

T.

Alkotmánybíróság részére

a hianypotlas@mkab.hu e-mail cím útján

Ügyszám: IV/1163/2023

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 0 1 1 6 3 - 2 / 2023		
Érkezett: 2023 AUG 01.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Meillet: 1	Kezelőiroda: 1

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Litresits András ügyvéd (Litresits Ügyvédi Iroda; székhely: [REDACTED])

[REDACTED] által a **korábban már** csatolt (elektronikusan aláírt) ügyvédi meghatalmazás alapján képviselt **Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzata** (székhely: 1 [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] nyilvántartó hatóság: [REDACTED])

[REDACTED] törvényes képviselője: Cserdiné Németh Angéla (polgármester) mint indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: **Abtv.**) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalt
alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő, az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 (száznyolcvan) napon belül, **továbbá a 2023. június 29. napján kézbesített IV/1163-1/2023. számú felhívásra hivatkozással.**

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg **az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (Eftv.) 11/A. §-ának alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt.**

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A támadott jogszabály pontos megjelölése, a tényállás rövid ismertetése és a bírói út hiánya

2022. december 22. napján, azaz az Abtv. 30. § (1) bekezdésében rögzített **180 napon belül** lépett hatályba az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló **2022. évi LXXVIII. törvény**, melynek **3. §-a** az alábbiak tartalmazza:

„**3. §** Az Eftv. IV. Fejezete a következő 11/A. §-sal egészül ki:

„11/A. § (1) Ha az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó köznevelési vagy szakképző intézmény fenntartói joga bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye részére kerül átadásra, **az egyházi fenntartó legkésőbb a feladatátvétel éve június 30-ig benyújtott erre vonatkozó igénye alapján** a fenntartói jog átadásával együtt a köznevelési vagy szakképző intézmény nevelési-oktatási feladatainak ellátását szolgáló, állami vagy **helyi önkormányzati tulajdonban álló ingó és ingatlan vagyont** haladéktalanul, de legkésőbb a feladatátvétel évében a nevelési, illetve tanév kezdetéig **ingyenesen a bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye mint fenntartó tulajdonába**

kell adni azzal, hogy az ingatlan és ingó vagyon, vagy az azok helyébe lépő vagyonelemek tulajdonjoga ingyenesen visszaszáll az eredeti tulajdonosra akkor, ha

- a) a fenntartó jogutód nélkül megszűnik,
- b) a köznevelési vagy szakképző intézmény megszűnik,
- c) a fenntartói jog központi költségvetési szerv, települési önkormányzat, vagy nem bevett egyházi fenntartó részére kerül átadásra, vagy
- d) az ingatlanon a nevelési-oktatási feladat ellátása megszűnik.

(2) Ha az (1) bekezdésben meghatározott határidőn, illetve az eredeti tulajdonosra történő visszaszállás esetében az erre okot adó, (1) bekezdésben meghatározott körülmény vonatkozásában az eredeti tulajdonos tudomásszerzését követő 60 napon belül a szerződés - ingatlan esetében a tulajdonváltás ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére alkalmas okiratban - nem jön létre, a fél a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerződéskötési kötelezettségre vonatkozó szabályai alapján kérheti a bíróságtól a szerződés létrehozását. A perindítástól kezdődően az ingatlanon elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn, amelynek ingatlan-nyilvántartási bejegyzését a bíróság elrendeli.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott vagyonelemek tulajdonjogának visszaszállása esetén az állami, önkormányzati, illetve európai uniós támogatásból végzett beruházást nem kell megtéríteni. Az egyházi forrásból végzett értéknövelő beruházást az értékcsökkenés számviteli szabályai szerint kell megtéríteni.

(4) Az (1)-(3) bekezdés szerinti esetekben az ingatlan tulajdonjogát megszerző fél az átruházó fél által igénybevett, az Ehtv. 19/B. § (3) bekezdése szerinti támogatás tekintetében az átruházó fél jogutódja."

A **2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-a** alapján az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló **1997. évi CXXIV. törvény** (a továbbiakban: **Eftv.**) egy új, 11/A. §-al egészült ki, amelynek támadott rendelkezései sértik Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzata, mint tulajdonos jogait.

Az Alkotmánybíróság 2023. június 29. napján kézbesített IV/1163-1/2023. számú felhívása, továbbá a 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat indokolásának [37] bekezdése és a 3002/2015. (I. 12.) AB határozat indokolásának [3] bekezdése alapján jelen alkotmányjogi panaszt nem a 2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-a, mint módosító, hanem a 1997. évi CXXIV. törvény 11/A. §-a, mint módosított (inkorporáló) jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége miatt terjesztem elő.

A 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat indokolásának [37] bekezdése alapján „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban az alkotmánybírósági vizsgálat tárgya minden esetben a módosított (inkorporáló), nem pedig a módosító jogszabályi rendelkezés {legutóbb lásd: 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [3]}, ezért az Alkotmánybíróság eljárásában a Tv. módosított – jelenleg hatályos – rendelkezéseit vizsgálta meg.”

