészíti ki a Vötv. 6/A. §-ának világörökségi területre vonatkozó rendelkezése. A magyar állam számára elővásárlási jogot állapít meg a világörökségi helyszínen található ingatlan tekintetében, ám ez nem vonatkozik a lakhatás céljára szolgáló rendeltetés szerinti jellegű épületet (különösen: lakás, lakóház), valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény szerinti földre (Lt. 6/A. §).

- [38] A másik állami garancia tulajdonosváltás esetén a védett érték megőrzésére az ügylet „jóváhagyásának” jogintézménye.
- [39] A Kötv. 44. §-a értelmében miniszteri jóváhagyás szükséges 1. az olyan jogügylethez, amelynek alapján a nemzeti vagyon körébe tartozó műemlék tulajdonjoga átruházásra kerül, vagy az egyéb módon kikerül a nemzeti vagyon köréből, vagy azon osztott tulajdon létesül, 2. az olyan jogügylethez, amely az állami vagyon körébe tartozó műemléket – a jogszabályban foglaltak szerint, közérdekből alapított használati jog, vezetékgig, szolgálgom kivételével – megterheli, biztosítékul adja, 3. az állami tulajdonban álló műemlék vagyonkezelőjének kijelöléséhez vagy annak megváltoztatásához, végül 4. vagyonkezelő hiányában az állami tulajdonban álló műemlék hasznosítására irányuló bármely jogügylethez.
- [40] E jóváhagyás a Kötv. 44. § (2) bekezdése szerint a jogügylet érvényességi kelléke, amely csak abban az esetben tagadható meg, ha a jogügylet a védettséget megalapozó értéket veszélyezteti, vagy az a védett érték egységes tulajdonosi szerkezetének kialakítását, egységes hasznosítását nem szolgálja. E hozzájáruló nyilatkozat a jogügyletekkel kapcsolatos ingatlan-nyilvántartási kérelem kötelező melléklete.
- [41] A Kötv. rendelkezésén túl az Lt. 55. §-a az állami vagy önkormányzati bérlakások és helyiségek elidegenítését hatósági hozzájáruláshoz köti (hozzájárulás elidegenítéshez). E szabályozási körbe tartoznak az Lt. 55. § (4) bekezdése szerint a műemléképületben lévő lakások vagy helyiségek, amelyeket a műemléki hatóság hozzájárulásával, a külön jogszabály rendelkezéseinek figyelembevételével lehet elidegeníteni. Ezzel az Lt. a Kötv.-ben található jóváhagyás jogintézményéhez képest műemléki védettséget élvező állami vagy önkormányzati lakások esetére speciális hozzájárulást tesz kötelezővé.
- [42] A Kötv., a Vötv., valamint az Lt. e pontban elemzett rendelkezései alapján megállapítható, hogy a Törvény világörökségi vagy várományosi helyszínen található bérlakásokra vonatkozó, vételi jogot megállapító rendelkezése, a védettség kettősségére tekintettel együttesen alkalmazandó.
- [43] Az Lt. 91/A. § 15. pontja szerint ugyanis műemléképületben lévő lakás: a külön jogszabályok alapján műemléknek nyilvánított épületben lévő lakás. A műemlék fogalmát pedig a Kötv. 7. § 15. pontja tartalmazza: olyan nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy e törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak.
- [44] A világörökségi és egyben műemléki védettséget élvező ingatlanokban található lakásokkal összefüggő bármilyen jogcímen történő tulajdonátruházáshoz/elidegenítéshez (nem csupán adásvételhez) előzetesen be kell szerezni az örökségvédelmi hatóság hozzájárulását.
- [45] Az elidegenítéshez való hozzájárulás a Ptk. 6:118. §-a szerinti jóváhagyásnak minősül, amely elmaradása esetén a szerződés nem válik hatályossá, a szerződés teljesítése tehát nem követelhető. Ha pedig az mégis megtörtént, akkor az érvénytelen szerződésre vonatkozó jogkövetkezményeket kell alkalmazni. Továbbá a Ptk. 1:5. § (2) bekezdése szerinti jogszabály által megkívánt nyilatkozat megtagadása esetén, ha ez nyomós közérdeket vagy különös méltánylást érdemlő magánérdeket sért, a bíróság a nyilatkozatot ítéletével pótolhatja, feltéve, hogy az érdeksérelem másképpen nem hárítható el.
- [46] A jogalkotó a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Övr.) örökségvédelmi (műemléki) hatóságként a fővárosi és megyei kormányhivatalokat jelölte ki.
- [47] 2. Az indítvány értelmében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő visszalépés tilalma azért merül fel, mert a vételi jogot telepítő Törvény a világörökségi területen álló műemléki ingatlanok teljes körét érinti, úgy, hogy az érintett lakások speciális jellegét a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, így azok állagának fenntartását az állam a tulajdonosváltás során nem garantálja.
- [48] Az Alkotmánybíróság ennek elbírálása során az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének általános értelmezéséből indult ki. Értelmezésében az Alaptörvény e rendelkezése alapvetően állami garanciát, kötelezettségvállalást tartalmaz, amelynek alapjogi oldalát a természetvédelem esetében az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése tölti meg tartalommal. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése „a public trust környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, amelynek lényege, hogy az állam a jövő

nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé e kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak e kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya így módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt. [...] A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan sui generis kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül [13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [14]].” [14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [22], [34]]

- [49] 2.1. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a visszalépés tilalmához fűződő gyakorlatát, majd áttért annak elemzésére, hogy az elv az épített környezet elemeihez tartozó műemlékek vételi jogával összefüggésben hogyan érvényesül.
- [50] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszalépés tilalmának elvét az egészséges környezethez való joggal összefüggésben dolgozta ki az Alkotmány hatálya alatt. Az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi tárgykörű, az Alaptörvény hatálybalépése előtt meglévő gyakorlata az alábbiak szerint jelen ügyben is felhasználható: „az Alkotmány 18. §-án alapuló érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatók az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését érintő alkotmányossági kérdések megválaszolásához” {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [81]}. A testület arra is rámutatott, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védelmi szintjét, hanem lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal a környezetvédelmi értékrendet és szemléletet továbbfejlesztette [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]; legutóbb megerősítette: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [26]].
- [51] Az Alkotmány hatálya alatt az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) máig ható dogmatikai megalapozottságát adta a környezethez való jogból következő állami kötelezettségek értelmezésének. Eszerint „a környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (ABH 1994, 134, 138) Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelezést jelenti. Ebben a tekintetben az „alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia” (ABH 1994, 134, 139). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134, 140) Kimondta továbbá azt is, hogy a környezethez való jog érvényesítése azt is megkívánja, hogy az „állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” {ABH 1994, 134, 141; összefoglalóan: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [81]}
- [52] Az Alkotmánybíróság szerint a visszalépés tilalmának lényege, hogy „az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen”, kiegészítve azzal, hogy „a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellenek, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” (ABH 1994, 134, 142).
- [53] Az Alaptörvényhez fűződő alkotmánybírósági gyakorlat az egészséges környezethez való jog és a P) cikk (1) bekezdésének együttes értelmezése során a következőket deklarálta.
- [54] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára rögzíti. Az Alaptörvény P) cikkéből pedig a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is

- következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkor tevékenységével szemben {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]–[32]}.
- [55] „A P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatív nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a »különnösen« kitételt), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezetti kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény »mindenki« – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92]}
- [56] Amíg az Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, és ezt elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte ki tartalommal, addig az Alaptörvény hatálybalépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata, miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}. A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi: a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, „hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen »a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg«” {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [87]}.
- [57] Az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7.) AB határozatában összefoglalóan mutatta be a *non derogation* elv alkotmányossági értelmezését. Megerősítette azt az értelmezést, miszerint a visszalépés tilalma az (egészséges környezethez való jog) alapjog alanyi oldalát képezi, korlátozhatósága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint ítéltető meg (Indokolás [42]). Az Alkotmánybíróság tehát rámutatott, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [94]}. A testület értelmezésében „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}
- [58] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszalépés tilalma nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül az irányadó alapjogi teszt alkalmazásával {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [95]}. A 4/2019. (III. 7.) AB határozatban lefektetett teszt szerint vizsgálendő, hogy 1. az indítványban előadottak az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e; 2. megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben; és ha igen, akkor 3. a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függvényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e (Indokolás [44]).
- [59] 2.2. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot későbbi gyakorlatában kiterjesztette az épített környezet védelmére is. A 27/1995. (V. 15.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a környezethez való jogból következik, hogy „az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető” (ABH 1995, 129, 134).
- [60] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében szinkronban értelmezve a műemlékek védelmére is kiterjed, a 3104/2017. (V. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) ugyanis így fogalmazott: „a műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat.” (Indokolás [40])
- [61] Az Abh2. szerint „a P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó köteletségévé teszi” (Indokolás [37]).

- [62] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló fenntarthatóság követelménye „az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket is új fejlődési perspektívába helyezheti” (Abh2., Indokolás [38]).
- [63] Az Abh2. hangsúlyozta az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettséget a műemlékek megőrzésére vonatkozóan. Amíg ugyanis az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján a környezethez való jogra visszavezetve vonatkoztatta a védettségi kötelezettséget a környezet épített elemeire, addig az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében e kötelezettség már önálló rendelkezésben jelenik meg. Így az Abh2. szerint „[a] nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki.” (Indokolás [39])
- [64] Az Alkotmánybíróság az intézményvédelmi garanciák mellett a fenntarthatóság követelményét is deklarálta a P) cikk (1) bekezdéséből következően, amelyen belül 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában kitért arra is, hogy a P) cikk (1) bekezdése védőhálójába tartozó ingatlanok esetében a tulajdonosi struktúra átalakítása milyen alkotmányos követelmények mentén lehetséges. Visszautalva az Abh1.-re, az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a „természetvédelmi célú kisajátítás törvényi alapjának megléte azonban nem jelenti azt, hogy védelmi kötelezettségének az állam ne tehetne más módon eleget. [...] Elvileg lehetséges az is, hogy a természetvédelmi szervek kezeléséből ismét magántulajdonosok használatába adják a védett területeket, mint ahogy lehetséges a védett és védelemre tervezett területek magántulajdonban, illetve magántulajdonosok kezelésében hagyása is; mindezekben az esetekben azonban a használók kötelezettségeit úgy meg kell szigorítani, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” (Abh1., ABH 1994, 134, 142; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [52])
- [65] A visszalépés tilalmát tehát az Alkotmánybíróság működésének kezdetén deklarálta a környezethez való jogból levezetve. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése az állam védelmi kötelezettségeinek tárgyköreit nevesítve immár feltünteteti a kulturális értékek védelmének kötelezettségét is. A környezethez való jogból következő visszalépés tilalmának elvét, valamint annak intézményvédelmi garanciáit az Alkotmánybíróság gyakorlata vonatkoztatta, átemelte a környezet azon épített elemeire is, amelyek különleges értékkel bírnak.
- [66] Az Alkotmánybíróság a természetvédelemmel összefüggésben bontotta ki a visszalépés tilalmának dogmatikáját az egészséges környezethez való jogból levezetve (vö. a határozat indokolásának III/2. pontjával, Indokolás [47] és köv.), jelen ügy tárgya azonban – illeszkedve a Törvény tárgyi hatályához – az épített környezet részét képező műemlékek védelmére vonatkozó állami garanciák meglétének vizsgálata, ezért a visszalépés tilalmának érvényesítése során a testület a környezetvédelmi alapjogi dogmatika figyelembevételével arra is kitért, hogy a „jövő nemzedékek számára történő megőrzés” állami kötelezettségéhez mely Alaptörvényben deklarált alapjog kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanis az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, környezetvédelemre vonatkozó állami kötelezettség alapjogi oldalát az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint töltötte meg tartalommal. A műemlékek védelme vonatkozásában ezen túl nyomatékkal értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a kulturális örökség megőrzéséhez fűződő állami kötelezettség fő célja egyrészt a jelenkor számára történő megismerhetővé tétel, másrészt a jövő nemzedékek számára megőrzés. Ezt alapul véve a kulturális örökség fogalmi körébe tartozó elemek vonatkozásában a fenti kötelezettség alapjogi tükröképe „kultúrához való jogként” is aposztrofálható, az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében deklarált művelődéshez való jog. Míg az államnak kötelezettsége [az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XI. cikk (2) bekezdéséből következően] a kulturális jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer kialakítása, addig az állampolgároknak joguk van azok igénybevételére. Vagyis a műemlék védettségi szintjére vonatkozó visszalépés vizsgálatakor értékelni kell, hogy a kulturális örökség megismeréséhez, az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdéséből következő alapjog és a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó állami garancia biztosított-e.
- [67] Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, a kulturális értékekre fennálló védelmi, fenntartó megőrzési állami kötelezettség maradéktalanul teljesül-e a Törvény támadott rendelkezéseivel összefüggésben.

- [68] 3. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján vizsgálta, hogy a Törvény indítvánnyal támadott rendelkezései vizsgálatát jelentenék-e az érintett műemlékek védettségének elért szintjében.
- [69] 3.1. Előjáróban az Alkotmánybíróság kitért a Törvény tárgyi hatályára, amelynek segítségével megállapítható, hogy a *non derogation* elvnek kell-e ebben a körben érvényesülnie.
- [70] A kulturális örökség elemei nem elsősorban használati értékük vagy gazdasági hasznosságuk miatt kiemelkedő jelentőségűek, hanem sokkal inkább egyediségük, eredetiségük, pótolhatatlanságuk és többségében művészeti értékük miatt. E fogalomból az is következik, hogy a kulturális örökség tárgya többnyire valamilyen műalkotás. Értékük meghatározása szempontjából speciális dolgoknak minősülnek. Különlegességük abban áll, hogy kettős jellegük van: egyrészt közkincsnek minősülnek, másrészt a tulajdonjog tárgyát képező, használható dolgoknak. Ebből következik, hogy az úgynevezett piaci értéken túl számos más értékforma jellemzi őket. Ezek közül kiemelkedő az úgynevezett eszmei érték, amely a történeti, művészeti, morális értékek sajátos ötvözetét fejezi ki, hiszen a kulturális örökség fogalmába tartozó javaknak a társadalom jelentőséget tulajdonít, amelyet az állam a védelem jogintézményével fejez ki. Az eszmei érték tehát a közérdek megjelenési formája, hangsúlyozza a közkincsjellegét, valamint kifejezi a társadalom megbecsülését.
- [71] Az eszmei érték fogalmának meghatározásáról és annak mibenlétéről a Kötv. a műemléki értéket definiáló 7. § 10. pontja tesz említést, a „kiemelkedő jelentőségű” fordulatot használva: műemléki érték ugyanis minden olyan építmény, történeti kert, történeti temetkezési hely vagy sajátos terület, valamint ezek maradványa, továbbá azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a magyar nemzet vagy más közösség hovatartozás-tudata szempontjából országos jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék alkotórészeivel, tartozékaival és beépített berendezési tárgyaival együtt. A kiemelkedő jelentőség világörökségi helyszínek esetében a Vötv. 2. § 1. pontja szerint a kiemelkedő egyetemes értékben keresendő, amely a világörökségi helyszín által megtestesített érték. Kivételessége és páratlansága miatt nemzetközi szempontból is kiemelkedő és egyedi kulturális örökségi, illetve természeti jelentőséggel bír, ennélfogva folyamatos megőrzése és védelme az egész emberiség, a jelen és jövő generációi számára kiemelkedő fontosságú. A világörökségi területek által megtestesített egyetemes érték létét UNESCO Világörökség Bizottsága fogadja el és jeleníti meg a védettség intézményében.
- [72] A jogalkotó – a világon szinte egyedülálló módon – a hazai jogrendszerbe beépítette a világörökségi védettség kategóriát. Mindezt nem a Kötv. rendszerébe elhelyezve tette, hanem önálló törvény megalkotásával fogalmazta meg azokat a garanciákat, amelyeknek a nagyobb földrajzi kiterjedésű, kulturális vagy természeti értékük miatt védett ingatlanok kezelésében alkalmazandóak. A világörökségi helyszínek sajátossága, hogy a környezet épített és természetes elemeinek védelmével egyidejűleg történik, például a kultúrtáj kategória esetében.
- [73] Az Alkotmánybíróság azt is értékelte, hogy jelen Törvény rendelkezései nem csupán a hazai védettséget élvező ingatlanokra, de egyetemes értéket képviselő kulturális elemekre is vonatkoznak.
- [74] Az UNESCO világörökség-mozgalmának célja, hogy a jövő számára megkönnyítse és elősegítse a múlt értékeinek megőrzését; tevékenysége különösen jelentős akkor, amikor környezeti katasztrófa, rombolás, megsemmisülés fenyegeti a védett kulturális vagy természeti értékeket, mozgalma ugyanis nemcsak a kulturális örökség, hanem a természeti környezet védelmére is irányul. A világörökségi helyszínné nyilvánítás fokozott figyelmet irányít az adott épített örökségre, tájra és megőrzésére. A világörökség védelméről szóló egyezményt elfogadó országok – a Világörökségi Egyezményben vállalt kötelezettségük alapján – kiemelten foglalkoznak az érték-megóvás, fenntartás, kutatás, felújítás kérdéseivel. E kötelezettségek elsődlegesen arra az Egyezményben részes államra hárulnak, amelynek a területén a védett elem található. Az Egyezmény szerint az államoknak minden tőlük telhetőt meg kell tenniük saját erőforrásaik teljes igénybevételével, illetve ahol szükséges, mindennemű olyan nemzetközi, különösen pénzügyi, művészeti, tudományos és technikai segítség és együttműködés felhasználásával, amely módjukban áll. Az államoknak a területükön elhelyezkedő természeti és kulturális örökség minél hatékonyabb és aktívabb védelme, megóvása, valamint bemutatása biztosításának érdekében – tőlük telhetőleg, saját körülményeiknek megfelelően tett intézkedésekkel – a legnagyobb mértékben törekedniük kell a következőkre: 1. olyan általános politikát alakítsanak ki, amely a közösség életében a természeti és kulturális örökséget jelentőségének megfelelően kezeli, és ezen örökség védelmét beépíti az átfogó tervezési programokba; 2. saját területükön – ott, ahol ilyenek még nincsenek – hozzanak létre egy vagy több, a természeti és kulturális örökség védelmére, megóvására és bemutatására szolgáló szervezetet olyan személyi állománnyal, amely rendelkezik a rá háruló feladatok ellátását biztosító eszközökkel; 3. tudományos és műszaki tanulmányokat és kutatásokat fejlesszenek ki, valamint dolgozzanak ki olyan operatív módszereket, amelyek alkalmassá teszik

az államot a kulturális és természeti örökséget fenyegető veszélyek elhárítására; 4. tegyék meg a megfelelő jogi, tudományos, műszaki, igazgatási és pénzügyi intézkedéseket, amelyek ezen örökség kijelöléséhez, védelméhez, megóvásához, rendbehozatalához és helyreállításához szükségesek; 5. segítsék elő a természeti és kulturális örökség védelmével, megőrzésével és bemutatásával foglalkozó nemzeti vagy regionális képzési központok alapítását és fejlesztését, és kutatásokat ösztönözzenek e területen.

