



64/1993. (XII. 22.) AB határozat¹

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban - dr. Szabó András és dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleményével - meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 45. §-a (1) bekezdésével, illetve 54. §-a (1) bekezdésével alapított vételi jog alkotmányellenes; ennek folytán a törvény 45-63. §-ait, a 83. § (1) bekezdésének második mondatát és a 89. § (3) és (4) bekezdését e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság a törvény 20. §-a (2) bekezdése, a 34. § és a 35. §, a 43. § (1) bekezdése, a 75. § (1) bekezdése és a 76. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat és a megsemmisítésükre irányuló kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1993. július 30-án hirdették ki a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényt (a továbbiakban: *Lt.*). A törvény rendelkezései 1994. január 1-jén lépnek hatályba, ám egyes (az önkormányzati tulajdonban álló lakások elidegenítésének, megterhelésének megakadályozását és bérlőinek védelmét szolgáló) szabályait már a törvény kihirdetésének napjától alkalmazni kell.

A törvény kihirdetését követően az Alkotmánybírósághoz számos - a jogszabály különböző rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kérő - indítvány érkezett, amelyeket az Alkotmánybíróság egyesített, és jelen ügyszám alatt folyó eljárásban bírált el. Tekintettel a törvény közeli hatálybalépésére és az önkormányzatoknak a törvény végrehajtásával kapcsolatos várható rendeletalkotási tevékenységére, valamint arra, hogy az Alkotmánybíróság jelenleg nem rendelkezik az ún. „ideiglenes intézkedés” hatáskörével, az Alkotmánybíróság megfontolásra ajánlotta a törvényhozónak a törvény hatálybalépésének elhalasztását az alkotmánybíróági döntés meghozataláig.

1. Az indítványozók egyike kezdeményezte az *Lt.* 20. § (2) bekezdése azon rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát, amely a jogcím nélküli lakáshasználat kezdetétől számított hat hónap elteltével lehetővé teszi a használati díj emelését. Az indítványozó szerint ez a szabály a volt házfelügyelőkkel, mint jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználókkal szemben az *Alkotmány* 70/A. §-a által tiltott hátrányos megkülönböztetést jelent, továbbá sérti az érintettek emberi méltósághoz való jogát.

2. Indítvány érkezett az *Lt.* 34. és 35. §-ának alkotmányossági vizsgálatára vonatkozóan. Ezek a rendelkezések önkormányzati jogforrásban rendelik meghatározni az önkormányzati lakások lakbérének és az önkormányzat által nyújtandó lakbértámogatásnak, valamint annak a díjnak a mértékét, amelyet az önkormányzat által a bérlőnek nyújtott különszolgáltatásért a bérlőnek meg kell térítenie. Az indítványozó szerint a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény már felhatalmazta az önkormányzatot a lakbér mértékének megállapítására, így jelen törvénynek ugyanilyen tartalmú rendelkezése anélkül, hogy a *szociális törvényre* bármilyen formában is hivatkozna, a jogalkalmazásban és a helyi szintű jogalkotásban bizonytalanságot teremthet.

3. Az egyik indítványozó alkotmányellenes diszkriminációként és az *Alkotmány* 70/B. §-ában biztosított, a munka és a foglalkozás szabad megválasztására vonatkozó jog megsértéseként értékelte az *Lt.* 43. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, melynek értelmében a helyiségek bérletére határozatlan időre kötött szerződéseket a bérbeadó cserehelyiség biztosítása nélkül is felmondhatja, míg az önkormányzati helyiségek esetében ez a jog öt évig nem illeti meg a bérbeadót.

¹ Alkotmánybíróági ügyszám: 935/B/1993/11. Helyesbítette: Magyar Közlöny 1993/187. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5.

4. Számos indítványozó kérte az [Lt.-nek](#) az önkormányzati, valamint az állami lakások és helyiségek elidegenítéséről szóló harmadik része ([45-61. §-ok](#)) vételi jogra vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatát:

a) Az indítványozók álláspontja szerint a vételi jogra vonatkozó rendelkezések sértik az [Alkotmány 8. §-ának \(2\) bekezdését](#), mert a vételi jog a tulajdonos rendelkezési jogának olyan korlátozása, amely az ezzel elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az indítványozók szerint ezért az [Lt.-nek](#) a vételi jogra vonatkozó rendelkezései az [Alkotmány 9. § \(1\) bekezdésének](#), illetve [13. § \(1\) bekezdésének](#), valamint az önkormányzati tulajdon tiszteletben tartásáról szóló [12. § \(2\) bekezdésének](#) sérelmével járnak.

b) Az indítványozók véleménye szerint az [Lt.-nek](#) a részletfizetési kedvezményt megállapító rendelkezése ([50. §](#)) szintén sérti az Alkotmánynak a tulajdonosi autonómia tiszteletben tartását garantáló rendelkezéseit.

c) Az adás-vételi szerződés tartalmi elemei között a vételár meghatározása, kevés kivételtől eltekintve (hatósági ár, bíróság által megállapított ár) a felek megállapodásának eredménye. Ennek törvény általi meghatározása ([49. §](#)) az indítványozók szerint ugyancsak sérti az [Alkotmány](#) által biztosított magánautonómiát.

d) Az [Lt.-nek](#) az a rendelkezése [[57. § \(5\) bekezdés](#)], amely lehetővé teszi, hogy a vételi jog jogosultja kárpótlási jegyét névértékben felhasználja a vételi joggal terhelt helyiségek megvásárlásakor, az indítványozók szerint ellentétes az Alkotmánybírószág [16/1991. \(IV. 20.\) AB határozatában](#) foglaltakkal, amely szerint amennyiben a volt társadalmi tulajdonból egy új tulajdonforma (jelen esetben köztulajdon) már létrejött, nincs mód arra, hogy a tulajdonjog új jogosultját a volt társadalmi tulajdon egykori létrejöttéből ma adódó kötelezettségekkel terheljék. Márpedig azzal, hogy az állam a törvényben áthárítja az önkormányzatokra a kárpótlási jegyek értékállósága viselésének terhét (amennyiben névértékben kell elfogadniuk a kárpótlási jegyeket), éppen őket sújtja a volt tulajdonosok tulajdonhoz juttatásának terhével.

e) Több indítványozó formai alkotmányossági kifogást is támasztott az [Lt.-nek](#) az ingatlanok elidegenítésére vonatkozó szabályaival szemben, hivatkozva arra, hogy az [Alkotmány 44/C. §-a](#) értelmében az önkormányzatok alapjogai kizárólag a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénnyel korlátozhatóak, márpedig az [Lt.-t](#) csak ún. feles szavazati aránnyal fogadta el az Országgyűlés.

5. Az indítványozók egyike viszont az [Alkotmány 70/A. §-ában](#) tiltott hátrányos megkülönböztetést lát az [Lt. 45. § \(5\) bekezdése d\) pontjának](#) abban a rendelkezésében, amely a műemléképületben lévő lakások tekintetében kizárja a vételi jogot.

6. Egy indítványozó az [Alkotmány](#) tulajdonra vonatkozó rendelkezéseivel, valamint a szövetkezetek támogatására vonatkozó [12. § \(1\) bekezdésével](#) ellentétesnek tartja az [Lt. 47. § \(5\) bekezdését](#), mely azzal, hogy előírja az elidegenítendő épületnek a vételről való megállapodás létrejöttével egyidejűleg társasházzá történő alakítását, lehetetlenné teszi a lakásszövetkezetté alakulást.

7. Több indítványozó szerint a törvény negyedik részének azon rendelkezései, amelyek az eladásból folyó bevételek felhasználásának módját korlátozzák ([62-63. §](#)), szintén az önkormányzatok bevételeikkel való önálló gazdálkodására vonatkozóan az [Alkotmányban](#) [[44/A. § \(1\) bekezdés b\) pont](#)] és a helyi önkormányzatokról szóló [1990. évi LXV. törvényben](#) (a továbbiakban: Ötv.) [[1. § \(6\) bekezdés](#), [80. § \(8\) bekezdés](#)] biztosított jogait sértik.

8. Az indítványozók egyike szerint a [Polgári Törvénykönyv 226. § \(2\) bekezdésével](#) ellentétes az [Lt. 63. § \(1\) bekezdésének](#) az a rendelkezése, amely a fővárosi kerületi önkormányzatokat arra kötelezi, hogy az elidegenítésből származó bevételeiknek keretében az 1970. január 1. és 1993. december 31. között kötött adásvételi szerződésekből befolyó vételárhátralékok 50 százalékát is átengedjék a fővárosi önkormányzatnak.

9. Indítvány érkezett az Alkotmánybírószághoz, mely az [Lt. 75. § \(1\) bekezdésének](#) a szolgálati lakásra kötött szerződések megszűnésére vonatkozó szabályait kifogásolja. Az indítványozó szerint az, hogy a lakással rendelkező szervvel fennálló munkaviszony megszűnése, illetve a szolgálati lakásra jogosító munkakör vagy tevékenység megszűnése automatikusan megszünteti a bérleti szerződést, alkotmányellenes megkülönböztetést jelent a házfelügyelői szolgálati lakásokban élők számára, veszélyeztetve szociális biztonságukat.

