



Sürgősségi Előterjesztés
Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének
2021. december 16-i ülésére
alkotmányjogi panasz benyújtásáról

A képviselő-testületi ülés formája: nyilvános ülésen tárgyalandó
Elfogadásához szükséges többség: egyszerű többség

Az előterjesztés készítéséért
felelős:

Az előterjesztés
tárgyalásra alkalmas:

Az előterjesztést a Képviselő-
testület ülésére benyújtom:

Polgármesteri Kabinet

dr. Németh Mónika
jegyző

Váradiné Naszályi Márta
polgármester

1. ELŐTERJESZTÉS

Tisztelt Képviselő-testület!

Az Országgyűlés Böröcz László országgyűlési képviselő egyéni indítványa alapján kezdte meg tárgyalni a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakástörvény) módosítását. Az eredeti javaslat elfogadása a teljes önkormányzati bérlakás-állomány és lakásgazdálkodás gyakorlati megszűnését jelentette volna, amelyet az önkormányzatok közfelháborodása fogadott politikai hovartartozásra tekintet nélkül. A javaslattal kapcsolatban ezen túl súlyos alkotmányossági aggályok is felmerültek.

Az Országgyűlés a 2021. június 15-i ülésnapján egy lényegesen és alapjaiban átdolgozott, tárgykörét tekintve erősen szűkített, csak a világörökségi területekre célzott törvénymódosítást fogadott el. A köztársasági elnök azonban az abban található alkotmányossági kifogások miatt azt nem írta alá, hanem az Alkotmánybíróság számára vizsgálatra megküldte.

Az Alkotmánybíróság 2021. július 20-án az elfogadott törvényt több ponton is Magyarország Alaptörvényébe ütközőnek találta, ezért annak kihirdetése és hatályba lépése nem történhetett meg.

Az Országgyűlés a visszaküldött törvényt ismételt módosítások után fogadta el. A módosítások álláspontunk szerint csak részben elégítették ki az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányossági követelményeket.

Erre tekintettel a Lakástörvény 2021. november 18-án hatályba lépett több rendelkezése továbbra is alaptörvény-ellenes, ezért javaslom, hogy az önkormányzat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 26. § (2) bekezdése alapján a határozat mellékletében található tartalommal és indokolás alapján nyújtson be alkotmányjogi panaszt a törvény egyes szakaszaival szemben.

Az önkormányzat kifejezetten hangsúlyozza, hogy üdvözli annak az évtizedek óta fennálló, igazságtalan helyzetnek az orvoslását, amely lehetővé teszi a kilencvenes években eladási tilalommal érintett lakások értékesíthetőségét. Az önkormányzat ezen lakások esetében tudomásul veszi, hogy a lakások vételára hasonló feltételekkel kerül megállapításra, mint, ahogy arra 1994-1995-ben sor került.

Mindezen túl azonban az önkormányzat Alaptörvényben biztosított jogait sértik azok a szabályok, amelyek a törvény által alapított vételi jogra vonatkozó eljárásban elvonják az önkormányzat döntési jogkörét, a cserével bérleti jogot szerzők számára továbbra is 50-65%-os kedvezményt nyújtanak, valamint lényegesen korlátozzák a befolyt vételár felhasználási lehetőségeit.

Az alkotmányjogi panasz mielőbbi benyújtása céljából a Budapest I. Kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatáról szóló 12/2019. (XI. 28.) önkormányzati rendelet 23. § (1) bekezdése alapján sürgősségi javaslatot terjeszttek elő.

Az alkotmányjogi panasszal támadott törvényi rendelkezések 2021. november 17-én kerültek kihirdetésre, azok hatályosulása folyamatos, a 2022. évi költségvetési tervezési előirányzatokat jelentős mértékben befolyásolták. A törvényben megállapított határidők miatt kiemelten fontos, hogy az Alkotmánybíróság minél hamarabb dönthessen az alkotmányjogi panasz tartalmáról, hogy az érintettek a jogbiztonság elvárásainak megfelelően alkotmányos szabályok alapján hozhassák meg a vételi jogra vonatkozó döntésüket.

Az alkotmányjogi panasz sürgősségi javaslatának további indoka, hogy a képviselő-testület várhatóan legközelebb 2022. február végén tartja ülését, ezzel az alkotmányossági vizsgálat két hónapos késedelmet szenvedne el.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 46. § (1) bekezdése alapján az ülés nyilvános, az Mötv. 50 §-a alapján levezethető főszabály szerint a képviselő-testület egyszerű többséggel szavaz.

Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet a határozati javaslat elfogadására!

2. DÖNTÉSI JAVASLAT

I.

Budapest I. Kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testülete .../2021. (...) önkormányzati határozata alkotmányjogi panasz benyújtásáról

1. Budapest I. Kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testülete a határozat mellékletében foglalt tartalommal az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújt be a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény egyes rendelkezéseivel szemben.

2. A képviselő-testület felkéri a polgármestert, hogy az alkotmányjogi panaszt haladéktalanul küldje meg az Alkotmánybíróság számára.

Határidő: azonnal

Felelős: polgármester

Végrehajtásért felelős: Polgármesteri Kabinet

3. MELLÉKLETEK

1. alkotmányjogi panasz



BUDAVÁRI
ÖNKORMÁNYZAT

1. melléklet

Alkotmánybíróság

1015 Budapest,

Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Budapest I. kerület Budavár Önkormányzata, mint Indítványozó a 2021. december 16-án tartott nyilvános ülésén a .../2021. (...) határozatával úgy döntött, hogy az a Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdés a) és b) pontjai alapján

alkotmányjogi panasszal fordul az Alkotmánybírósághoz

a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 2021. november 18. napjától hatályos 47. § (2) és (6) bekezdése, 47. § (4) bekezdése és 62/A. § rendelkezéseivel szemben.

Indítványozó határozott kérelmet terjeszt elő, kérve a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 2021. november 18. napjától hatályos

1. 47. § (2) és (6) bekezdését,
2. 47. § (4) bekezdését és ezzel szoros összefüggésben az (5) bekezdését és
3. 62/A. §-át,

állapítsa meg, hogy az

1. pont tekintetében sérti Magyarország Alaptörvényének B. cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését és 32. cikk (1) bekezdés e) pontját, 32. cikk (5) bekezdését, 33. cikk (1) bekezdését,

2. pont tekintetében sérti Magyarország Alaptörvényének 38. cikk (3) bekezdését,

3. pont tekintetében sérti Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (1) bekezdés f) pontját, 32. cikk (6) bekezdését,

ezért azokat semmisítse meg.

