

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3385/2024. (XI. 8.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 248–249. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására és egyedi ügyben történő alkalmazása tilalmának elrendelésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Törvényszék Közigazgatási Kollégiumának eljáró tanácsa (a továbbiakban: indítványozó, illetve bíróság) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-ában foglalt hatáskörben kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. A bíróság indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja szerinti hatáskörében eljárva állapítsa meg, hogy az előtte folyamatban lévő közigazgatási perben alkalmazandó Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 248–249. §-ai az Alaptörvénybe ütköznek, azokat semmisítse meg, továbbá e jogszabályi rendelkezések alkalmazhatóságát a bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási perben zárja ki.
- [2] Az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés alapjául fekvő, a bíróság előtt folyamatban lévő, felfüggesztett közigazgatási peres eljárás pertörténete az indítvány alapján az alábbiakban összegezhető.
- [3] Budapest Főváros Kormányhivatala (alperes) a 2022. augusztus 9. napján kelt 382707/1/2022. számú határozatában (a továbbiakban: határozat) a Budapest V. kerület belterület 24432, 24454, 24499, 24775 helyrajzi szám alatti, Budapest Főváros Önkormányzata (felperes) tulajdonában lévő ingatlanok vonatkozásában – többek között – a felperes tulajdonjogának törlése mellett a Magyar Állam (II. rendű alperesi érdekelt) tulajdonjogát, továbbá a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt.-t (I. rendű alperesi érdekeltet) tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetként bejegyezte az ingatlan-nyilvántartásba. Az alperes határozatában jogcímként a – 2022. július 27. napjától hatályos – Tv. 248. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozott. A felperes a határozattal szemben keresetlevelet nyújtott be, amelyben az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján kérte a bírósági eljárás felfüggesztését és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését a per alapjául szolgáló Tv. 248. § és 249. § alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében. A bíróság a 2023. június 7. napján kelt, tárgyalási jegyzőkönyvbe foglalt 15-II. számú végzésében a peres eljárást felfüggesztette az Alkotmánybíróságnak a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárásának befejezéséig. Az indítványozó álláspontja szerint a Tv. támadott 248–249. §-ai sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező kellő felkészülési idő követelményét, sértik a felperes tulajdonhoz való jogát [Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdés], továbbá az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének *e*) pontjában meghatározott, önkormányzati tulajdon tekintetében gyakorolható, tulajdonost megillető jogokra vonatkozó hatáskört, utóbbi kettőhöz kapcsolódóan pedig az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdéseit.
- [4] Az indítvány részletesen ismerteti a Tv. 248–249. §-ai támadott szabályozását, illetve az ahhoz kapcsolódó miniszteri indokolást.
- [5] Az indítványozó a Tv. támadott szabályozásával kapcsolatban rámutatott arra, hogy az alperes határozatát a Tv. 248. § (1) bekezdésére alapítottan hozta meg, továbbá, hogy a Tv. 248. §-ának további, indítvánnyal támadott bekezdései és a Tv. 249. §-ában foglaltak a 248. § (1) bekezdésének végrehajtását szolgálják, azzal szoros tartalmi kapcsolatban állnak így szükségszerűen osztják annak jogi sorsát.
- [6] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt kellő felkészülési idő állított sérelmét, – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatára hivatkozással – az alábbiak szerint indokolta.
- [7] A Tv. 2022. július 27. napján akként lépett hatályba, hogy a Magyar Állam tulajdon szerzésének időpontjaként 2022. augusztus 1. napja került meghatározásra. A kihirdetés napjával együtt a felperesnek és Belváros-Lipótvárosi Önkormányzatnak is megkezdődött a hatályos jogszabályok szerinti közigazgatási eljárás.

város Önkormányzatának is mindösszesen öt nap (három munkanap) állt rendelkezésére a jogszabály szövegének megismerésére, annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodik a jogszabály rendelkezéseihez, továbbá az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. 2022. július 29. (péntek) napi keltezéssel a felperes adatkérő levelet kapott Belváros-Lipótváros Önkormányzata jegyzőjétől, amelyben a törvényben megjelölt vagyongazdálkodási feladatok elláthatósága érdekében az ingatlanok birtoklásához, használatához, hasznosításához kapcsolódó valamennyi okirat, szerződés, határozat, engedély, közterület-használati hozzájárulás megküldését kérte. A felperes válaszlevelében tájékoztatta Belváros-Lipótváros Önkormányzata jegyzőjét, hogy a válasz megküldéséig (amelyre augusztus 12-én került sor) a felperes látja el a területeket érintő közfeladatokat, amellyel összefüggésben 2022. évre is korábban közszolgáltatási szerződések kerültek megkötésre a közterület-tisztántartási, zöldfelület-fenntartási, közvilágítási és közútkezelői közfeladat ellátása céljából. Az indítványozó szerint a felperes rendelkezésére álló öt nap felkészülési idő arra sem volt elég, hogy a volt tulajdonos és a közfeladatokat újonnan ellátó Belváros-Lipótváros Önkormányzata számára egyértelműen rögzítésre kerüljenek, hogy felperes milyen módon látta (látja) el a közfeladatokat a területeken, és hogy a jövőre nézve Belváros-Lipótvárosnak milyen elképzelései vannak a közfeladatok ellátása kapcsán. Az öt naptári napos felkészülési idő nem tette lehetővé, hogy a felek a fennálló jogviszonyokat rendezzék, a régi szerződések felbontása, az új szerződések pedig megkötésre kerüljenek. A tulajdonosváltás által számos napi kezelési és fenntartási kérdés is felmerül, amelyeket a Tv. nem rendez. A Tv. nem rendelkezett továbbá a felperes által 2022. augusztus 1-jét követően ellátott közfeladatok költségeinek megtérítéséről vagy más kompenzációról sem.