10. Több indítványozó álláspontja szerint az önkormányzati autonómia megsértését jelenti az [Lt. 76. § \(2\) bekezdése](#) is, mert az ebben a rendelkezésben foglalt lakbéremelési tilalom egyrészt bevételeiket csökkenti, másrészt a jogszabály hatálybalépését megelőző időre is kötelezettséget állapít meg az önkormányzat számára.

A belügyminiszter az Alkotmánybírószág megkeresésére kifejtette álláspontját.

1. Az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása olyan jogalkotási folyamat keretében ment végbe, amelynek lezárásaként értékelendő az **Lt.** hatálybalépése. Az **Lt. 1. § (1) bekezdése** értelmében a törvény hatálya minden lakásra és a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre terjed ki, vagyis a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásokra és az önkormányzat tulajdonában lévő, nem lakás céljára szolgáló helyiségekre is.

Az önkormányzatok tulajdonszerzésének folyamatát a helyi önkormányzatokról szóló **1990. évi LXV. törvény** indította el. Az **Ötv. 107. §-ának (1) bekezdése** rendelkezett az állami tulajdonban lévő vagyontárgyaknak arról a köréről, amelyek az önkormányzatok tulajdonába kerültek. E bekezdés **e) pontja** értelmében ilyen vagyontárgynak minősültek a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében lévő állami bérlakások. E lakások közül a tanácsi kezelésben lévők az **Ötv. 107. § (2) bekezdése** szerint a törvény erejénél fogva (ex lege), annak hatálybalépésének napján (1990. szeptember 30-án) önkormányzati tulajdonba kerültek.

2. Megállapítható, hogy az önkormányzati lakások és helyiségek köre szélesebb az **Ötv. 107. § (2) bekezdésében** meghatározottnál. Az ezt meghaladó vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adása érdekében az **Ötv. 107. § (3) bekezdése** értelmében külön törvény megalkotása volt szükséges. Az egyik ilyen külön törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló **1991. évi XXXIII. törvény** (a továbbiakban: **Vátv.**), amelynek **1. § (1) bekezdése** szerint a megszűnt tanács által alapított ingatlankezelő vállalat kezelésében álló lakóépület, valamint vegyes rendeltetésű és nem lakás céljára szolgáló épület, a bennük lévő állami bérlakások és állami tulajdonú nem lakás céljára szolgáló helyiségek, a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel - a más állami szerv által kezelt épületrész kivételével - a települési önkormányzat tulajdonába kerülnek. Az **1. § (2) bekezdése** kimondja, hogy az épület e törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napján a fekvése szerinti községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi önkormányzat tulajdonába kerül, az e törvényben meghatározott épületek (épületrészek) kivételével.

A **Vátv. 2. § (7) bekezdés** úgy szól, hogy az önkormányzati tulajdonba kerülő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elosztására, bérletére, bérére és elidegenítésére vonatkozó szabályokat külön törvény állapítja meg. A **(8) bekezdés** értelmében pedig a lakások és helyiségek elosztása és elidegenítése, illetve bérlete és bére tárgykörében a helyi önkormányzat - a **(7) bekezdésben** említett törvény keretei között - a helyi sajátosságok érvényesítése érdekében rendeletet adhat ki. A **Vátv. 2. § (7) bekezdésében** említett külön törvény az **Lt.**

A **Vátv.** e külön törvény meghozataláig továbbra is alkalmazni rendelte az addigi joganyagot, a lakások elosztásáról és a bérletről szóló **1/1971. (II. 8.) Korm. rendeletet** és ennek végrehajtási jogszabályait, az értékesítés tekintetében pedig a **32/1969. (IX. 30.) Korm. rendeletet**, a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletére vonatkozó szabályokat, valamint a **Polgári Törvénykönyvnek** a lakásbérletre vonatkozó rendelkezéseit.

III.

1. Az **Lt.-nek** a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésére vonatkozó szabályai - a törvény harmadik és negyedik része - a jogalkotó szándéka szerint lezárnák a „tulajdoni rendszerváltásnak” az ingatlanokra vonatkozó részét, megteremtve a piaci viszonyokhoz igazodó lakásgazdálkodás jogi feltételeit és megszüntetve a bérlakásrendszer ellentmondásait. (Lásd a törvény preambulumát.)

Az Alkotmánybíróság már a kárpótlással kapcsolatos határozataiban is hangsúlyozta, hogy kizárólag a vizsgált törvény egyes rendelkezései alkotmányosságáról foglалhat állást, a szabályozási koncepciót a törvény szövegétől függetlenül nem minősítheti. [**28/1991. (VI. 3.) AB határozat**, **15/1993. (III. 12.) AB határozat**] Az **Lt.-ben** megtestesülő lakáspolitikai és tulajdonbaadási célkitűzések köréből is csak azok törvényi megvalósításának alkotmányossága lehet az alkotmánybírósági vizsgálat tárgya.

Az Alkotmánybíróság feladatának e korlátai között is tekintettel van az egyes ügyek kapcsán lényeges történelmi körülményekre. Ez azonban sohasem jelentette azt, hogy a rendszerváltás rendkívüliségére hivatkozva az alkotmányosság követelményeiben lehetségesnek tartott volna engedményt. [**28/1991. (VI. 3.) AB határozat**, **11/1992. (III. 5.) AB határozat**]

Az „átalakulás” alkotmányos korlátok között zajlik. Az egyes átalakulási rendelkezések kapcsán meghatározott alkotmányos feltételek a későbbi lépéseket is megkötik. A folyamat során esetlegesen elkövetett koncepcionális hibák kijavítása már csak e kötöttségek figyelembevételével, és a szerzett jogok tiszteletben tartásával történhet. Az **Lt.** vizsgálata során tekintettel kell lenni arra, hogy a „tulajdoni rendszerváltásnak” a korábbi társadalmi tulajdon magántulajdonba adása éppúgy része, mint az önkormányzati tulajdonnak - nagyrészt ugyanebből a forrásból történő - megteremtése és kifejezett védelme az **Alkotmányban**.

2. Az önkormányzatok a volt állami lakásokat az **Ötv.-vel**, illetve a **Vátv.-vel** tulajdonba kapták. A tulajdon átszállását tekintve egyik törvény sem hagy kétséget: „a törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napján a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek” a felsorolt vagyontárgyak. [**Ötv. 107. § (2) bekezdés**, illetve **Vátv. 2. § (2) bekezdés**.]

3. A **Vátv.-vel** átadott lakásokat és nem lakás céljára szolgáló helyiségeket az önkormányzatok a **Vátv. 2. § (7), (8) és (9) bekezdésében** meghatározott teherrel - az akkor hatályos elidegenítési szabályok továbbélése mellett - szerezték meg.

Az önkormányzatoknak nem volt és nincs alanyi joga arra, hogy meghatározott tulajdoni tárgyakat vagy a tulajdont meghatározott feltételekkel szerezzék meg (**1582/B/1990. AB**). Az önkormányzatok tulajdonnal való ellátása az állami tulajdonból ingyenes szerzés volt, amelyre érvényesek a **16/1991. (IV. 20.) AB határozatban** az ilyen tulajdon megterhelhetőségéről mondottak.

Megjegyzí az Alkotmánybíróság, hogy a vagyon átszállása után - anélkül, hogy a körülmények lényegesen megváltoztak volna - csakis az ingyenes vagyonátszállás egésze képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát, például azon az alapon, hogy a vagyonátadási törvények nem részesítették volna az önkormányzatot a működéséhez elengedhetetlen vagyoni juttatásban, vagy hogy a vagyonjuttatás számára csupán terhet jelentene. Csupán az átszállott vagyon terheit vitatni azonban nincs alkotmányos alap.

Az átszálláskori teher másrészt nem szükségképpen változatlan. A körülmények megváltozásával és hosszabb idő után - rendszerint egy újabb szabályozás kapcsán, annak indítékait is figyelembe véve - a teher már felülvizsgálható. A teher súlyosbítása viszont azért lehet mindig alkotmányossági vizsgálat tárgya, mert ekkor már nem a megszerzési teherrel van szó, hanem a már megszerzett tulajdonról.

Alkotmányossági vizsgálat folyhat az elvont teher meghatározásáról is. Ennek az ügynek a tárgya éppen az, hogy a **Vátv. 2. § (7) bekezdése** szerinti „absztrakt” terhek közül az a teher, hogy a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek „elidegenítésére vonatkozó szabályokat külön törvény állapítja meg”, alkotmányosan magában foglalhatja-e az **Lt.** szerint a bérlőknek adott vételi jogot.

4. Az **Lt.** az önkormányzatokra nézve súlyosabbá tette a lakáselidegenítés terheit ahhoz képest, ahogy az önkormányzatok a tulajdont megszerzték.

Az **Lt.** szerinti vételi jog súlyosabb megterhelése az önkormányzati tulajdonnak, mint a **32/1969. (IX. 2.) Korm. rendeletben** szabályozott „vásárlási jog”. Noha voltak bírói ítéletek, amelyek a vásárlási jogot úgy értelmezték, hogy azt az ingatlant, amelynek elidegenítését a jogosult kezdeményezte, az önkormányzatnak ki kell jelölnie elidegenítésre, ez az értelmezés eseti és vitatott maradt. Ezzel szemben az **Lt.-ben** megadott vételi jog egyértelmű és vitathatatlan.