Az alkotmányjogi panasz 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: Ltmód.) 2021. november 18-i hatályba lépésére, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 30. § (4) bekezdésére tekintettel határidőben benyújtott.

A Lakástörvény 2021. november 18. napjától hatályos 45. §-a világörökségi helyszínen és védőövezetében az önkormányzati tulajdonú lakásra meghatározott feltételek teljesülése esetén vételi jogot alapít a lakás bérlője számára.

A világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 2. § 2. pontja alapján világörökségi helyszín: *„az UNESCO Világörökség Bizottsága határozata alapján a Világörökség Jegyzékbe felvett, világörökségi címmel rendelkező - e törvény 1. mellékletében meghatározott - helyszín, amelyet a kulturális örökség, illetve a természet védelméről szóló jogszabályok alapján nyilvánítottak védetté, és ekként kulturális örökségi védelmet élvező terület, illetve védett természeti terület;”*.

A Vtv. 1. mellékletében foglalt táblázat A:2-A:9 mezője alapján világörökségi helyszín: *„Budapest - a Duna-partok, a Budai Várnegyed és az Andrassy út”*.

A Lakástörvény által alapított vételi joggal érintett lakások jelentős része a világörökségi helyszínen belül Budapest Főváros I. kerületének területén helyezkedik el. Ennek alapján az Indítványozó közvetlen érintettsége az alkotmányjogi panasz tárgyát képező jogszabályi rendelkezések alkalmazása során fennáll.

Az Indítványozó tulajdonosi jogkörének konkrét, egyedi ügyben történő elvonása a megállapított eljárási határidők, a társasházzá alakítási kötelezettség, az értébecslési és döntési folyamat, a kérelmezési határidők miatt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott száznolcvan napos jogvesztő határidőn túl következik be. Ezzel szemben Indítványozó jogorvoslással nem élhet, a hiányzó bírói utat a norma alkotmánybírói vizsgálata pótolhatja. Az önkormányzatok gazdálkodása önkormányzati rendeletben foglalt éves költségvetés alapján történik. Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (1)

bekezdés f) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik. Az Indítványozó megkezdte a 2022. évi költségvetési rendeletének az előkészítését, amelyet a 2021. december 16-i ülésére napirendre is tűzött.

Az Indítványozó érdekkörében az alaptörvény-ellenes rendelkezések miatt az érdeksérelem bekövetkezett. A költségvetés tervezése során az érintett lakások eladásából származó bevételt tervezni kellett az alaptörvény-ellenes mértékben, valamint a kiadások tervezése során szintén csak az alaptörvényt sértő jogszabályi rendelkezés alapján kerülhet sor kiadási előirányzat meghatározására. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogbiztonság minimumkövetelménye, hogy az állam a felhasználható bevételeket ne minősítse át célhoz kötött bevételekké, illetőleg jelen esetben a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási céljait ne szűkítse.

1.

A Lakástörvény 2021. november 18. napjától hatályos 47. § (2) és (6) bekezdése ténylegesen az Indítványozó mint tulajdonos és a tulajdonában álló lakóingatlant terhelő, törvény által alapított vételi joggal élni kívánó bérlő között létrejövő polgári jogi jogviszonyban a vételár megállapítására vonatkozó rendelkezési jogot teljes mértékben elvonja. A 47. § (2) bekezdése esetében az önkormányzat mulasztása, a (6) bekezdése esetében a bérlő egyoldalú nyilatkozata alapján.

A Lakástörvény 47. § (2) bekezdése alapján, ha a tulajdonos önkormányzat a forgalmi értéket a vételi jog jogosultjával hat hónapon belül nem közli, úgy a vételi jog jogosultjának kérésére az állam köteles a forgalmi érték megállapításáról és annak jogosulttal való közléséről gondoskodni, amely esetben az állam részéről ezzel kapcsolatosan felmerült költségeket a tulajdonos önkormányzat köteles az állam részére megtéríteni.

A Lakástörvény 47. § (6) bekezdése alapján, amennyiben a bérlő vitatja az önkormányzat által a nemzeti vagyon értékelésére hatályban lévő törvényi és önkormányzati rendeleti szabályok alapján megállapított és megfelelő határidőben közölt vételárat, úgy ezen „vitató” egyoldalú nyilatkozata alapján a vételár megállapítása tekintetében az önkormányzat helyébe a kormányhivatal lép be. A törvényi rendelkezés alapján a bérlő a lakás fekvése szerint illetékes fővárosi kormányhivataltól kérheti a forgalmi érték, illetve a lakás forgalmi értékhez viszonyított vételárának megállapítását.

Az Indítványozó és a Lakástörvény által biztosított vételi joggal élő bérlő között polgári jogi jogviszony jön létre, amelynek az eredménye a lakásra vonatkozó tulajdonjog átszállása a jogszabályi előírások alapján megállapított vételár ellenében. A vételi jog a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény „Az adásvétel különös nemei” című XXXIII. Fejezete 6:225. §-ában szabályozott tulajdonjog átszállási jogcím. A Lakástörvény alapján nem szerződéssel, hanem törvény rendelkezése által jön létre a vételi jog, de ezen keletkezésbeli sajátosságától függetlenül az továbbra is egy különös adásvételi jogcím, és e körben az Indítványozó és a bérlő a polgári jog szabályai szerint történő tulajdonátruházást hajtja végre. Az Indítványozó tehát tulajdonosi szerepkörben, a polgári jogi jogviszony egyik jogalanyaként vesz részt az értékesítésben.

Az Indítványozó mint tulajdonos e körben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének alapjogi védelmét élvez, miszerint: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”*

Az Indítványozó tulajdona nemzeti vagyon, ezért a klasszikus tulajdonosi részjogosítványok (a birtoklás joga, a használat joga, a hasznosítás joga, az elhasználás, átalakítás, megsemmisítés joga, az elidegenítés és megterhelés joga, a tulajdonról való lemondás joga) közül több

részjogosítvány esetén is korlátozott, jogszabályok által szabályozott a tulajdonosi döntés lehetősége.

