

KEH/02775-2/2021.

Dr. Sulyok Tamás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

Tisztelt Elnök Úr!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 1/2644-O/2021	
Érkezett: 2021 JÚN 25. <i>Kézbenjével</i>	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 1 db	<i>lu</i>

Az Országgyűlés a 2021. június 15-ei ülésnapján fogadta el a 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 törvényt (a továbbiakban: törvény).

Az Országgyűlés elnöke a törvényt 2021. június 20. napján küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, vizsgálja meg a törvény 1. §-ának Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg ezen rendelkezés, valamint szoros összefüggés okán a 2. és 3. § alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének és a XIII. cikk (1)-(2) bekezdésének sérelme miatt.

I.

1. A törvényt egyéni képviselői indítvány alapján fogadta el az Országgyűlés. A törvény egységes javaslatához készített előterjesztői indokolás szerint a törvény célja az állami és az önkormányzati lakások bérletére és elidegenítésére vonatkozó egyes törvényi rendelkezések módosítása a magyar családok szélesebb körének lakástulajdonhoz jutása érdekében. A törvény egyik külön is kiemelt céljaként jelöli meg az előterjesztő „egy történetileg előállt helyzet” orvoslását, nevezetesen azon önkormányzati és állami lakások bérlői szűk körének vételi jog biztosítását az általuk lakott lakásra, akik a rendszerváltoztatást követő szabályozás alapján nem élhettek a vételi jogukkal.

2. A törvény 1. §-a új 45–48. §-sal egészíti ki a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakás tv.) Harmadik részét.

A Lakás tv. új 45. § (1) bekezdése a 2020. december 31. napján hatályban lévő, öt évet elérő határozatlan idejű bérleti jogviszony esetén azokra a világörökségi helyszínen és védőövezetében lévő önkormányzati és állami tulajdonú lakásokra, amelyek 1995. november 30-án *a)* műemléképületben lévő lakásnak minősültek, *b)* elidegenítési és terhelési tilalommal terheltek, vagy *c)* az önkormányzat 1994. január 1-jét megelőzően hozott döntése alapján átalakításra, korszerűsítésre, felújításra, bontásra kijelölt épületben vagy rehabilitációra kijelölt területen voltak – amennyiben e két utóbbi esetben a kizáró okok már nem állnak fenn – vételi jogot alapít.

A Lakás tv. új 45. § (2)-(5) bekezdései állapítják meg a vételi jog jogosultjait és a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony időtartama számításának/összeszámításának szabályait.

A Lakás tv. új 46. § (1) bekezdése határozza meg azokat az eseteket, amikor nem áll fenn a vételi jog, a (3)-(4) bekezdése pedig azokat az eseteket, amikor nem gyakorolható a vételi jog. Az új 46. § (2) bekezdése az átalakítás, korszerűsítés, felújítás alatt álló lakások vonatkozásában úgy rendelkezik, hogy a vételi jog az átalakítás stb. befejezése után gyakorolható. Az új 46. § (4) és (5) bekezdése értelmében a vételi joggal megszerzett lakás négy éven belül nem idegeníthető el, azon elidegenítési tilalom áll fenn.

A Lakás tv. új 47. § (3)-(5) bekezdései állapítják meg a vételi joggal érintett lakások vételárát a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama és egyéb szempontok alapján. Eszerint a vételár a forgalmi érték *a)* 80 százaléka, amennyiben a bérleti jogviszony időtartama a vételi jog gyakorlására irányuló egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 5 év és 15 év közötti; *b)* 50 százaléka, amennyiben a bérleti jogviszony időtartama a nyilatkozat közlésének időpontjában 15 év és 25 év közötti; *c)* 15 százaléka, amennyiben a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama a nyilatkozat közlésének időpontjában eléri vagy meghaladja a 25 évet. Amennyiben a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony a Lakás tv. 29. §-a szerinti bérlők

közötti csere útján jött létre és a csere során tulajdonjogot cseréltek bérleti jogra, a vételár az *a)* és *b)* ponttól eltérően a forgalmi érték 35 százaléka. A vételár egy összegben való megfizetése esetén a vételárból további 5 százalék árengedmény jár.

A Lakás tv. új 48. § (2) bekezdés *e)* pontja lehetővé teszi a vételár részletekben történő megfizetését is legfeljebb 25 évre, melyet a vételi jog jogosultja ütemezhet a vételi jog gyakorlására irányuló egyoldalú nyilatkozatában és azt a lakás fekvése szerint illetékes fővárosi, megyei kormányhivatal hagyja jóvá.

II.

A törvény célját, valamint a törvénybe foglalt szabályozást illetően az alábbi alkotmányossági aggályaim merültek fel.

1. 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. §-ában vételi jogot alapít a világörökségi helyszínen és védőövezetében lévő állami és önkormányzati tulajdonban álló műemléképületben lévő lakásokra.