A 3002/2015. (I. 12.) AB határozat indokolásának [3] bekezdése alapján „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg”. {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [12]; 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [18]}”

Esztergom-Budapesti Főegyházmegye (a továbbiakban: Főegyházmegye) képviselőjében eljárva Dr. Erdő Péter bíboros, prímás, esztergom-budapesti érsek **2023. február 24.** napján érkezett megkeresésében, a 2022. évi LXXVIII. törvény alapján, az Eftv. 11/A. §-a és 13. § (3) bekezdésére („Az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv2.) hatálybalépésekor a Módtv2.-vel megállapított 11/A. § (1) bekezdése szerinti egyházi fenntartó birtokában álló vagyonelemekre a szerződést - az egyházi fenntartó erre vonatkozó igénye alapján - haladéktalanul, de legkésőbb a nevelési, illetve tanév kezdetéig kell megkötöni. Az erre vonatkozó igényt legkésőbb 2023. február 28-ig be kell jelenteni. A 11/A. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakat ebben az esetben is alkalmazni kell.”) hivatkozással bejelentette az egyházi jogi személy tulajdonba vételi igényét a Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező **Budapest** [redacted] helyrajzi számú, természetben [redacted] [redacted] helyrajzi számú, természetben [redacted] [redacted] szám alatti ingatlanokra. A mellékelt e-hiteles tulajdoni lapokból megállapítható, hogy mindkét ingatlan vonatkozásában indítványozó 1/1 arányú tulajdoni hányadokkal rendelkezik.

Az Eftv. fenti rendelkezései alapján jogcímtől függetlenül minden egyházi jogi személy által használt ingatlanban, ahol állami vagy önkormányzati köznevelési feladat ellátása történik, a törvényben meghatározott határidőig tett igénybejelentése esetén térítésmentesen az egyházi jogi személy tulajdonába kell adni.

Az **Esztergom-Budapesti Főegyházmegye Katolikus Iskolai Főhatósága** 2016. szeptember 01. napjától a [redacted]

[redacted] fenntartója. Az intézményben zajló iskolai és szakiskolai tevékenység támogatása céljából az Önkormányzat és a Főegyházmegye között 2016. június 07. napján, **365/2016.** számon **használati szerződés** jött létre, amely alapján az Ingatlanok ingyenesen, határozatlan időre a Főegyházmegye használatába kerültek, így **az Ingatlanok jelenleg is az egyházi fenntartó birtokában állnak.**

A 12.530 m² területen fekvő, összességében 5.072 m² beépített és 3.649 m² hasznos alapterületű ingatlan, korlátozottan forgalomképes vagyonelem. Az Ingatlanok **könyvszerinti értéke: 440.936.992,- Ft** (ebből: 263.172.000,- Ft telek, 177.764.992,- Ft épület).

Mivel az indítványozó ingatlan tulajdonjogai egy törvény útján kerültek korlátozásra, tkp. ténylegesen ellenérték nélküli kisajátításra, így az indítványozó jogséremlme a sérelmezett 2022. december 22. napjától hatályos 2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-ának alkalmazása vagy hatályosulása folytán **létrejött Eftv. 11/A. §-ával** közvetlenül, bírói döntés vagy más állami jogalkalmazási aktus közbejötté nélkül következett be; amely jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre.

b) A jogorvoslati eljárás hiánya

Ismételten előadom, hogy mivel az indítványozó ingatlan tulajdonjogai a 2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-ával és az Eftv. 11/A. §-ával, azaz törvények útján kerültek korlátozásra, illetve elvonásra, így az indítványozó számára nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-a (így az Eftv. 11/A. §-a) ezen törvény 20. §-a alapján **2022. december 22.** napján lépett hatályba, azaz az Abtv. 30. § (1) bekezdésében rögzített **180 napon belül** kerül benyújtásra jelen alkotmányjogi panasz.

d) Az indítványozó érintettségének bemutatása

Az Alkotmánybíróság a **3264/2021. (VII. 7.) AB határozatban** kifejtette (ld. [18] bekezdés), hogy „A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat kimondta, hogy *„az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 26-27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát.”* (Indokolás [33], legutóbb megerősítve: 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [42])”

A 2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-a **és az Eftv. 11/A. §-a** konkrétan megjelöli a helyi önkormányzati tulajdonban álló ingó és ingatlan vagyont, amelyeknek – az egyházi jogi személy igénybejelentése alapján - térítésmentes átadására kötelesek a helyi önkormányzatok, így indítványozó is a törvénymódosítás alapján. Tekintettel arra, hogy indítványozó is helyi önkormányzatnak minősül, kétségen kívül megállapítható érintettsége jelen sérelmezett, alkotmányellenes törvénymódosítás vonatkozásában.

e) Annak bemutatása, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazása vagy közvetlen hatályosulása során felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

A jelen indítvány alapján megválaszolandó egyik alkotmányossági kérdés az, hogy tekinthető-e az egyházi jogi személy, jelen esetben a Esztergom-Budapesti Főegyházmegye kifogásolt, jogszabályon alapuló ingyenes ingatlantulajdon-szerzése **alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak**, különös tekintettel az Alaptörvény **38. cikk (3) bekezdésére** („Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett.”), **meghaladják-e** az ún. **kiüresítési mércét** (ld. Alaptörvény **32. cikk (1) bekezdése**) a sérelmezett jogszabályok avagy nemcsak korlátozzák, hanem ki is üresítik az indítványozó önkormányzati autonómiáját?