- [8] Az indítvány az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdése és a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja sérelmét is állította. A bíróság szerint a felperes tulajdonhoz való joga [Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdés] azért sérült, mert a támadott szabályozás olyan tulajdonjog elvonást jelent, amely nem felel meg sem a közérdekűség, sem az arányosság követelményének. Emellett az egyben indokolatlan hatáskör-elvonást [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont] is jelent. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A (2) bekezdés rögzíti, hogy tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata [34/2015. (XII. 9.) AB határozat, 8/2021. (III. 2.) AB határozat, 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, 23/2017. (X. 10.) AB határozat] értelmében a közhatalmat gyakorló helyi önkormányzatot is megilleti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog.
- [9] Ugyanakkor, amint az az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenik, az önkormányzati tulajdont kötöttségek jellemzik. Az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta. A tulajdonkorlátozás alkotmányossága a közérdekűség-arányossági teszt alkalmazásával vizsgálható. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a közérdekűség mércéje, hogy az az elfogadható közérdeknek feleljen meg. Elfogadható közérdeknek az minősül, amely a vizsgált esetben igazolja a korlátozás szükségességét. Az állam szabadságot élvez annak megítélésében, hogy mit kíván meg a közérdek. Ugyanakkor e tekintetben a törvényhozó értékelése mégsem teljesen szabad: a határ ott húzódik, ahol a közérdek érdekében történő fellépésnek nyilvánvalóan nincs észszerű alapja. A közérdekűség megítéléséhez a mindenkori kormánynak kell azt bizonyítania, hogy a tervezett változtatások miért és mennyiben járulnak hozzá a közérdek érvényesítéséhez, az pedig, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása mennyiben segíti elő az adott feladat- és hatáskör a korábbiaknál hatékonyabb ellátását, a mindenkori jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés. Ebből kifolyólag a jogalkotónak részletesen meg kell indokolnia, hogy a feladat- és hatáskör állami feladattá válása mennyiben hatékonyabb. Az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlata alapján a vizsgált esetben az indítványozó megállapítja, hogy a Tv. 248–249. §-aihoz fűzött indokolás – az Alkotmánybíróság által megkövetelt – részletes indokolást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az ingatlan tulajdonjog elvonással az eredetileg önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása mennyiben hatékonyabb. Az indítványozó szerint a jogalkotó elmulasztotta a közérdekűség és kivételesség alátámasztását szolgáló követelmények teljesítését. A támadott törvényi rendelkezéshez kapcsolódó indokolás nem ismertet semmilyen, a feladatok átrendezését alátámasztó, a jogszabály megalapozottságát bemutató tény vagy információt, az abban szereplő kijelentéseket az indítványozó véleménye szerint az indokolás semmilyen formában nem támasztja alá. A bíróság e körben arra is utal, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

(Mötv.) 23. §-a egyértelműen behatárolja a felperes feladat és hatáskörét, melybe a Tv. 248. § (1) bekezdésben megjelölt feladatok beletartoznak, azok tipikus helyi közügyek.

- [10] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja állított sérelme kapcsán a bíróság rámutat arra, hogy álláspontja szerint a Tv. támadott szabályozása a felperes tulajdonosi autonómiáját is sérti. Az Alaptörvény elismeri az állami érdektől elkülönülő helyi közügy és közhatalom létét. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok a központi állami szervekkel szemben relatív autonómiát élveznek. Az autonómia tartalmazza a törvények szabta keretek között az önálló szabályozás lehetőségét is. A hatalommegosztás klasszikus szereplőjéhez képest a helyi önkormányzatok vertikális pozícióban vannak. Az önkormányzati autonómiát az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal. Ilyen védett hatáskör a tulajdonosi autonómia, amely az Alaptörvény tulajdonjogra, valamint ahhoz kapcsolódóan a nemzeti vagyona vonatkozó rendelkezései keretei között élvez alkotmányos védelmet. Ezen hatáskörök korlátozásának a mércéje az ún. kiüresítési mércé [8/2021. (III. 2.) AB határozat]. A támadott jogszabályi rendelkezések az indítványozó szerint a felperes tulajdonhoz való jogának olyan mérvű sérelmével járnak, amely már átlép a jogalkotó számára biztosított autonómia-korlátozás keretein, és sérti a felperes Alaptörvényben garantált, az önkormányzati autonómia védett hatáskörcsoportjait, valamint tulajdonhoz való jogát. Az indítványozó megjegyzi, hogy a Tv. 248–249. §-aihoz nem kapcsolódik nyilvános hatásvizsgálat, a jogalkotó a felperessel az érintett jogszabályi rendelkezéseket nem egyeztetette. Ennek következtében véleménye szerint sérültek a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18–19. §-aiban foglalt rendelkezések is.
- [11] Az indítványozó az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdései sérelmét is állította, mivel álláspontja szerint a felperes vonatkozásában sérült az értékarányosság követelménye. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján 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. A (3) bekezdése értelmében nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján [23/2017. (X. 10.) AB határozat, 5/2021. (II. 9.) AB határozat, 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat] 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.
- [12] Az indítványozó rámutat arra, hogy a Tv. 248. § (7) bekezdése hivatott biztosítani az értékgaranciát, azonban annak szövegezése véleménye szerint túl általános, nem felel meg az irányadó követelményeknek. A tényleges arányosság alátámasztására a jogalkotó sem a kompenzáció jelen ügyben használt szempontrendszerét, sem a tényleges értékeket nem mutatja be. Az arányosság önkényes megállapítása sem formai értelemben, sem a tényleges tartalmában nem felel meg az alkotmányosság követelményeinek. A kompenzáció számításakor pusztán a várható kiadások elmaradásának figyelembe vétele a bíróság szerint nem merítheti ki az értékarányosság megalapozását. A jogalkotó nem vette számításba, hogy a felperesnek az érintett ingatlanokon fennálló tulajdonjoga vonatkozásában több jogcímből származó, rendszeres bevétele keletkezik, mint például a közterület-használati díjak, parkolási díjak. Szintén nem mérlegelte azt sem, hogy a tulajdonosi pozíció megszűnésével, de egyes, továbbra is a felperes feladatkörébe tartozó feladatok ellátásával összefüggésben új kiadások keletkeznek. Az indítványozó szerint önmagában a közfeladat átcsoportosítása, illetve a továbbiakban annak el nem látása nem kompenzálja a felperest a kieső, eddig más közfadatai ellátását is szolgáló bevételek miatt. Mindezekre tekintettel a bíróság szerint a támadott szabályozásban foglalt tulajdonjog-elvonás nem felel meg az Alaptörvény hivatkozott bekezdésében rögzített értékarányosság követelményének.
- [13] Az indítvány benyújtását követően a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a Fővárosi Önkormányzat képviselőjében a főpolgármester két-két *amicus curiae* bedványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amit az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során figyelembe vett.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között [...]