A vételi jog, mint speciális feltételek által létrehozott tulajdoni korlátozás, amely végső soron a tulajdon állagának megszűnését eredményezi, nem járhat azzal a következménnyel, hogy a tulajdonos rendelkezési részjogosítványai közül a törvény a vételár megállapításának a jogát a polgári jogviszony másik alanyának egyoldalú kérelmére teljes mértékben elvonja.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 127. § alapján „a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”

A törvényességi felügyeleti jogkör eszközeit és terjedelmét az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése, valamint az Möt. 132-141. §-ai szabályozzák.

Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése egyértelműen úgy rendelkezik, hogy a fővárosi kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi kormányhivatal vezetője alkossa meg.

Az Indítványozó a vételi joggal érintett lakás vételárát határozattal állapítja meg. Amennyiben a szervezeti és működési szabályzatában nem delegálja a hatáskörét, úgy ez a döntés a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.

Az Indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése megfelelő és közvetlenül alkalmazható szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, ha az Indítványozó a Lakástörvény 47. § (1) bekezdése által előírt döntéshozatali és kézbesítési kötelezettségének nem tesz eleget.

Az Alaptörvénynek a határozathozatali kötelezettség elmulasztása esetén alkalmazandó szabályaitól eltérően a Lakástörvény 2021. november 18-tól hatályos 47. § (4) bekezdése bírósági eljárás kezdeményezése és bírói kontroll, bírói döntés nélkül közvetlenül, önmagában a vételi jog jogosultjának az egyoldalú, indokolás nélküli kérelmére elvonja az Indítványozó tulajdonosi jogkörébe tartozó vételár megállapítás jogát.

Ez a jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésével. Nincs alkotmányos indoka (és illet a törvényhozó sem adott elő az Ltmód. indokolásában) annak, hogy az Alaptörvényben meghatározott, a mulasztás orvoslására szolgáló hatályos eljárásrendtől, a bírósági kontrolltól a törvény eltérjen, ezáltal megállapítható, hogy a törvényhozó által meghatározott rendelkezések önkényesnek minősíthetők. Az „állam” a Lakástörvény 47. § (2) és (6) bekezdése alapján a tulajdonos helyébe lép, a tulajdonos helyett gyakorolja az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által védett tulajdonosi döntést.

A Lakástörvény az „állam” ezen tulajdonos helyetti döntésével szemben nem biztosít jogorvoslati jogot az Indítványozó számára. Ez a jogorvoslati jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből következően azonban fennáll.

A Lakástörvény 47. § (2) bekezdése az elvont hatáskör gyakorlására jogosultként az „államot” nevezi meg: *„Ha a tulajdonos önkormányzat az (1) bekezdés szerinti forgalmi értéket a vételi jog jogosultjával hat hónapon belül nem közli, úgy a vételi jog jogosultjának kérésére az állam köteles a forgalmi érték megállapításáról és annak jogosulttal való közléséről gondoskodni,...”*

Indítványozó álláspontja szerint a 47. § (2) bekezdése az elvont hatáskör egyértelmű címzettjét sem határozza meg, nem felel meg a normavilágosság követelményének, tekintettel arra, hogy az „állam” nem képes önálló eljárási cselekményekre, döntések meghozatalára, nem lehet konkrét hatásköri szabály címzettje. A Lakástörvény 47. § (2) bekezdése jelen hatályos szövegével egyértelműen alkalmazhatatlan és „üres” szabályt határoz meg, ezáltal sérti az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállami követelményt.

Még súlyosabb az Alaptörvény-ellenesség a Lakástörvény 47. § (6) bekezdése esetében. Amennyiben az Indítványozó megfelelő határidőben közli a vételi jog jogosultjával a jogszerű eljárásban általa megállapított vételárat, de ezt a vételi jog jogosultja vitatja, akkor a vételi jog jogosultja a forgalmi érték, illetve a vételár közlését követő 60 napon belül a lakás fekvése szerint illetékes fővárosi kormányhivataltól kérheti a forgalmi érték, illetve a lakás forgalmi értékhez viszonyított vételárának megállapítását.

A vételi jog jogosultja által egyoldalúan, pusztán az egyet nem értésére hivatkozással benyújtott kérelme kiüresíti az Indítványozó tulajdonhoz fűződő önrendelkezési jogát, még akkor is, ha ez az önrendelkezési jog csak a nemzeti vagyon sajátosságaira tekintettel több szempontból lényeges korlátok és jogszabályi rendelkezések között gyakorolható.

Ez a kérelem nem minősíthető jogorvoslati kérelemnek, az Indítványozó helyébe belépő kormányhivatal (itt a jogszabály már konkrétan nevesíti a hatáskör gyakorlásának a címzettjét)

nem egyfajta jogorvoslati vagy törvényességi felügyeleti fórum, hanem belép a tulajdonos döntési pozíciójába.

A 47. § (2) és (6) bekezdései nem egy szabályszerűen kézbesített önkormányzati döntéssel vagy döntéshozatali mulasztással szemben létrehozott speciális jogorvoslati fórumot hoznak létre, hanem a polgári jogi jogviszony egyik alanyának egyet nem értése vagy kérelme esetén egyszerűen elvonja a másik fél rendelkezési jogát, és önkényesen egy meghatározatlan szerv, illetve egy másik közigazgatási szerv hatáskörébe adja azt át.

Ennek a döntési jogkörnek az átruházása bírói kontroll nélkül történik. Az Indítványozó álláspontja alapján, amennyiben a vételi jog jogosultja a vele közölt vételár vagy forgalmi érték mértékét jogszabálysértésre hivatkozva vitatja, úgy joga van bírósághoz fordulni, és az Indítványozó tulajdonosi jogkörben hozott esetlegesen jogszabálysértő döntésével szemben kizárólag a bírósági kontroll szabad, hogy védelmet nyújtson.

A vételár megállapítására a Lakástörvény tartalmaz előírásokat, vonatkoznak rá a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. évi törvény előírásai, valamint Budapest I. Kerület Budavári Önkormányzat az Önkormányzat vagyonáról, a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 16/1995. (XI. 30.) önkormányzati rendelete.

Amennyiben a kormányhivatal a tulajdonosi döntés meghozatala során jogszabálysértést észlel, jelenleg is jogában áll az Möt. 132. § (1) bekezdés a) pontja alapján törvényességi felhívással élni, vagy az Möt. 132. § (1) bekezdés d) pontja alapján az önkormányzati határozatot közigazgatási perben megtámadhatja.