Súlyosabb terhet jelent az **Lt.** az elidegenítés ellenértékét tekintve is. A **32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet** alapján a lakások legmagasabb vételára a forgalmi érték 25-70%-a lehetett, azaz a felső határ 70%, szemben az **Lt.** szerinti maximum 50%-kal. (Nem lakás céljára szolgáló helyiségek esetén a korábbi 80% helyett az **Lt.** 60%-ban határozza meg a vételár felső határát.) A rendelet szerint a részletfizetés engedélyezése nem volt kötelező, az **Lt.** szerint igen.

5. A vételi jog természetét tekintve különbözik az **Alkotmány 13. § (2) bekezdése** szerinti kisajátítástól. A **16/1991. (IV. 20.) AB** és a **28/1991. (VI. 3.) AB határozat** értelmében a vételi jog - akár szerződésen, akár törvényen alapul - nem tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, vagyis korlátozása. A tulajdonváltozás ugyanis attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. A vételi jog törvénnyel való alapítása rendkívül súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, hiszen, ha a jogosult él vételi jogával, a tulajdon átszáll rá. A tulajdonjogot tehát nem veszti 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.

1. A tulajdonhoz való jog az [Alkotmány 13. § \(1\) bekezdése](#) értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai - amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik - nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.

A tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez. Ez utóbbinak az [Alkotmányban](#) kifejezetten szabályozott szélső esete a [13. § \(2\) bekezdésében](#) szabályozott kisajátítás, de az értékgarancia belépésének más esetei is lehetségesek.

A tulajdon „elvonása” alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az [Alkotmány](#) nem ad feltétlen védelmet.

Az [Alkotmány](#) szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.

Az [Alkotmány](#) a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a - más alapjogoknál fel nem lelhető - sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az [Alkotmány](#) teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.

Az alapjogi tulajdonvédelem mai helyzetének megfelelően terjesztette ki az Alkotmánybíróság a tulajdoni alapjogvédelmet már korábban is bizonyos, polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra [[17/1992. \(III. 30.\) AB határozat](#)], illetve tartotta megengedhetőnek a tulajdon védelmében a megkülönböztetést a tulajdon funkciója szerint, például a közcélú tulajdon fokozott védelme érdekében [[6/1992. \(I. 30.\) AB határozat](#)].

Az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az [Emberi Jogok Európai Egyezményével](#) és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével. Az Egyezmény eredetileg nem vette fel a jogok és szabadságok közé a tulajdont. (Nem vették át az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 17. cikkében szereplő tulajdonhoz való jogot az immár jogilag is kötelező Egyezségokmányok sem.) Az Európai Emberi Jogi Egyezményhez csak később, az első jegyzőkönyv fűzte hozzá a „javak békés élvezetéhez” való jogot. Ez a megfogalmazás szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett, polgári jog szerinti tulajdonénál. Másrészt viszont az Európai Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használata felett szükségesnek mutakozó állami ellenőrzésre.

2. A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásaért. A jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a „klasszikus kisajátítás” fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi üggyel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlantulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás „közérdekűségének” tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára) - mint pl. a városrendezés, földreformok, bérlovévédelem sok esetében.

3. Az [Alkotmány 13. § \(2\) bekezdése](#) a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Ez a szabály a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az [Alkotmány](#) alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet. A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont mellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogsérelme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést.

Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírószági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az [Alkotmány 13. § \(2\) bekezdése](#) a kisajátításhoz csupán a „közérdeket” kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a „közérdeket” igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybírószági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem - még ha formálisan nem is a „közérdek” fennállására irányul, hanem a „szükségesség-arányosság” ismérveit alkalmazza - arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát). Ebben a szellemben járt el az Alkotmánybírószág a [7/1991. \(II. 28.\) AB](#) és a [13/1992. \(III. 25.\) AB határozattal](#) eldöntött ügyekben. (A tsz-ek tömeges földeladásai csakis az akkor még csak tervezett kárpótlási és földtörvény koncepciója vonatkozásában minősíthetők „visszaélésszerűnek”, és az eladások engedélyhez kötése „szükségszerűnek”. Az Alkotmánybírószág tehát a törvényhozói szándékot nem minősítette.)

A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybírószág általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek „szükségességének” korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybírószág a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [Lásd a fent idézettekben kívül a [24/1992. \(IV. 21.\) AB határozatot](#) is.] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás. Az [Alkotmány](#) a [13. § \(2\) bekezdés](#) szerinti kisajátításhoz azonnali, feltétlen és teljes kártalanítást követel meg. Az Alkotmánybírószág azonban megállapíthatja a tulajdonkorlátozás más eseteiben is, hogy az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn.

A jelen ügyben azt kell eldönteni, hogy az [Lt.](#) szerinti vételi jog sajátosságai, beleértve az önkormányzati tulajdon keletkezésének és terheinek történetét is, magát a vételi jog törvényi alapítását teszik-e alkotmányellenessé, vagy hogy kártalanítás (és milyen kártalanítás) fejében arányos megterhelésnek minősülhet-e ez a vételi jog.

V.

Előkérdésként az önkormányzatokat megillető tulajdonvédelem természetét, továbbá a Vátv. 2. § (7), (8) és (9) bekezdésének jelentőségét kell tisztázni.

1. Az Alkotmány 12. § (2) bekezdése értelmében az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Az Alkotmány alapján nem merülhet fel a kérdés, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közhatalom gyakorlói, alapjogi védelemben részesülnek-e az állami közhatalommal szemben. Az Alkotmány 42. §, 43. § és 44/A. §-ának együttes olvasata kétségtelenné teszi az alapjogi védelmet az említett alkotmányi rendelkezések által meghatározott körben. A 3/1993. (II. 4.) AB határozat indokolásának IV. része tartalmazza az AB állásfoglalását az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogok természetéről és korlátairól. Eszerint az alapjogvédelem az általános, illetve az Ötv. felhatalmazása alapján hozott törvények keretében érvényesül; a 44/A. §-ban megjelölt alapjogok valójában az önkormányzatok önállóságát szolgáló hatáskörcsoportok; az önkormányzati tulajdon mint eképpen értelmezett alapjog az önkormányzat tulajdonosi jogállásának sérthetetlenségét biztosítja.

A jelen ügyben érintett önkormányzati lakástulajdon minősítéséhez figyelembe kell venni az alábbi törvényi rendelkezéseket. Az Ötv. 1. § (6) bekezdése b) pontja szerint a helyi önkormányzat tulajdonával a törvény keretei között rendelkezik önállóan. Az Ötv. 80. § (1) bekezdése kinyilvánítja: „A helyi önkormányzatot - e törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik.” A 80. § (3) bekezdése kimondja, hogy „a helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti.” Az Lt. önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseinek többsége kötelező feladatot ír elő. Végül a Polgári Törvénykönyv - az 1993. évi XCII. törvény által módosított - 685. § c) pontja úgy szól, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve, ha a törvény eltérő rendelkezést tartalmaz. Az Lt. tárgyi hatálya alá tartozó kapcsolatokra szabályként nem a Ptk., hanem az Lt. irányadó; az Lt. 1. § (3) bekezdése szerint ugyanis a Ptk. csak az Lt.-ben nem szabályozott kérdésekben irányadó.

Azok a korlátok, amelyeket a Vátv., illetve az Lt. az önkormányzati lakástulajdonra kiró, ebben a keretben értelmezendők.

Nincs ellentmondás a tulajdonvédelem, illetve az önkormányzatok mint alkotmányos közhatalmi szervek tulajdonosi minőségéből adódó lakásgazdálkodási hatáskör, illetve - az Lt. keretében maradó - rendeletalkotási kötelezettség között. A tulajdonvédelem, illetve az önkormányzati önállósághoz szükséges hatáskör sértetlensége itt ugyanannak a tárgynak két oldala.

2. A Vátv. 2. § (7) bekezdése a Vátv. szerint önkormányzati tulajdonba kerülő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésére vonatkozó szabályozást külön törvényre utalta, s a (9) bekezdés annak meghozataláig a régi elidegenítési szabályokat - módosításuk lehetőségének érintetlenül hagyása mellett - hatályban tartotta.

A tulajdonátadással egyidejű terhelés („az elidegenítés törvényi szabályozásának fenntartása”) feleslegessé teszi annak vizsgálatát, hogy a bérlet-tulajdon szociális kötöttsége nem tenné-e egyébként is alkotmányossá a tulajdonosok (bérbeadók) rendelkezési jogának jelentős törvényi korlátozását. A szabályozás megengedettsége (de nem a tartalma) eredeti teher ezen a tulajdonon.

Különösen jelentős ez az eleve meglévő teher a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérlete és elidegenítése törvényi szabályozásának megengedettsége szempontjából, itt ugyanis a lakások esetében egyébként meglévő tartalmi igazoló szempontok nem lelhetők fel.