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; [...]”

„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.”

„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. [...]”

[15] 2. A Tv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„77. Egyes budapesti ingatlanokat érintő feladat- és hatáskör átruházásról

248. § (1) Az Országgyűlés a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 14. § (1) bekezdése alapján úgy rendelkezik, hogy a Budapest Főváros Önkormányzata tulajdonában álló, az ingatlan-nyilvántartás szerinti, Budapest V. kerület belterület 24432 helyrajzi számú ingatlan (a továbbiakban: ingatlan1), 24775 helyrajzi számú ingatlan (a továbbiakban: ingatlan2) és a 24499 helyrajzi számú ingatlan (a továbbiakban: ingatlan3), a 24454 helyrajzi számú ingatlan (a továbbiakban: ingatlan4) (a továbbiakban együttesen: ingatlanok),

a) az ingatlan1 és ingatlan2, mint a kikapcsolódás lehetőségét biztosító közösségi terek fenntartása, továbbfejlesztése, valamint törvényben meghatározott egyéb közfeladatok ellátása érdekében,

b) az ingatlan3 és ingatlan4 Budapest belvárosának gyalogos-turisztikai zónájába integrálása, a kikapcsolódás lehetőségét biztosító új közösségi tér megteremtése, a zöldfelület fejlesztése és mindezek fenntartása révén a belvárosi lakosság életminőségének javítása, valamint törvényben meghatározott egyéb közfeladatok ellátása érdekében,

c) az ingatlan1-hez és az ingatlan2-höz közvetlenül kapcsolódó, csatlakozó területekkel, utcákkal, valamint az azok részét képező zöldfelületekkel egységes és hatékony üzemeltetése, kezelése, továbbfejlesztése, továbbá a csatlakozó utcákkal egységes szabályok és egységes koncepció szerint megvalósuló közterület használati, engedélyeztetési, valamint ellenőrzési rendszer kialakítása és működtetése céljából,

d) az ingatlan3 és ingatlan4 Budapest belvárosához tartozó területekkel, utcákkal, valamint az azok részét képező zöldfelületekkel egységes fejlesztése, majd a hatékony és egységes üzemeltetése, kezelése, továbbá az egységes szabályok és egységes koncepció szerint megvalósuló közterület használati, engedélyeztetési, valamint ellenőrzési rendszer kialakítása és működtetése céljából e törvény erejénél fogva 2022. augusztus elsejével, ingyenesen az állam tulajdonába kerülnek.

(2) Az (1) bekezdésben rögzített feladatok e törvény alkalmazásában állami feladatnak minősülnek.

(3) Az ingatlanokhoz kapcsolódó közfeladatok ellátása részeként az ingatlanok (1) bekezdés szerinti üzemeltetését, kezelését, közterület használati, engedélyeztetési, valamint ellenőrzési rendszerének kialakítását és működtetését, az ingatlanok fenntartását és továbbfejlesztését az állam – az ingatlanok 99 évre szóló ingyenes vagyonkezelésbe adása mellett – a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata (a továbbiakban: Vagyonkezelő) útján látja el. E törvény alapján a Vagyonkezelőt vagyonkezelői jog illeti meg az ingatlanokon, amely az állam tulajdonjogának bejegyzésével egyidejűleg lép hatályba. A Vagyonkezelő vagyonkezelői joga tekintetében vagyonkezelési szerződés megkötése nem szükséges.

(4) Az ingatlanügyi hatóság a Vagyonkezelő (3) bekezdés szerinti vagyonkezelői jogát a Vagyonkezelő kérelmére e törvény alapján jegyzi be az ingatlan-nyilvántartásba. Az ingatlanügyi hatóság eljárása díjmentes, arra a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:167. §-át nem kell alkalmazni.

(5) A tulajdonosváltáskor érvényes, ingatlanokat érintő Budapest Főváros Önkormányzata hatósági határozatba vagy hatósági szerződésbe foglalt közterület-használati hozzájárulása – e törvény erejénél fogva – azon a napon, amikor a Vagyonkezelő hatósági határozatba vagy hatósági szerződésbe foglalt közterület-használati hozzájárulását a jogosult megszerezte, ennek hiányában az állam tulajdonjoga bejegyzésének napját követő 60. napon megszűnik. A tulajdonosváltáskor érvényes, ingatlanokat érintő egyéb használati, bérleti szerződések

a vagyonkezelésbe kerülést követő 60 napon belül e törvény erejénél fogva megszűnnek, kivéve, ha ezen időtartam lejártá előtt a Vagyonkezelő akként nyilatkozik, hogy a szerződésben Budapest Főváros Önkormányzata helyébe lép.

(6) A Vagyonkezelő vagyonkezelői jogának gyakorlása – ideértve az ingatlanok birtoklását, használatát, hasznosítását is – közfeladatellátásnak minősül, és az ebből származó bevételeit a (3) bekezdés szerinti, valamint törvényben meghatározott egyéb közfeladatai ellátására fordíthatja.

(7) Az állam tulajdonjog szerzése Budapest Főváros Önkormányzata felé a feladat- és hatáskörbeli változással kapcsolatos anyagi kiadások megtakarítása formájában ellentételezett.

(8) Az ingatlanok tekintetében e törvény hatálybalépésének napjától az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság útján gyakorolja az államot megillető tulajdonosi jogokat és teljesíti a kötelezettségeket.

249. § (1) Az állam, a 248. § (1) bekezdés d) pontja szerinti, ingatlan3-at és ingatlan4-et érintő értéknövelő beruházást a Vagyonkezelő útján, az állam által erre a célra külön nevesített támogatása biztosítása mellett valósítja meg.

(2) A Vagyonkezelő által – a 248. § (1) bekezdése szerint – az ingatlanokon eszközölt értékfenntartó vagy értéknövelő beruházás megvalósításával összefüggésben – az (1) bekezdésben foglaltak kivételével – az államnak vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaságnak megtérítési kötelezettsége nem keletkezik.