Az Alkotmánybíróság a **3264/2021. (VII. 7.) AB határozatban** kifejtette (ld. [36] bekezdés), hogy az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal. Ezek korlátozásának a mércéje **az ún. kiüresítési mércé**, amelynek 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.

Az indítványozó álláspontja, hogy a 2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-a és az ezzel hatályba lépő Eftv. 11/A. §-a sérti Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzata tulajdonhoz való jogát, különösen annak lényeges tartalmát. A **37/1994. (VI. 24.) AB határozat** megállapította, hogy *„az államnak az önkormányzati tulajdont létre kellett hoznia, továbbá, hogy meg kellett teremtenie az önkormányzatok vagyoni létalapját, működésükhöz szükséges vagyoni feltételeket (...) az alapjogi védelem tehát az önkormányzatok tulajdonosi jogállására irányul, ezt a jogállást, azaz*

a már megszerzett önkormányzati tulajdonjogot, továbbá a tulajdonjog megszerzésére vonatkozó kétségtelen jogcímet védi az Alkotmány 12. § (2) bekezdése, illetőleg biztosítja az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének garanciális szabálya."

Az alkotmányos tulajdonvédelem kereteit a **4/2018. (IV. 27.) AB határozat** részletesen kifejti. A határozat szerint „Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában az alkotmányos tulajdonvédelem alapvetéseként állapította meg a következőket: „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. [...] 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.”

Az Alkotmánybíróság az önkormányhoz tulajdonhoz való alapjogát és ez alapján való igényérvényesítési jogát több határozatban is elismerte [lásd: 37/1994. (VI. 24.) AB határozat és 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat].

Ezekre tekintettel az önkormányzat ezen joga független az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény által közhatalmi szervek számára megnyitott alkotmányjogi panasz benyújtásával kapcsolatos joggal, illetve az e törvény által bevezetett lehetőség hatályon kívül helyezésével.

A fentiek alapján az alapvető alkotmányossági kérdést az jelenti, hogy a jelen beadvánnyal támadott jogszabályok, azok rendelkezései megsértik az indítványozó tulajdonhoz való jogát az önkormányzati vagyonelemek tekintetében, amelyeknek alkotmányos védelemben kellene részesülni.

Az indítványozó álláspontja szerint az Állam (Kormány) mint jogalkotó és jogalkalmazó nem jogosult olyan törvény megalkotására, amihez nem rendelkezik józan észnek vagy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénynek (a továbbiakban: **Nvtv.**) megfelelő indokolással.

Az indítványozó álláspontja szerint a 2022. évi LXXVIII. törvény 3. §-a és az ezzel hatályba lépő Eftv. 11/A. §-a vonatkozásában kimutatható az ún. **„chilling effect”**, azaz a jogi szabályozásnak az állami beavatkozásnak az alapjogok (indítványozó önkormányzat tulajdonjogának) érvényesülésére gyakorolt dermesztő hatása, ami már a bírói gyakorlatban – így a magyar Alkotmánybíróság és az EJEB döntéseiben is – a jogkorlátozás megengedhetőségére irányuló vizsgálat értékelési szempontjává vált.

A jelen indítvány alapján megválaszolandó szintén alkotmányossági kérdés, hogy a **gödi ügyel szemben** jelen esetben megállapítható, hogy az Alaptörvény **32. cikk (1)** bekezdésének e) és f) pontjai szerinti alkotmányosan védett jogok (önkormányzáshoz való jog, önkormányzati autonómia, költségvetéshez és önálló gazdálkodáshoz való jog) és az Alaptörvény **XIII. cikk (1)-(2)** bekezdéseiben biztosított önkormányzati tulajdonjogok **kiüresedtek**, továbbá a jelen panasszal támadott jogszabály nem felel meg a **„közérdekűségi-arányossági”** tesztnek sem (ld. 8/2021. (III.2.) AB határozat indokolásának [117] és [142] bekezdései) és a **visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sem**.

Analógia útján kiemeljük, hogy a **3135/2023. (III.27.) AB határozat** indokolásának a **[104]** bekezdésében is rögzítésre került, hogy „A vagyonkezelői jog alapítására a Módtv. alapján, az adóztatási joggal kapcsolatos változásokra pedig a 2020. évi LIX. törvény erejénél fogva kerül sor. Ebből következően a vizsgált esetben az **Országgyűlés korlátozza az autonómiát**, amire az Alaptörvény 32.

cikk (1) bekezdése ad felhatalmazást, azzal, hogy a korlátozás nem eredményezheti az autonómia kiüresítését."

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

B) cikk

„(1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

Q) cikk

„(2) Magyarország **nemzetközi jogi kötelezettségeinek** teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját."

I. cikk

„(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a **feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan**, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható."

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."

28. cikk

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a **józan észnek és a közjónak megfelelő**, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak."

32. cikk

„(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a **tulajdonost megillető jogokat**;"

38. cikk

„(1) 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.

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

b) A megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása

Az **Alaptörvény XIII. cikk (1)** bekezdése értelmében a **tulajdonjog** alapjog. A helyi önkormányzat az **Alaptörvény 32. cikk (1)** bekezdése, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: **Mötv.**) **107. §-a** alapján törvény keretei között gyakorolhatja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Az **Alaptörvény 38. cikk (1)** bekezdése alapján a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A **38. cikk (3)** bekezdése értelmében nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével mellett.