- [75] A Törvény érintett rendelkezései a műemléki védettséget élvező, világörökségi területen található lakások vételi jogára vonatkozik. Mivel az Abh2.-ben foglaltak alapján az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló környezetvédelemben érvényesülő visszalépés tilalmának követelménye a műemlékvédelem körében is érvényesülő alkotmányos elv, így az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján az indítvánnyal támadott Törvény tárgyára vonatkozik, és alkalmazandó a visszalépés tilalmának elve.
- [76] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a visszalépés tilalmának elvét az – Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető – állami védettség léteéhez kötötte, így fogalmazott: „Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell” (Abh2., Indokolás [40]). Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság jelen ügyben azt is értékelte, hogy a Törvény az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdéséből következő alapjog gyakorlására vonatkozik-e. Mivel a Törvény vizsgált rendelkezései nem érintik a tárgybeli ingatlanok műemléki védettségét, és nem vonatkoznak a műemléki védettség szintjének megváltoztatására, így nem befolyásolják a Kötv.-ben és az Övr.-ben biztosított, műemlékek általános védelmére és fenntartható használatára vonatkozó előírásokat sem. Ennek megfelelően a Kötv. 28. §-ában felsorolt, műemlékvédelem általános (állami) feladataira vonatkozó állami kötelezettségeknek a jövőben is érvényesülniük kell. Így biztosítani kell többek között a műemlékekre vonatkozó tudományos alap kutatások és oktatás, szakirányú szakképzés, ismeretterjesztés előmozdítását.
- [77] Továbbá a vételi jog gyakorlását követően is eleget kell tenni az épület jellegéből adódó speciális építésügyi előírásoknak, amelyek gyakorlása, felügyelete a közigazgatási szervezetrendszeren belül lévő szakigazgatási (műemlékvédelmi) hatóságok hatáskörébe tartozik, mivel az érintett épület minősítése az alapja (és nem a tulajdonos személye) a védettséget biztosító és a jogrendszerben műemlékekre vonatkozóan létező, alkalmazandó anyagi és alaki eljárások aktiválásának.
- [78] A vételi jog telepítése során az Lt. 55. § (4) bekezdésében foglalt hatósági hozzájárulás megfelelő forma ahhoz, hogy az állam közigazgatási szervein keresztül vizsgálja, hogy a vételi jog jogosultja a műemléket annak jellege szerint fogja-e megőrizni a jövőben. Önmagában tehát a műemléki lakásokra alapított vételi jog nem eredményezi az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti védettségi szintben való visszalépést [vö. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [52]].
- [79] Ezért az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.
- [80] 3.3. Vizsgálata során az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatával azonos módon – mindvégig szem előtt tartotta ugyanakkor az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő elővigyázatosság és a megelőzés elvét [Abh1., ABH, 1994, 134, 140–141; 4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [74]].
- [81] „Az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is.” [13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [14]]
- [82] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló állami intézményvédelmi kötelezettség a műemlékek hasznosítására is vonatkozik. Az alaptörvényi és nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségéből származó alkotmányos kívánság, hogy a műemléki védettséget élvező ingatlanok értékesítése (hasznosítása) során az állam megfelelő garanciákkal biztosítsa, hogy a műemlék védettségi szintjének megfelelő kezelésbe kerül a tulajdonosváltást követően is. Különösen lényeges garancia ez a tárgybeli lakások esetén, amelyek zöme első alkalommal kerül ki az állami/önkormányzati tulajdonból.
- [83] A védettségi szint fenntartásánál műemlékek esetében alkotmányos kívánság – különösen, ha ahhoz nemzetközi, világörökségi védettség kapcsolódik –, hogy a szabályozás ne csupán a megőrzésre (konzerválásra) és az azt ellenőrző, engedélyező szervekre, hanem az egyéb – közjogon kívüli – jogügyletekre is vonatkozzon.

- [84] A Kötv. önálló fejezetben tartalmazza a műemlékek általános védelmére (fenntartására, használatára) vonatkozó szabályokat, az Övr. pedig ehhez rendelten részletezi a szakmai védelem garantálásához szükséges anyagi és alaki szabályokat, valamint szól a műemléki hatóságok kijelöléséről.
- [85] A fenntartás és használat tekintetében a Kötv. a Ptk.-hoz képest többlétszabályokat ír elő. E többlétszabály nem a tulajdonjog részjogosítványainak kiegészítését jelenti, hanem a tulajdonjogból fakadó kötelezettségek betartásának szabályait tartalmazza. Nem elegendő például a műemlékek esetében csupán a jól ismert, általánosan előírt rendeltetésszerű használat követelményének eleget tenni. A tulajdonjogi részjogosítványok közül a Kötv. a használathoz fűződő jogot emeli ki, és ehhez kapcsolódó kötelezettségként nevesíti a fenntartási kötelezettséget. Ez is jelzi, hogy a műemlékek tulajdonosai e jogukból fakadóan több kötelezettséggel találják, találhatják szemben magukat.
- [86] Összhangban az épített környezet elemeinek fenntartására vonatkozó általános szabályozással, a fenntartás alapkötelezettsége a műemlék tulajdonosára hárul. Nem minden esetben lehet azonban megelégedni a meglévő állapot fenntartásával, hiszen a műemlékek védelmének lényeges eleme a műemléki értékek megőrzése is. A Kötv. 41. §-a értelmében a műemlékek fenntartásáról és jókarbantartásáról a tulajdonos, illetve a tulajdonosi jogok gyakorlója köteles gondoskodni. A műemlékeket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani. E fenntartási és jókarbantartási kötelezettség kiterjed a műemlék sajátos értékeit képező építészeti, képző- és iparművészeti alkotórészeire és tartozékaira is. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből eredő követelmény, hogy a törvényi – fenntartásra vonatkozó – kötelezettségnek való megfelelést jogszabályban meghatározott, egyedileg vizsgálható feltételek érvényesítésével igyekezzen garantálni. A Kötv. 42. § (1) bekezdése szerint, ha a műemlék tulajdonosának személye, lakóhelye, tartózkodási helye ismeretlen, a műemlék állagmegóvásáról vagy jókarbantartásáról – a tulajdonos költségére – a hatóság gondoskodik, vagyis az érték megőrzésére vonatkozó állami kötelezettség a magántulajdonban álló műemlékek esetében is mögöttes módon fennáll.
- [87] 3.4. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő kötelezettség tehát, hogy az állam a műemléket érintő (hasznosításra, ezen belül elidegenítésre vonatkozó) jogügyletek esetében is építsen be olyan garanciákat, amelyek hozzájárulnak a védelmi szint fenntartásához. Jelen esetben ennek formáját az Lt. 55. § (4) bekezdése a „hozzájárulás” jogintézményével deklarálja, amelynek tartalmára nézve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a vizsgált Törvény által telepített vételi jog érvényesítése során, a műemléki hatóság annak feltételeként vizsgálja a kulturális örökség védelmének szempontjait.
- [88] Az alkotmányos követelmény szerint a műemléki és világörökségi védettséget élvező lakásokat érintő vételi jog gyakorlásával összefüggő döntéshozatal során a hatóság a kulturális örökség védelmének szempontjait ne rendelje más szempontok alá, hanem egyedileg vizsgálja, hogy a vételi jog gyakorlása érinti-e a műemlék jövő nemzedék számára történő megőrzéssel egyidejű fenntartható használatát.
- [89] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti követelmény, hogy a műemléki lakások vételi jogának gyakorlására vonatkozó szabályok alkalmazása során a Törvény és az Lt. 55. § (4) bekezdése együttes alkalmazásával garantálja az állam, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.
- [90] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó fenti alkotmányos követelményt állapított meg.

IV.

- [91] 1. A köztársasági elnök indítványában az Alaptörvény XIII. cikkének megsértésére is hivatkozott, amelyet egyrészt arra alapoz, hogy az önkormányzat tulajdonát a Törvény által terhelő vételi jognak a közérdekűsége és szükségessége nem megalapozott. Másrészt az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmét a tulajdonkorlátozás arányosságának, így tartalmilag az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti értékarányosság megsértésére hivatkozással is állította.
- [92] 2. E körülmények vizsgálatakor az Alkotmánybíróság nem tekinthet el a szabályozás célját meghatározó – a jogalkotó által a Törvény indoklásában is hivatkozott – történeti előzmények áttekintésétől, és a tárgyi azonosság okán nem hagyhatja figyelmen kívül azt sem, hogy az Abh.-ban – amelynek 2012 utáni alkalmazhatóságát az Alkotmánybíróság számos határozata megerősített {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [26]; 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [34]} – foglalkozott az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanokat terhelő vételi jog alkotmányosságának kérdésével.

- [93] 2.1. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság összefoglaló jelleggel az alábbiakat állapította meg: „Az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása olyan jogalkotási folyamat keretében ment végbe, amelynek lezárásaként értékelendő az Lt. hatálybalépése. [...]

Az önkormányzatok tulajdonszerzésének folyamatát a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény [a továbbiakban: Ötv.] indította el. Az Ötv. 107. § (1) bekezdése rendelkezett az állami tulajdonban lévő vagyontárgyaknak arról a köréről, amelyek az önkormányzatok tulajdonába kerültek. E bekezdés e) pontja értelmében ilyen vagyontárgynak minősültek a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében lévő állami bérlakások. E lakások közül a tanácsi kezelésben lévők az Ötv. 107. § (2) bekezdése szerint a törvény erejénél fogva (*ex lege*), annak hatálybalépése napján (1990. szeptember 30-án) önkormányzati tulajdonba kerültek.

Megállapítható, hogy az önkormányzati lakások és helyiségek köre szélesebb az Ötv. 107. § (2) bekezdésében meghatározottnál. Az ezt meghaladó vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adása érdekében az Ötv. 107. § (3) bekezdése értelmében külön törvény megalkotása volt szükséges. Az egyik ilyen külön törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Vátv.), amelynek 1. § (1) bekezdése szerint a megszűnt tanács által alapított ingatlankezelő vállalat kezelésében álló lakóépület, valamint vegyes rendeltetésű és nem lakás céljára szolgáló épület, a bennük lévő állami bérlakások és állami tulajdonú nem lakás céljára szolgáló helyiségek, a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel – a más állami szerv által kezelt épületrész kivételével – a települési önkormányzat tulajdonába kerülnek. [...]

A Vátv. 2. § (7) bekezdés úgy szól, hogy az önkormányzati tulajdonba kerülő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elosztására, bérletére, bérére és elidegenítésére vonatkozó szabályokat külön törvény állapítja meg. A (8) bekezdés értelmében pedig a lakások és helyiségek elosztása és elidegenítése, illetve bérlete és bére tárgykörében a helyi önkormányzat – a (7) bekezdésben említett törvény keretei között – a helyi sajátosságok érvényesítése érdekében rendeletet adhat ki. A Vátv. 2. § (7) bekezdésében említett külön törvény az Lt. [...]

Az Lt.-nek a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésére vonatkozó szabályai – a törvény harmadik és negyedik része – a jogalkotó szándéka szerint lezárják a »tulajdoni rendszerváltásnak« az ingatlanokra vonatkozó részét, megteremtve a piaci viszonyokhoz igazodó lakásgazdálkodás jogi feltételeit és megszüntetve a bérlakásrendszer ellentmondásait. (Lásd a törvény preambulumát)

Az Alkotmánybíróság már a kárpótlással kapcsolatos határozataiban is hangsúlyozta, hogy kizárólag a vizsgált törvény egyes rendelkezései alkotmányosságáról foglалhat állást, a szabályozási koncepciót a törvény szövegétől függetlenül nem minősítheti. [28/1991. (VI. 3.) AB határozat, 15/1993. (III. 12.) AB határozat] Az Lt.-ben megtestesülő lakáspolitikai és tulajdonbaadási célkitűzések köréből is csak azok törvényi megvalósításának alkotmányossága lehet az alkotmánybírói vizsgálat tárgya. [...]

Az önkormányzatok a volt állami lakásokat az Ötv.-vel, illetve a Vátv.-vel tulajdonba kapták. A tulajdon átszállását tekintve egyik törvény sem hagy kétséget: »a törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napján a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek« a felsorolt vagyontárgyak. [Ötv. 107. § (2) bekezdés, illetve Vátv. 2. § (2) bekezdés.]

A Vátv.-vel átadott lakásokat és nem lakás céljára szolgáló helyiségeket az önkormányzatok a Vátv. 2. § (7), (8) és (9) bekezdésében meghatározott teherrel – az akkor hatályos elidegenítési szabályok továbbélése mellett – szerezték meg.

Az önkormányzatoknak nem volt és nincs alanyi joga arra, hogy meghatározott tulajdoni tárgyakat vagy a tulajdont meghatározott feltételekkel szerezzék meg (1582/B/1990. AB). Az önkormányzatok tulajdonnal való ellátása az állami tulajdonból ingyenes szerzés volt, amelyre érvényesek a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban az ilyen tulajdon megterhelhetőségéről mondottak. [...]

Az Lt. az önkormányzatokra nézve súlyosabbá tette a lakáselidegenítés terheit ahhoz képest, ahogy az önkormányzatok a tulajdont megszerezték.

Az Lt. szerinti vételi jog súlyosabb megterhelése az önkormányzati tulajdonnak, mint a 32/1969. (IX. 2.) Korm. rendeletben szabályozott »vásárlási jog«. Noha voltak bírói ítéletek, amelyek a vásárlási jogot úgy értelmezték, hogy azt az ingatlant, amelynek elidegenítését a jogosult kezdeményezte, az önkormányzatnak ki kell jelölnie elidegenítésre, ez az értelmezés eseti és vitatott maradt. Ezzel szemben az Lt.-ben megadott vételi jog egyértelmű és vitathatatlan.

Súlyosabb terhet jelent az Lt. az elidegenítés ellenértékét tekintve is. A 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet alapján a lakások legmagasabb vételára a forgalmi érték 25–70%-a lehetett, azaz a felső határ 70%, szemben

az Lt. szerinti maximum 50%-kal. (Nem lakás céljára szolgáló helyiségek esetén a korábbi 80% helyett az Lt. 60%-ban határozza meg a vételár felső határát.) A rendelet szerint a részletfizetés engedélyezése nem volt kötelező, az Lt. szerint igen.

- [94] A vételi jog természetét tekintve különbözik az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kisajátítástól. A 16/1991. (IV. 20.) AB és a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat értelmében a vételi jog – akár szerződésen, akár törvényen alapul – nem tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, vagyis korlátozása. A tulajdonváltozás ugyanis attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. A vételi jog törvénnyel való alapítása rendkívül súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, hiszen, ha a jogosult él vételi jogával, a tulajdon átszáll rá. A tulajdonjogot tehát nem vesztí el a kötelezett a törvény erejénél fogva (mint a törvény általi kisajátításnál), de a jogosult egyoldalú aktusával szemben, amellyel az a tulajdonátszállásról rendelkezik, nincs ahhoz hasonlítható bírói felülvizsgálati lehetőség, mint a (szintén törvényen alapuló) egyedi, igazgatási határozattal való kisajátítás esetében. A vételi jog gyakorlásának jogszerűsége tehát bíróság előtt nem vitatható, s csak a körülmények jelentős változása elvének alkalmazása nyújthat szabadulást rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben a tulajdonosnak. A tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírósági vizsgálata pótolhatja; s ez az Lt.-vel alapított vételi jog alkotmányossági vizsgálatát az önkormányzatok helyzetének egyéb súlyosbodása nélkül is szükségessé teszi.” (Abh., ABH 1993, 373, 376–379)

- [95] 2.2. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a fenti megállapításokat alapul véve végezte el az Lt. akkori indítványokkal támadott rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát, és a következő főbb megállapításokat tette: „A törvényhozó jogosult tehát a lakások elidegenítését szabályozni; az önkormányzat a Vátv. alapján átszállt lakásokon eleve a rendelkezési jog eme korlátozásával szerzett tulajdont. [...] Az önkormányzati lakástulajdon sajátosságai – keletkezése, alanya, tárgya, funkciója, a törvényi szabályozás módja – alkotmányosan indokoltá tehetik az elidegenítési kötelezettség jogszerűségének elismerését, de csak az adott ügyhöz igazodó kompenzáció mellett.

Az, hogy az elidegenítésről való rendelkezést a törvényhozó fenntartotta magának, fogalmilag is azzal jár, hogy az állam a tulajdont azzal a teherrel adta át az önkormányzatnak, hogy az átadott tulajdon állagának védelméért nem vállalhatott garanciát. A fenntartás alapján az önkormányzatoknak számolniuk kellett azzal az állami lakáspolitikával, amely őket a lakások elidegenítésére készíti. Ennek a vételi jog megadása kétségtelenül egyenes, súlyos és jogilag közvetlenül megragadható formája. A lakások magánkézbe juttatásának állami politikáját tette kétségtelenné az erre vonatkozó hatályos szabályok életben tartása is – a módosítási lehetőség kifejezett érintetlenül hagyásával. [...]

A lakások törvényen alapuló vételi joga és tulajdonvédelme az Lt.-ben a vételi jog időtartamának jelentős meg rövidítésével és az értékgarancia érvényesítésével alkotmányosan összhangba hozhatók.

A törvényhozó viszonylag nagy szabadsággal szabályozhatja a lakásgazdálkodással összefüggő kérdéseket. A lakáspolitikát megállapítása, a lakáshoz jutás, a lakásbérlet feltételeinek megállapítása a jogalkotó kötelessége és hatásköre. Alapvető szociális kérdés a lakástulajdon és lakásbérlet feltételeinek szabályozása is. Ennek során tekintetbe veendő, hogy a bérlő számára a bérlakás lényegében ugyanazt a funkciót látja el, mint a lakástulajdon; s ennek megfelelően a bérlőnek a bérlet biztos és tartós fennállásához fűződő érdeke adott esetben alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő vagyoni jognak minősülhet. Az állami lakáspolitikára tartozik, hogy a lakáskérdés megoldását milyen arányban építi a magántulajdonban álló lakásokra, illetve a köztulajdonban álló bérlakásokra. Ennek az arálynak a megváltoztatása is rá tartozik. A lakásbérleti jog tulajdonjoggá való változtatása esetén azonban a korábbi tulajdonos tulajdonvédelmét is érvényesíteni kell, s csakis a konkrét helyzet körülményei dönthetik el ennek alkotmányos lehetőségét.

A törvényen alapuló vételi jog felhasználása a tulajdonosváltásra nem eleve és minden körülmények között alkotmányellenes, de nem is eleve alkotmányos. [...]

A lakások biztosításával kapcsolatos feladatoknak az a része, amelyet korábban az állami bérlakásrendszerrel oldottak meg, ezeknek a lakásoknak önkormányzati tulajdonba adásával az önkormányzatokhoz került, míg a lakáspolitikát továbbra is kormányzati és törvényhozói hatáskörben maradt. A lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legemlékeztető életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében.

Ennek megfelelően az Lt. esetében további szempontok indokolják a korlátozás szükségességét. [...]

A lakásrendszer piaci alapokra helyezése, a lakásvagyon privatizációja a gazdasági rendszerváltás része. [...] A vételi jog alapította súlyos teher alkotmányosságához azonban a tulajdonkorlátozás szükségessége, illetve önmagában vett közérdekű volta nem elegendő. Az önkormányzatok ugyanis tulajdonosává váltak a volt állami bérlakásoknak, s ennek jelentőségét nem csökkentheti, hogy a lakáspolitikai elképzelése szerint a végső cél a lakások magántulajdonba adása volt. Ezt a célt már csak a tulajdonba adásból fakadó alkotmányos kötöttségek figyelembevételével lehet elérni. [...]

Ha tehát az önkormányzatok tulajdonosi jogainak korlátozása a vételi joggal a lakástulajdon vonatkozásában alkotmányosan megengedhető is, részleteiben vizsgálandó, hogy a korlátozás megfelel-e az arányosság követelményeinek.