A (7) bekezdés miatt nem kell foglalkozni azzal sem, hogy alkotmányosan szorítkozik-e csakis az önkormányzati bérletekre az Lt.-ben adott vételi jog: a terhet az (1) és (2) bekezdés szerint átadott épületekre telepíti a törvény.

A Vátv. 2. § (8) bekezdésében foglalt felhatalmazó szabály értelmében az önkormányzati rendeletalkotás csakis a (7) bekezdésben említett törvény keretei között történhet. Ezért a lakáselidegenítés akkor sem lesz „törvény által nem szabályozott helyi viszony” [Ötv. 16. § (1) bekezdés], ha az AB megsemmisíti az Lt.-t, és ennek folytán a Vátv. 7. § (2) bekezdésében meghatározott törvényi szabályozás éppen hiányzik. Az önkormányzatoknak a rendeletalkotással meg kell várniuk az új törvényt.

VI.

A törvényhozó jogosult tehát a lakások elidegenítését szabályozni; az önkormányzat a [Vátv.](#) alapján átszállt lakásokon eleve a rendelkezési jog eme korlátozásával szerzett tulajdont.

1. Az „elidegenítésre vonatkozó szabályozás” fenntartása külön törvény számára elvileg az elidegenítés teljességét átfogja, az eladás tilalmától kezdve az elidegenítés kötelezővé tételéig. *Nem feltétlenül szükséges, hogy e fenntartás alkotmányos korlátait az elidegenítésről való rendelkezés korlátozásában keressük.* Az önkormányzati lakástulajdon sajátosságai - keletkezése, alanya, tárgya, funkciója, a törvényi szabályozás módja - alkotmányosan indokoltta tehetik az elidegenítési kötelezettség jogszerűségének elismerését, de csak az adott ügghöz igazodó kompenzáció mellett.

Az, hogy az elidegenítésről való rendelkezést a törvényhozó fenntartotta magának, fogalmilag is azzal jár, hogy az állam a tulajdont azzal a teherrel adta át az önkormányzatnak, hogy az átadott tulajdon *állagának* védelméért nem vállalhatott garanciát. A fenntartás alapján az önkormányzatoknak számolniuk kellett azzal az állami lakáspolitikával, amely őket a lakások elidegenítésére készíti. Ennek a vételi jog megadása kétségtelenül egyenes, súlyos és jogilag közvetlenül megragadható formája. A lakások magánkézbe juttatásának állami politikáját tette kétségtelenné az erre vonatkozó hatályos szabályok életben tartása is - a módosítási lehetőség kifejezett érintetlenül hagyásával.

„Az elidegenítés szabályozásának” fenntartása esetén a tulajdon védelmének az a tágabb garanciája jön értelemszerűen számításba, amely a tulajdon *értékéért* kezekszik, amely tehát az adott konkrét dolgokon kezdettől bizonytalanná tett tulajdon helyett az átadott vagyon értékéért áll jól. Ez a tulajdonvédelem végső határa és biztosítéka az [Alkotmányban](#) is.

2. A lakások törvényen alapuló vételi joga és tulajdonvédelme az [Lt.-ben](#) a vételi jog időtartamának jelentős megrövidítésével és az értékgarancia érvényesítésével alkotmányosan összhangba hozhatók.

a) A törvényhozó viszonylag nagy szabadsággal szabályozhatja a lakásgazdálkodással összefüggő kérdéseket. A lakáspolitikai megállapítása, a lakáshoz jutás, a lakásbérlet feltételeinek megállapítása a jogalkotó kötelessége és hatásköre. Alapvető szociális kérdés a lakástulajdon és lakásbérlet feltételeinek szabályozása is. Ennek során tekintetbe veendő, hogy a bérlő számára a bérlakás lényegében ugyanazt a funkciót látja el, mint a lakástulajdon; s ennek megfelelően a bérlőnek a bérlet biztos és tartós fennállásához fűződő érdeke adott esetben alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő vagyoni jognak minősülhet. Az állami lakáspolitikára tartozik, hogy a lakáskérdés megoldását milyen arányban építi a magántulajdonban álló lakásokra, illetve a köztulajdonban álló bérlakásokra. Ennek az aránynak a megváltoztatása is rá tartozik. A lakásbérleti jog tulajdonjoggá való változtatása esetén azonban a korábbi tulajdonos tulajdonvédelmét is érvényesíteni kell, s csakis a konkrét helyzet körülményei dönthetik el ennek alkotmányos lehetőségét.

A törvényen alapuló vételi jog felhasználása a tulajdonosváltásra nem eleve és minden körülmények között alkotmányellenes, de nem is eleve alkotmányos. Emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának teljes ülése egy, a jelen ügghöz hasonló esetben - amelyben a tulajdonosok azt sérelmezték, hogy egy angol törvény vételi jogot adott bizonyos fajta, hosszú időre szóló házbérletek bérlőinek - egyhangú ítéletében nem állapította meg az 1. Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét. (Eur. Court H. R., James and Others judgement of 21. February 1986, Series A no. 98.)

b) A lakások biztosításával kapcsolatos feladatoknak az a része, amelyet korábban az állami bérlakásrendszerrel oldottak meg, ezeknek a lakásoknak önkormányzati tulajdonba adásával az önkormányzatokhoz került, míg a lakáspolitikai továbbra is kormányzati és törvényhozói hatáskörben maradt. A lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legelemibb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében.

Ennek megfelelően az [Lt.](#) esetében további szempontok indokolják a korlátozás szükségességét. A helyi önkormányzatok közszolgáltatási feladatokat látnak el, ezek keretében az [Ötv. 8. § \(1\) bekezdése](#) a lakásgazdálkodást kifejezetten ilyen feladatként írja elő. Az [Lt.](#) tehát az [Alkotmány 44/A. §-a](#) szerinti önkormányzati alapjogok szempontjából olyan törvény, amely mind a tulajdoni, mind a rendeletalkotási szabadságnak kerete, azaz korlátja is. Az [Lt.](#) előírása az önkormányzatokra nem egyszerűen csak mint tulajdonosokra, hanem egyúttal mint alkotmányos közhatalmi szervekre is vonatkoznak, amelyek számára az [Lt.](#) kötelező feladatkört és hatáskört létesít.

c) A lakásrendszer piaci alapokra helyezése, a lakásvagyon privatizációja a gazdasági rendszerváltás része. Az állami tulajdonban álló házingatlanok elidegenítése már 1969-ben megindult a [32/1969. \(IX. 30.\) Korm. rendelet](#) hatálybalépésével. Ez a folyamat az utóbbi években erőteljesen felgyorsult, és a lakosság körében kialakult az a várakozás, hogy a lakások eladása az új [Lt.](#) életbelépésével folytatódik. A lakásvagyont az önkormányzatoknak átadó törvényből is egyértelmű volt, hogy az állam az elidegenítést folytatni kívánja, s hogy a törvény szándéka szerint e politikáját a tulajdonosváltás nem változtathatja meg.

d) A lakástulajdon tárgyát, funkcióját és az átadás körülményeit is mérlegelő fenti megfontolások és - mindezek előtt - az elidegenítés szabályozásának a [Vátv. 2. § \(7\) bekezdésében](#) írott, és a [\(9\) bekezdésben](#) a hatályos szabályok módosítása lehetőségével mintegy megerősített fenntartása együttesen azt alapozzák meg, hogy a vételi jog alapításával a törvényhozó nem lépte túl azt az ésszerű határt, amelyen belül a tulajdonkorlátozás közérdekből való szükségességéről dönthet.

Az Alkotmánybíróság ismételten felhívja azonban a figyelmet arra, hogy az újraszabályozás során különböztetni kell azok között a lakások között, amelyek az [Ötv.](#), illetve, amelyek a [Vátv.](#) alapján szálltak át az önkormányzatokra. A fenti érvelés kizárólag azokra a lakásokra érvényes, amelyek tulajdonjogát a [Vátv.](#) alapján, és az abban meghatározott teherrel szerezték meg az önkormányzatok.

3. A vételi jog alapította súlyos teher alkotmányosságához azonban a tulajdonkorlátozás szükségessége, illetve önmagában vett közérdekű volta nem elegendő. Az önkormányzatok ugyanis tulajdonosává váltak a volt állami bérlakásoknak, s ennek jelentőségét nem csökkentheti, hogy a lakáspolitikai elképzelése szerint a végső cél a lakások magántulajdonba adása volt. Ezt a célt már csak a tulajdonbaadásból fakadó alkotmányos kötöttségek figyelembevételével lehet elérni.