Ezt erősíti meg az **Alaptörvény I. cikk (3)** bekezdése is, amely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az **Alaptörvény 32. cikkének (1)** bekezdése, valamint az **Mötv. 107. §-a** – a magántulajdonoshoz képest – korlátozza az önkormányzat tulajdonosi jogait, amikor az önkormányzat tulajdonosi joggyakorlását törvény keretei közé szorítja. Az **Nvtv. 13. § (3)** bekezdése pedig lehetőséget ad a nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházására törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel.

Az **Mötv. 108. § (2) bekezdés b) pontja** alapján a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjoga ingyenesen átruházható egyház, egyházi jogi személy részére hitéleti feladatai elősegítése vagy az általa végzett állami, önkormányzati – így különösen oktatási, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális – feladatok ellátásának elősegítése érdekében. Ugyanezen szakasz **(4) bekezdése** értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testületének nemzeti vagyon ingyenes átadására vonatkozó határozatában meg kell jelölni azt a jogszabályban meghatározott feladatot vagy egyházi hitéleti feladatot, amelynek ellátását az átadás elősegíti.

Önkormányzati tulajdon esetén közérdekből a tulajdonjog korlátozható az **alapvető alapjogi garanciák tiszteletben tartása mellett**. A tulajdon jog korlátozása csak akkor lehet alkotmányos, ha szükséges valamely kitűzött cél eléréséhez és azzal arányos.

A **szükségességet** jelen esetben a közérdek helyettesíti (a tulajdonátadásra a köz érdekében, nevelési-oktatási feladatok ellátása érdekében kerül sor). Az **arányosság** kapcsán maga az **Alaptörvény 38. cikkének (3)** bekezdése mondja ki, hogy a tulajdonátruházás csak az értékarányosság követelményének figyelembevételével történhet.

Az **Alaptörvény XIII. cikk (2)** bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak **kivételesen és közérdekből**, törvényben meghatározott esetekben és módon, **teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett** lehet. Az **Alaptörvény 38. cikk (3)** bekezdése alapján nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével mellett. Az Alaptörvény alapján tulajdon közérdekből történő elvonására kizárólag a kisajátítás jogintézménye szolgálhat, amelynek szabályait a kisajátításról szóló **2007. évi CXXIII. törvény** (a továbbiakban: **Kstv.**) deklarálja. A 2022. évi LXXVIII. törvény rendelkezései teljes mértékben figyelmen kívül hagyják az Alaptörvényben és a Kstv.-ben foglalt jogokat és kötelezettségeket.

Jelen esetben az **arányosság**, ami kérdéses, nem lehet ugyanis attól eltekinteni, hogy az önkormányzati ingatlanok teljes elvétele történik ingyenesen, bármilyen kompenzáció, ellentételezés nélkül, ami az Önkormányzatnak vagyonszerzést, kárt okoz. Az átvenni kívánt ingatlanok könyvszerinti értéke mindösszesen 440.936.992,- Ft.

A törvénymódosítással elérni kívánt cél érthető, és elviekben támogatható lenne, de nem ebben a formában.

Az önkormányzati tulajdon elvonása helyett más, enyhébb, a tulajdonjogot kevésbé korlátozó eszközökkel (pl. vagyongazdálkodási jog létesítésével) is elérhető lett volna a kívánt cél, amelyek az egyház számára tartalmilag azonos jogi pozíciót eredményeznének, mint az Eftv. szerinti tulajdonszerzés, azonban arra a helyi önkormányzati autonómia sérelme nélkül kerülhetne sor, az önkormányzati tulajdon tiszteletben tartása mellett. A tulajdon elvétele, majd adott esetben a jogszabályban kikötött feltételek esetén annak „visszaadása” – a **jogbiztonság elvének sérelme** mellett – a gyakorlatban is lehetetlen helyzetet eredményezne.

A tulajdonhoz való alapvető jog sérelme

Az **Alaptörvény XIII. cikk (1)** bekezdése deklarálja a tulajdonhoz való jogot, a (2) bekezdése alapján *„Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”* Az alkotmányos tulajdonvédelem kereteit a **4/2018. (IV. 27.) AB határozat** részletesen kifejti. A határozat szerint *„Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában az alkotmányos tulajdonvédelem alapvetéseiként állapította meg a következőket: „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. [...] Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közzogi 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 határozat az eltérő tulajdonosi háttér és tulajdoni formák vonatkozásában is fontos megállapítást tesz, eszerint *„Az, hogy milyen jogosultságok vonhatóak a tulajdonvédelem körébe, a jelen ügyre vonatkoztatva is irányadó a következő megállapítás: „[a] tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}.”*

A **64/1993. (XII. 22.) AB határozat** megállapította, hogy *„a tulajdon „elvonása” alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdon jog elvesztése;”* majd hozzátette, hogy *„Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.”*

A **4/2018. (IV. 27.) AB határozat** megállapította, hogy „Az Alkotmánybíróság öröklési joggal összefüggésben kimondta, hogy az olyan jogszabály, amely jogos várakozást eltöröl, önmagában is beavatkozásnak minősül az Alaptörvény XIII. cikke által védett jogokba {24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [35]}.”