A vételi jog önmagában súlyos teher. Ha a jogosult nem is él a vételi jogával, ez a jog a lakásra elidegenítési tilalmat jelent. Az a bizonytalanság, hogy a bérlők öt évig évente jelenthetik be vételi szándékukat, rendkívül megnehezíti az önkormányzat számára a lakásgazdálkodást. Ha a jogosult él vételi jogával, az önkormányzat elveszíti a lakás tulajdonjogát. A vételi jog tehát a tulajdon olyan korlátozása, mely eshetőlegesen a tulajdonjog megszűnéséhez vezet. E teher súlya miatt az Lt. által megnyitott ötéves határidő aránytalanul hosszú. Ez az egyik oka az Lt.-ben szabályozott vételi jog alkotmányellenességének.

Mivel a vételi jog, gyakorlása esetén, a tulajdon elvesztésével jár, a közérdek és tulajdonelvonás arányossága megköveteli a kártalanítást. A vételi jog csakis az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos. Ezért az Lt. szerinti kártalanításnak közel kell állnia a klasszikus kisajátításhoz alkotmányosan megkövetelt teljes kártalanításhoz; azzal, hogy az egyéb feltételeket, így az azonnaliságot az ügy természetének megfelelően szabályozzák. Az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást illetve kártalanítást kell kapnia, hogy vagyonában az az érték megmaradjon, amelyet a Vátv.-vel neki átadott lakások képviseltek.

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)

- [96] 3. Jelen ügyben, csakúgy mint az Abh.-ban, azt kell eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az Lt. szerinti, az önkormányzat tulajdonába tartozó lakásokat terhelő vételi jog – a sajátos történeti előzményekre is figyelemmel – a tulajdonhoz való jog szempontjából az Alaptörvénnyel összhangban áll-e. Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény hatálybalépését követő, önkormányzati tulajdonra vonatkozó, jelen ügy eldöntése szempontjából releváns gyakorlatát.
- [97] 3.1. A 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a tulajdonhoz való jogot tartalmilag megegyező megfogalmazásban tartalmazta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése is. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozatai az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmaztak, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. Az Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. A jelen ügy kapcsán megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jogot, mint alapjogot, az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is garantálja, így a tulajdonhoz való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság által korábban tett megállapítások továbbra is irányadónak tekinthetők.” (Indokolás [49])
- [98] Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban, idézve az Abh.-ban foglaltakat rámutatott a következőkre: „A tulajdonhoz való jog [...] alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. [...] A tulajdon »elvonása« alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése. [...] Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.” (ABH 1993, 373, 379–380) A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegét vizsgálva a 481/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az „nem a tényleges tulajdon-

szerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképessé teszi (ABH 2002, 998, 1002).” (Indokolás [50]) „A kifejtettek szerint a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól.” (Indokolás [51])

- [99] 3.2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt, önkormányzatokat is megillető tulajdonhoz való jogra vonatkozóan legutóbb a 8/2021. (III. 2.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh4.), korábbi gyakorlatára is hivatkozva kifejtette, hogy „[a]z Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismerve mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. 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 tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi.” (Indokolás [126]) „Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálja, »a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.«” (Indokolás [126])
- [100] 3.3. „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 szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép, amely nem más, mint az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás. Mindebből az következik, hogy alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni.” {23/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [16]–[17], legutóbb: 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]}
- [101] 3.4. „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 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.” (Abh4., Indokolás [130])

- [102] 3.5. Az Alkotmánybíróság a nemzeti vagyon átruházásának alkotmányossági vizsgálatakor ugyancsak figyelemmel van az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti, a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó alaptörvényi korlátokra, így az értékarányosság követelményére is [36/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [56]].
- [103] 4. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja értelmében az önkormányzatok számára garantált a tulajdonosi jogállás, amely a tulajdonosi jogok teljességével párosul, amit az önkormányzatok az állammal [lásd például: 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [47]–[54]], más önkormányzattal [lásd például: Abh4., Indokolás [124]–[157]] és a (magán)személyekkel szemben is érvényesíthetnek. Az önkormányzati tulajdon tehát az előbbiekkal szemben is alkotmányos védelemben részesül, jóllehet az önkormányzatokat tulajdonosként kiemelt védelem nem illeti meg. Az önkormányzatok tulajdonosi jogállása kettős köztársaságban érvényesül. Egyrészt tulajdonosi jogait kizárólag törvény keretei között a helyi közügyek intézése érdekében gyakorolhatják, tehát ez helyi szintű köztársaságot jelent, ami a helyi közösség viszonylatában érvényesül. Másrészt az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest – fokozott védelmet biztosít a nemzeti vagyonnak és garanciákat rögzít az ezzel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. 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.
- [104] 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. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Ez a rendelkezés a biztosítéka annak, hogy az önkormányzat tulajdona mint nemzeti vagyon ne mindenfajta korlátozás nélkül legyen elidegeníthető, hanem csak törvényben meghatározott célból, főszabályként az értékarányosság követelményét érvényesítve. A követelmény figyelembevétele alól törvény kivételt tehet, de ilyen esetben igazolásra szorul, hogy a tulajdon átruházása annak a nemzeti vagyonban való megtartásával és hasznosításával összemérhető közérdeket szolgál. A törvényalkotó és az önkormányzatok is tehát e kettős korlát szem előtt tartásával rendelkezhetnek a nemzeti vagyon felett. Ezek a közcélú alaptörvényi korlátok az önkormányzatok felelős gazdálkodásának garanciái, amelyek között az önkormányzatok tulajdonosi jogait gyakorolhatják.
- [105] A fentiek alapján, amikor az Alkotmánybíróság az önkormányzat tulajdonába tartozó nemzeti vagyon átruházását megalapozó vételi jogra vonatkozó jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát végzi, akkor nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy e tulajdoni korlátozásra mindenekelőtt a jogalkotó által megfogalmazott kivételes célból kerülhet sor. A nemzeti vagyon átruházását érintő jogszabály megalkotásakor azonban a törvényalkotónak tekintettel kell lennie e lehetőség kivételes jellegére, és arra is, hogy a szabályozás mögött meghúzódó jogalkotói célnak e kivételességet a nemzeti vagyonra vonatkozó Alaptörvényben megfogalmazott követelmények maradéktalan teljesülése mellett igazolnia kell.
- [106] 4.1. E vizsgálathoz az Alkotmánybíróságnak át kellett tekintenie, hogy a Törvény milyen jogalkotói célt fogalmazott meg. A Törvény általános indokolása szerint a jogalkotó egyrészt szem előtt tartja a közérdek érvényesülése körében azt, hogy a magyar állampolgárok, családok minél szélesebb körben szerezhessenek lakástulajdont. A módosítás által bevezetendő új szabályok megteremtik annak a lehetőségét, hogy azok is saját tulajdonú lakáshoz juthassanak, akiknek arra egyébként nem lenne lehetőségük, tekintettel a lakáspiacon az utóbbi években bekövetkezett rendkívüli áremelkedésre is. A forgalmi értékhez képest kedvezőbb vételár mellett további kedvezménnyel illeti meg azon bérlőket a vételi jog, akik bérleti jogviszonya már több éve fennáll. A jogalkotó a vételár meghatározásakor a bérleti jogviszonyban töltött idővel arányosan határozta meg a kedvezmény mértékét, amellyel azt kívánta érvényre juttatni, hogy minél hosszabb ideje bérlő az adott személy, annál kisebb a lehetősége annak, hogy a jelenlegi piaci viszonyok között saját tulajdonú ingatlanhoz juthasson. A Törvény emellett továbbra is biztosítja az anyagilag nehéz helyzetben lévő állampolgárok számára a lakásbérlet lehetőségét, amennyiben vételi jogukkal nem tudnának élni, amelyhez további garanciális szabályok is bevezetésre kerülnek.
- [107] A Törvénnyel másrészt a jogalkotó egy történetileg előállt helyzetet is orvosolni kíván. A rendszerváltozást követő szabályozás alapján az önkormányzati és állami tulajdonú lakások bérlőinek egy szűk köre nem vehette meg az általa lakott bérleményt. A módosítás által bevezetett szabályok azt kívánják többek között biztosítani,

hogy azok, akik az 1990-es években hozott korlátozások miatt nem élhettek vételi jogukkal, most hasonló feltételekkel tehessék ezt meg, mint korábban a velük hasonló helyzetben lévő bérlők országszerte.

- [108] A Törvény 1. §-a e célok megvalósulásának érdekében három alanyi kört határoz meg a vételi jog jogosultjaként: a) akik bérleti jogviszonya a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésekor 5 év és 15 év közötti, b) akik bérleti jogviszonya a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésekor 15 év és 25 év közötti, c) akik bérleti jogviszonya a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésekor a 25 évet meghaladja. Ezen alanyi körök között pedig a vételi joggal érintett lakás vételárát illetően tesz további különbséget. A Törvény részletes indokolása alapján a jogalkotó azokat a feltételeket tekintette e körben irányadónak, amelyek alapján a most érintett bérlőkkel hasonló helyzetben lévő, korábban vételi jogot szerző bérlők vételi joggal élhettek az 1990-es években kialakított – törvényi és önkormányzati – szabályok szerint. A már 1996 előtt is bérleti joggal rendelkezők tekintetében a Törvény a forgalmi érték 15%-át tekinti irányadónak a vételár megállapításakor. Azoknak a bérlőknek az esetében, akik később szerezték meg az érintett lakások bérleti jogát, a Törvény magasabb vételár mellett teszi lehetővé a vételi jog gyakorlását. A kedvezményes vételár indoka esetükben a jelentős időtartamú bérlői jelenlét alatt a lakásra fordított költségek elismerése.
- [109] A Törvény indokolása szerinti fenti szempontokat megerősítve az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére küldött tájékoztatásában hangsúlyozta azt is, hogy a vételi jog gyakorlásából korábban kizártak esetében lakhatásuk szempontjából hátrányos helyzet alakult ki. Az így bérleti jogviszonyban maradók a lakásaikról – tipikus esetben évtized óta – a tulajdonos gondosságával gondoskodnak, jelentős összegeket fordítanak felújításra, miközben a tulajdonosi helyzet biztonságát a korábbi tulajdoni rendezésből való kizárásuk nem tette számukra lehetővé. Az értékgarancia érvényesülésének körében az igazságügyi miniszter hivatkozott továbbá néhány megyei jogú város szabályozási megoldására az önkormányzati bérlakások elidegenítését illetően, ahol a Törvényben meghatározottakhoz hasonló vételárkedvezmények kerültek meghatározásra.
- [110] 4.2. A köztársasági elnök indítványában a jogalkotó által megfogalmazott, a nemzeti vagyon átruházásra vonatkozó, az Alaptörvény által megkövetelt kivételességet alátámasztó indokok helytállóságának hiányára hivatkozott. Egyrészt álláspontja szerint a vételi jog alapításának közérdekűségére és szükségességére több mint huszonöt évvel később történő hivatkozás nem megalapozott, különösen mivel az időmúlás következtében vélhetően más jogosultakról és a privatizációból egyébként is eredetileg kizárt lakásokról van szó. Másrészt a köztársasági elnök véleménye szerint a vételár összegének megállapítása, pontosabban annak csökkentése szempontjaként a hosszabb idejű bérleti jog figyelembevétele önmagában is vitatható, hiszen a hosszabb ideje a piaci árhoz képest lényegesen kisebb bérleti díjat fizető bérlőknek a lakások karbantartásával, felújításával kapcsolatban nem merültek fel költségeik, azokat a közpénzből gazdálkodó – állami vagy önkormányzati – tulajdonos viselte. Amennyiben mégis a bérlő fizette, akkor megtérítették számára, vagy lakbérmérséklésként beszámíthatta. A bérleti jog időtartama szerinti vételárcsökkentésnek – álláspontja szerint – tehát nincs észszerű indoka. Hasonlóképpen nem alapozhatja meg a forgalmi érték 65%-ának elengedését a tulajdonjog bérleti jogra való cseréje sem.
- [111] 4.3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a jogalkotó által a Törvény szabályozási megoldásának indoklásul előadottak részben ellentmondásosak, és csak részben alkalmasak arra, hogy a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó, az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt, az átruházás céljához kötött kivételes jelleget alátámasszák.
- [112] 4.4. A Törvény a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó kivételszabályt egyrészt az 1990-es években zajlott lakásprivatizációból kimaradtak helyzetének a rendezésével indokolja. Az Lt. előtt a lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet alapján az állami, önkormányzati lakás bérleti joga a tulajdonjoghoz közel álló jogosítványokat biztosított a bérlők számára, az önkormányzatok terhére. Ezt a helyzetet az Lt. abba az irányba mozdította el, hogy a bérlők jogosítványai és a volt tanácsi lakások bérbeadóinak jogai között más egyensúly jött létre, a helyzet a tervgazdaság elosztási, árszabályozási rendszeréből a piaci szabályozás irányába mozdult el, vagyis jellemzően a bérlők hátrányára, a bérbeadó előnyére, különösen a bérleti díjak meghatározását illetően vagy a bérlakásnak a nem a bérlők számára történő elidegenítése megnyílása után. Előtte a lakbérekről, továbbá az albérleti és ágybérleti díjakról szóló 45/1982. (X. 7.) MT rendelet központi jogszabály volt, amely az árak megállapításának akkori rendszerének része volt. A vételi joggal nem élő bérlők

vagy a vételi jog alól kivett lakások bérlői azzal számolhattak hosszabb távon, hogy bérleti jogviszonyuk a piaci bérleti joghoz közel álló joggá alakulhat át.

- [113] E történetileg előállt, a bérlők között indokolatlanul különbséget eredményező helyzetet orvosolva a Törvény lehetőséget biztosít az 1990-es években alkalmazott feltételekhez hasonló módon való tulajdonszerzésre, azonban a Törvény a jogalkotó által megfogalmazott céllal csak az egyik alanyi kör esetében koherens, mégpedig azoknál, akiknek a bérleti jogviszonya a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésekor a 25 évet meghaladja. Ezen alanyi kört tekintve ugyanis a jogalkotó meghatározta a nemzeti vagyon átruházásnak kivételes célját, az értékarányosság érvényesülése körében pedig – ahogy arra tájékoztatásában az igazságügyi miniszter is kitért – az Lt. 1994. január 1-jei hatálybalépése előtti, az állami és önkormányzati tulajdonú lakások értékesítésekor irányadó szabályokra volt figyelemmel, annak érdekében, hogy a történeti előzmények miatt előállt indokolatlan különbségtételt kiküszöbölje.
- [114] 4.5. A jogalkotó a Törvény indokolásában a másik két alanyi kört érintő szabályozási megoldásnak az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt kivételes jellegét ugyanakkor nem igazolta. Egyrészt a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 25 évnél nem régebben bérleti jogviszonnyal rendelkezők esetében nem áll fenn a korábban tulajdonszerzőkhöz mérten indokolatlanul különbséget eredményező helyzet, másrészt az értékarányosság alóli kivételek körében a jogalkotó olyan szempontok figyelembevételére hivatkozott, amelyek, ahogy arra az indítványozó is hivatkozott, nem kellően alátámasztottak. Éppen az okozna a bérleti jogviszonyban élő magyar állampolgárok között indokolatlan különbséget, ha a jogalkotó önmagában azért engedné kedvezményes vételi jog alapján tulajdonhoz jutni a bérlők egy részét, mert azok a Törvény tárgyi hatálya alatt álló lakások bérlői. Az indokolásban megfogalmazott általános érvek, amelyek szerint minél hosszabb ideje bérlő az adott személy, annál kisebb a lehetősége annak, hogy a jelenlegi piaci viszonyok között saját tulajdonú lakáshoz juthasson, valamint hogy a lakáspiacon bekövetkezett rendkívüli ár-emelkedésre tekintettel a bérlőknek egyébként nem lenne lehetőségük saját tulajdonú lakáshoz jutni, olyan megállapítások, amelyek valamennyi, akár az állammal, akár más magánszeméllyel kötött szerződés alapján bérleti jogviszonyban álló magyar állampolgár helyzetére igazak lehetnek.
- [115] Az igazságügyi miniszter tájékoztatásában felhívott, egyes megyei jogú városok szabályozási megoldásai önmagukban nem igazolják, hogy a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó kivételesség követelménye és az értékgarancia megtartottnak minősül.
- [116] 4.6. Mivel a 25 évnél nem régebb óta bérleti jogviszonyban állók esetében a jogalkotó nem igazolta a nemzeti vagyonba tartozó önkormányzati lakások átruházásának kivételes célját, és az értékarányosság követelményekor figyelembe vett szempontok sem igazolhatók, ezért a Törvény ezen alanyi kört érintő rendelkezései esetében nem lehet eltekinteni az értékarányosság alkotmányossági követelményének teljesülésétől.
- [117] Amennyiben a jogalkotó ezen alanyi körök esetében is lehetővé kívánja tenni a nemzeti vagyon körébe tartozó önkormányzati tulajdonban álló lakások vételi jog alapján való elidegenítésének lehetőségét, úgy az Lt. szerinti ellenértéknek meg kell felelnie az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése által megkövetelt értékarányosság követelményének, amely pedig nem más, mint a nemzeti vagyon értékével arányban álló ellenszolgáltatás. Az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást kell kapnia, hogy vagyonában az azzal arányban álló érték maradjon meg, amelyet a tulajdonában álló lakások képviseltek. Az értékgarancia nyújtásának módját a törvényhozó alakítja ki. 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 értékarányosság elve érvényesüljön.
- [118] 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.
- [119] 4.7. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 1. §-ában foglalt 47. § (3) bekezdés a) és b) pontjai, valamint 47. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenesek, ezért nem léphetnek hatályba.