(3) A Vagyonkezelő által – a 248. § (1) bekezdése szerint – az ingatlanokon eszközölt értékfenntartó vagy értéknövelő beruházás megvalósításával összefüggésben – ideértve a megvalósításhoz kapcsolódó hatósági eljárásokat is – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter és a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság előzetes tulajdonosi jóváhagyását, engedélyét megadottnak kell tekinteni.”

III.

[16] Az indítvány nem megalapozott.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a felperes kereseti kérelmére tekintettel a támadott jogszabályi rendelkezéseket az eljárásban alkalmazni kell, a norma részleges vagy teljes alaptörvény-ellenessége esetén a hiánya más döntéshez vezethet a konkrét ügyben, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány – az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló részében – határozott kérelmet tartalmaz.

[18] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás szempontjából vizsgálta meg a Tv. indítvánnyal támadott szabályozását. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

- [19] A Tv. – címe alapján – Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról rendelkező törvény. A Tv. megalkotására – a Tv. általános indoklásában foglaltak szerint – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 22. § (5) bekezdése alapján került sor. Ennek értelmében a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatot készít, amelyet úgy nyújt be az Országgyűlésnek, hogy az a központi költségvetésről szóló törvénnyel legalább egyidejűleg hatályba lépjen. A Tv. tehát a Kormány ezen kötelezettségének teljesítéseként a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazza. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgált ügyben elsőként kellett abban a kérdésben állást foglalni, hogy egy az Áht. 22. § (5) bekezdése alapján meghozott, a központi költségvetési törvény megalapozásáról rendelkező törvény az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartozik-e. Az Alkotmánybíróság a hatásköri korlátozás vizsgálata során figyelemmel volt arra az irányadó gyakorlatára, amelynek értelmében a hatásköri korlátozással érintett hatásköreit megszorítóan, míg azokat az alaptörvényi rendelkezéseket, amelyekre a korlátozott hatáskörben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglaltak szerint indítvány alapítható, kiterjesztően értelmezi.
- [20] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt továbbá azon gyakorlatára is, amely alapján elsősorban a támadott törvényi rendelkezés tartalma alapján foglal állást a hatásköri korlátozás kérdésében. A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróságnak bírói kezdeményezést kell elbírálni, ami az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt olyan hatáskör, amire a 37. cikk (4) bekezdésben foglalt hatásköri korlátozás kiterjed. A Tv. támadott rendelkezései annak 77. pontjában „Egyes budapesti ingatlanokat érintő feladat- és hatáskör átruházásról” cím alatt kerültek szabályozásra. Tartalmuk alapján négy budapesti ingatlanok a felperestől a Magyar Állam tulajdonába kerüléséről illetve az ingatlanok vagyongazdálkodási jogának 99 évi határozott időtartamra Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzata mint vagyongazdálkodó részére történő vagyongazdálkodásba adásáról, valamint az ingatlanokhoz kapcsolódó közfeladatok részeként az itt meghatározott feladatok vagyongazdálkodó általi ellátásáról rendelkeznek, az ezekhez kapcsolódó szabályozást tartalmazzák. A Tv. támadott rendelkezései az Alkotmánybíróság megállapítása szerint vagyongazdálkodási és nem költségvetési gazdálkodási szabályok, amelyek nem a központi költségvetésről szóló törvényen belül, nem annak szabályozási tárgykörében helyezkednek el. A Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 1. mellékletében szereplő XLIII. AZ ÁLLAMI VAGYONNAL KAPCSOLATOS BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK fejezet nem a vagyongazdálkodási normákat tartalmazza, hanem a vagyongazdálkodás vonzatát jelentő bevételeket és kiadásokat irányozza elő. Bár a Tv. támadott szabályozásának van kapcsolata a központi költségvetéssel, önmagában a kifogásolt vagyongazdálkodási szabályok csak távoli és közvetett kapcsolatot mutatnak azzal, ami nem alapozza meg az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás vizsgált ügyben való megállapíthatóságát. E mellett ez az értelmezés áll összhangban az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatával, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt, hatásköri korlátozást előíró alaptörvényi rendelkezés tárgyi hatályának megszorító értelmezésével. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált esetben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlát nem képezi akadályát a törvényi feltételeknek egyébként megfelelő bírói kezdeményezés érdemi elbírálásának.
- [21] 3. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat keretében elsőként a kellő felkészülési idő sérelmét állító indítványt [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] vizsgálta. Az indítványozók szerint a Tv. támadott szabályozása azért sérti a kellő felkészülési idő alaptörvényi követelményét, mert a felperesnek a kihirdetés napjával együtt mindösszesen öt naptári nap (három munkanap) állt a rendelkezésére a jogszabály szövegének megismerésére, annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodik a jogszabály rendelkezéseire, továbbá az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodásra. A felperes rendelkezésére álló öt naptári nap felkészülési idő arra sem volt elég, hogy a volt tulajdonos és a közfeladatokat újonnan ellátó Belváros-Lipótváros Önkormányzata számára egyértelműen rögzítésre kerüljenek, hogy a felperes milyen módon látta (látja) el a közfeladatokat a területeken, és hogy a jövőre nézve Belváros-Lipótvárosnak milyen elképzelései vannak a közfeladatok ellátása kapcsán. Az öt naptári napos felkészülési idő nem tette lehetővé, hogy a felek a fennálló jogviszonyokat rendezzék, a régi szerződések felbontása, az új szerződések pedig megkötésre kerüljenek. A tulajdonosváltás által számos napi kezelési és fenntartási kérdés is felmerül, amelyeket a Tv. nem rendez. A Tv. nem rendelkezett továbbá a felperes által 2022. augusztus 1-jét követően ellátott közfeladatok költségeinek megtérítéséről vagy más kompenzációról sem.
- [22] Az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő alaptörvényi követelményét több korábbi határozatában munkálta ki, ezek jelen ügyre is irányadó megállapításai az alábbiakban összegezhetők.