Felhívta a figyelmet a taláros testület a 4/2018. (IV. 27.) AB határozatában arra is, hogy „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint alapjogi védelem illeti meg azt is, akinek a tulajdonszerzéshez kétségtelen jogcíme van [37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 246.], a jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű {893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 500.; 3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [16]}.” Ezek az elvárások a **36/1998. (IX. 16.) AB határozatban** is megjelennek, amely tételesen kimondja, hogy „A már megszerzett, továbbá a kétségtelen szerzési jogcímen alapuló önkormányzati tulajdon alkotmányos védelme teljes.”

A kétségtelen jogcímről a **893/B/1994. AB határozat** megállapította, hogy „A jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű, vagyis a törvényi tényálláselemek alapján az önkormányzat tulajdonszerzése - **és annak terjedelme is - kétséget kizáróan garantált.**”

Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok alapjogi védelemben részesülő tulajdonjogával is foglalkozott.

A **37/1994. (VI. 24.) AB határozat** megállapította, hogy „Az Alkotmányból - ahogy erre az Alkotmánybíróság fentebb utalt - csak az következik, hogy az államnak az önkormányzati tulajdon létre kellett hoznia, továbbá, hogy meg kellett teremtenie az önkormányzatok vagyoni létalapját, működésükhöz szükséges vagyoni feltételeket. Az ehhez szükséges vagyoni kört az állam törvényhozói és tulajdonosi szabadsága alapján maga határozta meg.” majd a védelem körét kifejtve megállapította, hogy „az alapjogi védelem tehát az önkormányzatok tulajdonosi jogállására irányul, ezt a jogállást, azaz a **már megszerzett önkormányzati tulajdonjogot**, továbbá a tulajdonjog megszerzésére vonatkozó kétségtelen jogcímet védi az Alkotmány 12. § (2) bekezdése, illetőleg biztosítja az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének garanciális szabálya.”

A kisajátításhoz kapcsolódóan kiemelendő a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat [idézve a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatot, amelyeket megerősített a 34/2015. (XII. 9.) AB határozat], hogy a „a kisajátítás a tulajdon közjogi megterhelésének az a szélső esete, amikor a teherviselés alkotmányossága elismerésre kerül, és emellett legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítésére kerül sor, valamint hogy az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet. A tulajdonhoz való alkotmányos jog védelme kapcsán ezért az a kérdés, milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. Az Alkotmánybíróság emellett megállapította azt is, hogy bizonyos esetekben a tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti a kisajátításhoz hasonló védelmet.”

Ebben a körben utalni kell a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat alábbi megállapításaira is: “Az Alkotmánybíróság szigorúan megszabott követelményei kizárják azt, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése által átfogott körben — tehát ha nem kisajátításról, elkobzásról vagy közteherviselésről van szó — a tulajdoni átalakulástól függetlenül és az új tulajdonosok létrejöttét követően azok terhére bármilyen tulajdonjog-elvonás történhessen. A tulajdoni átalakulás folyamatának adott területen történő befejeztével, az új tulajdonosok létrejöttével

nem lehet utólagosan — akár vételi jog formájában — a tulajdoni átalakulásra, privatizációra hivatkozni.”

Kiemelendő továbbá, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatából következően ez nem csak a korlátozás lehetőségének megteremtését, hanem a garanciális szabályok törvénybe foglalását is jelenti [lásd pl.: 16/2022. (VII. 14.) AB határozat].

A jelen beadvánnyal támadott törvényben valójában ezt a kisajátításhoz, mint közjogi megterheléshez, való jogot “privatizálja” és adja át az egyház részére úgy, hogy az egyház által tett, tulajdonjogot elvonó nyilatkozat tartalmára és körülményeire vonatkozó rendelkezéseket a törvény nem tartalmaz. Az elvont tulajdonjog értékhatára, az önkormányzati vagyon egészéhez történő aránya és egyéb garanciális szabályok nincsenek törvényi szinten beépítve a jelen beadvánnyal támadott törvénybe.

Hiányoznak az állagmegóvási kötelezettség sőt, a 11/A. § (3) bekezdése a tulajdonjog visszaszerzését kifejezetten fizetési kötelezettség létrehozása mellett adja meg, amely fizetési kötelezettség tényleges mértékére szintén nem tartalmaz garanciális szabályokat a törvény.

A tulajdonjog használat utáni visszaszállása önmagában nem jelent garanciális szabályt. Garanciális szabályok hiányában pedig [az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján] a tulajdonjog elvonása eleve önkényes.

A fentiekből az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság az önkormányzatok vonatkozásában azt a kötelezettséget rója az államra, hogy **biztosítsa azok működéséhez szükséges vagyoni feltételeket, az önkormányzatok vagyoni létalapját.** Az önkormányzatoknak erre tekintettel juttatott források, legyenek azok ingatlanok vagy más jogok, a juttatástól kezdve már alapjogi védelemben részesülnek.

Az **államnak a mozgásteret abban áll, hogy eldöntse**, hogy milyen forrásokkal kívánja biztosítani az önkormányzatok működését, azonban, amennyiben azt a döntést már meghozta, abban az esetben az átadott vagyonelemek vagy az önkormányzatnak juttatott jogok alapjogi védelemben részesülnek, ráadásul a fenti rendelkezésekből az is kitűnik, hogy ez, a működéshez szükséges önkormányzati vagyon feletti tulajdonjog jelenti az önkormányzatok, mint tulajdonosok szempontjából, a tulajdonjoguk lényeges tartalmát.