Az önkormányzati lakásvagyonnak az [Lt.](#) szerinti megterhelése a vételi joggal különbözik attól - az Alkotmánybíróság által a [16/1991. \(IV. 20.\) AB](#) és a [28/1991. \(VI. 3.\) AB határozatokkal](#) alkotmányosnak minősített - vételi jogtól, amelyet a kárpótlási törvények a termőföldre való kárpótlásra bevezettek. Ott ugyanis a vételi jog törvényi alapítása a tsz-tagok és más jogosultak ingyenes tulajdonszerzésének szabályozásával egyszerre történt, s nem a megszerzett tulajdon későbbi, tényleges formájában előre nem látható megterheléseként. Az új tulajdonosok a föld egy részét e teherrel mentesen szerezték meg. Végül vételi joggal földet csakis az árverésen kialakult áron lehetett vásárolni. Ezzel szemben az önkormányzati tulajdont keletkeztető törvények a vételi jogról nem rendelkeztek, hanem - elvont teherként - csak az elidegenítés szabályozását tartották fenn - ezt azonban az egész újonnan keletkezett önkormányzati lakástulajdon terheként. Az [Lt.](#) továbbá nem a beköltözhető lakás forgalmi árát, hanem annak felét jelöli meg a legmagasabb vételárként, s erre is részletfizetést tesz kötelezővé.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatai az átalakulás terheinek eloszthatóságáról szólva külön kiemelik a jogbiztonság megkövetelte korlátot: ha az adott vagyontárgyra nézve az átalakulás, azaz a társadalmi tulajdonból magántulajdonba vagy önkormányzati tulajdonba kerülés megtörtént, az új tulajdon védelme természetesen teljes, „azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására” [[16/1991. \(IV. 20.\) AB határozat](#)]. Az önkormányzat vonatkozásában az átalakulás megtörtént, ezért a lakástulajdon terhelésének alkotmányossága csakis az e határozatban felvetett szempontok alapján dönthető el.

Ha tehát az önkormányzatok tulajdonosi jogainak korlátozása a vételi joggal a lakástulajdon vonatkozásában alkotmányosan megengedhető is, részleteiben vizsgálendő, hogy a korlátozás megfelel-e az arányosság követelményeinek.

a) A vételi jog önmagában súlyos teher. Ha a jogosult nem is él a vételi jogával, ez a jog a lakásra elidegenítési tilalmat jelent. Az a bizonytalanság, hogy a bérlők öt évig évente jelenthetik be vételi szándékukat, rendkívül megnehezíti az önkormányzat számára a lakásgazdálkodást. Ha a jogosult él vételi jogával, az önkormányzat elveszíti a lakás tulajdonjogát. A vételi jog tehát a tulajdon olyan korlátozása, mely esetileg a tulajdonjog megszűnéséhez vezet. E teher súlya miatt az [Lt.](#) által megnyitott öt éves határidő aránytalanul hosszú. Ez az egyik oka az [Lt.-ben](#) szabályozott vételi jog alkotmányellenességének.

b) 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.

Az értékgarancia nyújtásának módját a törvényhozás alakítja ki. Ennek során figyelemmel kell lenni az [Lt.](#) összes rendelkezésére. Természetesen nem követelmény az, hogy az összes terhet a bérlők viseljék. Lehetséges a hatályos rendelkezések minden olyan változata és kiegészítése, amely kielégíti azt az alkotmányossági feltételt, hogy az értékgarancia hiánytalanul érvényesüljön. Egyes támadott rendelkezések alkotmányossága - így például a kárpótlási jegyek névértékben való elfogadásának kötelezettsége - csakis a kártalanítás egészét tekintve ítéltető meg. Ha ugyanis az eredmény az elvont tulajdon értékének megmaradása az önkormányzatnál, az ehhez vezető részletszabályok önmagukban nem kifogásolhatók.

4. A lakástulajdon szerepére vonatkozó érvek, amelyek a 2. pontban kifejtettek szerint megengedhetővé tették az önkormányzati lakástulajdon vételi joggal való megterhelését, nem állnak a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre. Az Alkotmánybíróság a [29/1993. \(V. 4.\) AB határozatban](#) alkotmányellenesnek ítélte a korábbi, kötött helyiséggazdálkodás jogszabályait. Nem lát az Alkotmánybíróság az [Lt.](#) esetében sem alkotmányos indokot arra, hogy az önkormányzati tulajdont ezen - a szabad vállalkozás körébe tartozó - tulajdoni tárgyak tekintetében ilyen vételi joggal megterhelhesse. Ezért az [Lt.-ben](#) megszabott vételármaximum aránytalansága már csak további érv az enélkül is fennálló alkotmányellenesség mellett. A nem lakás céljára szolgáló helyiségekre nézve tehát a vételi jog még a forgalmi érték megfizetése esetén is szükségtelen, és aránytalan megterhelése lenne az önkormányzati tulajdonnak.

VII.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az [Lt. 20. §-ának \(2\) bekezdése](#) nem jelent-e hátrányos megkülönböztetést a házfelügyelőkkel szemben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az [Lt.](#) kifogásolt rendelkezése csak abban az esetben teszi lehetővé a használati díj emelését a jogcím nélküli használat kezdetétől számított hat hónap elteltével, ha a jog cím nélküli használó másik lakásra nem tarthat igényt. Márpedig a házfelügyelőkre vonatkozóan az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló [1991. évi XXXIII. törvény \(Vátv.\) 43. § \(6\) bekezdése](#) értelmében az önkormányzati tulajdonban álló házfelügyelői szolgálati lakást csak akkor lehet elidegeníteni, ha a lakás szolgálati jellegének megszüntetésével egyidejűleg a bentlakó bérlő, illetőleg jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó elhelyezéséről gondoskodtak. A használati díj emelését megakadályozó szabályozáson nem változtatott az [Lt.](#) sem, hiszen a [67. § \(2\) bekezdése](#) értelmében az a jóhiszemű volt bérlő (bérlőtárs), akinek a bérleti joga a törvény hatálybalépéséig megszűnt, a megszűnéskor hatályos jogszabályok alapján megfelelő másik lakásra tarthat igényt. Ez a rendelkezés vonatkozik a jogcím nélküli használó volt házfelügyelőkre is. Ennek alapján az Alkotmánybíróság sem a hátrányos megkülönböztetést, sem az emberi méltóság sérelmét nem állapította meg a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban, ezért az erre irányuló indítványt elutasította.

2. Az [Lt. 34-35. §-aival](#) kapcsolatos indítvány, amely az önkormányzat korábbi törvényben már előírt rendeletalkotási kötelezettségének ismételt megállapítását kifogásolja, nem megalapozott. Alkotmányellenesség csak akkor állhatna fenn, ha a szabályozás a rendelkezések kollíziója miatt, vagy más okból jogbizonytalanságot eredményezne. Ez esetben nem erről van szó, az Alkotmánybíróság a vitatott szakaszok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére nem látott okot, ezért az erre vonatkozó indítványokat elutasította.

3. Az [Lt. 43. § \(1\) bekezdésében](#) a határozatlan idejű helyiségbérlet felmondására vonatkozó szabályok hátrányos megkülönböztető volta nem állapítható meg azon az alapon, hogy a [43. § \(2\) bekezdése](#) az önkormányzati helyiségekre határozatlan időre kötött szerződésekre nézve eltérő, kedvezőbb szabályokat állapít meg. Az ilyen eltérő szabályozás a törvényhozó mérlegelési körébe tartozik. A kifogásolt szabályozás a munka és a foglalkozás szabad megválasztására vonatkozó alkotmányos joggal nem hozható összefüggésbe. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az [Lt. 43. § \(1\) bekezdése](#) alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság a vételi jog alkotmányellenes szabályozása miatt megsemmisített [Lt. 45. § \(5\) bekezdés d\) pontját](#) külön indítvány alapján arra tekintettel is vizsgálta, hogy a műemléképületben lévő lakások kizárása a vételi jog köréből nem valósít-e meg alkotmányellenes diszkriminációt. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vételi jog alkotmányos szabályozása esetén nem alkotmányellenes, ha az állam a műemléképulettekkel és az azokban lévő lakásokkal kapcsolatos védelmi feladatát oly módon kívánja teljesíteni, hogy e lakásokra nézve nem teszi lehetővé a vételi jog előírását. Ez a feladat ugyanis megköveteli, hogy csak olyan vevők szerezhessék meg a műemlékek tulajdonjogát, akik képesek az ebből adódó sajátos védelmi és karbantartási követelményeknek megfelelni. A vételi jog ilyen szempontú válogatásra nem ad lehetőséget.

5. Az Alkotmánybíróság az [Lt. 47. § \(5\) bekezdésének](#) ugyancsak megsemmisített rendelkezését külön erre irányuló indítvány alapján abból a szempontból is alkotmányossági vizsgálatnak vetette alá, hogy az épületnek a vételről való megállapodás létrejöttével egyidejűleg kötelező társasházzá történő alakítása és ezzel a lakásszövetkezeti forma kizárása nem sérti-e az Alkotmánynak a tulajdonjogra, illetve a szövetkezetek állami támogatására vonatkozó rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényalkotó az elidegenítés szabályozásakor nincs meghatározott jogi formákhoz kötve, tehát a társasházi forma választása nem alkotmányossági kérdés. Emellett az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az elidegenítést követően semmi akadályja annak, hogy az új tulajdonosok lakásszövetkezetet alapítsanak.

