

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3074/2024. (II. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 46. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók meghatalmazott jogi képviselőjük (dr. Kovács Zsófi ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérték a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakás tv.) 46. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozók szerint a Lakás tv. 46. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XIII. cikkét, a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseit, valamint az indítványban kifejtettek tartalma alapján a XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [3] 1.1. A Lakás tv. 46. § (3) bekezdése szerint nem gyakorolhatja vételi jogát a jogosult, ha e rendelkezés hatályba lépését megelőző egy évben három havi lakbért meghaladó bérleti díj tartozása állt fenn. E rendelkezés alapján az Indítványozók különböző ténybeli alapon, az indítványhoz csatolt okiratokkal igazoltan nem gyakorolhatták vételi jogukat. Az indítványozók hivatkozása szerint a Lakás tv. 46. § (3) bekezdésének megfelelő tartozásuk vagy nem is állt fenn valójában, vagy az önhibájukon kívüli okból merült fel.
- [4] 1.2. Az indítványozók elsődlegesen a visszaható hatály tilalmának sérelmére hivatkoztak, mivel álláspontjuk szerint a Lakás tv. 2021. november 18-án hatályba lépett 46. § (3) bekezdése egy, a hatálybalépését megelőző időszak magatartását szankcionálta úgy, hogy azzal az indítványozókat megfosztotta a vételi joguk gyakorlásától. Az indítványozók szerint nem volt meg a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.
- [5] 1.3. Az indítványozók hivatkoztak a tulajdonhoz való jog sérelmére is. E körben a Lakás tv. indokolását és a 25/2021. (VIII. 11.) AB határozatot idézve azt emelték ki, hogy a jogalkotó célja a Lakás tv. módosításával az volt, hogy az indítvánnyal érintett bérlők tulajdonhoz jussanak, amellyel egyrészt a jogalkotó egy régóta fennálló diszkriminatív helyzetet kívánt orvosolni, másrészt elismerte a bérlő tulajdonosi erősségű pozícióját.
- [6] 1.4. A diszkrimináció tilalommal összefüggésben az indítványozók kifejtették, hogy a Lakás tv. 46. § (3) bekezdése megghiúsítva a jogalkotói célt, indokolatlan és megmagyarázhatatlan hátrányba hozza azokat a bérlőket, akiknek változatos okból fennállt tartozása a Lakás tv. 46. § (3) bekezdésének hatályba lépését megelőző egy évben. Az indítványozók minden indok nélkül hátrányosabb helyzetbe kerültek egyrészt a nem a Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) által kezelt ingatlanok vételi jogukat nem gyakorló bérlőihez képest, másrészt a 2020. november 18. és 2021. november 18. közötti időszakon kívül tartozást felhalmozó bérlőkhöz képest, harmadrészt az ingatlanra elővásárlási joggal rendelkező és azt gyakorló bérlőkhöz képest.
- [7] 1.5. Az indítványozók szerint a Lakás tv. a 46. § (3) bekezdés tekintetében nem tartalmaz jogorvoslati eljárási szabályokat és nem utalja a vételi jog gyakorolhatóságával kapcsolatos jogvitát sem közigazgatási, sem bírósági eljárás keretébe.
- [8] 2. Az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben kifejtette az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját.