- [23] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonságból fakadó követelmény a kellő felkészülési idő biztosítása, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő álljon a jogszabály címzettjeinek a rendelkezésére a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Ezt a követelményt megismétli a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2. § (3) bekezdése is.
- [24] A kellő felkészülési idő Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a szabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233–[236]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.
- [25] A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság hatásköre ennek megfelelően a felkészülési idő követelményével összefüggésben nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, az ugyanis nem alkotmányjogi kérdés; az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó felkészülési idő követelményével összefüggésben csak azt értékelheti, ha a felkészülési idő elmarad, vagy annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.
- [27] A vizsgált ügyben a jogalkotó biztosított felkészülési időt, amely nem volt annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvalóan kizárta illetve rendkívüli módon megnehezítette volna a jogszabály címzettjei, így a felperes számára a jogszabályból eredő kötelezettségei teljesítését. A Tv. 248. § (5) bekezdése értelmében a tulajdonosváltáskor érvényes, ingatlanokat érintő Budapest Főváros Önkormányzata hatósági határozatba vagy hatósági szerződésbe foglalt közterület-használati hozzájárulása – e törvény erejénél fogva – azon a napon, amikor a Vagyongazdálkodási hatósági határozatba vagy hatósági szerződésbe foglalt közterület-használati hozzájárulását a jogosult megszerezte, ennek hiányában az állam tulajdonjoga bejegyzésének napját követő 60. napon megszűnik. A tulajdonosváltáskor érvényes, ingatlanokat érintő egyéb használati, bérleti szerződések a vagyongazdálkodásba kerülést követő 60 napon belül e törvény erejénél fogva megszűnnek, kivéve, ha ezen időtartam lejártá előtt a Vagyongazdálkodási hatóság nyilatkozik, hogy a szerződésben Budapest Főváros Önkormányzata helyébe lép. Az idézett törvényi rendelkezés értelmében nem öt naptári nap (három munkanap) állt rendelkezésre az ingatlanokra vonatkozó a tulajdonosváltás időpontjában fennálló egyes jogviszonyok rendezésére, a felperes által korábban megkötött szerződések megszüntetésére illetve a vagyongazdálkodó részéről az új szerződések megkötésére. Az indítványban csak utalásszerűen jelzett a tulajdonosváltáshoz kapcsolódó számos napi fenntartási és kezelési kérdés állított szabályozatlansága, illetve az, hogy a Tv. az indítványozó szerint nem rendelkezett a felperes által 2022. augusztus 1-jét követően ellátott közfeladatok költségeinek megtérítéséről, illetve más kompenzációról sem; nem hozható tartalmi elbírálást lehetővé tevő alkotmányossági kapcsolatba a kellő idő alaptörvényi követelményével, így az alapján nem is volt vizsgálható. E mellett az Alkotmánybíróság ezen indítványhoz kapcsolódóan arra is emlékeztet, hogy az Abtv. 25. §-ában foglalt egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés nem irányulhat mulasztás megállapítására, ezt a jogkövetkezményt az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében kizárólag az Alkotmánybíróság állapíthatja meg hatáskörei gyakorlása során.
- [28] 4. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a jelen ügyben a Tv. támadott szabályozása az indítványban kifejtett érvek alapján az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak tekinthető-e.
- [29] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
- [30] Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése értelmében tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.
- [31] A Tv. 248. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az itt megjelölt ingatlanok, az azokhoz kapcsolódó közfeladatok ellátásának kötelezettségével az Nvtv. 14. § (1) bekezdése alapján 2022. augusztus elsejével, ingyenesen

- a Magyar Állam tulajdonába kerülnek. A Tv. 248. § (2) bekezdés az (1) bekezdésben az egyes ingatlanokhoz kapcsolódó közfeladatokat a Tv. alkalmazásában állami feladatnak minősíti.
- [32] A vizsgált esetben tehát a korábbi, a felperes által ellátott, az egyes ingatlanokhoz kapcsolódó önkormányzati feladatok mint közfeladatok Magyar Állam részére történő átadására, illetve az ingatlanok Magyar Állam részére történő tulajdonba adására egy speciális törvényi rendelkezés az Nvtv. 14. § (1) bekezdés alapján kerül sor.
- [33] Az Nvtv. 14. § (1) bekezdése értelmében amennyiben törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladataként vagy állami feladatként, illetve állami feladatot helyi önkormányzat feladataként állapít meg, a feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges helyi önkormányzati, illetve állami vagyonnak a feladatot átvevő részére történő tulajdonba adása nyilvántartási értéken való átvezetéssel, ingyenesen történik. Ez a rendelkezés arra az esetre is vonatkozik, ha az állam vagy az önkormányzat a közfeladat részét képező feladatot ad át, és ennek a feladatnak az ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges vagyonelem tulajdonjoga kerül ingyenesen átruházásra.
- [34] Az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) már vizsgálta azt a kérdést, hogy a közfeladat ellátása érdekében történő, a nemzeti vagyon részét képező, forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó ingatlanok jogszabályon alapuló más önkormányzat részére ingyenesen történő átengedése az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak tekinthető-e. Az Alkotmánybíróság az Abh1. indokolásában ezzel összefüggésben az alábbiakat emelte ki.
- [35] „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kisajátítás minden esetben az ingatlan tulajdonosának a személyében bekövetkező változás, amelynek következtében a korábbi tulajdonos helyébe az állam vagy annak valamely szerve lép. A vizsgált esetben nem az állam lép a korábbi tulajdonos települési önkormányzat helyébe, hanem a megyei önkormányzat. A támadott jogszabályokban meghatározott, és a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanok a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) értelmében a nemzeti vagyon részét képező, az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonába tartozó közutak, közterek, közparkok. A tulajdonos települési önkormányzat ezeket kizárólag az állam vagy más önkormányzat számára idegenítheti el. Az elidegenítés/ tulajdonba adás ingyenes, azaz a forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó említett ingatlanok ellenérték nélkül kerülnek az állam, illetve egy másik önkormányzat tulajdonába. Az ingyenes tulajdon átadás közfeladatok ellátása érdekében történhet meg [Nvt. 6. § (3c) bekezdés, 14. § (1) bekezdés]. Alapvető különbség van tehát abban, hogy az állam mint közhatalmi szervezet egy magánszemély tulajdonát sajátítja-e ki, vagy közfeladat ellátása érdekében a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó egyes közutakat, köztereket, illetve közparkokat jogszabály útján (*ex lege*) egy másik önkormányzat, a megyei önkormányzat tulajdonába adja, ingyenesen. Az önkormányzatok nemzeti vagyon részét képező tulajdona köztulajdon, mint ilyen, közcélokat szolgál, alapvetően az Mötv.-ben foglalt önkormányzati feladatok ellátását biztosítja [Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés, 38. cikk (1) bekezdés, Mötv. 108. § (1) bekezdés, Nvt. 5. § (2) bekezdés, 5. § (3) bekezdés a) és b) pont]” (Indokolás [132]).
- [36] A nemzeti vagyon részét képező, forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó ingatlanok jogszabályon alapuló ingyenes átengedése [Mödtv. 2. § (1) bekezdés] közfeladat ellátása érdekében a megyei önkormányzat részére (R3. 3. §) nem tekinthető kisajátításnak (Indokolás [133]).
- [37] Az Alkotmánybíróság az Abh1. fenti megállapításait a jelen ügyben is megfelelően irányadónak tekinti. A most vizsgált ügyben – eltérően az Abh1.-ben foglalt ügytől – a Tv. 248. § (1) bekezdése alapján az itt megjelölt ingatlanok nem egy másik önkormányzat, hanem a Magyar Állam tulajdonába kerülnek ugyan, azaz a tulajdonos személyében úgy következik be változás, hogy az új tulajdonos az állam lesz, a tulajdonba adásra az Nvt. 14. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kerül sor, azaz közfeladat ellátásához kapcsolódóan, a közfeladattal együtt veszi tulajdonba az állam a korábban a felperes tulajdonában álló négy közterületi ingatlant. A most vizsgált ügyben is megállapítható, hogy a nemzeti vagyon részét képező, forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó négy közterületi ingatlan jogszabályon alapuló ingyenes átengedésére kerül sor közfeladat ellátása érdekében, az ingatlanokhoz kapcsolódó közfeladatok átvétele mellett az állam részére, ami hasonlóan az Abh1.-ben vizsgált ügyhöz, a jelen ügyben sem tekinthető kisajátításnak. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító indítványt.
- [38] 5. Az indítványozó az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja sérelmére is hivatkozott. A támadott jogszabályi rendelkezések az indítványozó szerint az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) pontjában foglalt a felperest megillető hatáskör indokolatlan korlátozását és ezen keresztül az Alaptörvényben foglalt autonómiájának a sérelmét is okozták. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) pontja arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon

tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Az Alkotmánybíróság az Abh1. indokolásában az alábbiakra mutatott rá: „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az itt felsorolt önkormányzati hatáskörök tekintetében azt rögzíti, hogy azokat törvény keretei között a helyi közügyek intézése körében gyakorolja az önkormányzat. Azaz valamennyi itt felsorolt, és alkotmányosan védett hatáskör gyakorlásának alaptörvényi korlátja egyrészt a törvény kereteihez kötöttség, másrészt a helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátása. Az Alaptörvény 32. cikk e) pontjában foglalt alkotmányosan védett hatáskör értelmében az önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Értelemszerűen ennél az alkotmányosan védett hatáskörnél is érvényesülnek a fenti alaptörvényi korlátok. Ezen túlmenően a klasszikus polgári jogi tulajdonjog részjogosítványai közül a rendelkezési jog eleve korlátozottan illeti meg a helyi önkormányzatot a törzsvagyonába tartozó, forgalomképtelen közutak, közterek és közparkok tekintetében, minthogy ezeket az ingatlanokat nem idegenítheti el, kizárólag közfeladat ellátása érdekében ingyenesen engedheti át az államnak, vagy más önkormányzatnak. Az Mötv. 107. §-a kifejezetten utal az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi részjogosítványok törvényi eltéréssel való gyakorolhatóságára: »A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik«” (Indokolás [133]).

- [39] Az Alkotmánybíróság az Abh1. indokolásában megállapította továbbá, hogy „»Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján 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. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. 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, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletethetik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította. Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. Azt is hangsúlyozza azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiürítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje« (Abh1., Indokolás [35]–[36])” (Indokolás [161]).
- [40] Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben – figyelemmel a fent idézett gyakorlatára is – megállapította, hogy a Tv. támadott szabályozása nem üresítette ki a felperes Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában foglalt hatáskörét. A Tv. 248. § (1) bekezdésében a nemzeti vagyon részét képező és forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó közterületek fölött a felperest eleve korlátozottan illette meg a rendelkezési jog, ezeket az ingatlanokat nem idegeníthette el, kizárólag közfeladat ellátása érdekében ingyenesen engedhette át az államnak, vagy más önkormányzatnak. Önmagában az, hogy a Tv. 248. § (1) bekezdésében megjelölt négy közterület az Nvtv. 14. § (1) bekezdése alapján az itt megjelölt közfeladatok ellátásának a kötelezettségével ingyenesen az állam részére került átadásra még nem üresítette ki a felperes Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában foglalt hatáskörét, a felperes a tulajdoni korlátozással nem érintett tulajdona tekintetében továbbra is gyakorolhatja törvény keretei között a helyi közügyek intézése körében. Az Alkotmánybíróság az indítvány e részéhez kapcsolódóan megjegyzi, hogy az indítványozó nem igazolta azt, hogy a Tv. 248. § (1) bekezdésében megjelölt négy közterület – *ex lege* ingyenes és közfeladatok ellátásához kötött – állami tulajdonába kerülése olyan mértékű állami forráskivonást eredményezne, amely már ellehetetlenítené a felperes közfadatainak az ellátását, annak működését, illetve kiürítené annak alkotmányosan védett hatáskörgyakorlását.
- [41] A kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjának sérelmét állító indítványt.
- [42] 6. Az indítványozó azt is állította, hogy a Tv. támadott szabályozása az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésének valamint a 32. cikk (1) bekezdés e) pontjának a sérelmén keresztül sérti egyben az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében foglalt értékarányosság követelményét is.
- [43] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy 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 a figyelembevétel. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követel-