Az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának alapvető fontosságát jól mutatja az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló **2019. évi CXXVII. törvény indokolása** is („A vizsgálat során figyelemmel kell lenni arra, hogy egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok, illetve Alaptörvényben biztosított jogok a jogi személyeket - így a közhatalmat gyakorló szerveket - is megilletik (az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint ilyen lehet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vagy a

tulajdonhoz való jog, de ilyenek lehetnek egyes kommunikációs alapjogok is.”), amely az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének a lehetőségét pont a tulajdonjog védelmének biztosítása érdekében terjeszti ki általánosságban a közhatalmat gyakorló szervek számára.

A jelen beadvánnyal támadott törvény rendelkezései **rendkívül jelentős mennyiségű anyagi forrásokat** vonnak el Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatától (440.936.992,- Ft), mindezt úgy, hogy az önkormányzat számára nem tesznek lehetővé normatív módon lehívható olyan többletforrásokat, amelyek a kiesett bevételeket pótolják, így az állami beavatkozásnak az alapjogok (indítványozó önkormányzat tulajdonjogának) érvényesülésére gyakorolt dermesztő hatása (ún. „*chilling effect*”) kimutatható.

Ezen a ponton fontos utalni az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlatára is, amelyet az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény ültetett át a magyar jogrendszerbe és amely, különösen az alapvető jogok érvényesülése szempontjából, tekintettel az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére, kötelező erejűek, más módon ugyanis nem volna biztosítható a nemzetközi jog és a magyar belső jog összhangja, ráadásul az egyezmény 1993-as magyarországi átültetésével annak normái egyébként is kötelezőek azok törvénybe foglalt jellegére tekintettel. Ezek között a normák között pedig szerepel, hogy a szerződő felek az ítéleteket magukra nézve kötelezőnek ismerik el [46. cikk 1. bekezdés]. Ezt az értelmezést támasztja alá többek között a **3137/2016. (VI. 29.) AB határozat** is, amely részletesen elemzi az EJEB gyakorlatának kötelező voltát. Ebben az Alkotmánybíróság idézi, hogy „[a]z Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből egyebek között az következik, hogy a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jogszabályt **a nemzetközi jogra is figyelemmel**, azzal összhangban kell értelmezni.”

Az EJEB gyakorlatában a tulajdonvédelem, hasonlóan a magyar AB gyakorlatához, nem csak a fizikai dolgokat tekinti az alapjogi tulajdonvédelem tárgyának, annál sokkal szélesebb körben biztosítja azok védelmét. Ezt támasztja alá a **Centra Europa 7 S.R.L. and di Stefano v. Italy**, 2012 június 7., 38433/09. számú ügy is, amelyben az EJEB megállapította, hogy a tulajdonjog hasznosítására vonatkozó engedély is az alapjogi tulajdonvédelem körébe tartozik. Erre való tekintettel, a fentebb leírtak alapján, a szerződéses, visszterhes, a tulajdonjog használatára és hasznosítására vonatkozó jog nem csak a magyar AB, de az EJEB gyakorlata alapján is alapjogi tulajdonvédelem tárgyát képezi. Ebben a körben pedig nem csak maga a tulajdon jelenlegi fennálló állapota és annak értéke áll a tulajdonvédelem hatálya alatt, hanem azok az adóbevételek is, amelyekkel az önkormányzat, állami beavatkozás hiányában, okkal számolhatott.

Fontos utalni a **Beyeler v. Italy [GC], 2000. január 1.** határozatára, amelyben az EJEB megállapította, hogy az eljáró szervek a tulajdonjog gyakorlását érintő döntéseiket, a jogszabályok következetes, kiszámítható alkalmazásával kötelesek meghozni.

Ebben a döntésében az EJEB kifejti, hogy a tulajdonjoggal kapcsolatos döntéseknek **kiszámíthatónak, konzisztensnek kell lennie** és hogy a hatóságoknak ésszerű időn belül kell cselekedniük. Az ésszerű időn belül való cselekvés követelményénél a konkrét ügyben az EJEB figyelembe vette, hogy hosszú évek teltek el a hatóság tudomásszerzése és az általuk meghozott döntés között, amely késlekedést nem tudták indokolni.

A jelen beadvánnyal érintett ügy, illetve jogszabály több szempontból is megfeleltethető az imént hivatkozott EJEB döntésnek.

Az EJEB a **Strelec és mások v. the United Kingdom, [GC], 2006 április 12.** ügyben hozott döntése alapján, amennyiben a tulajdonjog jogosultja jogosan várhatja, hogy az őt megillető, védett jogok eredményeképpen őt bevételek illetik majd meg, akkor ezen bevételek is a tulajdonvédelem hatálya alá tartoznak.

Fontos utalni továbbá az EJEB engedélyekkel kapcsolatos gyakorlatára is, amelyeket szintén alapjogi tulajdonvédelem körében vont. Itt a **Vékony v. Hungary, 2015. január 13. ügyre** fontos utalni, amelyben az EJEB megállapította, hogy a tulajdonviszonyokba való beavatkozásba tekinthető az, ha az állam hirtelen monopolizál egy tevékenységet (dohánytermékek árusítása) ezzel megvonva (és nem közvetlenül kápótolva) az eddig dohánytermék-kereskedelemre jogosult így kieső bevételeit pótolni.