De a szabályozott eljárás és bírói kontroll nélküli döntési jog elvonása egyértelműen Alaptörvény-sértő helyzetet hoz létre.

2.

A Lakástörvény 2021. június 15. napján a T/16223 számú törvényjavaslat alapján elfogadott szövege

„(4) A (3) bekezdés a) és b) pontjától eltérően a vételi joggal érintett lakás vételára a forgalmi érték

35 százaléka abban az esetben, ha a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony a 29. § szerinti csere útján jött létre és a csere során tulajdonjogot cseréltek bérleti jogra.”

Az elfogadott törvényt a köztársasági elnök nem írta alá, hanem az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése alapján a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldte, többek között a 47. § (4) bekezdését is kifogásolva.

A köztársasági elnök a beadványában többek között kifejtette, hogy *„a vételi jog intézménye ugyan nem tulajdonelvonás, de a tulajdonjog megterhelése, korlátozása. ... A tulajdonkorlátozás alkotmányossága megítélésének további szempontja a korlátozás arányossága. Az Ab¹.-ban az Alkotmánybíróság az arányosságot illetően rögzítette, amit több határozatában azóta is megerősített, hogy „a vételi jog csakis az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos”. (...) Vagyis a kártalanításnak ebben az esetben is a klasszikus kisajátításhoz megkövetelt teljes kártalanításnak kell lennie. ... Ez a szabályozás nyilvánvalóan nem felel meg az értékgaranciából következő teljes kártalanításnak. ... Hasonlóképpen nem alapozhatja meg a forgalmi érték 65%-ának elengedését a tulajdonjog cseréje sem.”*

Az Alkotmánybíróság 2021. július 20-án az I/2644/2021. számú határozatában (a továbbiakban: AB határozat) megállapította, hogy az Országgyűlés a 2021. június 15-ei ülésnapján elfogadott, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvény 1. §-ában foglalt 47. § (3) bekezdés a) és b) pontjai, 47. § (4) bekezdése, valamint a 48. § (2) bekezdés e) pontja alaptörvényellenesek.

Kiemelten fontos az AB határozat néhány megállapításának felidézése:

„[106] A vételi jog – akár szerződésen, akár törvényen alapul – nem tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, vagyis korlátozása. A tulajdonváltóság ugyanis attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. A vételi jog törvénnyel való alapítása rendkívül

¹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, hiszen, ha a jogosult él vételi jogával, a tulajdon átszáll rá. A tulajdonjogot tehát nem veszi el a kötelezett a törvény erejénél fogva (mint a törvény általi kisajátításnál), de a jogosult egyoldalú aktusával szemben, amellyel az a tulajdonátszállásról rendelkezik, nincs ahhoz hasonlítható bírói felülvizsgálati lehetőség, mint a (szintén törvényen alapuló) egyedi, igazgatási határozattal való kisajátítás esetében. A vételi jog gyakorlásának jogszerűsége tehát bíróság előtt nem vitatható, s csak a körülmények jelentős változása elvének alkalmazása nyújthat szabadulást rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben a tulajdonosnak. A tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírói vizsgálata pótolhatja s ez az Lt.-vel alapított vételi jog alkotmányossági vizsgálatát az önkormányzatok helyzetének egyéb súlyosbodása nélkül is szükségessé teszi. [Abh., ABH 1993, 373, 376–379.]”

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

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

„[125] ... A tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (-mérlegelési) teszt, az ún. szükségességi-arányossági teszt, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a pusztán közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni.

Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép, amely nem más, mint az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás.”

„[128] Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon is egyben, azon túl, hogy az önkormányzatok cselekvési autonómiája törvényileg korlátozott, az állam és az önkormányzatok tulajdonában álló vagyonelemekkel való gazdálkodás alapvető alkotmányos szabályainak is érvényesülniük kell.

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az Alaptörvény 38. cikk (3)

bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Ez a rendelkezés a biztosítéka annak, hogy az önkormányzat tulajdona mint nemzeti vagyon ne mindenfajta korlátozás nélkül legyen elidegeníthető, hanem csak törvényben meghatározott célból, főszabályként az értékarányosság követelményét érvényesítve. A követelmény figyelembevétele alól törvény kivételt tehet, de ilyen esetben igazolásra szorul, hogy a tulajdon átruházása annak a nemzeti vagyonban való megtartásával és hasznosításával összemérhető közérdeket szolgál. A törvényalkotó és az önkormányzatok is tehát e kettős korlát szem előtt tartásával rendelkezhetnek a nemzeti vagyon felett. Ezek a közcélú alaptörvényi korlátok az önkormányzatok felelős gazdálkodásának garanciái, amelyek között az önkormányzatok tulajdonosi jogaikat gyakorolhatják.”

„[129] A fentiek alapján, amikor az Alkotmánybíróság az önkormányzat tulajdonába tartozó nemzeti vagyon átruházását megalapozó vételi jogra vonatkozó jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát végzi, akkor nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy e tulajdoni korlátozásra mindenekelőtt a jogalkotó által megfogalmazott kivételes célból kerülhet sor. A nemzeti vagyon átruházását érintő jogszabály megalkotásakor azonban a törvényalkotónak tekintettel kell lennie e lehetőség kivételes jellegére, és arra is, hogy a szabályozás mögött meghúzódó jogalkotói célnak e kivételeességet a nemzeti vagyonra vonatkozó Alaptörvényben megfogalmazott követelmények maradéktalan teljesülése mellett igazolnia kell.”

[135] 4.3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapítja, hogy a jogalkotó által a Törvény szabályozási megoldásának indoklásául előadottak részben ellentmondásosak, és csak részben alkalmasak arra, hogy a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó, az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt, az átruházás céljához kötött kivételes jelleget alátámasszák.