- [9] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján az ügyben táncsban járt el.
- [10] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának nincs helye. A Lakás tv. indítvánnyal támadott rendelkezése a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló 2021. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Lakás tv. mód.) 2021. novemberi 18-i hatályba lépésével módosult, ezért a 2022. május 17-én előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [11] 3.2. Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumainak eleget tesz.
- [12] 3.3. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. § szerinti feltételeket.
- [13] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [14] Az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványában a vételi joggal kapcsolatos eljárás rendjének bemutatásával részletesen kifejtette, hogy téves az indítvány azon állítása, hogy a Lakás tv. 46. § (3) bekezdése kizárja a jogorvoslati jogot.
- [15] A Lakás tv. vonatkozó releváns rendelkezései alapján a jogosultnak kell kérelmeznie a vételi joggal érintett lakás forgalmi értékének megállapítását, amit a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül kell teljesíteni [Lakás tv. 47. § (1) bekezdés].
- [16] Ha a vételi jog jogosultja vitatja a tulajdonos által közölt forgalmi értéket, akkor a forgalmi érték közlését követő 60 napon belül a lakás fekvése szerint illetékes kormányhivaltól kérheti a forgalmi érték, illetve a lakás forgalmi értékhez viszonyított vételárának megállapítását [Lakás tv. 47. § (6) bekezdés].
- [17] A jogosult a vételi jogát a forgalmi érték, illetve a vételár közlésétől – a Lakás tv. 47. § (6) bekezdése szerinti esetben pedig a forgalmi érték, illetve a vételár végleges (bíróági eljárás esetén jogerős) megállapításától – számított hat hónapon belül gyakorolhatja a tulajdonoshoz intézett egyoldalú nyilatkozattal, amit be kell jelenteni a kormányhivatalnak [Lakás tv. 48. § (1) bekezdés]. A vételi jog gyakorlásának lehetősége tehát a forgalmi érték közlésével nyílik meg, aminek megengedhetőségéről a kormányhivatal dönt.
- [18] A Lakás tv. rendelkezései szerint a kormányhivatal megvizsgálja a vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozatot az annak jogszerűségét alátámasztó okiratokkal együtt, amelyeket a tulajdonos küld meg a részére. Ha a tulajdonos szerint a vételi jog gyakorlásának valamely törvényben meghatározott feltétele nem teljesül, köteles erre vonatkozó indokolt írásbeli észrevételét a kormányhivatal részére a vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozattal és mellékletivel együttesen megküldeni [Lakás tv. 48. § (5) bekezdés].
- [19] A kormányhivatal a rendelkezésre álló iratokat megvizsgálja és szükség esetén hiánypótlásra szólít fel. Ha úgy ítéli meg, hogy a vételi jog gyakorlásának törvényi feltételei nem állnak fenn teljeskörűen, a jóváhagyást megtagadja, ellenkező esetben azt megadja [Lakás tv. 48. § (7) és (8) bekezdései]. A vételi jog gyakorolhatósága kérdésében tehát a kormányhivatal határozattal dönt, amellyel szemben igénybe vehető jogorvoslat, a közigazgatási peres út biztosított.
- [20] A forgalmi érték, illetve vételár megállapítását szolgáló tulajdonosi nyilatkozat kiadásának elmulasztása esetén pedig a jogosult nyilatkozat pótlása iránti pert indíthat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1:5 § (2) bekezdése alapján. A Lakás tv. 1. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az általa nem szabályozott kérdésekben a Ptk. rendelkezései az irányadók, valamint a Ptk. 6:226. § (3) bekezdése is kimondja, hogy a jogszabályon alapuló vételi jog esetén is a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ennek megfelelően tehát az MNV Zrt. kötelezettségét polgári bíróságon lehet kikényszeríteni.
- [21] Ahogy azt az *amicus curiae* beadványban az igazságügyi miniszter is hangsúlyozta, a Lakás tv. 46. § (3) bekezdése szerinti eset nem a vételi jogot szünteti meg, hanem annak gyakorlását. Emiatt a tulajdonosi jogok gyakor-

lójának a vételi jog gyakorlására nem jogosult bérlő részére is továbbítania kellene a forgalmi érték szerinti adatokat, majd a vételi jog gyakorlására irányuló egyoldalú bérlői nyilatkozat esetén a Lakás tv. 48. § (5) bekezdése értelmében köteles jeleznie az illetékes kormányhivatal felé, hogy a Lakás tv. 46. § (3) bekezdésére tekintettel a bérlő nem jogosult gyakorolni a vételi jogát. Ezt követően, amennyiben az illetékes kormányhivatal álláspontja szerint a vételi jog gyakorlására nem jogosult a bérlő, úgy a Lakás tv. 48. § (7) bekezdése értelmében megtagadja a hozzájárulást. A kormányhivatal elutasító döntésével szemben pedig a közigazgatási peres úton biztosított a jogorvoslat.

- [22] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Lakás tv. támadott rendelkezése vonatkozásában a közvetlen alkalmazás Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt feltételei nem állnak fenn. Az indítványozók annak ellenére, hogy az indítványban bemutatott okokból vitatják a tartozásuk fennállásának jogszerűségét, a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket nem merítették ki.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a Lakás tv. által alapított vételi jog kifejezett alaptörvényi jogosultság hiánya miatt – valamint a Lakás tv. mód.-hoz fűzött jogalkotói indokok alapján is – *ex gratia* jellegű juttatásnak minősül. A jogalkotó a vételi jogot ugyanis azért alapította, „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.”
- [24] Az Alkotmánybíróság az *ex gratia* jellegű juttatásokkal kapcsolatosan korábban már leszögezte, hogy azok jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon [vö. 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [77]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [73]; illetőleg 23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [48]].
- [25] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdéséből következően a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálta, amelyből adódóan e körülményt a jogalkotónak a Lakás tv. tárgyi hatálya alá tartozó nemzeti vagyon elidegenítésére vonatkozó szabályok megalkotásakor is figyelembe kellett vennie. Ahogy pedig azt a Lakás tv. mód. indokolása tartalmazza „[m]eghatározásra kerül a vételi jog alóli kivételek köre is, továbbá azon garanciális szabály is, amely biztosítja, hogy csak fizetőképes, megbízható személyek élhessenek a vételi jog lehetőségével”. A jogalkotó célja e megszorító rendelkezéssel – az *amicus curiae* beadvány alapján – az volt, hogy csak olyan személyek élhessenek a vételi jog lehetőségével, akik a tulajdonnal, kiváltképp a kiemelt fontosságú műemléki tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősség pénzügyi terheit viselni képesek.
- [26] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése, 56. § (2) bekezdése, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2024. február 6.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1244/2022.