Az engedélyek körében hasonló megállapításra jutott az EJEB a **Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, 1989. július 7. és Capital Bank AD v. Bulgaria, 2005. november 24.** ügyekben is.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) alapján

Ptk. 5:13. § [A tulajdonjog]

(1) A tulajdonost tulajdonjogának tárgyán - jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között - teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg.

*(2) A tulajdonost **megilleti különösen** a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga.*

(3) A tulajdonosnak joga van minden jogosulatlan behatás kizárására.

A jelen panasszal érintett **1997. évi CXXIV. törvény 11/A. §-a** nyilvánvalóan megszüntette az indítványozó önkormányzat a Ptk. 5:13. §, különösen annak (2) bekezdésében és az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában rögzített jogainak gyakorlását, így közvetlenül és egyértelműen megvalósul a jogszerűtlen beavatkozás, illetve az ún. dermesztő hatás és alapjogi sérelem is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, és a XIII. cikk (1) bekezdés tekintetében is.

Ezzel kapcsolatos döntése az EJEB-nek az **Iatridis v. Greece, 1999. március 25.** ügyben hozott döntés, de itt kell idézni a **Capital Bank AD v. Bulgaria, 2005. november 24.** ügyet is. Ez utóbbi, az előzőeken idézettekén túli, lényeges eleme, hogy olyan eljárási garanciáknak kell kapcsolódnia a tulajdonelvonásnak, amely lehetőséget biztosít a tulajdonelvonást elszenvedők számára arra, hogy az elvonás jogserűségét tisztességes eljárásban vitassák. Ilyen eljárás pedig, a jelen eljáráson kívül, nem állt rendelkezésre.

Fontos azonban kiemelni, amelyet az Alkotmánybíróság is következetesen hangoztat, hogy az AB eljárás nem helyettesítheti a bírósági eljárást, nem annak a rendszernek a része. Az előreláthatóság, kiszámíthatóság és az önkényesség kérdésében a jelen beadvány már korábban előadta érveit. Fontos ismételt utalni arra, hogy az önkormányzat az elvont vagyonelemek után többletforrásban nem részesült. Ezen érvek alapján a jelen beadvánnyal támadott rendelkezések ellentétesek az Emberi Jogok Európai egyezményének tulajdonjog-védelmére vonatkozó rendelkezéseivel (első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk), így azok az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseire tekintettel, a korábban bemutatott indokok alapján, ellentétesek az Alaptörvénnyel is.

Végül fontos utalni az **Mötv.** rendelkezéseire is.

Az Mötv. 4. §-a alapján „a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”

Az Mötv. 5. §-a értelmében „A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.”

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint:

„(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; c) önállóan igazgat; d) meghatározza szervezeti és működési rendjét; **e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;**

Az Mötv. és a fenti alaptörvényi rendelkezések egyértelművé teszik, hogy az önkormányzat azon joga, hogy gyakorolja a tulajdona tekintetében a tulajdonost megillető jogokat és szabadon gazdálkodhasson alkotmánybírósági védelmet élvez, amelyet az előbbieken kifejtett alkotmánybírósági gyakorlat is alátámaszt.

Az indítványozó önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjában rögzített jogai (**önkormányzati autonómia, tulajdonjog az önkormányzati tulajdon tekintetében**) és az Alaptörvény **XIII. cikk** (1)-(2) bekezdéseiben biztosított önkormányzati tulajdonjogok **kiüresedtek**, és a támadott jogszabályok nem felelnek meg a „**közérdekűségi-arányossági**” tesztnek sem (ld. 8/2021. (III.2.) AB határozat [117] és [142] bekezdései).

Legitim jogalap hiányában a korlátozás nyilván nem lehet szükséges sem arányos sem. Hasonlóan nem állja ki az EJEB tulajdonjog korlátozásra vonatkozó tesztjét sem, amely teszt alapján szintén nem tekinthető a korlátozás legitim jogalappal rendelkezőnek.

Ebben a körben (*analógia útján*) kiemeljük a **8/2021. (III. 2.) AB határozat** rendelkező részének 1. pontját, miszerint „Az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése második mondatából fakadó alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel **nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.**”

A fentiekre tekintettel fontos utalni az Alkotmánybíróság kisajátítással és arányossággal kapcsolatos gyakorlatára is: „[a]lkotmányosan 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]].” Ezen követelményből következik, hogy abban az esetben is, amennyiben a korlátozásnak van legitim alapja - amellyel a jelen korlátozás egyébként sem rendelkezik -, abban az esetben is **szükséges kárpótolni, illetve kártalanítani a tulajdonost**, ami a jelen esetben nem történt meg.

Nemzetközi szerződés ütközés (ld. Q) cikk)

Az indítványozó tisztában van azzal, hogy alkotmányjogi panasz nemzetközi szerződésbe ütközésre önmagában nem alapítható. Azonban az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését bármelyik eljárás során hivatalból végzi. Erre való tekintettel az indítványozó határozottan kéri a t. Alkotmánybíróságtól, hogy az Abtv. 32. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva vizsgálja a jelen beadvánnyal támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését különös tekintettel az alábbiakra:

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvénnyel (továbbiakban: **Charta**) hirdette ki Magyarország a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját.