ményeit sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének indítványban hivatkozott rendelkezése értelmében a nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével. Az Nvtv. az Alaptörvény végrehajtására, annak 38. cikk (1) és (2) bekezdése alapján megalkotott törvény, amely *preambuluma* szerint a nemzeti vagyonnak a közérdek és a közösségi szükségletek céljára történő hasznosítása, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával, a nemzeti vagyonnal való átlátható és felelős gazdálkodás követelményeinek hosszú távú meghatározása érdekében került megalkotásra. A Tv. 248. § (1) bekezdésében megjelölt közterületeknek az Nvt. 14. § (1) bekezdése alapján az ezekhez kapcsolódó közfeladatot átvevő állam részére történő tulajdonba adása nyilvántartási érteken való átvezetéssel, ingyenesen történt. A vizsgált esetben nem az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében foglalt visszteher melletti átruházásról van szó, amely esetén alaptörvényi követelmény az értékarányosság teljesülése, hanem az Nvtv. fent hivatkozott 14. § (1) bekezdésében szabályozott közfeladatokhoz kötött, ingyenes (visszteher nélküli) nyilvántartási érteken történő tulajdonba adásról. Ebből következően az Nvtv. 14. § (1) bekezdésének alkalmazásában nem értelmezhető az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében foglalt értékarányosság alaptörvényi követelményének érvényesítése. A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben nem látott alkotmányosan értékelhető kapcsolatot a Tv. támadott szabályozása és az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése között, ezért az indítványt ebben az elemében is elutasította.

- [44] 7. Az indítványozó a támadott törvényi szabályozás kapcsán azt is kifogásolta, hogy álláspontja szerint az abban jelentkező és a felperes terhére eső tulajdoni korlátozás közérdekűségét a törvényalkotó nem igazolta, illetve a korlátozás arányosságát biztosító kompenzációt nem biztosított. Az Alkotmánybíróság az indokolás III/4. pontjában (Indokolás [28] és köv.) kifejtettek szerint megállapította, hogy a Tv. támadott szabályozása – a tulajdoni korlátozás sajátos közjogi kötöttségére is figyelemmel – nem tekinthető az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni [34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]; 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [23]; 3311/2019. (XI.21.) AB határozat, Indokolás [47]]. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a Tv. támadott szabályozása korlátozza a felperes tulajdonhoz való alapjogát az állam tulajdonába közfeladatok ellátásához kötötten ingyenesen nyilvántartási érteken átadott a Tv. 248. § (1) bekezdésben megjelölt közterületi ingatlanok tekintetében. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően ezért a jelen ügyben is azt vizsgálta, hogy a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozás közérdekűsége, illetve annak megállapíthatósága esetén a közérdekű korlátozás arányossága megállapítható-e.
- [45] A Tv. 248. § (1) bekezdése valamennyi az állam tulajdonába kerülő közterület tekintetében megjelöli azokat a közfeladatokat, amelyeket az adott ingatlan vonatkozásában az államnak kell ellátni. A Tv. indokolása ezzel összhangban megjelölve az egyes, az állam tulajdonába adott közterületeket (köztereket és csatlakozó utcát) megnevezi az állam tulajdonába kerülő ingatlanokhoz kapcsolódóan a közérdeket szolgáló közfeladatokat. Az indokolás szerint, a támadott törvényi szabályozás célja három budapesti közteret, a Podmaniczky Frigyes teret, a Vörösmarty teret és a Széchenyi István teret (és a csatlakozó József Attila utcát) érintően a jelenleg Budapest Főváros Önkormányzatát terhelő üzemeltetési, kezelési, fenntartási és fejlesztési, valamint ellenőrzési közfeladatok és hatáskörök átadása a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata részére. Az indokolás rámutat arra, hogy a közfeladatok és hatáskörök ellátása megváltozásával a három téren, a terekkel közvetlenül kapcsolódó V. kerületi tulajdonú csatlakozó, illetve a Budapest belvárosához tartozó területekkel, utcákkal, valamint az azok részét képező zöldfelületekkel az egységes üzemeltetés, kezelés, az egységes szabályok szerinti közterület használat, engedélyeztetés, az azonos elvek mentén működő közterület-felügyeleti ellenőrzési rendszer kialakításának és működtetésének, valamint az ingatlanok vagyongazdálkodásba kerülésekor fennálló infrastrukturális állapotának fenntartásának, továbbfejlesztésének jelenleginél hatékonyabb lehetősége teremthető meg, ezzel egy időben a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata többlet közfeladatai ellátásához szükséges vagyoni támogatásra vonatkozó kérdését – a Széchenyi István tér (és a csatlakozó József Attila utca) Budapest belvárosának gyalogos-turisztikai zónájába integrálása, a kikapcsolódás lehetőségét biztosító új közösségi tér megteremtése, és ennek részeként a zöldfelület egyszeri fejlesztése kivételével – is rendezve.
- [46] Az indokolás kiemeli, hogy az ingatlan-nyilvántartás szerinti, Budapest V. kerület belterület 24432, 24775, 24499 és 24454 helyrajzi számú ingatlanoknak a Magyar Állam részére történő tulajdonba adása, majd a va-

gyontörvény vonatkozó előírásai szerint Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata vagyonkezelésbe átadására a közfeladat-ellátásra tekintettel került sor, amely közfeladat a kikapcsolódás lehetőségét biztosító közösségi terek fenntartása, továbbfejlesztése.