[138] 4.5. A jogalkotó a Törvény indokolásában a másik két alanyi kört érintő szabályozási megoldásnak az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt kivételes jellegét ugyanakkor nem igazolta. Egyrészt a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 25 évnél nem régebben bérleti jogviszonnyal rendelkezők esetében nem áll fenn a korábban tulajdonszerzőkhöz mérten indokolatlanul különbséget eredményező helyzet, másrészt az értékarányosság alóli kivételek körében a jogalkotó olyan szempontok figyelembevételére hivatkozott, amelyek, ahogy arra az indítványozó is hivatkozott, nem kellően alátámasztottak. Éppen az okozna a bérleti jogviszonyban élő magyar állampolgárok között indokolatlan különbséget, ha a jogalkotó önmagában azért engedné kedvezményes vételi jog alapján tulajdonhoz jutni a bérlők egy részét, mert azok a Törvény tárgyi hatálya alatt álló lakások bérlői. Az indokolásban megfogalmazott általános érvek, amelyek szerint minél hosszabb ideje bérlő az adott személy, annál kisebb a lehetősége annak, hogy a jelenlegi piaci viszonyok között saját tulajdonú lakáshoz juthasson, valamint hogy a lakáspiacon bekövetkezett rendkívüli áremelkedésre tekintettel a bérlőknek egyébként nem lenne lehetőségük saját

tulajdonú lakáshoz jutni, olyan megállapítások, amelyek valamennyi, akár az állammal, akár más magánszeméllyel kötött szerződés alapján bérleti jogviszonyban álló magyar állampolgár helyzetére igazak lehetnek.

[140] 4.6. Mivel a 25 évnél nem régebb óta bérleti jogviszonyban állók esetében a jogalkotó nem igazolta a nemzeti vagyonba tartozó önkormányzati lakások átruházásának kivételes célját és az értékarányosság követelményekor figyelembe vett szempontok sem igazolhatók, ezért a Törvény ezen alanyi kört érintő rendelkezései esetében nem lehet eltekinteni az értékarányosság alkotmányossági követelményének teljesülésétől.

[141] Amennyiben a jogalkotó ezen alanyi körök esetében is lehetővé kívánja tenni a nemzeti vagyon körébe tartozó önkormányzati tulajdonban álló lakások vételi jog alapján való elidegenítésének lehetőségét, úgy az Lt. szerinti ellenértéknek meg kell felelnie az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése által megkövetelt értékarányosság követelményének, amely pedig nem más, mint nemzeti vagyon értékével arányban álló ellenszolgáltatás. Az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást kell kapnia, hogy vagyonában azzal arányban álló az érték maradjon meg, amelyet a tulajdonában álló lakások képviseltek. Az értékgarancia nyújtásának módját a törvényhozó alakítja ki.

[142] Azon bérlők esetében, akik az ingatlan bérleti jogához csere útján, azaz korábbi saját ingatlanuk tulajdonjogának bérleti jogra való cseréje által jutottak, a jogalkotó az indokolatlan különbségtétel elkerülése érdekében e szempontot is figyelembe veheti az értékarányosság követelményének érvényesüléséhez. Ebben az esetben azonban egyedileg kell igazolni, hogy ténylegesen fennáll-e hátrány. Önmagában az, hogy a jogalkotó bizonyos határok között rendelkezik az ingatlan vételáráról csere esetén, az nem eleve alaptörvény-ellenes, ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatása érdekében – szociális szempontként – figyelembe veheti a bérlő által elcserélt lakás forgalmi értékét is.

Az Országgyűlés által az Alkotmánybíróság döntését követően a 2021. november 17-én kihirdetett Ltmód. 2021. november 18-án lépett hatályba, a Lakástörvény 47. § (4) bekezdése az alábbiak szerint módosult:

„47. § (4) A (3) bekezdés a) pontjától eltérően a vételi joggal érintett lakás vételára a forgalmi érték legalább 35, legfeljebb 50 százaléka abban az esetben, ha a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony a 29. § szerinti csere útján jött létre és a csere során tulajdonjogot cseréltek bérleti jogra, valamint a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama az egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában nem éri el a 25 évet.”

Az Ltmód. indokolása a következőkkel támasztotta alá a csere útján bérleti jogot szerzett magánszemélyek számára nyújtott vételár-kedvezményt:

„Az Alkotmánybíróság megállapításaira figyelemmel a jogalkotó a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alkotmányos követelménynek eleget téve - az érintett ingatlan bérleti jogához csere útján jutott bérlő esetén - az indokolatlan különbségtétel elkerülése érdekében figyelembe veendő szempontot meghatározva - a vételi joggal érintett lakás vételárát alsó és felső százalékos intervallumban rögzíti. Biztosítja továbbá a bevezetendő új rendelkezésekkel a bérlőt érintő esetleges hátrány fennállásának egyedi vizsgálatát a fenti követelmény érvényesülése érdekében, a következők szerint: azon ingatlanok esetében, amelyek tulajdonjogát korábban állami vagy önkormányzati tulajdonú ingatlan bérleti jogára cserélték, az ügylet értéke az ingatlan forgalmi értékének 50-65%-a közötti sávban helyezkedett el. Ezt alapul véve jelen módosítás útján a jogalkotó lehetőséget biztosít a csere ügylet során megfizetett összeg - egyéniesített módon való - figyelembevételére. Így a vételi joggal érintett lakás vételára a forgalmi érték legalább 35, legfeljebb 50 százaléka a csere ügyletben érintett lakások esetében, amely sávon belül a tulajdonos állam vagy önkormányzat határozza meg a vételár konkrét összegét a rendelkezésére álló iratok alapján. Amennyiben a bérlő a tulajdonos állam, illetve önkormányzat által megállapított forgalmi értéket, illetve vételárat vitatja, lehetősége van a lakás forgalmi értékének, vételárának megállapítását kémi a kormányhivataltól.”

Az AB döntés [138] pontja a 2021. június 15-én elfogadott törvény indokolására vonatkozóan is megállapította, hogy „A jogalkotó a Törvény indokolásában a másik két alanyi kört érintő szabályozási megoldásnak az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt kivételes jellegét ugyanakkor nem igazolta. Egyrészt a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 25 évnél nem régebben bérleti jogviszonnyal rendelkezők esetében nem áll fenn a korábban tulajdonszerzőkhöz mérten indokolatlanul különbséget eredményező helyzet, másrészt az értékarányosság alóli kivételek körében a jogalkotó olyan szempontok figyelembevételére hivatkozott, amelyek, ahogy arra az indítványozó is hivatkozott, nem kellően alátámasztottak.”

Meg kell jegyezni, hogy a Lakástörvény új 47. § (3) bekezdése maradéktalanul eleget tett az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeknek, megfelelő alkotmányos indok és cél hiányában a 25 évnél rövidebb időtartamú bérleti jogviszonyok esetében a vételi jog esetén a vételárat a forgalmi érték 100%-ában határozta meg, amellyel kielégítette az alkotmányos követelmények azon elvárását, hogy a nemzeti vagyon kivételes és indokolt ok nélkül csak az értékarányosság követelményének a betartásával legyen korlátozható és elvonható.