A Charta rendelkezéseit az Alkotmánybíróság a **3383/2018. (XII. 14.) AB** határozatban részletesen vizsgálta. A Charta 3. cikke meghatározza a helyi önkormányzás fogalmát. A 3. cikk 1. pontja szerint *„A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”*

Azt, hogy ennek a fogalomnak milyen tartalmi követelményei vannak az Európa Tanács keretében működő Institutional Committee of the Chamber of Local Authorities (továbbiakban: Bizottság) 2002. április 7-én elfogadott, **„Part II on municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government”** című kiadványában részletesen bemutatja.

Megjegyzi ebben a Bizottság, hogy a 3. cikk 1. pontjában meghatározottak szerinti „képesség” követelményéből az következik, hogy a **helyi önkormányzatoknak rendelkeznie kell azokkal a forrásokkal**, amelyek lehetőséget biztosítanak számukra arra, hogy egyrészt a kötelezettségeiket teljesíteni tudják, másrészt pedig a számukra megadott jogokkal élni tudjanak.

A Bizottság felhívja a figyelmet arra is, hogy a Charta 9. cikkében szereplő követelmények a 3. cikk 1. pontjában meghatározott fogalomra tekintettel értelmezendők és megjegyzi azt is, hogy a 3. cikk 1. pontjában meghatározott fogalomból a **helyi önkormányzatok tulajdonhoz való joga is következik**.

A fentiekből adódóan az indítványozó **tulajdonjogainak elvonása**, amelyek ráadásul az önkormányzat jövőbeni kötelezettségvállalásainak alapját is képezhette a fent idézett nemzetközi egyezmény rendelkezéseivel ellentétesek, hiszen az önkormányzat kötelezettségeinek teljesítésének és jogainak gyakorlásának alapját képező fedezetet vonja el, ez pedig ellentétes a Charta 3. cikk 1. pontjával, a 9. cikk 1. 2. és 4. pontjával.

A **22/2015. (VI. 18.) AB határozat** számos elemét azonosította a Chartának és annak egyes rendelkezéseinek, ezek alapján:

A Charta 8. Cikke szabályozza a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét, amelynek 3. pontja szerint „[a] helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a **védeni szándékozott érdekek** fontosságával”.

Itt kell ismételtten felhívni a figyelmet az EJEB gyakorlatára, pontosabban arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága mikor tekinti az alapjogok korlátozását jogszerűnek. Az Emberi Jogok Európai Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke szerint „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.”

Feltéve, de nem megengedve, hogy ezen szabályok alapján az AB nem tekinti a konkrét ügyet a tulajdonjog korlátozásának, utalni kell a javak békés élvezetének korlátozására vonatkozó gyakorlatát is, hiszen azt ebben a körben egyfajta végső kisegítő szabályként alkalmazza.

A **Potomoska and Potomski v. Poland, 2011. március 29.** ügyben az EJEB ezen általános szabály alapján állapította meg a tulajdonba való beavatkozást akkor, amikor bár tulajdonelvonás nem történt, a hatóságok a kérelmező földterületét történelmi jelentőségű területté nyilvánították, ezzel akadályozva őt annak (engedély nélküli) művelésében. Ehhez hasonló állami beavatkozás történt a jelen beadvánnyal támadott ügyben is, ahol jogszabályi rendelkezés, pontatlan indokolásával történt.

Végezetül az EJEB gyakorlata a **tulajdon tárgyába történő jogszerűtlen beavatkozásnak értékeli**, ha a beavatkozás nem felel meg a jogállami követelményeknek. nem előrelátható, nem világos, nem nyújt védelmet az önkéntes beavatkozással szemben.

3. Egyéb nyilatkozatok és mellékletek

a) Ügyvédi meghatalmazás eredeti példánya, vagy jogtanácsosi igazolvány másolata, ha az indítványozó jogi képviselővel jár el. (Melléklet)

Mellékelem az **ügyvédi meghatalmazás** elektronikusan aláírt példányát.

b) Nyilatkozat az indítványozó személyes adatainak nyilvánosságra hozhatóságáról

Az indítványozó, mint közpénzből gazdálkodó jogi személy. (a Ptk. 3:1. § (3) bekezdésére is figyelemmel, miszerint „A jogi személy személyhez fűződő jogaira a személyiségi jogokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha a védelem jellegénél fogva csupán az embert illetheti meg.”) az adatainak és jelen beadványának nyilvánosságra hozatalához **hozzájárul**.

c) Az érintettséget alátámasztó dokumentumok

Indítványozó tulajdonjogát a támadott törvényi rendelkezésekkel érintett ingatlanok vonatkozásában a csatolt 91158/127 és 91158/121 helyrajzi szám alatti tulajdoni lapok tartalmazzák.

Jelen alkotmányjogi panasz előterjesztéséről (az Mötv. 42. § 9. pontjának megfelelően) a csatolt Budapest Főváros XV. Kerület Önkormányzata Képviselő-testülete **218/2023. (IV.27.) ök. számú határozata** rendelkezik.

Budapest, 2023. július 31.

Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzata
képv.:

dr. Litresits András ügyvéd

Elektronikusan aláírta:

Dr. Litresits András



(Litresits Ügyvédi Iroda;
)