- [120] 5. Az indítványozó szerint az azonnaliság és az értékgarancia elvét sérti a kártalanítás elhúzódása folytán a vételi jog jogosultjának a részletfizetés ütemezésére biztosított egyoldalú jogosultsága is.
- [121] 5.1. Az Lt.-nek a Törvény 1. §-a által megállapított új 48. § (2) bekezdés e) pontja szerint a vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozatnak tartalmaznia kell a vételár megfizetésének ütemezését, azzal, hogy legfeljebb huszonöt évi havonkénti egyenletes összegű részletfizetés határozható meg, és a vételi jogot gyakorló nyilatkozat közlésétől számított nyolc napon belül legalább a vételár tíz százaléka egy összegben megfizetendő. A szabályozás nem rendelkezik kamatfizetési kötelezettségről.
- [122] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban úgy foglalt állást, hogy „[m]ivel a vételi jog, gyakorlása esetén, a tulajdon elvesztésével jár, a közérdek és tulajdonelvonás arányossága megköveteli a kártalanítást. A vételi jog csakis az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos. Ezért az Lt. szerinti kártalanításnak közel kell állnia a klasszikus kisajátításhoz alkotmányosan megkövetelt teljes kártalanításhoz; azzal, hogy az egyéb feltételeket, így az azonnaliságot az ügy természetének megfelelően szabályozzák. Az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást illetve kártalanítást kell kapnia, hogy vagyonaiban az az érték megmaradjon, amelyet a Vátv.-vel neki átadott lakások képviseltek.” (Abh., ABH 1993, 373, 387)
- [123] 5.2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben folytatott vizsgálat során figyelembe vette az Lt.-nek a hatályos, a vizsgált kérdéssel tartalmilag összefüggésbe hozható szabályait is. Az Lt. 49. §-a szerint a jelen ügyben vizsgált szabályozáshoz hasonló jogosultakat az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került önkormányzati, illetőleg az állami lakásra, más személyt megelőző elővásárlási jog illeti meg. Az Lt. hatályos 53. § (1) bekezdése szerint, ha a lakást az e törvény alapján az arra jogosult vásárolja meg, részére – kérelmére – legalább tizenöt évi részletfizetési kedvezményt kell adni. Ha a jogosult kéri, a szerződés megkötésekor a megállapított vételár legfeljebb húsz százaléka egy összegben való megfizetése köthető ki. Az első vételárrészlet befizetése után fennmaradó hátralékra a havonta fizetendő részleteket egyenlő mértékben kell megállapítani. Az Lt. 53. § (3) bekezdése ugyanakkor hozzáteszi, hogy az eladó a szerződés megkötésekor a vételárhátralékra kamatot köthet ki. A kamatfizetés melletti részletfizetési lehetőséget eredetileg a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1994. évi XVII. törvény iktatta be, amely törvény éppen az Abh. nyomán került elfogadásra, és az abban foglalt elveket figyelembe véve határozta meg az elidegenítés új szabályait. A Törvény előterjesztői indokolása rögzítette, hogy „[a] részletfizetés mellett sem csökkenhet azonban az a vagyoni érték, amelynek az elidegenítést követően az önkormányzat tulajdonában kell maradnia. A vagyoni érték megőrzése érdekében a javaslat az önkormányzat döntésére bízta a kamat kikötését és a kamat mértékének megállapítását.”
- [124] 5.3. Tekintettel arra, hogy az érintett lakásoknak a törvényen alapuló elővásárlási joggal rendelkezők általi megvásárlása esetén a hatályos szabályozás sem követeli meg feltétel nélkül a vételárnak az azonnali megfizetését, önmagában az a körülmény, hogy részletfizetés lehetőségét a jelen ügyben vizsgált törvény is biztosítja, nem jár az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti értékgarancia követelményének sérelmével. Ugyanakkor az akár huszonöt évi, kamatmentes részletfizetési lehetőség igénybevétele – abban a körben, amelyben az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdéséből következő értékarányosságnak érvényesülnie kell – nem felel meg a követelménynek. A kamatmentes részletfizetés egyoldalú jogának biztosítása ugyanis az értékgarancia követelményét már önmagában azért is sérti, mert a hosszú fizetési időszak során az eladóhoz befolyó vételárrészletek összegének jelenértéke nem elhanyagolható mértékben elmarad a lakóingatlanok a vételi jog gyakorlásakor számított vételárától.
- [125] 5.4. Ez azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelenti azt, hogy ne létezne alkotmányos megoldás a törvény által kitűzött célkitűzések megvalósítására. A lakásvásárlások természetéhez hozzátartozik, hogy jelentős forrásigényük miatt a vevők jellemzően nem tudják az ingatlan vételárát az adásvétel időpontjában önerőből egy összegben megfizetni. Az önerő és a vételár közötti különbség – a lakásvásárlás esetén általánosságban és a jelen szabályozással érintett körben is – azonban egyrészt áthidalható piaci alapú – akár az állam által is támogatott – lakáshitel segítségével. Ilyen esetben a vételi joggal terhelt lakás eladója a tulajdon átruházásakor hozzájut a (kedvezményes) vételár teljes összegéhez, az azonnaliság követelménye formailag is teljesül (ennél fogva az eladó javára törvényes jelzálogjog bejegyzésére sincs szükség). Az arányosság követelménye

másrészt biztosítható olyan módon is, ha a jogalkotó – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – lehetővé teszi a részletfizetést, az eladó vagyoni értékének megőrzését biztosító kamatfizetési szabályok előírása mellett.

- [126] 5.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 1. §-ában foglalt 48. § (2) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenes, ezért nem léphet hatályba.

V.

- [127] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, ezért a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [128] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [129] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [130] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló intézményvédelem körében kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyértelműen kimondja, hogy a „természeti erőforrások [...], valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.
- [131] Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit [...] olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa” (Indokolás [28]). Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy

az Alaptörvény e cikkéből következően „a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása” (Indokolás [33]). Ez a követelményrendszer tehát lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a védett környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.

- [132] Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért következetes abban a kérdésben, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.” {Abh1., ABH 1994, 134, 140–141; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}
- [133] Összegezve a fentieket, úgy gondolom, hogy az Alaptörvény P) cikkének védelmi körében meghatározó jelentősége van a megelőzés elvének. A műemlékvédelmi szempontok értékelése ezért kiemelten fontos érdek a hatósági eljárásban, mert ezen szempontok figyelmen kívül hagyása vagy nem megfelelő értékelése visszafordíthatatlan károsodásokhoz vezethet.
- [134] 2. Az Alkotmánybíróság a 3/2019. (III. 7.) AB határozatban rámutatott arra, hogy az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítania a jogszabály hatókörét (Indokolás [80]).
- [135] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdésén alapuló jogkövetkezményt jellemzően akkor alkalmazza, amikor a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága a szabályozásban rejlő jogalkalmazási bizonytalanságok miatt kérdéses. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, vagyis meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelnie {lásd részletesen: 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [71]}.
- [136] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem csak akkor állapít meg alkotmányos követelményt, ha az indítvánnyal érintett szabályhoz jogalkalmazási bizonytalanság tapad. Hanem akkor is, ha a norma alaptörvény-ellenességének a vizsgálata körében olyan jogértelmezési kérdés tárható fel, amely a későbbi jogalkalmazást kiszámíthatatlanná teheti. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás kiszámíthatósága és előreláthatósága érdekében alkotmányos követelmény keretében teszi egyértelművé a támadott norma alaptörvény-konform értelmezését {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [80]}. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat {15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [137] 3. A fentiek alapján úgy gondolom, hogy az alkotmányos követelmény megfogalmazása indokolt volt. Egyrészt azért, mert kifejezésre juttatja az Alaptörvény P) cikkéből fakadó speciális védelem jellegét, vagyis azt, hogy már a hatósági eljárásban törekedni kell a kulturális örökség visszafordíthatatlan károsodásának megelőzésére. Másrészt a jogalkalmazó számára egyértelművé teszi, hogy a műemlékvédelmi szempontok kiemelt alkotmányos garanciának minősülnek, amelyeket nem rendelhet egyéb szempontok vagy érdekek alá.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [138] A határozattal egyetértek. A rendelkező rész első pontja azonban részben eltérő indokolással támasztható alá véleményem szerint.
- [139] 1. Az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmének mikéntjét a jelen ügyben alapvetően az határozza meg, hogy hárompólusú jogviszonyról van szó. A törvényalkotó ugyanis a nemzeti vagyonba tartozó önkormányzati lakásokra a bérlők javára vételi jogot vezetett be, ami az önkormányzatok tulajdonjogát normatív közjogi aktsal terhelte meg, hiszen az önkormányzatok az érintett lakások feletti tulajdonosként való rendelkezési jogukat elvesztették. A bérlő egyoldalú döntésével elvonhatja azok tulajdonjogát a Törvényben meghatározott áron, akár a Törvényben meghatározott részletfizetés egyoldalú alkalmazásával. A törvényalkotó, a helyi önkormányzatok és a magánszemély bérlők viszonylatában kell tehát értelmezni a köztársasági elnök indítványában exponált azon alkotmányjogi problémát, hogy az önkormányzatok tulajdonát, konkrétan lakásvagyonát, amely a nemzeti vagyonba tartozik, miként oltalmazza az Alaptörvény.
- [140] E probléma lényege nem magánjogi, hanem közjogi természetű jogviszonyra vezethető vissza. Mennyiben áll hatalmában a törvényalkotónak a fentiek szerinti sérelmezett szabályokkal megterhelni az önkormányzat sajátos jellemzőkkel rendelkező vagyonát? Következésképpen a vizsgálat nem arra irányul, hogy az önkormányzatok milyen alkotmányos védelemben részesülnek abban a magánjogi jogviszonyban, amelyben a vételi jogot gyakorolni kívánó bérlővel állnak majdan horizontális viszonyban.
- [141] 2. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati tulajdon védelmét két szempontból közelítette meg az elmúlt időszakban. Az egyik a klasszikus alapjogi védelem, aminek konkrét eszköze a tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk), a másik pedig az önkormányzati autonómia védelme, ami a tulajdonosi hatásköröket oltalmazza [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont]. A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt az álláspontot foglalta el, hogy az „Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése [...] 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. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak [...]” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]} Az előbbi ügyben a tulajdonjogi sérelmet tartalmazó panaszselem visszautasítását azzal indokolta a testület, hogy az indítvány „az önkormányzati autonómia sérelmét vetette fel, de [...] indokolása kifejezetten a tulajdonjog sérelmére épült” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [37]}.
- [142] Az Abh4.-ben az indítvány lehetővé tette a tulajdonhoz való jog (Indokolás [124]–[157]) és az önkormányzati tulajdonosi autonómia (Indokolás [158]–[174]) állított sérelmének az érdemi vizsgálatát is. Előbbi esetében a közérdekségi-arányossági tesztet tekintette irányadónak az Alkotmánybíróság. Utóbbinál a kiürítési mércét alkalmazta, „melynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát [mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja] törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki” (Indokolás [162]).
- [143] Ezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság úgy tart járhatónak két különböző elvi alapon nyugvó utat – amely egyébként ugyanoda, az önkormányzati tulajdon védelméhez vezet –, hogy gyakorlata még nem ad kellő irányutatást az autonómián és az alapjogon alapuló védelem dogmatikai különbségeiről. Véleményem szerint ennek a tükrében értékelhetők – akár a jelen eljárásban is – azok az indítványozói bizonytalanságok és esetlegességek, amelyek a sérülni vélt alaptörvényi rendelkezések megjelölését és a hozzájuk kapcsolódó indokolást jellemzik. Ebben az eljárásban tehát nem tartom indokoltnak az indítványhoz kötöttségen alapuló szigorú megközelítést, elbírálást.
- [144] 3. Ahogyan a jelen határozat többségi indokolása tartalmazza, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja törvény keretei között a tulajdonosi jogok teljességével ruházta fel az önkormányzatokat, amely a törvényalkotóval szemben teremti meg az önkormányzati tulajdonosi autonómia alkotmányos védelmének az alapját. Ugyanakkor az önkormányzatokat tulajdonosként kiemelt védelem nem illeti meg, és az önkormányzati tulajdont – a többségi indokolásban írtak szerinti – kötöttségek jellemzik. Az egyik kötöttséget a jelen határozat

indokolásának IV.4. pontjában (Indokolás [103] és köv.) megjelölt célhoz kötöttség (a helyi közügyek intézése) jelenti, a másik pedig az a mellőzhetetlen sajátosság, hogy az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése az önkormányzati tulajdont a nemzeti vagyon részeként deklarálja. Ezért annak átruházására az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében rögzített kritériumok, egyebek mellett és fő szabályként az értékarányosságra figyelemmel kerülhet csupán sor.

- [145] Akkor, amikor az önkormányzati tulajdon az önkormányzati autonómia megóvása érdekében szorul alkotmányos védelemre a törvényalkotóval szemben, a fentiekben bemutatott két út közül a hatásköri védelmet tartom járhatónak. Nem látom megalapozottnak azt, hogy az Alaptörvény XIII. cikkének általános tartalmát a többségi indokolás közvetlenül az önkormányzati tulajdonra vonatkoztatja ebben az esetben. Az Alaptörvény nem hagy kétséget afelől, hogy az önkormányzatokat meghatározott körben autonómia illeti meg. Az autonómia kereteit az Alaptörvény hatáskörcsoportként definiálja a 32. cikk (1) bekezdésében, amely hatáskörök az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok védelme alatt állnak. Ezek a hatáskörök az önkormányzatok számára „Alaptörvényben biztosított jogok” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]}. Az önkormányzat tulajdonosi hatásköre a tulajdon tárgyát képező vagyontömeg felett teszi lehetővé az önkormányzati cselekvés anyagi alapjaként a döntéshozatalt. Az autonómián alapuló oltalom körét a vertikális hatalommegosztás rendszerében értelmezve olyan szélesre kell húzni, hogy az önkormányzat a tulajdonosi jogok teljességéről dönhessen.
- [146] Az autonómia védelmén keresztül vezethető le a rendelkező rész első pontja abban a hárompólusú jogviszonyban, amelyet fentebb jellemeztem. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés bevezető mondatrészében lefektetett fordulat szerint a helyi önkormányzat „törvény keretei között” gyakorolhatja hatáskörét, a törvény alkotmányosságának vizsgálata pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Eszerint az alkotmányos védelemnek az ad értelmet, hogy a törvényhozó által kijelölhető keretet behatárolja maga az Alaptörvény, és azt eljárásaiban érvényre juttatja az Alkotmánybíróság. Az önkormányzati tulajdonosi autonómiát a törvényalkotó kivételes esetekben korlátozhatja a törvényi keretek alakításával, de ki nem üresítheti, hiszen a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja a tulajdonosi jogok teljességét biztosítja az önkormányzatok számára. A nemzeti vagyon védelme oldaláról pedig a törvényalkotó „törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembe vétele mellett” dönthet a nemzeti vagyon átruházásáról [Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdés második fordulata]. Ebben az ügyben a törvényalkotó egyetlen esetkörben tudta megalapozottan és egyidejűleg igazolni az önkormányzati autonómia korlátozásának indokoltságát és azt, hogy fennáll a kivételtétel lehetősége: ez pedig a legalább 25 éve bérleti jogviszonnyal rendelkezők esetében volt így azon okoknál fogva, amelyeket a többségi álláspont kifejtett ebben a határozatban (lásd a határozat indokolásának IV/4.4. pontját, Indokolás [112] és köv.). A tulajdonosi autonómia kiüresítésének szintjét az előbbi korlátozás nem érte el.
- [147] 4. Mindezek alapján támogattam a rendelkező rész első pontját, hiszen az az általam körvonalazott indokolással is levezethető volt.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

- [148] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [149] A tulajdoni rendszerváltozás meghatározó döntése szerint Magyarország – szakítva a magyar jog régi hagyományaival – nem törekedett a tulajdonviszonyok helyreállítására, ehelyett változatos jogi megoldásokkal bontotta le az állami tulajdont. E folyamat része volt az önkormányzati (tanácsi) bérlakások bérlői számára biztosított vételi jog, mellyel kedvezményes áron élhettek. A folyamat egésze óhatatlanul méltánytalanságok sorával járt, nemcsak azért, mert a korábbi bérlemények kiutalásával kapcsolatos visszasságok következményei ezzel utólag felértékelődtek, hanem azok tekintetében is, akik mindvégig önerőből gondoskodtak lakhatásukról – nem beszélve az egykori tulajdonosokról, akik számára csak a kárpótlás jelentett erősen részleges orvoslást tulajdoni sérelmükre.
- [150] A bérlakások bérlői számára törvényileg biztosított, kedvezményes áron érvényesíthető vételi jog csak a rendszerváltozás egyedi körülményei között értékelhető, és ekként nem minősült alkotmányellenesnek. A jelen határozat nyomán a Törvény megnyithatja a lehetőséget arra, hogy azok, akik a sajátos lakásprivatizációból az 1990-es években kimaradtak, az egykorihoz hasonló feltételekkel vehessék meg bérleményüket, amit méltányossági szabályként el tudok fogadni. E körön túl figyelembe kell venni, hogy az önkormányzati bérlakások eladásának kettős korlátja van: a tulajdonost köti a nemzeti vagyonnal történő felelős gazdálkodás kötelezettsége (csak értékarányosan válhat meg tulajdonától), a törvényhozónak pedig tiszteletben kell tartania a helyi önkormányzat tulajdonjogát.
- [151] A fentiekre és arra tekintettel, hogy megfelelő garanciákkal a magántulajdonban álló kulturális örökség védelme is biztosítható, a határozatot támogattam.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

- [152] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [153] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával és a hozzá tartozó indokolással.
- [154] 1. Egyértelmű véleményem az, hogy a jelen ügyben a testület által vizsgált, az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény sem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése (a határozat indokolásának III. része, Indokolás [19] és köv.), sem az Alaptörvény XIII. cikke (1) bekezdése (az indokolás IV. része, Indokolás [91] és köv.) tekintetében nem alaptörvény-ellenes. Ez utóbbi alaptörvényi rendelkezésre vonatkozóan tehát egyetértek az indítványnak a rendelkező rész 3. pontjában történt elutasításával, de azzal is, hogy a határozat a rendelkező rész 2. pontjában a jogalkalmazás számára irányt mutató értelmezési jogkövetkezményként kifejezésre juttatja az indokolásban részletezett alkotmányos követelményt.
- [155] 2. A határozat rendelkező részének 1. pontjában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 1. §-ában foglalt egyes, ott felsorolt rendelkezések alaptörvény-ellenesek. Az érintett rendelkezések egyrészt a hosszabb távú bérleti jogviszonnyal rendelkező bérlőknek adott vételi kedvezmény mértékére, illetőleg a részükre

biztosított részletfizetési lehetőségek időtartamára és ütemezésére, másrészt pedig a nyugdíjas- és szociális ellátásban részesülő bérlőknek az elidegenítéssel összefüggésben nyújtott egyéb törvényi kedvezményekre vonatkoznak.