Álláspontom 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. Kifejezetten ennek a kérdésnek az alkotmányosságát vizsgálta is az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) és megállapította, hogy „a vételi jog alkotmányos szabályozása esetén nem alkotmányellenes, ha az állam a műemléképületekkel és az azokban lévő lakásokkal kapcsolatos védelmi feladatát oly módon kívánja teljesíteni, hogy e lakásokra nézve nem teszi lehetővé a vételi jog előírását. Ez a feladat ugyanis megköveteli, hogy csak olyan vevők szerezhessék meg a műemlékek tulajdonjogát, akik képesek az ebből adódó sajátos védelmi és karbantartási követelményeknek megfelelni. A vételi jog ilyen szempontú válogatásra nem ad lehetőséget”.

Az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény a kulturális örökséget illetően még szigorúbb követelményeket támaszt. A *P) cikk* (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a természeti erőforrásokon túl a kulturális értékek is a nemzet közös örökségét képezik, amelyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. 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, mely követelmény az egész jogrendszert áthatja. Az Alkotmánybíróság kezdetektől követett gyakorlata értelmében az egyszer már elért

védelem szintje nem csökkenhet és a színvonal megőrzéséhez hatékony megelőző biztosítékok kellene {Vö. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [81]}.

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 világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény foglalja össze az egyezmény hatékony végrehajtásához szükséges rendelkezéseket. 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. A világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény maga is megfogalmazza, hogy a közérdekű célok megvalósítása az állami és önkormányzati szervek, az egyházi jogi személyek, a társadalmi és egyéb szervezetek, illetve a természetes személyek együttműködését igényli.

A törvénybe foglalt vételi jog jogintézményének megítéléséhez meg kell jegyezni azt is, hogy a Lakás tv. hatályos rendelkezései jelenleg sem zárják ki az állami és önkormányzati tulajdonban álló lakások elidegenítését. Műemléképületben lévő lakást vagy helyiséget azonban kizárólag a műemléki hatóság hozzájárulásával, a külön jogszabály rendelkezéseinek figyelembevételével lehet elidegeníteni [Lakás tv. 55. § (4) bekezdés].

Álláspontom 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) cikke* (1) bekezdéséből eredő követelményeknek, ezért alaptörvény-ellenes.

2. Az Alaptörvény a tulajdonhoz való jogot alapvető jogként védi. A *XIII. cikke* (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. 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, hiszen 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 alkotmánybírói vizsgálata pótolhatja”. Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy a „tulajdonhoz való alapvető jog

védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon korlátozása és polgári jogi értelemben vett elvonása között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. (...) Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.”

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 nem megalapozott, különösen mivel az időmúlás következtében vélhetően más jogosultakról és a privatizációból egyébként is eredetileg kizárt lakásokról van szó.

A tulajdonkorlátozás alkotmányossága megítélésének további szempontja a korlátozás arányossága. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság az arányosságot illetően rögzítette, amit több határozatában azóta is megerősített, hogy a „vételi jog csakis 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, a Lakás tv. új 47. § (3)–(5) bekezdése a vételárat az alapul vett bérleti jogviszony időtartama, illetőleg a bérleti jogviszony keletkezése alapján differenciáltan a forgalmi érték 15 és 80 %-a közötti mértékben állapítja meg akként, hogy ebből az egy összegben történő fizetés esetén további 5% árengedményt biztosít. Ez a szabályozás nyilvánvalóan nem felel meg az értékgaranciából következő teljes kártalanításnak.

A vételár összege megállapítása, pontosabban annak csökkentése szempontjaként a hosszabb idejű bérleti jog figyelembe vétele 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 vételár csökkentésnek – álláspontom szerint – tehát nincs ésszerű indoka. Hasonlóképpen nem alapozhatja meg a forgalmi érték 65 %-ának elengedését a tulajdonjog cseréje sem.

A törvény 1. §-ába foglalt, a Lakás tv. 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.

A kártalanításnak azonnalinak kell lennie a vételi joggal történő tulajdonelvonás esetén is. A törvény 1. §-ába foglalt, a Lakás tv. új 48. § (2) bekezdés e) pontja lehetővé teszi a vételi jog jogosultja

számára, hogy a vételár megfizetését legfeljebb huszonöt évi havonkénti egyenletes összegű részletre ütemezhesse. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a túlságosan hosszú, esetleg bizonytalan időtartamú teher megkérdőjelezheti a korlátozás arányosságát [Vö. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat]. A vételi jog jogosultjának a részletfizetés ütemezésére biztosított egyoldalú jogosultság a kártalanítás elhúzódása folytán – megítélésem szerint – az azonnaliság és az értékgarancia elvét sérti.

Hasonlóképpen a korlátozás arányossága kérdését veti fel a törvény 1. §-ába foglalt, a Lakás tv. 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 ez a rendelkezés is aránytalan.

Indítványozom ezért, hogy a fentiekben kifejtett indokaim alapján a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg: a törvény 1. §-ába és szoros összefüggés okán a 2-3. §-ába foglalt, a Lakás tv.-t módosító rendelkezések az Alaptörvény *P) cikke* (1) bekezdését, valamint a *XIII. cikke* (1) és (2) bekezdését sértik.

Budapest, 2021. június 24.



Áder János