6. A vételi jog alkotmányellenes szabályozása folytán szintén megsemmisített [Lt. 63. § \(1\) bekezdését](#) külön indítvány alapján arra tekintettel is vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az a [Polgári Törvénykönyv 226. § \(2\) bekezdésének](#) sérelmén keresztül esetleg nem ellentétes-e a szerződési szabadság alkotmányos elvével. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés nem ellentétes a [Ptk.](#) hivatkozott szabályával, hiszen a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelezése az elidegenítésből származó bevételek 50 százalékának a fővárosi önkormányzat részére történő átengedésére nem jelenti az adásvételi szerződések tartalmának megváltoztatását. Ennek következtében nem állapítható meg, hogy a kifogásolt rendelkezés sértene a szerződési szabadság elvét.

7. Az [Lt. 75. § \(1\) bekezdésének](#) az a rendelkezése, mely szerint a szolgálati lakásra kötött szerződés megszűnik akkor, ha a bérlőnek a lakással rendelkező szervvel fennálló munkaviszonya, vagy a szolgálati lakásra jogosító munkaköre vagy tevékenysége megszűnik, nem jelenti sem a házfelügyelői szolgálati lakásra szoruló emberek hátrányos megkülönböztetését, sem szociális biztonsághoz való joguk sérelmét, hiszen ez a szolgálati lakások fogalmából eredő rendelkezés. Ezért az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. Az Alkotmánybíróság megállapítja egyébként, hogy a házfelügyelők jogait a [Vátv.](#) korábban hivatkozott [43. § \(6\) bekezdése](#) és az [Lt. 67. § \(2\) bekezdése](#) mellett az [Lt. 75. § \(2\) bekezdése](#) is védi oly módon, hogy cserelakás felajánlását írja elő annak a bérlőnek a részére, akinek nem neki felróható okból szűnt meg a szolgálati lakásra kötött szerződése.

8. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az [Lt. 76. § \(2\) bekezdésében](#) foglalt, határozott időre szóló lakbéremelési tilalom nincs közvetlenül összefüggésben az önkormányzatnak, mint tulajdonosnak a jogállásával. Az indítványozó azon érve, mely szerint a lakbéremelés korlátozása csökkenti az önkormányzat bevételeit, és ezért sérti tulajdonosi jogait, nem bír alkotmányos relevanciával. Az Alkotmányból, illetve az önkormányzatnak alkotmányosan garantált tulajdonosi jogállásából ugyanis meghatározott jövedelemhez való jog nem vezethető le.

A kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban azonban felmerülhet a szerződési szabadság alkotmányellenes korlátozása. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a szerződési szabadság alkotmányos intézményével. A [13/1990. \(VI. 18.\) AB határozatban](#) megállapította, hogy a szerződési szabadság önálló alkotmányos jog, és utalt a [Ptk. 200. § \(1\) bekezdésére](#), amely szerint a szerződés tartalmát a felek szabadon határozhatják meg. A [32/1991. \(VI. 6.\) AB határozat](#) kifejti, hogy a szerződési szabadság a piacgazdaság egyik lényegi eleme, amely azonban alkotmányos alapjognak nem tekinthető. Alapjog jellege önálló alkotmányos jogként való felfogásából sem következik. Ezért a szerződési szabadságra nem vonatkoznak az alapjogok korlátozásához az [Alkotmány 8. § \(2\) bekezdésében](#) meghatározott követelmények. A [43/1991. \(VII. 12.\) AB határozat](#) megállapítja, hogy a szerződési szabadság korlátlan érvényre juttatását a polgári jog szabályai [így a [Ptk. 198. § \(2\) bekezdése](#) a kötelező szerződéskötés jogszabály általi elrendelhetőségéről és [226. § \(1\) bekezdése](#), a szerződés egyes tartalmi elemeinek jogszabályi meghatározásáról] nem teszik lehetővé, és az nem következik az Alkotmányból sem. Megállapítja továbbá: „Abban a kérdésben, hogy a szerződési szabadságot korlátozó konkrét jogszabályok alkotmánysértők-e, a szabályozás tárgyával összefüggő jogforrási szintre és a szabályozás tartalmára figyelemmel esetenként lehet állást foglalni.”

Emlékeztet az Alkotmánybíróság a lakberek jogszabályi megkötésével kapcsolatos korábbi gyakorlatára is [például a [4/1991. \(II. 16.\) AB](#) és az [5/1991. \(II. 16.\) AB határozatokra](#)], amelyekben kifejtette, hogy ezek a korlátozások a piacgazdaságra való átmenet körülményei között alkotmányosak.

Az [Lt.](#) vitatott rendelkezése meghatározott időszakra állapít meg lakbéremelési tilalmat. E tilalom áttételesen érinti az önkormányzás kollektív alapjogát annyiban, amennyiben az önkormányzati lakásállomány a helyi választópolgárok közösségének érdekeit szolgálja. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a korlátozás - figyelemmel a helyi közösség jelentős részét alkotó bérlok jogos érdekeire, és az így létrejövő állapot átmeneti jellegére - arányos, és ezért nem jelenti az önkormányzat, mint bérbeadó jogainak alkotmányellenes korlátozását.

9. Az Alkotmánybíróság - tekintettel arra, hogy az [Lt.](#) megsemmisített rendelkezéseit alkotmányellenesnek találta -, nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy ezeket az elidegenítéssel kapcsolatos rendelkezéseket az Országgyűlés milyen szavazataránnyal fogadta el. Minthogy azonban az indítványok az [Lt.](#) egészére nézve állítják a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával történő elfogadás szükségességét, az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az [Lt.](#) a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban kifejtettek alapján nem minősül olyan törvénynek, amelynek elfogadásához minősített többség lenne szükséges.

Dr. Sólyom László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye

A határozat indokolása nincs összhangban annak rendelkező részével, mivel az indokolás nem az [Lt.-ben](#) az önkormányzati tulajdonban álló lakásokra nézve kodifikált vételi jogot, hanem csupán gyakorlása időtartamát és azt tartja alkotmányellenesnek, hogy a vételár nem azonos a forgalmi értékkel. Ez viszont csak és kizárólag az [Lt. 47. § \(1\) bekezdésének](#) és [49. §-ának](#) megsemmisítését alapozza meg, míg az [Lt.](#) lakások vonatkozásában vételi jogot intézményesítő [45. §-a](#) tekintetében irreleváns.

A vételi jog [Lt.-beli](#) intézményesítésének alkotmányellenességét - a megsemmisítés megalapozása érdekében - már csak azért is indokolni kell, mivel az [Lt. 47. § \(1\) bekezdése](#) és [49. §-a](#) önállóan is megsemmisíthető.

1. Az önkormányzat a helyi önkormányzatokról szóló [1990. évi LXV. törvény](#) (a továbbiakban: [Ötv.](#)) kifejezett rendelkezése alapján, tehát ex lege jogi személy [[9. § \(1\) bekezdés](#)].

1.1. A jogi személyt a jog kreálja, így jogállását is a törvény határozza meg. Az [Alkotmány](#) ugyan az ember alapvető jogairól beszél, ám a jogi személy alapjogi jogalanyiságát az Alkotmánybíróság számos határozatában [először: [21/1990. \(X. 4.\) AB határozat](#), majd [7/1991. \(II. 28.\) AB határozat](#); [1441/B/1990/2. AB határozat](#); az [1582/B/1990. AB határozat](#) kifejezetten a helyi önkormányzat alapjogáról beszél] elismerte, minek folytán ez a tétel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatává vált.

Az alapjogi jogvédelmet azonban az Alkotmánybíróság sohasem általános érvennyel ismerte el, hanem mindig konkrét alapjoggal összefüggésben foglalt állást a tekintetben, hogy a szóban forgó alapjog alkalmazható-e jogi személyre. A jogi személyeket tehát - ha alapjog által védett szférában tevékenykednek - alapjogi védelem illeti meg, amennyiben az adott alapjog fogalmilag alkalmazható jogi személyre.

1.2. A jogi személyek különleges csoportja a közjogi jogi személy, amelyet a közjog létesít, és jogállását az államhoz való viszonyának nagyobb intenzitása határozza meg. A közjogi jogi személyek önállóan látnak el - a közhatalom gyakorlóiként - olyan feladatokat, melyeket az adott közjogi jogi személy hiányában az állam látna el. Jogi személyiségüket, ennek megfelelően jogállásukat, önállóságuk terjedelmét a jog, az önkormányzatok esetében pedig maga az [Alkotmány](#) határozza meg ([IX. fejezet](#)).

A közjogi jogi személy ugyanúgy lehet alapjogi jogalany, mint bármely más jogi személy. Az állam és más közjogi jogi személyek ugyan általában nem hivatkozhatnak alapjogi jogvédelemre, ez alól azonban kivételt képeznek azok a közjogi jogi személyek, amelyek az [Alkotmány](#) kifejezett rendelkezése alapján alapjogi jogalanyok ([Alkotmány 43-44/A. §](#)). Az alapjogi garanciarendszer ennek megfelelően az eredetileg az alapjogokkal védeni kívánt egyénállam reláción kívül eső jogviszonyok garantálására is szolgál, ha az [Alkotmány](#) - e jogviszonyokat és az azok által megtestesített jogokat és kötelezettségeket hordozó jogalanyokat alapjogilag védett területhez sorolva - így rendelkezik.