- [156] Az alaptörvény-ellenesség megállapítása valamennyi esetben az elidegeníthetőség értékgaranciájának hiányát jelöli meg az adott rendelkezés alaptörvény-ellenessége indokául. Ez az indok azonban úgy kiindulópontjában, mint az indítvány további kezelésében számos jogilag vitatható megállapításra, illetőleg indokolásra épül. Ezek közül egyesek önmagukban is a negatív vizsgálati eredmény meghatározó okozóinak tekinthetők, míg mások a többivel együtt hatásukban vezettek az – álláspontom szerint – megalapozatlan, illetőleg jogilag téves alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására a határozat 1. pontjában felsorolt törvényi rendelkezések esetében. Az itt hivatkozott leglényegesebb, számomra elfogadhatatlan megállapítások és indokolási elemek a következők.
- [157] 2.1. Mindenekelőtt elfogadhatatlan az indokolás kiindulópontja a határozat indokolásának IV/1. és 4. pontjában (Indokolás [91] és köv. és Indokolás [112] és köv.), amelyek a közérdekű és szükséges, de aránytalan tulajdonkorlátozást mint az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmét tartalmilag összekötik az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti értékarányosság megsértésével. Teszi mindezt azért, hogy az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanokra vonatkozó vételi jog alkotmányossága megítélése vizsgálatához szilárd alaptörvényi alapokhoz jusson. Alkotmányjogilag vitatható, nem kellően megalapozott ugyanis az önkormányzati tulajdonnak az Alaptörvény XIII. cikke sérelmeként kezelni azt a tényt, hogy törvény ne rendelkezhetne az állami tulajdonban lévő, műemléki jellegű, korábban elidegeníthetetlen önkormányzati bérlakások esetében a bérlőket, illetőleg a jogszerűen helyükbe lépő személyeket megillető vételi jogról, hiszen az ebben a kérdésben való döntés az Országgyűlés, végrehajtása pedig a Kormány hatásköre. Következésképpen kizárólag a XIII. cikkre alapozott alaptörvény-ellenesség a jelen ügyben fogalmilag képtelenség, mivel az önkormányzat vagyonának feladathoz kötöttsége folytán a vételi jog alapján elidegenített műemléki ingatlanokat illetően az önkormányzatnak az értékesítés után nincs tovább feladata és hatásköre, így nem lehet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésén alapuló tulajdonon alapuló sérelme sem {vö. 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [49]}.
- [158] Ugyanakkor – figyelemmel az alkotmánybírósági eljárás indítványhoz kötöttségére és gyakorlatára – kellő alappal vitatható a nemzeti vagyonnal kapcsolatos alaptörvényi rendelkezések bevonásának jogszerűsége a vizsgálatba, mivel azok sérelmére a köztársasági elnök nem hivatkozott.
- [159] Megjegyzem mindazonáltal, hogy feltéve, de meg nem engedve, hogy indokolt és jogilag is megengedhető lenne a vizsgálat kiterjesztése a hivatkozott alaptörvényi szabályokra, mindez akkor sem biztosíthatna az Alaptörvény 38. cikk számára alapjogi jelleget. Következésképpen az ennek az alaptörvényi cikknek a (3) bekezdésében a nemzeti vagyon elidegeníthetősége esetére megkövetelt értékarányosság hiányossága egy adott konkrét esetben legfeljebb törvényességi problémát vethetne fel, az alaptörvényesség szintjét nem érné el.
- [160] 2.2. Hasonlóképpen kifogásolható a határozatnak egy másik kiinduló álláspontja, az, amely a jelenlegi helyzetre is az 1993–94. évi alkotmánybírósági döntések elvi tartalmát tartja irányadónak és alkalmazandónak. Ez a téves és megalapozatlan álláspont alapvetően abban jut kifejezésre, hogy a határozat az Lt. szerinti lakásprivatizáció vizsgálatára épülő alkotmánybírósági gyakorlat, benne mindenekelőtt az állami kötelezettségek dogmatikai megalapozásának tartott Abh1. alapján vizsgálja az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [92] és köv.) a jelen ügyben az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanokat terhelő vételi jog alkotmányosságának kérdését. Mindez tehát azt jelenti, hogy az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseinek 5. pontja ellenére a határozat a Törvény vizsgálatára alapvetően a kilencvenes évek alkotmánybírósági gyakorlatát, annak fogalmait és dogmatikáját alkalmazza, és nem veszi figyelembe kellőképpen a jelenlegi tényleges és jogi helyzetet.
- [161] Ezzel nem csak az a probléma, hogy a határozat összemosza a korábbi Alkotmánynak és az Alaptörvénynek a vizsgált körben egymástól jelentősen eltérő rendelkezéseit. A nagyobb gond az, hogy a körülmények a több mint 25 év alatt történt alapvető változásokra egyáltalán nincs tekintettel, nem alkalmazza tehát a „*clausula rebus sic stantibus*” elvét. Márpedig egyértelműen félrevezető és indokolatlan a Törvényt illetően a vizsgálat alapvető tárgyává tenni azt a kérdést, hogy a „[j]elen ügyben, csak úgy, mint az Abh.-ban, azt kell eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az Lt. szerinti, az önkormányzathoz tartozó lakásokat terhelő vételi jog – a sajátos történeti előzményekre is figyelemmel – a tulajdonhoz való jog szempontjából az Alaptörvénnyel összhangban áll-e” (Indokolás [96]). Az előző alpontban tárgyaltak alapján alkotmányosan már nem időszerű ez a kérdés, ami az állami lakások tömeges privatizációjának lebonyolítása alkalmával még érthetően és indokoltan vetődött

fel. Az önkormányzati tulajdonban lévő, a rendszerváltást közvetlenül követő átmeneti időszakban ugyanis ez az állami tulajdonban lévő vagyontárgy még jelentős értéket képviselt, ebből eredően összességében a bérlakásokra törvényi úton keletkeztetett vételi jog az önkormányzatok gazdálkodásának eredményét összességében érzékeny veszteséggel fenyegette. Következésképpen az értékgarancia hiánytalan érvényesülésének vizsgálata a bérlőknek való értékesítés során alkotmányossági feltétellé válhatott.

- [162] Napjainkra az önkormányzati bérlakások zömének a privatizációja befejeződött, a meglévő lakásvagyon összértéke a korábbihoz képest elenyészővé vált. A Törvény megalkotásának időszakában ugyanakkor az elsődlegesen megoldandó lakásgazdálkodási jogalkotói feladat is eltért a korábbtól, bizonyos tekintetben annak éppen az ellenkezője. Nincs szükség ma már a magántulajdonra és piaci gazdaságra épült viszonyok között élő társadalomban a világörökség tárgyát képező helyszíneken sem az állami (önkormányzati) tulajdonban lévő lakások elidegenítésének tilalmára. Sőt, ezeknek a lakásoknak a fenntartása, megóvása költségeinek viselése éppen a magántulajdon bevonását igényli. Ez a jogalkotói szándék a valóságban össze is kapcsolódik az ilyen lakások iránti kereslettel. Nem tulajdoni teher tehát jelenlegi viszonyaink közepette az amúgy is virtuálissá vált önkormányzati tulajdon, az összértékükben jelentősen csökkent bérlakások vagyona esetében és értelmezhetetlen „vételi jog teher” kifejezés mint jogi fogalom, amit ebben az értelemben használt az 1990-es évek alkotmánybírószági gyakorlata.
- [163] Végezetül megemlítendő: a Törvényt létrehozó jogalkotói cél és szándék kiterjedt arra is, hogy biztosítsa a fent említett korábbi időszakban alkalmazott kedvezményes és méltányos vételi jogi lehetőségeket az eredeti privatizációs folyamatból kimaradt azoknak a bérlőknek a számára, akik már akkor is az adott műemléki védettségű lakásokban éltek, annak tulajdonát azonban az elidegenítési tilalom miatt nem szerezhették meg. Ettől azonban a Törvényben meghatározott vételi jogra – indokoltan – nem lettek alkalmazhatóak a negyedszázaddal korábbi, a régi Alkotmányon alapuló alkotmányos követelmények.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

- [164] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

- [165] A különvélemény 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

[166] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

- [167] 1. A határozat rendelkező részének 3. pontját támogatom. A rendelkező rész 1. pontjával, a Törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessé nyilvánításával azonban nem értek egyet. Álláspontom szerint ezen indítványi részt illetően is elutasításnak lett volna helye. Nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjával sem, amely egy hatályba nem lépett Törvényhez fűz az alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelményt.
- [168] Nem kizárt az, hogy a Törvény alaptörvény-ellenes, de kizárt, hogy ennek megállapításához a többségi határozatban választott úton el lehessen jutni. A többségi határozat ugyanis – elszakadva az Alaptörvény szövegétől – a tulajdonhoz való jog alapjogi védelmét tekinti kiindulópontnak, holott az önkormányzati tulajdon a nemzeti vagyon része, s ekként a nemzeti vagyon feletti rendelkezés államszervezési, és nem alapjogi viszonyrendszerben vizsgálható. Nem elfogadható, hogy a többségi határozat túllép az alkotmánybírói eljárást megszabó indítványhoz kötöttségen, és vizsgálatában végső soron az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésére hivatkozva ítéli meg a Törvényt. Nem elfogadható, hogy az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének szövegével ellentétesen bontja ki e rendelkezés értelmét, és – ezt tetézve – annak tartalmába egy hatályban nem lévő alkotmánybírói határozatot ért bele. Ez vezet oda, hogy az Alaptörvénynek való megfelelést valójában nem az Alaptörvény, hanem az egykori Alkotmány és az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírói döntés alapján vizsgálja meg a többségi határozat.
- [169] 2. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokat „Az Állam” cím alatt szabályozza. Vagyis az „állam” fogalma magában foglalja az államhatalom helyi szerveit is, így a helyi önkormányzat is az állami szervezetrendszer része az Alaptörvény alkalmazásában. A helyi önkormányzatok a helyi közügyeket intézik és a helyi közhatalmat gyakorolják [Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése]. Az államszervezeten belüli védelmüket, önállóságukat, azaz autonómiájukat szolgálják az Alaptörvénynek „A helyi önkormányzatok” alcím alatt szereplő rendelkezései. Ilyen rendelkezés többek között az, hogy a rájuk vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg [Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés], továbbá az is, hogy lényegi feladat- és hatásköreit maga az Alaptörvény nevesíti [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés], azzal a megkötéssel, hogy ezeket törvény keretei között gyakorolhatják.
- [170] A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont]. Ugyanitt azonban az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja [Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés]. Ennek két lényeges következménye van a tulajdonosi jogokat illetően. Egyrészt ezáltal rögzül, hogy a helyi önkormányzat tulajdona a feladataihoz kapcsolódik, alapvetően annak sorsát osztja. Másrészt abból következően, hogy ez a tulajdon köztulajdonnak minősül, a helyi önkormányzatot nem illetheti meg az állammal szemben alapjogi védelem. Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” cím alatt rendelkezik az embert megillető alapvető jogokról, amelyek azonban jogi személyeket nem feltétlenül illetnek meg: a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak [Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés]. A helyi önkormányzat ráadásul nem is egyszerűen egy jogi személy, hanem egy, az államszervezet részét képező közjogi jogi személy. Előbbiekből egyenesen következik, hogy a helyi önkormányzat az állammal (a törvényhozással) szemben az államszervezetre kialakított alaptörvényi és törvényi keretek között tarthat igényt a jogai védelmére, és ezért az emberi jogokra, az alapvető jogokra a tulajdona védelmét illetően nem tarthat igényt.

- [171] Az Alaptörvény „Az Állam” címen belül, „A közpénzek” alcím alatt rendelkezik a köztulajdonról, a nemzeti vagyonról, a nemzeti vagyon átruházásáról. A nemzeti vagyonról a következőket rendeli: Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. 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. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése kifejezetten a nemzeti vagyon átruházásáról rendelkezik. E rendelkezés első tétele szerint a nemzeti vagyon átruházására törvényben meghatározott célból kerülhet sor. A második tétel szerint az átruházás az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett történhet. Ez utóbbi tételt illetően az Alaptörvény maga adja meg a lehetőséget a törvényhozónak, hogy az értékarányosság figyelembevételét illetően kivételeket tegyen. Ezek – és csak ezek – tekinthetők olyan alaptörvényi rendelkezéseknek, amelyekhez mérve a nemzeti vagyon átruházásáról rendelkező Törvénynek az Alaptörvénnyel való összhangja megítélhető volna.
- [172] 3. Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest koncepcionális változásokat tartalmaz a helyi önkormányzatokat illetően. A központi államhatalom, a törvényhozás nagyobb cselekvési szabadságot kapott a helyi önkormányzatok felett. Egyértelművé tette, hogy a helyi önkormányzás nem alapjog, hanem egy államszervezési elv. Az Alaptörvény paradigmája szerint a helyi önkormányzatok az egységes közhatalom részei, és így rendelkeznek autonómiával. A helyi önkormányzatok alaptörvényi helyzetét a tevékenységükből kiindulva szabályozza, és már nem említi úgy a helyi képviselő-testület, azaz a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit (Alkotmány 44/A. §), mint „a helyi önkormányzatok alapjogait” [Alkotmány 43. § (1) bekezdés]. Az Alaptörvény új fogalmi meghatározását adja a nemzeti vagyonnak. Ebből is következően nem vette át az Alkotmánynak a helyi önkormányzatok tulajdonára vonatkozó rendelkezéseit. Így nem találjuk az Alaptörvényben a következő rendelkezéseket: Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül [Alkotmány 9. § (1) bekezdés]; a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon [Alkotmány 10. § (1) bekezdés]; az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát [Alkotmány 12. § (2) bekezdés].
- [173] A változások történeti előzményéhez tartozik, hogy az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseket még nem is tartalmazta. Az első szabad választásokat követően döntött az Országgyűlés azokról az alkotmányos szabályokról és törvényekről, amelyekkel a kommunista diktatúra tanácsrendszerét a helyi önkormányzatiság válthatta fel. Ebben a történelmi időszakban különös jelentősége volt annak, hogy a helyi önkormányzatok autonómiája nagyon erős védelmet kapjon. Az akkori törvényhozás – ahogyan az alapjogi, emberi jogi eszmék az alkotmányozásban, a törvényhozásban végre utat kaphattak – ezt a kiemelt védelmet azzal is hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit alapjogi jogosítványoknak nevezte. A valódi alapjogoktól való különbözőséget azonban már az is megjelenítette, hogy e rendelkezések nem az Alkotmánynak „Az alapvető jogok és kötelességek” című XII. fejezetében kaptak helyet. A következő években az Alkotmánybíróság egyre inkább igyekezett elválasztani a valódi alapjogokat a helyi önkormányzatok alkotmányosan védett hatásköri szabályaitól. Utóbbit illetően az intézményvédelemre próbálta a hangsúlyt helyezni, ahol az alkotmányos mércét nem annyira a szükségesség és arányosság szolgáltatja, hanem az, hogy az adott korlátozások/változások mennyiben igazodnak az adott intézmény alkotmányos feladataihoz: a korlátozások nem vezethetnek az önkormányzati hatáskör kiüresedéséhez, az önkormányzat megszűnéséhez. A rendszerváltást követő években számos törvény és alkotmánybíróági döntés foglalkozott a társadalmi tulajdon felszámolásával, a privatizációval, a reprivatizációval. Ezekben a döntésekben megmutatkozik a kiegyensúlyozottságra, a tulajdoni rendszer biztonságára és hosszabb időtartamon belüli kiszámíthatóságára való törekvés is. Így kerülhetett bele – mintegy tökesúly – az Abh. érvelésébe is az ún. „eredeti teher” doktrínája. Ezáltal az Alkotmánybíróság abban adott nagyobb szabadságot a jogalkotónak, hogy a tulajdont az első tulajdonátzálláskor milyen teherrel (korlátozással) adja át (pl. vételi joggal terhelt), és ehhez képest igyekezett visszafogni a törvényhozó szabadságát a már átadott tulajdon tekintetében. Ehhez kapcsolódott az ún. „értékgarancia” követelménye is: a törvényhozói szabadságra tekintettel elfogadta, hogy a tulajdon állagára (azaz az adott ingatlanra) a helyi önkormányzat nem feltétlenül tarthat igényt, de ennek értékéhez igazodva szükségesnek mondta ki valamilyen garancia/ellentételezés biztosítását. Az Alkotmány szövegéhez azonban az Alkotmánybíróság is kötve volt, és mindezen okfejtéseknél az Alkotmány 12. § (2) bekezdését és a 13. §-át kellett kiindulópontnak tekintenie.

- [174] Az alkotmányi és törvényi rendelkezésekben, de különösen a gyakorlatban megmutatkozó anomáliák megoldásaként került sor a helyi önkormányzatiságnak az Alaptörvényben való újra fogalmazására, valamint az ezt részleteiben kibontó, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény megalkotására.
- [175] Az előbbieken leegyszerűsítően bemutatott változásokat a jogirodalom részletesen feldolgozta. A történetiség felidézése itt pusztán azt a célt szolgálta, hogy rávilágítson arra a koncepcionális különbözőségekre, amely az Alkotmány és az Alaptörvény között nyilvánvalóan megjelenik a helyi önkormányzatok tulajdonának, illetve ezzel kapcsolatos hatáskörének a védelmét illetően.
- [176] 4. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) állapította meg az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontját. Eszerint: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az indokolás ehhez a következőket fűzi: „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe, azaz az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően meghozott határozataira nem hivatkozhat. E rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre. E rendelkezéssel az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbi bival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében. A törvény e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó.”
- [177] Az Alkotmánybíróság ezt megelőzően az Alkotmányhoz kapcsolódó határozatai felhasználhatóságát illetően a következőkre jutott: „Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányon alapuló határozatai tekintetében kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]] Később a korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését az Alaptörvény értelmezési szabályaira is tekintettel [13/2013 (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [178] A többségi határozat a jelen ügyben ott tévedett, hogy elégségesnek tartotta a tulajdonhoz való alapjogról szóló rendelkezések (Alkotmány 13. § – Alaptörvény XIII. cikk) szövegegyezését, valamint „a vételi jog”-nak az egykori döntésben való megjelenését ahhoz, hogy az Abh1.-et teljes egészében a mai döntése alapjává tegye. Mindeközben figyelmen kívül hagyta a maga által megszabott korlátokat és feltételeket, hiszen ezzel megtagadta a helyi önkormányzatokra vonatkozó koncepcionális változások jelentőségét, s azt, hogy e változásokra tekintettel mérlegelje az egykori Abh. érvelésének használhatóságát. Ez vezetett oda, hogy a többségi határozat indokolásának IV/1., 3., 4. pontjában (Indokolás [91], Indokolás [96] és [103] és köv.) ugyan felhívásra kerül az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése is, mégis elmarad ezen rendelkezés értelmének és értelmezésének kibontása, valamint a Törvény kifogásolt rendelkezéseinek ezekkel való egybevetése és vizsgálata. Ehelyett ténylegesen az egykori Abh. érveléséből kiolvasott tételekkel vetette össze a vitatott törvényi rendelkezéseket.
- [179] 5. Az indítvány – az Alaptörvény P) cikkén túl – kifejezetten és kizárólagosan az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmére hivatkozott. Erre, és az Alkotmány 13. §-ához kapcsolódó egykori Abh.-ra hivatkozva állította a Törvény alaptörvény-ellenességét. Az indítvány ezzel a tartalommal teljesítette az indítvánnyal szemben támasztott törvényi követelményeket: egyértelműen megjelölte az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány utalást sem tett az Alaptörvénynek a helyi önkormányzatokról szóló rendelkezéseire, nem említette a nemzeti vagyont, a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét, a nemzeti vagyon átruházását.
- [180] Az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Ebben az ügyben az indítványhoz kötöttség azt kellett volna, hogy jelentse, hogy az Alkotmánybíróság a Törvény Alaptörvénynek való megfelelését, illetve az Alaptörvényt sértő voltát kizárólag

az indítványban meghivatkozott XIII. cikk alapján ítéli meg. Mivel a helyi önkormányzat az állammal szemben, a nemzeti vagyon átruházásának esetében nem áll a „Szabadság és felelősség” cím alatt szabályozott alapjogi védelem alatt az Országgyűlés törvényével szemben, ezért az Alkotmánybíróság egyedül lehetséges és alaptörvény-konform döntése az indítvány elutasítása lehetett volna. Az Alkotmánybíróság túllépte az indítványhoz kötöttség határát azzal, hogy végső soron és formálisan az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésével való összevetés alapján hozta meg döntését.