A 25 évnél rövidebb időtartamú, határozatlan bérleti joggal rendelkező bérlői körön mint homogén csoporton belül a Lakástörvény 47. § (3) bekezdése továbbra is jelentős, 50-65%

közötti vételár-kedvezményt biztosít azon bérlők számára, akik a bérleti jogukat a Lakástörvény 29. §-ában meghatározott csere útján szerezték meg. Indítványozó álláspontja alapján ezen bérlői kör esetében a törvényalkotó továbbra sem igazolta a kedvezmény biztosításának a kivételes célját, és a norma estében továbbra is fennáll az Alaptörvény-ellenes helyzet.

Azon vizsgálat során, amikor annak a szabálynak az alkotmányosságát kell megítélni, hogy a nemzeti vagyonnal szemben az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében meghatározott védelem teljesül-e, vagyis a Lakástörvény által meghatározott kedvezményt biztosító cél alkotmányosan indokolt-e, a nemzeti vagyon tulajdonosa és a nemzeti vagyon védelme szempontjából nem vehető figyelembe az, hogy a vételi jog jogosultja a bérleti joghoz milyen módon jutott hozzá.

A csere útján bérleti joghoz jutó bérlő jelentős anyagi ráfordítás, tulajdonjog ellenében juthatott hozzá a piaci gyakorlat alapján vagyoni értékkel bíró határozatlan idejű bérleti jogához. Ennek alapján élvezte a bérleti jog által biztosított jogokat, használta a lakást a bérleti díj megfizetése ellenében, gyakorolta a „megfizetett” ellenérték fejében kapott jogosultságokat. Jelenleg is a tulajdonában áll a vagyoni értékkel bíró, törvényi korlátok között cserélhető bérleti jog, tehát a tulajdonjoga teljes körű védelem alatt áll.

Annak az eldöntése, hogy ez a polgári jogi megállapodás megfelelő volt-e, „üzletileg” a cserélő felek számára megérte-e, hátrányos volt-e a korábban más módon bérleti joghoz jutottakhoz képest, érvényesítendő-e szociális szempontok a nemzeti vagyon értékesítése során, az értékarányosság alkotmányossági szempontjai között nem vehetők figyelembe.

Az Indítványozó mint tulajdonos számára a csere ellenértéke, a korábbi bérlő által megszerzett tulajdonjog, a „bérleti jog ára” nem eredményezheti később, a vételi jog gyakorlása során a tulajdona értékének, a nemzeti vagyonnak a csökkenését.

Az Alkotmánybíróság az AB döntésben megrajzolta az alkotmányos követelmények határvonalát, miszerint *a jogalkotó az indokolatlan különbségtétel elkerülése érdekében e szempontot (a bérleti jog cserével történt megszerzését) szociális szempontként figyelembe veheti az értékarányosság követelményének érvényesüléséhez.*

Az AB döntés megállapításából nem következik az, hogy a 35%-os vételár csak azért volt alaptörvény-ellenes, mert a cserével bérleti jogot szerzettek között nem érvényesített szociális szempontokat.

A 2021. november 18-án hatályba lépett, a cserével bérleti jogot szerző bérlők számára biztosított vételár- sem 35%-os, sem 50%-os vételár esetén sem felel meg az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének. Az Indítványozó álláspontja alapján a nemzeti vagyont

megszerzők számára a nemzeti vagyon értékarányosságának a megőrzése szempontjából nem adható kedvezmény szociális helyzetükre, valamint arra a helyzetre tekintettel sem, hogy ők a vételi jog alapjául szolgáló bérleti joghoz „ellenérték”, csereingatlan tulajdonjoga fejében jutottak hozzá. Ez az ellenérték ugyanis nem a nemzeti vagyon tulajdonosánál jelent meg, hanem a vagyoni értékkel bíró bérleti jog korábbi jogosultja szerezte azt meg.

Mindezekon felül a törvény a kedvezmény megállapításánál nem szociális szempont vizsgálatát írta elő (és az indokolás sem erre hivatkozik), hanem a 35-50% közötti vételár megállapítása során a bérleti jogért cserébe adott ingatlan tulajdonjogának az értékét kell arányosítani. Ez az értékarányosság semmilyen alkotmányos összefüggésben nem áll, és nem is hozható összefüggésbe a nemzeti vagyon vételi jog útján történt értékesítése során.

Az Ltmód. indokolása tényként fogadja el azt cserékre vonatkozó, semmivel alá nem támasztott adatot, hogy *„az ügylet értéke az ingatlan forgalmi értékének 50-65%-a közötti sávban helyezkedett el”*. E körben a nemzeti vagyon értékesítése során olyan valótlan, feltételezésen alapuló körülményt értékel, amely nem igazolható a nemzeti vagyon értékarányossági vizsgálata során vételár-kedvezményt.

Az Indítványozó álláspontja alapján a Lakástörvény 2021. november 18. napja óta hatályos, a 2021. június 15. napján elfogadott, hatályba nem lépett szövegéhez képest módosított tartalmú 47. § (3) bekezdése továbbra sem felel az értékarányosság alkotmányossági követelményének. Az Indítványozó tulajdonában álló nemzeti vagyon olyan körülmény miatt csökken 50-65% közötti mértékben, amelyért az Indítványozó nem kapott és most sem kap megfelelő ellenértéket. A cserélt ingatlanok közötti érték arányossági vizsgálata nem tekinthető szociális szempontnak sem.

A cserével bérleti jogot szerző bérlők számára a törvény indokolásában hivatkozott, a törvény indokolása szerint is „esetleges” hátrány a nemzeti vagyon sérelmére nem orvosolható. Valóban, a vételi jog gyakorlása során, a lakás tulajdonjogának megszerzéséhez szükséges bérlő oldalán felmerült ellenszolgáltatások összegzése során látszólagosan hátrányos helyzet merül fel a cserével bérleti jogot szerzők és a határozatlan idejű bérleti jogot más jogcímen (nem ellenérték fejében) megszerző, arra jogosulttá váló bérlők között, azonban ez a hátrány a tulajdonjog megszerzése, a nemzeti vagyon elidegenítése értékelése körében csak látszólagos. A cserével bérleti jogot szerző bérlő a bérleti jogért, mint önálló vagyoni értékkel bíró jogért adott ellenértékként cserébe egy másik, vagyoni értékkel bíró jogot, tulajdonjogot. Ez a Lakástörvény által szabályozott, speciális cserelehetőség a korábbi és az új bérlő közötti polgári jogi viszonyt és „értékazonosságot” rendezte, és az új bérlő minden esetben annak tudatában

kötötte meg a csereügyletet, hogy a bérleti jog alapján a lakás megvásárlására nincs és nem is lesz sem vásárlási, sem vételi lehetősége.