1.3. Az [Alkotmány 42. §-a](#) a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilletően a helyi önkormányzás jogáról beszél. Ez a jog a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézésére és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlására irányul. A [43. §](#) szól az önkormányzat alapjogairól, melyeket a [44/A. §](#) részletesen felsorol.

Az [Alkotmány](#) e három rendelkezése oly módon függ össze, hogy a [42. §](#) általánosan, generálklauzula-szerűen megfogalmazza a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogot. Ennek az alapjognak, mint a helyi önkormányzat alapjogi jogalanyiséga szempontjából „anyajognak” a részletezett, de nem kimerítő felsorolását tartalmazza a [43-44/A. §](#). A [44/A. §](#) már csak azért sem tekinthető kimerítő, hanem csupán önkormányzat-specifikus felsorolásnak, mivel az önkormányzatot jogi személyként egyébként mindazok az alapjogok megilletik, melyek jellegüknél fogva a jogi személyekre is alkalmazhatók. A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogot tehát tartalommal részben a [44/A. §-ban](#) felsorolt, részben pedig azok az alapjogok töltik meg, amelyeket az [Alkotmány](#) alapjogokról rendelkező [XII. fejezete](#), továbbá az [Alkotmány](#) más fejezetei tartalmaznak, de amelyeket az Alkotmánybíróság - állandó gyakorlata szerint - jogi személyekre is alkalmaz. Az önkormányzáshoz való kollektív alapjog tehát nem választható el a tartalmát adó konkrét alapjogoktól anélkül, hogy ez ne vezetne a kollektív alapjog lényeges tartalmának korlátozásához, sérelméhez, sőt adott esetben akár a kiüresedéséhez.

1.4. A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog alanya a helyi választópolgárok közössége azzal azonban, hogy a választópolgárok ezt a kollektív alapjogot: „a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.” [[Alkotmány 44. § \(1\) bekezdés](#)]. Minthogy a helyi önkormányzáshoz való alapjog tartalma általános megfogalmazásban a helyi közügyek önálló intézése és a helyi közhatalom gyakorlása ([Alkotmány 42. §](#)), ez a kollektív alapjog nem pusztán a képviselő-testület általában történő, formális megválasztásának jogát foglalja magában, hanem olyan képviselő-testületét, amely a helyi közügyek intézésére, azok önálló szabályozására és igazgatására, a helyi önkormányzati autonómia gyakorlására a megfelelő jogosítványokkal felruházottan képes is.

1.5. A helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog ezért olyan szerv, a képviselő-testület megválasztását jelenti, amely az önkormányzati autonómia tartalmát kitevő - adott esetben alapjogi természetű és ezért garanciális jellegű - jogosítványok gyakorlása során az állammal szemben is alkotmányosan garantált önállósággal rendelkezik. Ha tehát a helyi önkormányzat alapjogi jogviszonyban jogalanyként - az Alkotmányban biztosított joga alapján - fellép, az állammal szemben is védelemben, alapjogi védelemben részesül. (Ebből a szempontból közömbös - és inkább jogszabály-szerkesztési pontatlanságra vezethető vissza - az, hogy az [Alkotmány 43. §-a](#) a helyi önkormányzatok alapjogairól, míg a [44/A. §-a](#) a képviselő-testületet megillető jogokról szól.)

2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog [[Alkotmány 13. § \(1\) bekezdés](#)] alapjog, amely azonban nem korlátozhatatlan [[21/1990. \(X. 4.\) AB határozat](#); [7/1991. \(II. 28.\) AB határozat](#); [16/1991. \(IV. 20.\) AB határozat](#); [28/1991. \(VI. 3.\) AB határozat](#); [4/1993. \(II. 12.\) AB határozat IV.2. d\) pont](#)].

2.1. A tulajdonhoz való alapjog azonban nem azt jelenti, mintha eme alapjog alanyának alkotmánybiztosította alanyi joga lenne a tényleges tulajdonhoz jutásra. A tulajdonhoz való jog annyit jelent, de annyit feltétlenül, hogy az állam alapvetően és főszabályként - kivételes esetektől eltekintve, amelyeket azonban szintén az Alkotmánynak kell tartalmaznia - tartózkodjék az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába való behatolástól. A tulajdonhoz való jog tehát azt az állammal szembeni közjogi igényt fejezi ki, hogy az állam köteles biztosítani a tulajdonhoz jutás elvi lehetőségét és a már megszerzett tulajdon védelmét. A tulajdonhoz való jog ezért főszabályként negatív jellegű, tartalmilag tartózkodási kötelezettséget megfogalmazó - az állam beavatkozását elhárító - parancs, amely a tulajdonhoz való jogból fakadó jogi helyzet zavartalan fennállását és élvezetét garantálja.

A tulajdonhoz való jogra az állam - kivéve akkor, ha maga is tulajdonos - nem hivatkozhat a jog alanyához való viszonyában; éppen ellenkezőleg: ezek a jogalanyok hivatkozhatnak az állammal szemben erre az alapjogukra. A tulajdonhoz való jog tehát korlátokat állít az államnak a tulajdonosokat érintő cselekvése útjába.

A tulajdonhoz való jog azonban nem egyszerűen individuális alapjog, hanem egyben szociálisan kötött is: az [Alkotmány](#) szociálisan kötött tulajdont véd. A tulajdon szociális kötöttsége részben a köztulajdon léteben nyilvánul meg, amikor a szociális kötöttség a köztulajdon immanens, jellegadó vonása, részben pedig a magántulajdon terhére kívülről, a jogalkotó által konstituált különböző korlátozásokban.

A szociális kötöttségnek, mint a tulajdonhoz való jog egyik lehetséges korlátozásának csak addig a határig van alkotmányosan létjogosultsága, ennek megfelelően csak addig a határig fogadható el alkotmányosnak, amíg még van mit megkötni. Ha ennek az alapjognak a tartalmát a szociális kötöttségre hivatkozva oly módon töltene ki a jogalkotó, hogy a szociális kötöttséget mintegy totálissá téve az alapjogból - például a rendelkezési jognak egy bizonyos határon túli korlátozása révén - voltaképpen semmi sem marad, a szociális kötöttség elveszti értelmét és csupán egy alkotmányellenes tulajdonelvonást - például általános államosítást - leplez.

2.2. A tulajdonhoz való elvont jogot a konkrét tulajdonosi helyzetre, a konkrét tulajdonlásra nézve a törvényhozó tölti meg tartalommal. E tekintetben a jogalkotó adott esetben a tulajdonhoz való jog gyakorlása útjába - a szociális kötöttség konkrét esetétől függetlenül is - korlátokat állíthat. A törvényhozó azonban csak olyan konkrét tartalommal töltheti meg a tulajdonhoz való elvont jogot, amely az [Alkotmány](#) keretei között marad: ez a szabályozás szabadságának korlátja.

2.3. Összegezve: A tulajdonhoz való elvont alapjogot tehát a törvényhozó tölti meg a konkrét tulajdonlás tekintetében tartalommal. Az alapjognak az adott esetben korlátokat is magában foglaló szabályozása tekintetében a törvényhozó viszonylag szabad. A szabályozásnak azonban alkotmányosnak kell lennie: a szabályozás nem vezethet oda, hogy a korlátozás tulajdonképpen tárgya megszűnik. A tulajdonhoz való jognak fenn kell maradnia ahhoz, hogy a korlátozás alkotmányossága követelményként egyáltalán még értelmezhető legyen.

3. A tulajdonhoz való alkotmányos alapjognak három vonatkozása van.

3.1. Annak egyrészt garantálnia kell a tulajdonosi jogállást, vagyis azt, hogy az alapjog alanya egyáltalán tulajdonossá válhasson. A tulajdonosi jogállás ugyanis a jogképességnek a tulajdonszerzéssel összefüggő egyik vonatkozása, melynek korlátozása kizárt (eltekintve a tulajdoni tárgyban rejlő, és nem a személyre vonatkozó sajátosságokból - robbanószer, gépjármű - adódó korlátoktól).

A tulajdonhoz való alapjog másrészt garantálja a megszerzett (polgári jogi) tulajdonjog védelmét az elvonás ellen. Harmadrészt az alapjog garanciát nyújt a tulajdonjog korlátozása ellen is azon keretek között, melyeket az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában kialakított [a korlátozás alkotmányos, ha valamely másik alapjog, alkotmányos érték vagy cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, és az elérni kívánt célhoz képest arányos - először: 7/1991. (II. 28.) AB határozat].

3.2. Az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képező [Lt.-nek](#) az indítványokkal érintett, az önkormányzati tulajdonban álló lakások és helyiségek elidegenítésére vonatkozó rendelkezései szempontjából különösen a megszerzett tulajdonjog elvonása elleni védelemnek van különös jelentősége.