- [181] 6. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése az Alaptörvénynek való megfelelés feltételül azt szabja, hogy legyen törvényes célja a nemzeti vagyon átruházásának, valamint, hogy az átruházásnál legyenek figyelemmel az értékarányosság követelményére.
- [182] Álláspontom szerint téves az a határozati megállapítás, amely alapjogi korlátozásként azonosítja a Törvényt, és alkalmazandónak tekinti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjog korlátozási tesztet. Némi következetlenséget mutat azonban akkor, amikor e tesztnek a XIII. cikkben alapuló lefolytatása helyett, mégis rátér a 38. cikk (3) bekezdésére hivatkozó vizsgálatra. Ez a következetlenség eredményezi, hogy a többségi határozat az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének a szövegtől eltérő értelmet tulajdonít, s azt vizsgálja, hogy „a nemzeti vagyon átruházásának kivételes célja igazolt-e”. A többségi határozat itt az egykori Abh.-ban, a vételi jognál (kvázi kisajátításnál) alkalmazott „kivételes cél” tételét éleszti újra: az Alkotmánybíróság „nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy e tulajdoni korlátozásra mindenképp a jogalkotó által megfogalmazott kivételes célból kerülhet sor” (Indokolás [105]). Innen a vizsgálódás érdeme teljesen elszakad az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének szövegétől. A cél kivételességét kutatja, holott csupán azt vizsgálhatná az Alkotmánybíróság, hogy van-e törvényben meghatározott cél? Álláspontom szerint az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdés első tételénél a mérce csak az lehet, hogy egyáltalán van-e célmeghatározás a törvényben, s azon túl csak az lehetne vizsgálat tárgya, hogy az nem önkényes-e (nem ésszerű ok nélküli-e?). Érdektelen az Alkotmánybíróság okfejtése abban a tekintetben, hogy a meghatározott célról mi a véleménye, azzal egyetért-e, vagy sem. A cél meghatározása ugyanis a törvényhozó hatásköre. Ezért nem fogadható el a többségi határozat azon megállapítása, mely szerint „a szabályozás indokolásául előadottak részben ellentmondásosak, és csak részben alkalmasak arra, hogy a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó, az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt, az átruházás céljához kötött kivételes jelleget alátámasszák” (Indokolás [111]). Az Alkotmánybíróság ezzel nem igazán segíti meg a jogalkotót, a majdani jogalkalmazókat abban a tekintetben, hogy a nemzeti vagyon átruházásának törvényes célját (közérdek) illetően mi az alkotmányos mérce. A mérce azt az általánosan használható mértékegységet, mérési módszert jelenti, amelyhez a konkrét jogszabályi szöveget hozzámérhetjük. Ez biztosítja azt, hogy a döntés ne pusztán véleményen, hanem tárgyilagos alapon nyugodjék.
- [183] A többségi határozat az értékarányosság figyelembevételének vizsgálatánál az Alaptörvénnyel való összhang követelményeként azt szabja meg, hogy az önkormányzat az elveszett lakásokért olyan ellenszolgáltatást kapjon, hogy vagyonában azzal arányban álló értékhez jusson. Helyesen azt kellett volna itt vizsgálni, hogy az értékarányosság figyelembevételére egyáltalán sor került-e, s ha igen, az megfelel-e az Alaptörvénynek, s ha nem, ennek – az értékarányosság figyelembevétele alóli kivételnek – van-e törvénybeli meghatározottsága. Az értékarányosság kérdésében is elsőként a vizsgálati szempontokat lett volna célszerű meghatározni: egyáltalán miféle szempontok jöhetnek szóba az Alaptörvényből levezethetően? Lehetnek vizsgálati szempontok például a következők: milyen értékkel bírnak az önkormányzat számára ezek a bérlakások? Van-e értékesítési lehetősége, hasznot hozó gazdálkodási tevékenysége ezekre illetően? Van-e jelentősége a tulajdonnal járó költség-elemzésnek? A bérlakások átruházása érinti-e az önkormányzat feladatkörét? Milyen terhek maradnak ezután az adott lakást illetően az önkormányzatnál? Mindehhez adalékkul szolgálhatott volna, hogy a Törvény sarkalatos rendelkezése kiegészítene az Nvt. 5. §-át egy (2a) bekezdéssel, amely a lakáscélú épületet kivenné a forgalomképtelen törzsvagyon köréből. Az is lehet, hogy megfordítjuk a vizsgálódás irányát, és azt nézzük, hogy maga a törvényhozó meghatározta-e, hogy mit jelent az értékarányosság, egyáltalán figyelemmel volt-e az értékarányosság követelményére. Ha ilyen meghatározásra került, onnantól szűkül az Alkotmánybíróság vizsgálódási lehetősége. Itt is az alkotmányosság mércéjét kellene rögzíteni. Talán ebben a körben is az önkényesség lehet a mérce. Akkor lehetne alaptörvény-ellenesnek mondani az adott rendelkezéseket, ha az értékarányosság önkényesen került meghatározásra.
- [184] Mind a közérdekűség (a törvényi cél), mind az ellenérték meghatározása magántulajdonba adásnál olyan kérdés, amelyben az Alkotmánybíróság nem mérlegelheti felül az Országgyűlés által elfogadott törvényt, kivéve, ha akár az elidegenítésről, akár annak az ellenértékéről szóló döntés önkényes, illetve kiüresíti a helyi önkormányzatnak az Alaptörvényben védett feladat- és hatáskörét.

- [185] Az Lt.-nek a bérlet az önkormányzati (állami) lakásra megillető vételi joga nem azonos tartalmú az adásvétel különös nemeként a Ptk.-ban szabályozott vételi joggal, mivel a bérletnek az a nyilatkozata, hogy a vételi joggal élni kíván, nem hoz létre szerződést. Az Lt. szerinti vételi jog nem a kisajátítással azonos, hanem a nemzeti vagyon értékesítésének az egyik módja, vagyis magánosítás. Az Lt. szerinti vételi jog nem jelent tulajdonjog átruházást, a jogosult magánszemélyek mérlegelési körében marad, hogy ezzel a vételi joggal élni kívánnak-e. A Törvény értelmében a vételár diktált érték, minden esetben az Lt. szabályai szerint számított forgalmi értékből indul ki. Így a vételár meghatározása objektív alapon nyugszik. A vételárnak a forgalmi értéktől való eltérésekor a törvényhozó számos szempont között mérlegelhet. Ezek közé tartozhat az időszerű gazdasági teljesítőképeség, a lakáshoz kapcsolódó szociális szempontok, továbbá a lakásgazdálkodás szempontjai; bizonyos esetekben a lakóövezeti jelleg, a lakásoknak a magántulajdonos gondosságával való megőrzése elősegítése. Az Lt. szerinti vételi jog érvényesítésénél nemcsak vagyontól, hanem ebben a körben feladattól, kötelezettségtől is szabadul az állam, a helyi önkormányzat.
- [186] Álláspontom szerint a határozati mérlegelésnél abból kellett volna kiindulni, hogy általánosságban a lakáspolitikai alakítása az Alaptörvény alapján is a törvényhozásnál, a kormányzatnál maradt. A helyi önkormányzat a lakásgazdálkodási feladatát az Lt. keretei között gyakorolhatja. A lakáspolitikai törvényi kereteit meghatározni jogosult Országgyűlés dönthet úgy, hogy világörökségi részen, műemlék- vagy ilyen jellegű épületekben az önkormányzati tulajdon helyett a magántulajdonnak biztosít elsőbbséget.
- [187] Álláspontom szerint a kifogásolt rendelkezések nem üresítették volna ki az adott helyi önkormányzatnak a tulajdonnal kapcsolatos, illetve a lakásgazdálkodással kapcsolatos feladat- és hatáskörét. A lakásgazdálkodás és az állami, önkormányzati bérlakások magánosítása is törvényben meghatározott feladat lehet a helyi önkormányzatok számára. Ennek a helyi önkormányzati feladatnak a gyakorlása társadalmi megítélése általában változatos, de az Alaptörvény alapján lehet ilyen feladata a helyi önkormányzatnak. A forrásokhoz, vagyoni támogatáshoz olyan mértékben van joga helyi önkormányzatnak, amilyen mértékben az a feladatai, hatáskörei ellátásához kell. Vagyis a helyi önkormányzat tulajdona együtt mozog a hatáskörével, feladatával. A többségi döntés által hivatkozott 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatnak is ez a lényege: „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” (Indokolás [49]). Azokban az esetekben, amelyekben a bérlet vételi joggal élnek, az állami, önkormányzati feladat megszűnik. Az állami, önkormányzati lakásoknak a természetes személy bérlet számára értékesítésére ma is sor kerülhet, a Törvényben szereplő vételár-konstrukcióhoz hasonló módon. Az eltérés annyi, hogy ezek a helyi önkormányzat döntésén alapulnak, és nem az Országgyűlésén, de a magántulajdonba adás lehetőségének két módja között nem lehet olyan viszony, hogy települési rendeletnek megengedett az, ami, ha törvényben van, tilos.
- [188] A vételár meghatározásánál döntő jelentőségű lehet, hogy a szóban forgó lakások bérleti joga nem valódi bérleti jog. Mi sem mutatja ezt jobban, mint az, hogy – szemben más, a Ptk.-n alapuló lakásbérleti jogokkal – ez a bérleti jog igen nehezen szűnhet meg és – a helyi önkormányzat hozzájárulásával – tulajdonjog cserélésével is megszerezhető. Az Lt. szerint: az új bérlet az előzőnek a helyébe lép, szerződése nem tehető hátrányosabbá [Lt. 29. § (8) bekezdés]. A bérleti jogok már-már a tulajdonosi jogokhoz közelítenek. A többségi határozat ezeket a szempontokat nem mérlegeli megfelelően, amikor még a Törvény 1. § 47. § (4) bekezdését is alaptörvény-ellenessé nyilvánítja. Egyetértek azzal – a többségi döntés indokolásában szereplő – megállapítással, hogy a jogalkotó bizonyos határok között rendelkezhet az ingatlan (itt: lakás) vételáráról csere esetén, és ez nem eleve alaptörvény-ellenes; egyetértek azzal is, hogy szociális szempontként figyelembe vehető a bérlet által elcserélt lakás forgalmi értéke is. Ezekből azonban éppen az következik, hogy a rendelkezés nem lehet alaptörvény-ellenes. Mindezek alapján az Alaptörvény XIII. cikke sérelmére alapított indítványt az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

[189] A különvélemény 2–5. pontjaihoz csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

[190] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [191] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontját, illetve az indokolás kapcsolódó részét nem tudtam támogatni az alábbiakban kifejtettek miatt.
- [192] 1. *Handó Tünde* és *Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíróknak a határozat 1. rendelkező részi pontjával összefüggő aggályait osztom, ezért csatlakozom *Handó Tünde* alkotmánybíró különvéleménye 2–5. pontjában és *Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye 2. pontjában foglaltakhoz.
- [193] 2. A rendelkező rész 2. pontjában foglalt alkotmányos követelményt több okból sem támogatom. (Nem kívánok különvéleményemben részletesen foglalkozni a tárgyi alkotmányos követelmény tartalmával, mivel a többségi határozat által ezúttal alkalmazott eszköz – álláspontom szerint – jogszabálysértő. A félreértések elkerülése érdekében azonban megjegyzem, hogy a rendelkező rész 2. pontjához fűzött indokolásban megfogalmazott műemlékvédelmi szempontokat illető célokkal egyébként egyetértek.)
- [194] Elsőként áttekintve azokat az alkotmánybíróági határozatokat, amelyeket a köztársasági elnök által előterjesztett előzetes normakontroll indítványok tárgyában hozott az Alkotmánybíróság, az állapítható meg, hogy 1990 óta csak két olyan eset volt, amikor az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg döntésében.
- [195] 2.1. Az első ilyen döntés a 48/1993. (VII. 2.) AB határozat volt, amelyben a frekvenciagazdálkodásról szóló már elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt vizsgálta a testület. A támadott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította, és a 24. §-hoz alkotmányos követelményt fűzött a határozat, a következők szerint: „A törvényt szöveg megfogalmazásából eredő értelmezési problémák megelőzése érdekében az Alkotmánybíróság kötelezően meghatározta az alkotmányos értelmezések tartományát. Eszerint a 24. § felhatalmazásaival a rendkívüli és a szükségállapot vonatkozásában a miniszter csakis a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot időtartamán kívül – megelőzésük vagy következményeik elhárítása érdekében – élhet. Az Alkotmánynak megfelelően kihirdetett rendkívüli állapot vagy szükségállapot fennállása alatt az Alkotmány erre vonatkozó rendelkezései érvényesülnek, amelyek kizárják a Törvényben meghatározott miniszteri jogosultság gyakorlását. Más a helyzet az olyan elemi csapásnál, amely az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyezteti ugyan, de szükségállapot kihirdetését nem igényli. Ilyen esetben a miniszter – az Alkotmányból eredő korlátozás hiányában – a veszélyhelyzet tartama alatt is gyakorolhatja a Törvény 24. §-ában meghatározott jogát. Ennek nem akadálya az Alkotmány 35. § (3) bekezdése, mivel az adott esetben a miniszter nem tér el a hatályos törvények rendelkezéseitől, hanem éppen egy törvényből eredő joggal él.”

- [196] Mint látható, e határozatában az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a támadott normaszöveg félreérthető, ezért megelőzendő az értelmezési problémákat, rögzítette a rendelkezés alkotmányos értelmezési tartományát.
- [197] 2.2. A második ilyen döntés az 1/1999. (II. 24.) AB határozat volt, amelyben az Alkotmánybíróság a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvény-módosításokról szóló már elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt vizsgálta. Az alkotmányos követelményt viszont nem magához a törvényhez, hanem a jogalkotási eljáráshoz fűzte a határozat, az volt ugyanis az alkotmányossági kérdés, hogy a minősített többséggel elfogadott törvényt lehet-e egyszerű többséggel módosítani.
- [198] A fentiekből az a következtetés szűrhető le, hogy szűkebb értelemben véve csak egyetlen olyan eset volt – és az is jóval az Alaptörvény hatálybalépése előtt –, amikor az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll hatáskörében eljárva alkotmányos követelményt állapított meg a vizsgálat tárgyával összefüggésben. Mindehhez hozzá tartozik, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) nem ismerte az alkotmányos követelmény jogintézményét, azt az Alkotmánybíróság gyakorlat alakította ki. Ebből következően nem voltak törvényileg meghatározott keretei az alkotmányos követelmény alkalmazhatóságának, így annak sem, hogy előzetes normakontroll eljárásban van-e helye követelmény megfogalmazásának.
- [199] Megjegyzem, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény hatálybalépése okán megalkotott Abtv. által szabályozott alkotmányos követelmény megfogalmazásakor részben felhasználta a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, részben azonban eltekintett attól. Ennek oka abban keresendő, hogy az Alkotmány égisze alatt, a gyakorlatban kialakult alkotmányos követelmény címzettje lehetett a jogalkotó és a jogalkalmazó is. Ezzel szemben az Abtv. megalkotásakor a jogalkotó kifejezetten a jogalkalmazókat célozta meg, ami nyilván összefügg az Alkotmánybíróság hatásköreinek átpozicionálásával, ti. az absztrakt utólagos normakontroll háttérbe szorulásával és ezzel egyidejűleg az alkotmányjogi panasz(ok) térnyerésével. Elég e körben utalni arra, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti (ún. valódi) alkotmányjogi panasz lehetőségének megteremtésével az Alkotmánybíróság a jogalkotás helyett a jogalkalmazás őrévé vált, így értelemszerű, hogy az alkotmányos követelmény címzettjeivé is a jogalkalmazók váltak. A jogalkotónak tehát lehetősége lett volna a jogintézmény törvénybe foglalásakor megnyitni az utat a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvénnyel kapcsolatos követelmény megállapítása előtt is, azonban ezt nem tette meg.
- [200] 3. Az alkotmányos követelmény hatályos szabályozása.
- [201] Az Abtv. – szemben a régi Abtv.-vel – már kifejezetten rendelkezik az alkotmányos követelmény jogintézményéről. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése mint jogkövetkezményt szabályozza az alkotmányos követelményt: „Az Alkotmánybíróság (1) hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában (2) határozattal megállapíthatja azokat (3) az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek (4) a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”
- [202] Az alkotmányos követelmény tehát négy konjunktív feltétel teljesülése esetén alkalmazható.
- [203] 3.1. Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában mondhat csak ki alkotmányos követelményt.
- [204] Az alkotmányos követelmény nem önálló hatáskör, hanem jogkövetkezmény (hasonlóan a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességhez). Ezt fejezi ki az Abtv. szövege, amikor rögzíti, hogy alkotmányos követelmény kimondásának az Alkotmánybíróság egyes hatásköre gyakorlása során folytatott eljárásban van helye. A követelmény tehát nem hatáskör, viszont az Alkotmánybíróság érdemi eljárása során jogkövetkezményként alkalmazhatja azt. Érdekessége, hogy akár úgy is sor kerülhet követelmény kimondására, hogy közben az indítvány maga elutasításra kerül.
- [205] 3.2. Az Alkotmánybíróság csak határozatában alkalmazhat alkotmányos követelményt.
- [206] Az Alkotmánybíróság mindig határozattal, tehát – kapcsolódva az (1) pontban írtakhoz – csak érdemi eljárása során, mond ki alkotmányos követelményt, így az indítvány visszautasítása, az eljárás megszüntetése mellett nem állapítható meg. (Ez nyilván összefügg azzal, hogy az Abtv. jogkövetkezményként szabályozza ezt a jogintézményt és értelemszerű, hogy nem érdemi eljárásban nem alkalmazható jogkövetkezmény.)

- [207] 3.3. Az alkotmányos követelmény célja, funkciója
- [208] A jogintézmény célja, hogy meghatározza azokat az alkotmányos követelményeket, amelyek a) az Alaptörvény szabályozásából erednek, b) érvényre juttassa az Alaptörvény rendelkezéseit. Az alkotmányos követelmény funkciója tehát alapvetően az, hogy a jogalkalmazó számára meghatározza valamely jogszabályi rendelkezés olyan értelmezését, amely az Alaptörvény rendelkezéseit kifejezésre juttatja {8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [54]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [209] A fentiek alapján egy még ki nem hirdetett, és így még alkalmazásra sem került, norma esetében fel sem mérülhet annak jogalkalmazói értelmezése. A jogalkalmazói értelmezés hiányában pedig még nem látható előre, hogy a norma milyen tartalommal fog hatályosulni a mindennapi jogalkalmazásban. Mindezekre tekintettel ezért sem állhatnak fenn az alkotmányos követelmény megállapításának feltételei.
- [210] Megjegyzem, ha a normaszöveg ab ovo nem felel meg a normavilágosság feltételeinek, akkor indítványra ezt az Alkotmánybíróság is megállapíthatja. Amennyiben pedig a norma alkalmazása során merülnek fel kételyek a norma jogalkalmazói értelmezésének alkotmányosságát illetően, úgy lehetőség van utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés előterjesztésére. Véleményem szerint – a fentebb kifejtettek alapján – előzetes normakontroll eljárás keretében idő előtti az alkotmányos követelmény megállapítása.
- [211] 3.4. Az alkotmányos követelmény tárgya
- [212] Alkotmányos követelmény csak olyan jogszabályhoz fűzhető, amelyet az eljárásban vizsgál az Alkotmánybíróság, vagy amelyet a bírósági eljárásban alkalmaznia kell. Viszont minden esetben a vizsgálat tárgya jogszabály.
- [213] Hangsúlyozom: az alkotmányos követelmény tárgya tehát csak jogszabály lehet. Arra a kérdésre, hogy mi minősül jogszabálynak a választ az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése adja meg, amely taxatív módon határozza meg a jogszabályok körét. E szerint jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.
- [214] Kérdés, hogy e felsorolásba beleérthető-e a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény. Álláspontom szerint nem. A jogszabály fogalmának immanens eleme, hogy a rá vonatkozó jogalkotási eljárásnak megfelelően került sor az elfogadására (érvényesen létrejött) és mindenki számára hozzáférhető, megismerhető (kihirdetésre került). [Alaptörvény 6. cikke, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. §-a, 7–12. §-ai]. A már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény e fenti két kritérium közül csak egyet teljesít, ti. azt, hogy elfogadásra került (megjegyzem ennek érvényessége is vitatható lenne az előzetes normakontroll indítványban).
- [215] 4. Összegzés
- [216] Mindezek alapján – a jelen ügyre is vonatkoztatva – a következő megállapítások tehetőek.
- [217] 4.1. Az Alkotmánybíróság működésének 21 éve alatt lényegét illetően egyetlen alkalommal állapított meg alkotmányos követelményt előzetes normakontroll hatáskörben eljárva.
- [218] 4.2. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény nem tekinthető jogszabálynak.
- [219] 4.3. Egy újonnan megalkotott normának még nincs jogalkalmazói értelmezése.
- [220] Úgy vélem, hogy a fenti megállapításokat összevetve az alkotmányos követelmény jogintézményével, az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll hatáskörben eljárva nem állapíthat meg alkotmányos követelményt, mivel az nem fér össze a jogintézmény funkciójával, és a vizsgálat tárgya sem felel meg a törvényi követelményeknek.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