Különös hátrány felmerülése azon bérlői kör esetében merülhet fel, akiknek a határozatlan idejű bérleti joguk 1995. november 30. napján fennállt, az elmúlt években azonban a vagyoni értékű bérleti jogukat tulajdonjogra cserélték. A „piac” és a bírói gyakorlat is, nem bizonyított és alátámasztott módon valóban 50% körüli értékben árazta be a tulajdonjoghoz képest a lakásra vonatkozó bérleti jogot. Így azok a több, mint 25 évvel ezelőtt határozatlan idejű bérleti jogot szerző bérlők, akik az elmúlt években csere útján tulajdonjoghoz jutottak, a vételi jog mostani szabályozásával a korábbi bérlakás értékéhez viszonyítva 35-40%-os mértékű vagyoni hátrányt szenvedtek el, mint azok, akik élnek a kedvezményes vételi jogukkal.

Hiszen feltehetően, ha tudomásuk lett volna egy későbbi 10-15%-os vételáron történő megvásárlási lehetőségről, észszerűen nem hozták volna meg a cserére vonatkozó döntésüket.

3.

A Lakástörvény 2021. november 17-én hatályos 62. §-a, amelyet a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 3. §-a iktatott be, és az Alkotmánybíróság 57/1994. (XI. 17.) AB határozata alapján 1995. január 1. napja óta szabályozta az önkormányzatok azon bevételeinek a nyilvántartását és felhasználását, amelyhez az önkormányzat azon lakóépület és lakás értékesítéséből jutott hozzá, amely korábban állami tulajdonban állt.

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 5. §-a Lakástörvényt kiegészítette a 62/A. §-sal, amely az Indítványozó álláspontja szerint alkotmányos cél és indok nélkül, a 62. § rendelkezéseire viszonyítva önkényesen tovább korlátozza az Indítványozó Alaptörvényben foglalt és a Lakástörvény 62. §-ban is eleve korlátozott gazdálkodási jogkörét.

Lakástörvény	Lakástörvény
62. § (1) Az önkormányzat, az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került lakóépületeinek (a bennük lévő lakások) elidegenítéséből származó, 1994. március 31. napját követően befolyó – az (5) bekezdés szerint csökkentett – teljes bevételét, a fővárosi kerületi önkormányzat pedig annak ötven százalékát a számláját vezető pénzügyintézetnél elkülönített számlán köteles elhelyezni.	62/A. § (1) Az önkormányzat a 45. § szerinti vételi jogok gyakorlásából származó – a 62. § (5) bekezdése szerint csökkentett – teljes bevételét a számláját vezető pénzügyintézetnél elkülönített számlán köteles elhelyezni.
(2) Az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettség az állami tulajdonú lakóépületek (a bennük lévő lakások) elidegenítéséből származó önkormányzatot megillető bevételekre is vonatkozik, tekintet nélkül arra, hogy az elidegenítésről a megszűnt tanácsai szerv vagy az önkormányzat döntött-e.	(2) A teljes bevétel elsősorban lakóépület homlokzatának teljes vagy részleges felújítására, korszerűsítésére vagy ahhoz való hozzájárulásra használható fel.
(3) Az önkormányzat az (1) és (2) bekezdésben említett bevételeit lakáscélokra és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális beruházásokra, különösen: a) új lakás építésére, új vagy használt lakás megvásárlására, b) lakóépület teljes vagy részletes felújítására, korszerűsítésére, c) városrehabilitációra, d) az EU-források felhasználásához szükséges önrész biztosítására,	(3) A teljes bevétel a (2) bekezdésben foglaltakon túl csak a) lakóépület szerkezetének, műszaki berendezéseinek teljes vagy részleges felújítására, korszerűsítésére vagy ahhoz való pénzügyi hozzájárulásra, b) jelenleg használaton kívül álló önkormányzati lakás bérbeadás céljából történő felújítására, nem lakás célú önkormányzati helyiség lakássá történő átalakítására,

<p>e) önkormányzati helyi támogatás nyújtására,</p> <p>f) lakóövezetbe sorolt építési telek kialakítására, közművesítésére,</p> <p>g) a lakáscélú állami támogatásokról szóló külön jogszabály szerinti pályázati önrész finanszírozására, ideértve a társasházi tulajdonosoktól és a lakásszövetkezetektől átvállalt önrészt is,</p> <p>h) a 34. § (3) bekezdésében említett önkormányzati lakbértámogatás nyújtására, továbbá</p> <p>i) az állampolgár tulajdonában álló lakásra – ideértve az államosított lakást is – 1953. április 1. napja előtt bármilyen jogcímen, illetőleg azt követően a lakásügyi hatóság kiutaló határozata alapján létrejött lakásbérlet (a továbbiakban: kényszerbérlet) felszámolására használhatja fel. A felhasználás részletes szabályait önkormányzati rendeletben kell meghatározni.</p>	<p>c) a lakáscélú állami támogatásokról szóló jogszabály szerinti pályázati önrész finanszírozására, ideértve a társasházi tulajdonosoktól és a lakásszövetkezetektől átvállalt önrészt is használható fel.</p>
<p>(4) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott kötelezettség nem vonatkozik azokra az önkormányzatokra, amelyek e törvény alapján rendeletalkotásra nem kötelesek.</p>	
<p>(5) A lakás és helyiség elidegenítéséből származó bevételből az önkormányzat levonhatja</p> <p>a) az épület elidegenítésre való előkészítésével;</p> <p>b) a földrészlet megosztásával;</p> <p>c) a társasházzá való átalakítással;</p> <p>d) a forgalmi érték megállapításával;</p> <p>e) az elidegenítés lebonyolításával kapcsolatban ténylegesen felmerülő költségeket. Az önkormányzat továbbá levonja az 1991. évi XXXIII. törvény 43. §-a alapján a szolgálati lakással, illetve a bérlőkiválasztási joggal rendelkező szervet megillető vételárrészt.</p>	

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja biztosítja az Indítványozó számára, hogy költségvetését meghatározza, annak alapján önállóan gazdálkodjon.