- [47] Az Alkotmánybíróságnak az irányadó gyakorlata értelmében a jelen ügyben is azt kellett vizsgálni, hogy a felperes tulajdonjogának jogszabályi korlátozásánál a jogalkotó igazolta-e a korlátozás szükségességét alátámasztó közérdeket, arra nem alaptalanul hivatkozott-e [34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]].
- [48] Az állam nagyfokú szabadságot élvez annak megítélésében, hogy mit kíván meg a közérdek. A jogszabályban meghatározott közérdek jogalkotó általi meghatározásának alkotmányos határa ott húzódik, ahol a közérdek érdekében történő fellépésnek nyilvánvalóan nincs észszerű alapja. A közérdekűség megítéléséhez a jogalkotónak kell igazolni azt, hogy a tervezett jogszabályi változtatás(ok) miért és mennyiben járulnak hozzá a közérdek érvényesítéséhez.
- [49] A vizsgált esetben a törvényalkotó a Tv. normaszövegében, illetve az ahhoz kapcsolódó indokolásban egyaránt megjelölte azt, hogy az indítvánnyal támadott törvényi szabályozásban szereplő tulajdoni korlátozásra mely közfeladatok ellátásához kapcsolódóan és milyen közérdekű célból kerül sor. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy a törvényalkotó megfelelően igazolta a tulajdoni korlátozás közérdekűségét, az aktuálisan fennálló és igazolt közérdekre történő törvényalkotói hivatkozás nem volt nyilvánvalóan alaptalan.
- [50] Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben is hangsúlyozza, hogy irányadó gyakorlatának megfelelően nem vizsgálta azt, hogy a Tv. támadott szabályozása alapján az egyes ingatlanokhoz kapcsolódó és korábban a felperest által gyakorolt önkormányzati feladat- és hatáskör ellátás államhoz, illetve Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzathoz kerülése célszerű, illetve a hatékonyságot növelő szabályozásnak tekinthető-e. Ezen kérdések ugyanis nem alkotmányossági, hanem a jogalkotó kompetenciájába és felelősségi körébe tartozó kérdések.
- [51] Az Alkotmánybíróság a közérdekű korlátozás arányossági vizsgálata során az alábbi következtetésekre jutott. Az indítványozó szerint a Tv. támadott szabályozása olyan törvényi szabályozás, amelyre megfelelően irányadó az Alkotmánybíróság azon gyakorlata, amely alapján 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, 5/2021. (II. 9.) AB határozat, 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat]. Az indítványozó szerint a Tv. 248. § (7) bekezdése hivatott biztosítani az értékgaranciát, azonban annak szövegezése túl általános, nem felel meg az irányadó követelményeknek. A tényleges arányosság alátámasztására a jogalkotó sem a kompenzáció jelen ügyben is irányadó alkotmányos szempontrendszerét, sem a tényleges értékeket nem mutatta be. Az arányosság önkényes megállapítása az indítványozó szerint sem formai értelemben, sem a tényleges tartalmában nem felelt meg az alkotmányosság követelményeinek. A kompenzáció számításakor pusztán a várható kiadások elmaradásának figyelembe vétele az indítvány szerint nem merítheti ki az értékarányosság megalapozását. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a jogalkotó nem vette számításba, hogy a felperesnek az érintett ingatlanokon fennálló tulajdonjoga vonatkozásában több jogcímből származó, rendszeres bevétele keletkezik, mint például a közterület-használati díjak, parkolási díjak. Szintén nem mérlegelte azt sem, hogy a tulajdonosi pozíció megszűnésével, de egyes, továbbra is a felperes feladatkörébe tartozó feladatok ellátásával összefüggésben új kiadások keletkeznek. Az indítványozó szerint önmagában a közfeladat átcsoportosítása, illetve a továbbiakban annak el nem látása nem kompenzálja a felperest a kieső, eddig más közfeladatai ellátását is szolgáló bevételek miatt. Mindezekre tekintettel állította az indítvány azt, hogy a támadott szabályozásban foglalt tulajdonjog-elvonás nem felelt meg az értékarányosság követelményének.
- [52] Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján megállapította, hogy az indítványozó nem igazolta azt, hogy ténylegesen mi az a felperes oldalán jelentkező vagyoni hátrány, amit a jogalkotónak megfelelően kompenzálni kellett volna. Az Alkotmánybíróság az indokolás III/4. pontjában (Indokolás [28] és köv.) már megállapította azt, hogy a vizsgált esetben nincs szó az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításról, így nem merül fel a mondott alaptörvényi rendelkezésben szabályozott kártalanítás állam általi biztosításának a kötelezettsége sem, az Alaptörvény felhívott rendelkezéséhez kapcsolódó indítványban felhívott alkotmánybírósági gyakorlat a vizsgált esetre nem irányadó. A Tv. 248. § (7) bekezdése arról rendelkezik, hogy az állam tulajdonjog szerzése Budapest Főváros Önkormányzata felé a feladat- és hatáskörbeli változással kapcsolatos anyagi kiadások megtakarítása formájában ellentételezett. Az Abtv. 52. § (4) bekezdése értelmében az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia az 52. § (6) bekezdés alapján az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják.

- [53] Az indítványozó csak példálózóan a közterület-használati és a parkolási díjakra való utalással hivatkozott arra, hogy a felperesnek az érintett ingatlanokon fennálló tulajdonjogához kapcsolódóan több jogcímen is rendszeres bevétele keletkezett, azonban nem igazolta azt, hogy pontosan melyek a felperes kieső bevételei, és hogy ezek kiesése a felperes költségvetésére illetve önkormányzati kötelező feladatainak az ellátására milyen kihatással bír. Az indítványozó szintén nem igazolta azt sem, hogy a Tv. kifogásolt szabályozása következtében milyen új kiadások merültek fel a felperesnél, amelyek ellentételezéséről a jogalkotónak gondoskodnia kellett volna.
- [54] Az indítványozó azt sem támasztotta alá az indítványában, hogy a Tv. támadott szabályozásában szereplő feladat-és hatáskörbeli változással kapcsolatos, korábban a felperest terhelő anyagi kiadások megtakarítása miatt nem tekinthető az értékarányosság követelményét kielégítő szabályozásnak.
- [55] Az Alkotmánybíróság az indítványhoz kapcsolódóan megjegyzi továbbá azt is, hogy irányadó gyakorlata alapján a bírói kezdeményezés nem irányulhat mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására {8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [18.]}. Ebből következően az indítvány azon érvei, amelyek a Tv. támadott szabályozásának a hiányaira utaltak, érdemben nem voltak vizsgálhatók.
- [56] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben az indítvány tartalma alapján nem találta igazoltnak azt, hogy a Tv. támadott szabályozása a felperes tulajdonhoz való jogát azért korlátozza aránytalanul, mert nem rendelkezik a tulajdoni korlátozással arányos kompenzációról. Erre tekintettel az indítványt e részében is elutasította.

Budapest, 2024. október 15.

Dr. Varga Réka s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1595/2023.