[221] A különvélemény 2–4. pontjaihoz csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

[222] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye

- [223] 1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, az alaptörvény-ellenesség megállapításával. Kisebbségben maradva különvéleményt csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (2) bekezdés].
- [224] 1.1. Nem értek egyet azzal, hogy az elfogadott Törvény – rendelkező rész szerinti – rendelkezései nincsenek összhangban az Alaptörvénnyel.
- [225] Nem értek egyet azzal az indokolással, amely az alaptörvény-ellenesség megállapítását akként magyarázza (az Alaptörvény XIII. cikkének következményes sérelmeként akként vezeti le), miszerint jelen esetben a törvény által alapított vételi jog – korábbi, hangsúlyosan az Abh. nyomán – az Alaptörvény 38. cikke és 32. cikke közvetítése folytán vezet el alaptörvény-ellenességhez, jelent alaptörvény-ellenességet.
- [226] A többségi határozat ezáltal valójában
– megkerüli az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog mint alapjog és az önkormányzat általi tulajdonlás viszonyának tisztázását (ami kétségtelenül várat magára);
– viszont közelít ahhoz a jogi állásponthoz, ami a törvényen alapuló vételi jogot inkább tiltaná, mint tűrné (ami pedig sem az Abh., sem annak gondolati előképe, a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat szerint nem vált többségi állásponttá).
- [227] Részemről e megközelítés azért nem fogadható el, mert – jelen esetben – a köztulajdont illető adott jogviszonyban oly mértékű a figyelmen kívül hagyása a közjogi szabályozásnak, aminek alapját nem látom igazolhatónak (másképpen szólva a köztulajdon polgári jogi tulajdonfogalom alá tartozásának erőteljes kifejezése).
- [228] 1.2. Ehhez képest nem látom szükségesnek és indokoltnak, hogy az Alaptörvény XIII. cikke, aminek címzettje a személy is, érdeme pedig a dolog feletti jogi uralom, és az Alaptörvény 38. cikke (aminek címzettje az állam és a közület) a többségi döntés szerinti módon legyen egyben, illetve ekként összevetve. S ennek következtében jelen ügyben az Alaptörvény 38. cikke szerinti alkotmányos mérce legyen a támadott törvény ellenébe állítva.
- [229] A 38. cikk valójában a közületi tulajdonlás iránti kincstári elvárást fogalmazza meg, a célhoz kötöttség, törvényi feltételeknek megfelelés és értékarányosság megtartása követelményeivel, illetve támpontjaival. Álláspontom szerint ugyanakkor egyfelől az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, másfelől az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdése között – a vételi jog törvényi alapítása esetére vindikált alkotmánybíróági felülbírálati jogkör útján, illetve címén – nem lehet olyan kapcsolódásra jutni, ami elvezet az alaptörvény-ellenesség megállapításához. S mellette a támadott törvényi szándékot bármi más állami vagy önkormányzati vagyonból való átruházással, mint privatizációs ügyként venné egy kalap alá.
- [230] Az elfogadott törvénnyel célzott vételi jog alapítása nem privatizációs ügylet, szándék; amint a személyi jövedelemadó bevezetése, ekként a jövedelmek »bruttósítása« sem jelentette a költségvetés privatizációját, hanem

az addig felfogáshoz képest más tulajdonosa lett a jövedelemnek, azzal, hogy ez egyben közteherviselési (mégpedig helyesen önkéntes közteherviselési) kötelességgel jár. Jelen ügyben sem csupán vételi jog alapítása, hanem azzal együtt felelősségviselési kötelesség alapítása is történik. Ezért sem látom helyét ebben az ügyben az Alaptörvény 38. cikkének.

- [231] Nem látom szükségesnek az Abh. azon elvárásának indító jellegű alapulvételét, miszerint a tulajdon védelme szempontjából amint a törvény általi kisajátítás esetében a bírói út megléte, akként a törvényi alapítású vételi jog esetében – az ilyen út hiánya miatt – elvárás a törvényi rendelkezés alkotmánybírói felülbírálati elvárás. Mondván: „A tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírói vizsgálata pótolhatja; s ez az Lt.-vel alapított vételi jog alkotmányossági vizsgálatát az önkormányzatok helyzetének egyéb súlyosbodása nélkül is szükségessé teszi.” (Abh., ABH. 1993, 373, 376–379)
- [232] Ez utóbbira hivatkozás jelen határozat indokolásának IV/2.1. pontjában (Indokolás [93] és köv.) ugyanis olyan felülbírálati jogkör adott, vétele a mai Alkotmánybíróság részéről, ami más idők, más körülményei között (más alkotmányos szövegkeretben) lett bevett. Egy ilyen elvárás – jelenlegi – továbbbrögztése azt jelenti, hogy perspektivikusan Alkotmánybíróság által igényelt kontroll alá tartozik bármilyen törvényileg alapított vételi jog (hivatkozási, perlési alapként mindenképp). Ezt nem tartom helyénvalónak.
- [233] 1.3. Magyarország nem önkormányzatok konföderációja, a magyar államot nem önkormányzatok alapították, hanem fordítva, az állam konstituálta az önkormányzatokat [területileg, tulajdonlás és közjogi hatalomgyakorlás tekintetében egyaránt; Alaptörvény F) cikk, 31. cikk, 32. cikk (1) bekezdés e) pont, (6) bekezdés]. Ez a kijelentés nem az önkormányzatok akarati, cselekvési autonómiájának kétségbevonása, csorbítása vagy tagadása, csupán épp annak meghatározó lényege. Ezért ezt nem lehet szem elől téveszteni, amikor az önkormányzat alapvető jogának – ami van –, illetve a lényegének magyarázatáról van szó. Különben a törvényi beavatkozás valóban csupán mint egyoldalú szerződésmódosítás, s ekként – mint hatalmaskodás, illetve attól való megóvás – lesz érvelési szempont. Nem erről van szó, messze nem erről van szó. Az adott törvénymódosítás épp olyan közjogi cselekvés, mint amilyen az önkormányzat törvény útján létrejött, avagy lakástulajdonnal való ellátása. Az egész rendelkezik a részről, viszont a résznek jogában áll az egészet alakítani (álláspontját vele szemben is kiperelni). A többségi határozat azonban olyan – egyébként álláspontom szerint a megállapított alkotmányellenesség által sem igényelt – indokolást ad, ami lényeges kérdésben (különösen a vételi jog kapcsán) számomra nem elfogadható.
- [234] 1.4. Bármilyen bírósági működés esetében nyilvánvaló összefüggésben áll az indítványozási jogkör, a felülbírálati jogkör és a döntési jogkör. Az indítványozási jogkör terjedelmének korlátozottsága, meghatározottsága kihat a felülbírálat terjedelmére és maga után vonja a döntési jogkör meghatározottságát. Ugyanakkor kétségtelen, hogy meglévő döntési jogkör fogalmilag nem lehetséges felülbírálati jogkör nélkül, viszont az már nem feltétlen aggálytalan, ha felülbírálati jogkör alapításával eljárva lesz döntési jogkör, gyakorol döntési jogkört is a bíróság.
- [235] Az Abtv. 51. § (1) bekezdés alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pontja alapján az indítványnak meg kell jelölnie az Alaptörvény megsértett rendelkezését [ide nem értve az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerinti eseteket]. Az indítvány kifejezetten az Alaptörvény P) és XIII. cikkének sérelmét jelölte meg. Az indítványhoz kötöttség és a szoros összefüggés kérdését illetően – az egyébként más bírói jogorvoslás esetében is meglévő probléma kapcsán – azok közé tartozom, akik szerint a szoros összefüggés indoka nem válhat az indítványhoz kötöttség (amennyiben az előírás) tágitó eszközévé. Az ugyanis olyan felülbírálati jogkört eredményez, ami az indítvánnyal nem kiváltott, ekként nem biztosított, viszont az eredeti indítvány szerinti okból meglévő döntési jogkör gyakorlását teszi lehetővé.
- [236] 1.5. Az indítványozó szerint az elfogadott Törvény 1., 2. és 3. §-a az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XIII. cikk (1)–(2) bekezdését sérti.
- [237] A többségi döntés szerint
- nem sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését az elfogadott Törvény támadott rendelkezései;
 - ellentétes az Alaptörvény 38. § cikk (1) és (3) bekezdésével az elfogadott Törvény 1. §-a szerinti – általa módosítandó törvény – 47. § (3) bekezdés a) és b) pontjának, 47. § (4) bekezdésének, valamint 48. § (2) bekezdés e) pontjának új szövegére vonatkozó rendelkezés.

- [238] A határozat indokolása szerint „azt kell eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az Lt. szerinti, az önkormányzat tulajdonába tartozó lakásokat terhelő vételi jog – a sajátos történeti előzményekre is figyelemmel – a tulajdonhoz való jog szempontjából az Alaptörvénnyel összhangban áll-e” (a határozat indokolásának IV/3. pontja, Indokolás [96] és köv.).
- [239] 1.6. Álláspontom szerint eldöntendő kérdés az, hogy van-e alapjog, ami megsérülhet, és ha igen, akkor az elfogadott törvény eleve alapjog sérelemmel terhelt, illetve ennek lehetősége a rendelkezésekből levezethető.
- [240] „Minden jog magja, alapszerkezete a jogviszony, ennek keretében jelennek meg a jogalanyok, jogokkal és köteleességekkel. Minden jogban, minden jogviszonyban az az alapkérdés: kinek mi a joga, kinek mi a kötelessége.” (Dr. Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei; Bp. 1926., 30. oldal).
- [241] Az Alaptörvény – indítványozó által felhívott – XIII. cikk (1) bekezdése szerint „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” A tulajdonhoz való jog kétségtelen alapvető jog, viszont nem természetes adottság, hanem állami szabályozottság által feltételezett. Ehhez képest társadalmi felelősséggel (is) jár.
- [242] „A tulajdonjog a legfőbb jogi hatalom a dolgon. A tulajdonos a dologgal, mint sajátjával kizárólag és szabadon rendelkezhetik, oly értelemben, hogy mindent tehet vele, amit a törvény nem tilt s kizárhat a dologra irányuló minden idegen behatást, amelyre mások vele szemben jogot nem szereztek. A Tulajdon jogi lényege nem a dologra való természeti behatás szabadságában áll, hanem abban a jogi hatalomban, amelynél fogva a tulajdonos mindenki mást elzárhat a dologra gyakorolt bárminemű zavaró behatástól. Ennek folyománya azután, hogy a tulajdonost más nem akadályozhatja a dologgal való tényleges rendelkezésben.” (Szladits Károly: A magyar magánjog vázlata I. Rész; Bp. 1937., 209–210. oldal)
- [243] 1.7. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”.
- [244] Kétségtelen, hogy ennek értelmében a helyi önkormányzatok számára is alapvető jog az Alaptörvény XIII. cikke szerint a tulajdonhoz való jog. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ezalatt a köztulajdon értendő. A köztulajdon önállóan megjelenik az Alaptörvényben, mégpedig akként, miszerint „[a] helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja” [Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés]. Következésképpen az önkormányzat tulajdona eleve céltulajdon; ami – értelemszerűen – nem közömbös a tulajdonosi jogok gyakorlása szempontjából sem [vö. Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont].
- [245] Másképpen szólva az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy az önkormányzat tulajdona nem magántulajdon, hanem köztulajdon, s egyben céltulajdon. Tehát célhoz kötött, ami azt jelenti, hogy eleve terhelt, nyilvánvalóan közjogi elemekkel terhelt. Ehhez képest nincs, nem lehet szó arról, hogy köztulajdon vonatkozásában az önkormányzat akarati autonómiája (akarati öntörvényűsége) eleve alaptörvényi védelmet élvezne a köztörvényi szabályozás ellenében.
- [246] 1.8. A tulajdonjog lényege hagyományosan, hogy biztosítja a tulajdonos cselekvési autonómiájának anyagi alapját. Következésképpen a tulajdonjoghoz fűződő alkotmányos védelem sem a tulajdonlás mikéntjének, vagy a tulajdon mibenlétének, állagának ad védelmet, hanem a tulajdonosságnak, a tulajdonosi autonómiának. Jelen esetben a tulajdon mibenlétének, állagának védelme is alkotmányosan szavatolt nevezetesen az Alaptörvény P) cikke által, ami viszont vitán felül nem sérült.
- [247] A tulajdonhoz való jog mint alapvető jog alkotmányos védelmének köre nem azonosítható az absztrakt polgári tulajdon védelmével, azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaiával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (Vö. Abh., ABH 1993, 373)
- [248] 1.9. Ehhez képest pedig lett volna annak alaptörvényi lehetősége és alapja, hogy az indítványozó eredeti (célzott) szándéka szerinti az Alaptörvény XIII. cikke – a tulajdonhoz való jog, így különösen az önkormányzat tulajdona – vonatkozásában legyen végig gondolva az elfogadott törvény alaptörvény-ellenességével kapcsolatos

aggály. Erre az Alkotmánybíróság korábbi – s egyébként a többségi határozatban is hivatkozott – döntéseinek a tulajdonjoggal, a tulajdonlással kapcsolatos, magára a jogintézményre vonatkozó, változatlanul időszerű megállapításai alapul szolgálnak.

- [249] 1.10. E vonatkozásban álláspontom és indokaim a következők. Az elfogadott Törvény nem jelenti a tulajdonjoghoz való jog sérelmét, értelemszerűen az önkormányzat esetében. A törvényhozó kétségtelen jogosult a lakás-gazdálkodás szabályozására. Kétségtelen az is, hogy az elfogadott törvény olyan ingatlanokra vonatkozó, amelyek tulajdonát eleve – lényegében forgalomképtelenségig – terhelten kapta meg az önkormányzat. Ez történt a Vátv.-vel.
- [250] Lényeges körülmény, hogy nem az Ötv. 107. § (1) bekezdése szerinti körbe, hanem abból a (3) bekezdés szerint kivett körbe tartozó ingatlanokról van szó. Ezeket tehát eleve két törvény is – az Ötv. és a Vátv. – külön törvényi szabályozási tárgyként kezelte. Ehhez képest nem lehet arról szó, hogy e dolgok tulajdonát illetően az önkormányzat kezdettől fogva ne lett volna tisztában azzal, hogy e dolgok tulajdona tekintetében törvényi korlátok vannak; másképpen szólva, hogy e dolgok esetében tulajdonosi autonómiája nem korlátlan. A korlát az adott esetben a műemléki védettség, ami – értelemszerűen – szintén törvényi korlát.
- [251] Valójában tehát arról van szó, hogy a törvényhozás 1990-ben eldöntötte, hogy egyrészt az addig állami tulajdon képező (államosított) lakásállomány tulajdonát ellenérték nélkül átadja az önkormányzatoknak. A törvényhozás eldöntötte azt is, hogy lehetőséget nyújt a magántulajdonba kerüléshez, viszont ebből kizárta a műemlékileg védett épületeket.
- [252] A törvényhozó – nyilvánvalóan – dönthet úgy, hogy korábban általa felállított korlátot, illetve korlátozó feltételt megszüntet. Az elfogadott Törvény szerinti törvényhozói döntés valójában az, hogy a törvényhozó a műemléki védelem, illetve értékvédettség fenntartásának felelősségét, illetve e felelősség viselését áthelyezte. Nem lemondott róla, mivel a lehetséges tulajdonos ugyanúgy terhelttulajdon birtokába jut, amint korábban az önkormányzat. Ebben – álláspontom szerint – a törvényhozónak szabadsága van, alkotmányos aggály pedig a határozat szerint sincs.
- [253] Itt van jelentősége annak, hogy az önkormányzat tulajdona köztulajdon, nem pedig magántulajdon. Utóbbi esetében valóban szó lehetne arról, hogy magánjogi ügyleti szempontú, s ekként a törvényen alapuló vételi jognak – kisajátítással versengő tartalmat kölcsönözve – legyen megítélve az elfogadott törvény.
- [254] 1.11. Megemlítem, hogy a többségi határozathoz alapul vett Abh. maga is számot vet azzal, hogy a törvényen alapuló vételi jog mint beavatkozás lényegesen eltérő megítélésű, ahhoz képest, hogy az adott lakás tulajdona az Ötv. vagy a Vátv. alapján szállt át az önkormányzatra (vö. Abh., ABH 1993, 373). Ugyanakkor kétségtelen, hogy ez a körülmény – tehát az eleve terhelten kapott tulajdon ténye – a vételi jog alkotmányosságára vonatkozó további érvelésben már nem jelentős szempont; s így a jelen többségi határozatban sem.
- [255] Helyette a törvénnyel adott vételi jog kapcsán egyedül a tulajdonosi autonómiára súlyos terhet jelentő joghatás áll az érvelés középpontjában, ami önmagában és általában véve kétségtelen igaz, ám olyan ingatlannál, ami lényegében és szó szerint addig forgalomképtelen volt, már nem annyira. Valójában nem most terhelődik meg az adott tulajdonjog, hanem az már a műemléki (védettségi) kötelékben van. Ezért sem lehet fenntartás nélkül hivatkozni az Abh. érveire, amelyek ugyanis értelemszerűen olyan vételi jogra vonatkozóak, ami mellett más teher nincs, nem volt. Mindemellett az elfogadott törvény szerinti vételi jog az önkormányzat „reménybeli” tulajdonszerzésére lehetne hatással, ami reményhez fűződő jog várományának elvesztése – álláspontom szerint – nem jelenti a tulajdonosi autonómia alkotmányos sérelmét; lévén az sem tűnik alkotmányosan igazolhatónak, hogy az önkormányzat jogilag kikényszeríthesse, hogy műemléki ingatlanok felett szabad rendelkezési joga legyen.
- [256] Itt jegyzem meg, hogy nem lehet azt sem mondani, miszerint a törvényhozás, illetve az állam e körben olyan tulajdonról rendelkezne, ami nem áll hatalmában, s mint ilyen önkényes lenne. Az biztos, hogy az elfogadott törvényt az hozta, aki a műemléki védettségről is jogosult törvényt hozni. Minden bizonnyal ez is az egyik lényeges körülmény, ami a magántulajdon és a köztulajdon közötti, s a köztulajdonosok egymásközi jogviszonyára vonatkozó értelmezést igényli. Kétségtelen ugyanis, hogy a tulajdonjog nem csupán polgári jogi jogintézmény, hanem közjogi szabályozás tárgya is. Ekként a tulajdon alkotmányos fogalma és polgári jogi fogalma eltérő értelmezéshez vezet(het). Az a körülmény pedig, hogy a magánjognak és a közjognak számos hasonló tárgyú, párhuzamos intézménye van, kétségtelen csábít arra, hogy a közjognak magánjogi analógiája legyen,

lévén utóbbi dogmatikailag egzaktabb. Ez viszont figyelmen kívül hagyná a közjogi jogviszonyok létesítő akarátát.