Egyes önkormányzati bevétek felhasználására közfeladat ellátásával összefüggésben vagy a bevétel jellegére vonatkozóan törvény állapíthat meg korlátozásokat. Maga az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy „Az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében.”

Ilyen szabály a Lakástörvény 62. §-a is, amely az államtól kapott lakáscélú ingatlanvagyon értékesítéséből származó bevételekre vonatkozóan korlátozza az Indítványozó mint a tulajdonosi bevétel felett rendelkezni jogosult gazdálkodási jogkörét.

A Lakástörvény 62. §-át az Alkotmánybíróság az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatában is vizsgálta, arra vonatkozóan a hatályba lépés időpontjára vonatkozóan tett rendelkezést, a szabályozás tartalmát alkotmányosnak találta, különös tekintettel annak történelmi beágyazottságára. Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában megállapította, hogy *„a törvényhozó jogosult tehát a lakások elidegenítését szabályozni; az önkormányzat a Vátv.² alapján átszállt lakásokon eleve a rendelkezési jog eme korlátozásával szerzett tulajdont.”*

A Lakástörvény 62. §-a az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került lakóépületeinek (a bennük lévő lakások) elidegenítéséből származó, 1994. március 31. napját követően befolyó bevételekre vonatkozóan az Indítványozó rendelkezési jogát korlátozta.

A korlátozás egyik eleme, hogy a fővárosi kerületi önkormányzat ezen bevételeinek ötven százalékát a számláját vezető pénzügyintézetnél elkülönített számlán köteles elhelyezni. További korlátozás, hogy az így elkülönített bevétel felhasználására a Lakástörvény 62. §-a kilenc különböző felhasználási módot tesz lehetővé, továbbá meghatározza azokat a ténylegesen felmerült költségeket, amelyeket az önkormányzat az elidegenítésből származó bevételből levonhat.

A Lakástörvény 2021. november 18-án hatályba lépett, 62/A. §-a a vételi jog gyakorlásából származó bevételeket a a 62. §-hoz képest lényegesen és súlyosan korlátozottabb módon

² Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény.

engedi felhasználni, Indítványozó álláspontja szerint megfelelően indokolt alkotmányos cél és indok nélkül, ezáltal sérti az Indítványozónak az Alaptörvény 32. cikk f) pontjában biztosított, önálló gazdálkodási jogkörét.

A 62/A. § a 62. §-ban meghatározott ötven százalékos elkülönítési kötelezettséghez képest a teljes bevétel elkülönített kezelését írja elő, amely a gazdálkodási önállóságot megszorító lényeges jogkorlátozás.

Ráadásul ezen bevételi körre vonatkozóan úgy rendelkezik, hogy az elsősorban lakóépület homlokzatának teljes vagy részleges felújítására, korszerűsítésére vagy ahhoz való hozzájárulásra használható fel. Ezen felhasználási módhoz képest másodlagosan teszi lehetővé a törvény, hogy három igen szűk tárgykörben rendelkezzen az Indítványozó a bevétele felhasználási módját illetően.

Az Indítványozónak a bevételekből levonható, ténylegesen felmerült költségeire vonatkozóan a 62/A. § a 62. § (5) bekezdésének a szabályait alkalmazza, a bevételekkel szemben levonható költségek köre tehát mind a két törvényi rendelkezés esetében azonos. Ugyanis a Lakástörvény 62/A. §-a szabályozási körébe ugyanúgy az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került lakóépületeinek az elidegenítéséből származó bevételek tartoznak, mint a 62. § esetében. Önkényes az a törvényi rendelkezés, amely homogén csoportnak minősíthető volt állami tulajdonú ingatlanok értékesítéséből származó bevételek egy körének a felhasználását alkotmányos indok és cél nélkül megszorítóan határozza meg.

A Lakástörvény 62. § és 62/A. § szabályozási körébe tartozó épületek és lakások köre teljes mértékben megegyezik, azok homogén csoportot alkotnak, olyan ingatlanok, amelyek az állam tulajdonából kerültek az Indítványozó tulajdonába, és funkciójukat tekintve bérlakásként kerülnek hasznosításra.

A kétféle bevétel között való különbségtétel egyetlen indoka az, hogy a lakás vagy épület értékesítésére az Indítványozó saját, szuverén döntése alapján kerül sor, vagy arra vonatkozóan a lakás bérlője él a törvényben most biztosított vételi jogával. Ez az eltérés semmilyen formában nem indokolja, hogy az ingatlanok értékesítéséből származó bevételek felhasználása körében a törvény ilyen diszkriminatív, a gazdálkodási önállóságot alkotmányos indok és cél nélkül korlátozó különbséget állítson fel.

Az Alaptörvény 32. cikkében meghatározott, az Indítványozói működés alapjait érintő garanciális szabályok korlátozása csak megfelelően indokolt alkotmányos célból, szükséges és arányos módon lehetséges.

Az Ltmód. 5. §-ához fűzött indokolás a 62/A. § szabályozási indokaként mindösszesen a következőket állapítja meg:

„Garanciális szabályként kerül rögzítésre, hogy a vételi jog gyakorlása folytán a lakóingatlanok elidegenítéséből befolyó összeg az önkormányzatok által a jövőben kizárólag saját tulajdonú lakóingatlanok, illetve bérlakások felújítására, továbbá lakáscélú állami támogatáshoz pályázati önrész finanszírozására kerülhet felhasználásra.”

Az Indítványozó álláspontja szerint ez a törvényi indokolás nem indokolja a korlátozás szükségességét és arányosságát, továbbá nem valós, ugyanis az állami tulajdonból önkormányzati tulajdonba került lakóépületek és lakások értékesítéséből származó bevételekre vonatkozóan a Lakástörvény a 62/A. § hatályba lépését megelőzően és jelenleg is tartalmaz garanciális szabályokat, amely azt biztosítja, hogy ezen kötelezettségekkel terhelt vagyonelemek értékesítése esetén az Indítványozó csak korlátozottan élhessen a gazdálkodási szabadságával.

Budapest, 2021. december „ ”

Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat
képviselésében:

Váradiné Naszályi Márta
polgármester