- [257] 1.12. Álláspontom szerint tehát az Országgyűlés által 2021. június 15-én elfogadott, és a Köztársasági Elnök úr indítványa folytán alkotmánybírósági vizsgálatra megküldött törvény indítvánnyal támadott rendelkezései nem alaptörvény-ellenesek; nem ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, nem sértik az Alaptörvény XIII. cikkét, és az egyébként indítvánnyal nem célzott az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenesség sem lenne megállapítható. E vonatkozásban (is) elutasításnak lenne helye.
- [258] 1.13. Minden új szabályozás beavatkozást jelent. És kétségtelen, hogy minél nagyobb a szabályozó feladatköre, hatásköre, annál nagyobb a felelőssége. Ehhez képest lehet azt mondani, hogy törvényi szabályozás (beavatkozás) esetében a felelősség közös, ám mással nem azonos, (minden) máshoz képest fokozott. Lélektanilag érthető tehát, ha ilyenkor az elvárások is fokozottak.
- [259] Ugyanakkor, mint bármely más magatartás esetében, így a szabályozó (törvényhozó) magatartás és annak megnyilvánulása, a törvény esetében indokolt azt szemügyre venni, hogy annak tárgya, célja, módja, eszköze és eredménye kapcsán van-e törvénybe, jelesen Alaptörvénybe ütközés. Ha – e körben – ilyen, közvetlenül, akár egyenesen, közvetlen, akár hallgatólagosan fennáll, akkor nyilvánvalóan feltétlen az alaptörvény-ellenesség. S a jogalkotói akarat a saját cselekvési szempontjai követésében (ami a megtehető, vállalható, választható, megoldható) rossz irányt vett.
- [260] Az elfogadott Törvény indítvánnyal támadott rendelkezései általi ilyen direkt sérelem a megállapítani célzott az Alaptörvény P) cikke esetében nem vitatottan, az Alaptörvény XIII. cikke esetében önmagában nem (számomra úgy tűnik egyébként szintén nem vitatottan), míg az Alaptörvény 38. cikke kapcsán pedig – nézetem szerint – nem állapítható meg. Ehhez képest pedig – nyilvánvalóan – arról van szó, hogy a Törvény nincs rossz irányban, és legfeljebb arról lehet szó, hogy előrelátható kockázatok (alaptörvény-ellenességi lehetőségek) tekintetében oly mértékben könnyelmű a szabályozása, hogy az ilyen következmény bekövetkezte közeli, kézzel fogható, bekövetkezte reális, avagy vannak olyan – jelentőséggel bíró – szempontok, melyek eleve figyelmen kívül maradtak, holott azok számbavétele elvárható lenne, elvárható lett volna.
- [261] Lényeges tehát, hogy utóbbiak esetében nem arról van szó, hogy az alkotmánybírósági felülbírálat tárgya – az elfogadott Törvény – eleve rossz irányba mutat, hanem arról, hogy az Alaptörvényhez mérve nincs rossz irányban, és vizsgálatra nem a törvényhozó által választott tárgy, cél, mód, eszköz és eredmény, hanem a szabályozás körülmények figyelemmel bír. Ez szintén torkollik alaptörvény-ellenességbe, ám nem feltétlen.
- [262] 1.14. Valójában ebben van eltérés a többségi döntés és az álláspontom között. Úgy látom, hogy a 38. cikk megsértése kapcsán nem – amint vitán felül a P) cikk esetében sem – feltétlen az alaptörvény-ellenesség, annak csupán olyan kockázati lehetőségét vázolja a többségi döntés, aminek esélye kiküszöböléséhez viszont a támadott Törvény (és a meglévő szabályozási környezet) minden elvárásnak figyelmes körültekintéssel eleget tesz.
- [263] Megemlítem, hogy az indítványozó az elfogadott Törvény teljes 1., 2. és 3. §-ára alkotmány-ellenességet állított, míg a többségi döntés az elfogadott törvény 1. §-án belül mindösszesen 3 rendelkezés – az 5–25 év közötti bérleti jogviszony esetére szóló [Törvény 47. § (3) bekezdés a), b) pont], valamint a releváns bérleti jogviszonyba tulajdonjog cseréje fejében jutott bérlő esetére szóló vételár mértékéről [Törvény 47. § (4) bekezdés], továbbá a vételár részletekben fizetésről való rendelkezés – miatt állapított meg alkotmány-ellenességet. E rendelkezések tárgya eleve mutatja, hogy a többségi határozat az indítványozó általi – nézetem szerint a felelős tulajdonlás (Alaptörvény XIII. cikk) és a kulturális érték, közös örökség egyetemleges védelme [Alaptörvény P) cikk] körében marad – állásponthoz képest egyfelől túlmegegy az indítványozott célon, másrészt olyan részletekre alapoz, amely viszonylagos s valójában a jogalkotói megfontolás tárgyát képező kérdések.
- [264] Az alkotmánybírósági vizsgálat nem valamely – legitim – törvényi szabályozási szándékkal egyetértés vagy egyet nem értés, hanem a vitatott jognak, jogszabálynak a fennálló, illetve a majdani életbelépéskor fennálló jogállapot alapulvételével való alkotmányossági kontrollja. Szempontja, hogy előrelátható, előírható, kiszámítható, ezért elvárható igényt támasszon. Kétséges és kérdéses, hogy az adott rendelkezések alkotmányellenességének megállapításai milyen jogalkotói javítást igényelnek, illetve azok nem jelentik-e, hogy az Alkotmánybíróság ezáltal átveszi a jogszabályt előkészítő, jogalkotó felelősségét.

- [265] 2. A határozat rendelkező részének 2. pontját – jó szívvel – támogatom. Megemlítem, hogy e vonatkozásban [azaz a sérelmezett Alaptörvény P) cikke tekintetében], mind a rendelkező rész szövege, mind pedig ez ehhez fűzött indokolásban megjelenő tartalom – önmagában véve – lényeges és indokolt. Ennyiben tehát szükséges, viszont – álláspontom szerint – egyben elégséges is (lett volna) az Alkotmánybíróság részéről az indítványra adott válasz.
- [266] 3. A határozat rendelkező részének 3. pontjával – annak álláspontomhoz képest értelemszerű tartalmi terjedelmével – egyetértek.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

- [267] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [268] A rendelkező rész 2. pontjába foglalt alkotmányos követelményt támogatom, de a rendelkező részi 1. pontban az alaptörvény-ellenesség megállapításával nem értek egyet.
- [269] A többségi határozattól elhatárolódásom az indokolásnak a tulajdont érintő érvelésre is vonatkozik. Ugyanis a határozat tévesen tovább folytatja azt a gyakorlatot, melyet 2012 utáni alkotmánybíróági többség alakított ki azt illetően, hogy az Alaptörvény nem változtatott a régi Alkotmány tulajdont érintő szabályozásán, és így a vonatkozó régi alkotmánybíróági határozatok átvehetők. A Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja a régi alkotmánybíróági döntések felhasználást eleve megtiltotta, és ezt azért tette, hogy azok ne nyomják el az új alaptörvényi rendelkezések érvényesülését. Ez a téves álláspont aztán kaotikussá teszi a mostani többségi döntés érvelését a tulajdont illetően (lásd a határozat indokolásának IV. részét, Indokolás [91] és köv.). Így míg e rész 1–3. pontjai megismétlik az 1993-as Abh. érvelését a maitól eltérő régi alkotmányi szabályozás alapján, addig a 4. pont rátér a ma hatályos Alaptörvény 32. és 38. cikkeire, melyek alapjaiban teremtettek új helyzetet az önkormányzati tulajdon törvényhozás általi érinthetősége szempontjából. Ugyanis az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a régi alkotmányi szabályozás önkormányzati alapjogai helyett már a törvényhozó szabadságára bízta, hogy milyen kereteket ad az önkormányzati hatáskörök és az önkormányzati tulajdon működtetésére. A törvényhozó általi keretek megadásához és ezek változtatásához az önkormányzati tulajdon vonatkozásában azonban az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése azt az alaptörvényi korlátot állítja, hogy átruházás elrendelését csak törvényi jogforrási szinten és csak az értékarányosság figyelembevétele mellett teheti meg az állam.
- [270] Vagyis az Alaptörvény bár az állam önkormányzati tulajdonhoz hozzáférését alkotmányosan könnyebbé teszi a magántulajdonhoz képest, de itt is felállít korlátokat. A mostani ügyben arra lett volna lehetősége a testületi többségnek, hogy korrigálja a 2012 utáni testületi többség tévedését a tulajdont illető régi alkotmányi szabályok továbbélése szempontjából, és új alapokon gondolja végig az Alaptörvény 32. és a 38. cikkeinek egymásra vonatkoztatott értelmezését. Ám ehhez képest az indokolását most is alapvetően az Abh.-ra alapította, majd – mintha az új alaptörvényi 32. és 38. cikkek ezt csak harmonikusan kiegészítették volna – ezek bevonásával fejezi be az érvelését, és megállapítja a vitatott megsemmisítést.

- [271] Amellett, hogy ez a megsemmisítés nem lett volna lehetséges az Alaptörvény 32. és 38. cikkének együttes értelmezése alapján, különösen káros, hogy a régi Abh. és az ezzel szembenálló új alaptörvényi szabályozás mechanikus együttkezelése tovább rontott az állam és az önkormányzati tulajdon viszonyának megértése terén.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [272] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával, az alaptörvény-ellenesség megállapításával, és az ahhoz fűzött indokolással, a rendelkező rész 2. pontjával az alkotmányos követelmény megállapításával; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom. Egyetértettem a rendelkező rész 3. pontjával.
- [273] 1. Mindenekelőtt hangsúlyozni szeretném, hogy teljes mértékben egyetértek a törvényjavaslat előterjesztőjének azzal az álláspontjával, hogy a tárgyi lakások elidegenítésének lehetővé tétele sok család hosszú évek óta tartó lakhatási bizonytalanságát szünteti meg, hiszen a törvényt módosítás által immár a világörökségi területen levő lakásokat is megvásárolhatják a bérlők. A törvényjavaslat benyújtója szerint az ilyen területen levő bérlakások bérlőit, hozzávetőleg 1500 családot érint (kedvezően) ez a lehetőség (lásd: 2021. június 14-i Országgyűlési Napló 30833. oldal). A javaslat általános indokolása is hangsúlyozza, hogy a módosítás által azok is lakáshoz juthatnak, akiknek – a megemelkedett piaci lakásárak miatt – erre egyébként nem lenne lehetőségük.
- [274] 2. Nem értek egyet az alaptörvény-ellenesség megállapításával. Álláspontom szerint a ki nem hirdetett törvény nem ütközik az Alaptörvény P cikk (1) bekezdésébe, sem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe.
- [275] Álláspontom szerint a módosítás által okozott, állított alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága számos indokkal igazolható: az egyik (amire a miniszteri állásfoglalás is hivatkozik) az, hogy minél hosszabb ideje bérlő valaki, annál nehezebb saját tulajdonú ingatlanhoz jutnia. Ugyanakkor minél hosszabb ideje bérlő valaki, annál hosszabb ideig fizet bérleti díjat is. Ezt a hosszan tartó, nem ingyen a bérleményben töltött időszakot kompenzálja a jogalkotó a vételár piaci árhoz képesti arányosításával. Az indítványozó az értékgaranciára a kártalanítással összefüggésben hivatkozik, szerinte a vételi jog csak az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos, vagyis a kártalanításnak ebben az esetben is a klasszikus kisajátításhoz megkövetelt teljes kártalanításnak kell lennie, aminek – szerinte – a Törvény 1. §-a nem felel meg.
- [276] Álláspontom szerint a vételárnak a különböző ideje fennálló bérleti jogviszonyhoz igazítása az értékarányosság követelményének megfelel. A vételár és az ingatlan értékének arányossága éppen akkor lenne ad absurdum alaptörvényt sértő, ha minden egyes lakás azonos áron kerülne értékesítésre. Megjegyzem, véleményem szerint az értékarányosság kérdése nem tisztán alkotmányossági kérdés.
- [277] Másrészt hangsúlyosan jelenik meg az előterjesztői indokolásban azoknak a bérlőknek más bérlőkhöz képest hátrányos helyzete, akik a módosítással érintett területen élnek, és más bérlőkhöz képest nem volt lehetőségük korábban a bérleményt megvásárolni. A jogalkotó ezt az összehasonlítható helyzetben levő jogalanyok közötti megkülönböztetést próbálja a módosítással kompenzálni.
- [278] A köztársasági elnök indítványában hivatkozik arra, hogy a hosszabb ideje a piaci árhoz képest lényegesen kisebb bérleti díjat fizető bérlőknek a lakások karbantartásával, felújításával kapcsolatban nem merültek fel költségeik, azokat a közpénzből gazdálkodó tulajdonos viselte, amennyiben mégis a bérlő fizette, akkor megtérítették számára, vagy lakbérmérséklésként beszámíthatta. Nem vitás, hogy az Lt.-nek a felek jogait és kötelezettségeit rögzítő II. fejezetében a 19. § szerint önkormányzati lakás esetén, ahol a törvény a bérbeadó és bérlő jogai és kötelezettségei vonatkozásában a felek megállapodására utal, annak tartalmát a bérbeadó tekintetében önkormányzati rendelet határozza meg. Ettől különbözik a rendelkezés tényleges érvényesülése a gyakorlatban. Ezt az állítást *expressis verbis* cáfolja az ügghöz érkezett számtalan *amicus curiae* beadványok közül az egyik-

hez csatolt bérleti szerződés 15–16. pontja, ami a következőket rögzíti: „15.) A bérlő a lakás műszaki állapotát a szerződéskötés előtt megismerte és tudomásul veszi, hogy a felújítás költségeit a bérbeadó nem téríti meg és a tervezett belső átalakítás, karbantartás, felújítás, korszerűsítés, berendezési tárgyak, nyílászárók pótlása, illetőleg cseréje esetén a munkák megkezdése előtt köteles tulajdonosi hozzájárulást kérni a Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Műszaki Irodájától.

Bérlő tudomásul veszi, hogy a tulajdonosi hozzájárulás – építési engedélyköteles munkák megkezdése előtt – nem mentesíti az építési engedély beszerzése alól.

Az építési engedély iránti kérelmet az elsőfokú építési hatósághoz kell benyújtani.

16.) A lakás burkolatainak, ajtóinak, ablakainak és a lakás berendezéseinek karbantartása, felújítása, illetőleg azok pótlása, cseréje a bérleti szerződés teljes időtartama alatt a bérlő kötelezettsége, az ezzel összefüggő költségek megtérítését a bérbeadó még részben sem vállalja.

Bérlő tudomásul veszi, hogy ezen a jogcímen a bérbeadóval, illetőleg a tulajdonossal szemben követelést nem támaszthat.”

[279] Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy a többségi határozat adós marad az *amicus curiae* beadványok tartalmának legalább minimális ismertetésével. A köztársasági elnöki indítvány ugyanis csak az egyik oldal álláspontját tükrözi, ugyanakkor az *amicus curiae* beadványok éppen annak lehetőségét teremtik meg, hogy a hús-vér bérlők, a valódi érintett emberek álláspontját is megismerhesse az Alkotmánybíróság.

[280] 3. A többségi határozat a tulajdonhoz való jog sérelmének vizsgálata körében az Alaptörvény 38. cikkéből indul ki. Ezzel nem értek egyet, tekintve, hogy az indítványozó az Alaptörvény fenti rendelkezésének sérelmét nem állította, az Alkotmánybíróság pedig az indítványhoz kötve van. Az indítványhoz kötöttség és az indítványok tartalom szerinti elbírálása elvének is megfelelően – az indítvány alapján – az alkotmányossági vizsgálatnak kizárólag az Alaptörvény XIII. cikke alapján van helye, az Alaptörvény 38. cikkét az Alkotmánybíróság nem vonhatja vizsgálata körébe. Álláspontom szerint ugyanis az indítványból az Alaptörvény 38. cikkére való hivatkozás nem olvasható ki. Az indítvány alapján kizárólag azt kellene vizsgálni, hogy a vételi jog létesítése világörökségi területen korlátozza-e, és ha igen, szükséges és arányos módon, a tulajdonos (állam, önkormányzat) tulajdonhoz való jogát. Ennek megfelelően a fentebb kifejtettek szerint véleményem szerint az alaptörvényellenesség nem áll fenn.

[281] 4. Nem látom indokoltnak, és ezért nem tudom támogatni sem, hogy miért van szükség az alkotmányos követelmény megállapítására, különösen a jelenlegi megfogalmazásában.

[282] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése nem zárja ki a vizsgált, vagy alkalmazott jogszabály esetén azt, hogy ahhoz az Alkotmánybíróság olyan alkotmányos követelményt fűzzön, amelynek a jogszabály alkalmazása során meg kell felelnie, azonban egy, a Magyar Közlönyben ki nem hirdetett törvényjavaslat esetén – azon túl, hogy értelemszerűen semmilyen bírósági gyakorlat nem létezik, nem is létezhet hozzá – ez értelmezhetetlen.

[283] Ezen felül az alkotmányos követelmény megalapozottságát a kapcsolódó indoklás sem igazolja. Itt jegyezném meg azt is, hogy nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat indokolásának egy (nagyobb) részét korábbi, még az Alaptörvény hatálybalépését megelőző időszakban kelt alkotmánybírósági határozatokra alapozza, amely szembe megy az Alkotmánybíróság gyakorlatával, hiszen nem az Alaptörvényen, hanem a hatályon kívül helyezett Alkotmányon alapszik (Abh.).

[284] Számomra evidenciának tűnik az, hogy a műemlékvédelmi hatósági jogkör gyakorlója a vételi jog gyakorlása feltételeként adandó hozzájárulás esetén műemlékvédelmi szempontokat fog figyelembe venni. A többségi határozat semmivel nem igazolja, hogy a műemléki hatóság a hozzájárulás megadásakor a műemlékvédelem szempontjait ne venné figyelembe, illetőleg nem nevesít egyetlen olyan szempontot sem, amit egyébként a műemléki szempontokat hátrébb sorolva figyelembe venne. Bírósági gyakorlat (ismertetése) hiányában nem tartom megalapozottnak és meggyőzőnek az alkotmányos követelmény megállapítását.

[285] A többségi határozat sem igazolja, hogy a műemléki hatóság a hozzájárulás megadásakor a műemlékvédelem szempontjait ne venné figyelembe, illetőleg nem nevesít egyetlen olyan szempontot sem, amit egyébként a műemléki szempontokat hátrébb sorolva figyelembe venne, és azt sem igazolja, hogy a műemlékvédelmi szempontokat egyéb szempontok alá rendelné. Ennek megfelelően akár a műemlékvédelmi szempontok figyelembevételét, akár annak hiányát igazoló bírósági gyakorlat hiányában – a fentebb írtak szerint – nem tartom megalapozottnak és meggyőzőnek az alkotmányos követelmény megállapítását, egy ki nem hirdetett törvényjavaslathoz.

- [286] Megjegyzem: az alkotmányos követelményben szereplő Lt. 55. § (4) bekezdése az Abtv. 46. § (3) bekezdésében szereplő kritériumok egyikének sem felel meg: sem az alkalmazott, sem a vizsgált jogszabály körébe nem tartozik, így az is kétséges, hogy ahhoz alkotmányos követelmény fűzhető-e. Egyebekben erre is vonatkozik a fent kifejtettek szerint a műemléki szempontok háttérbe szorítását igazoló bírósági gyakorlat (bemutatásának) hiánya.

Budapest, 2021. július 20.

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

- [288] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: I/2644/2021.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 152. számában.

• • •