A tulajdonjog elvonás elleni védelme ugyan már az [Alkotmány 13. § \(1\) bekezdése](#) által nyújtott védelemből következően is a piacgazdaság és a polgári demokratikus közjogi berendezkedés jellegadó kategóriája. A tulajdonjog elvonásának kizártságától függetlenül azonban az [Alkotmány](#) lehetővé teszi a tulajdon közjogi természetű elvonását a kisajátítás [[13. § \(2\) bekezdés](#)], a tulajdontól való megfosztás eseteként az elkobzás, mint a törvény szerinti büntetés [[57. § \(4\) bekezdés](#)], végül az [Alkotmány 70/I. §-a](#) keretei között mozgó közteherherviselés (adózás) formájában. Az [Alkotmány](#) éppen azért rendelkezik három különböző szakaszban - és nem a tulajdonvédelmet megfogalmazó [13. § \(1\) bekezdésben](#) - ezekről a tulajdonelvonásokról, mert magánjogi-tulajdonvédelmi összefüggésük - közjogi intézményekről lévén szó - nincs.

Az Alkotmánybíróság csak egyetlen esetben fogadta el - a rendszerváltozás egyszeri, sajátos történelmi körülményeire tekintettel - a társadalmi tulajdon lebontásának alkotmányos feladatával összefüggésben azt, hogy a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket elosszák azok között, akik a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik [[16/1991. \(IV. 20.\) AB határozat](#); [28/1991. \(VI. 3.\) AB határozat](#)]. „Amint azonban az átalakulás folyamata megtörtént, az új tulajdon védelme teljes, azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására.” [[16/1991. \(IV. 20.\) AB határozat](#).]

A fenti alapelvek következetes figyelembevételével fogadta el alkotmányosnak az Alkotmánybíróság 28/1991. (VI. 3.) AB határozatával a mezőgazdasági termelészövetkezetek termőföldtulajdonára vonatkozóan később a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvénybe foglalt vételi jogot. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a vételi jog intézményesítésére csak a rendszerváltással összefüggő egyszeri, sajátos történelmi körülmények folytán és csak a társadalmi tulajdon lebontása összefüggésében van lehetőség. Rámutatott az Alkotmánybíróság továbbá arra is, hogy csak a társadalmi tulajdon lebontásából származó terheket lehet szétosztani és csak azok között, akik majdan a társadalmi tulajdont az említett 1991. évi XXV. törvény alapján megszerzik.

A tulajdonjog elvonásával szemben az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott védelmet - mint a tulajdonhoz való jog egyik vonatkozásának érvényét - tehát nem gyengíti a tulajdonjog vételi joggal való elvonásával kapcsolatban megfogalmazott egyszeri alkalomra szóló és szigorú feltételekhez kötött kivétel. Az Alkotmánybíróság szigorúan megszabott követelményei kizárják azt, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése által átfogott körben - tehát ha nem kisajátításról, elkobzásról vagy közteherviselésről van szó - a tulajdoni átalakulástól függetlenül és az új tulajdonosok létrejöttét követően azok terhére bármilyen tulajdonjog-elvonás történhessen. A tulajdoni átalakulás folyamatának adott területen történő befejeztével, az új tulajdonosok létrejöttével nem lehet utólagosan - akár vételi jog formájában - a tulajdoni átalakulásra, privatizációra hivatkozni.

3.3. A privatizálás egyébként - amint arra az Alkotmánybíróság korábban utalt - az állami tulajdon magántulajdonba adását jelenti. Az állam idegen javakat nem, csak olyan javakat privatizálhat, melyek tulajdonában állnak; a privatizáció tulajdonosi döntés, ezért az állam privatizáláshoz való joga tulajdonosi szabadságából következik. Mindebből az következik, hogy privatizációra egyébként sincs senkinek alanyi joga [21/1990. (X. 4.) AB határozat A/IV. rész; 836/B/1990. AB határozat; 1443/B/1990/4. AB határozat].

4. Az Alkotmány 12. § (2) bekezdése értelmében az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Az Alkotmány 44/A. § b) pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat...”

4.1. Az önkormányzat tulajdonosi jogállásának eme megfogalmazását az Ötv. 77. § (1) bekezdése konkretizálja:

„Saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, kiadásait önállóan gazdálkodik.” Az Ötv. 78. § (1) bekezdése az önkormányzat tulajdonát és vagyoni értékű jogait összefoglalóan az önkormányzat vagyonának (Ötv. 77-80. §) nevezi. Az önkormányzati vagyon tekintetében az önkormányzat ugyan az Ötv. 77. § (1) bekezdése alapján is egyértelműen tulajdonos, de e jogállását aláhúzza az Ötv. 80. § (1) bekezdése 1. mondata, amikor leszögezi: „A helyi önkormányzatot - e törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik.”

Az Ötv. 80. § (1) bekezdése második mondata ugyanakkor jogszabályi alátámasztást ad az Alkotmánybíróság álláspontjának, mely szerint az önkormányzathoz való alapjog az ennek tartalmát kitevő jogosítványok gyakorlására képes szerv megválasztását jelenti. E jogszabályhely ugyanis - a tulajdonosi jogállás 77. § (1) bekezdését és 80. § (1) bekezdése első mondatában történő rögzítését követően - kifejezetten leszögezi a következő, második mondatban: „A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.”

Az önkormányzat tulajdonjogának rendelkezési részjogosítványa azonban korlátozott: egyrészt az Ötv. 80. § (2) bekezdése adott vagyontárgy elidegenítését, megterhelését vagy vállalkozásba való bevitelét helyi népszavazáshoz kötheti. Az Ötv. 80. § (3) bekezdése továbbá rögzíti, hogy az önkormányzat vállalkozási tevékenysége kötelező feladatainak [Ötv. 8. § (4) bekezdés] ellátását nem veszélyeztetheti.

4.2. Az önkormányzatok tulajdonosi jogállásának megteremtése tudatos, a többpártrendszeren alapuló polgári demokratikus politikai rendszer melletti alkotmányos döntésből fakad. Ez fejeződik ki abban, hogy az Ötv. - a 77-80. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint - az önkormányzatok működése egyik meghatározó feltételének tekinti a feladatai ellátásához szükséges, megfelelő vagyon feletti rendelkezést. A korábbi tanácsrendszerbeli alanytalan állami tulajdonnal szemben - melynek az akkori helyi tanács csak kezelője volt - a tulajdonával való rendelkezési jogot „valódi tulajdonként” kell az önkormányzatok részére biztosítani - hangoztatja a miniszteri indokolás.

5. Bár a tulajdonjog elvonása általában sérti az [Alkotmány 13. § \(1\) bekezdését](#), utalni kell arra, hogy az önkormányzat nem magánjogi, hanem közjogi jogalany. Törvény ugyanis állami feladattá minősíthet át önkormányzat által ellátott feladatot; az önkormányzat ekkor nem hivatkozhat a tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelmére, mivel az önkormányzat tulajdoni tárgyainak azon köre kerül állami tulajdonba, amely kizárólag az átminősített feladat ellátását szolgálja [például az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló [1991. évi XXXIII. tv.](#) (a továbbiakban: [Vátv.](#))]. Az önkormányzati tulajdon elvonásánál - de korlátozásánál is - a tulajdonhoz való jog védelmét a magánjogi jogalanyokhoz képest differenciálja, adott esetben gyengíti, relatívvá teszi a közjogi jogalanyiség ténye. Az elvonás (korlátozás) viszonylagosabbá válásának alkotmányos határát az jelenti, hogy az elvonás vagy korlátozás a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog sérelméhez, illetve az önkormányzati autonómia kiüresedéséhez vezet-e.

Az [Alkotmány 13. § \(1\) bekezdése](#) éppen ebben különbözik a [12. § \(2\) bekezdésétől](#): az utóbbiban nevesített önkormányzati tulajdonhoz való alapjog az általános tulajdonhoz való joghoz képest lényegesen, de szigorúan megfogalmazott feltételekkel korlátozott.

5.1. Az önkormányzati vagyon tehát az ellátott funkcióhoz kötődő tulajdoni tárgyakról függően nem homogén.

a) Az önkormányzat legalapvetőbb feladataihoz kapcsolódó törzsvagyon (1. [Ötv. 78-79. §](#)) tekintetében is áll az, hogy az önkormányzat közjogi jogalany, aminek két következménye van. Egyfelől a törzsvagyonba tartozó vagyontárgyak elvonása egyértelműen az önkormányzati autonómia kiüresedéséhez vezetne, ezért az önkormányzatot közjogi jogalanyként is a magánjogi jogalanyoknak kijáró feltétlen és abszolút védelem illeti meg.

A törzsvagyon másfelől az önkormányzat legkötöttebb, legkorlátozottabb (forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes) vagyonrészét jelenti: rendelkezési joga ex lege korlátozott. Tulajdonhoz való joga eme korlátozása tekintetében az önkormányzat azonban nem hivatkozhat alapjogi jogsérelemre, mivel a tilalom nem korlátozza az önkormányzati autonómiát. Éppen ellenkezőleg: a törvény által korlátozott, megkötött törzsvagyon az önkormányzat működéséhez szükséges legalapvetőbb anyagi feltételek fennmaradását garantálja. Ha azonban a korlátozás ezen a szemponton alkotmányos indok nélkül túlmenne, felmerülne az alapjogi jogsérelem.

b) Az alapjogi védelem a másik csoport: az önkormányzatok hatáskörébe utalt közszolgáltatásokhoz kapcsolódó vagyontárgyak esetén relatív, tekintettel arra, hogy a tulajdonjog elvonása az önkormányzati tulajdoni mivoltukat indokoltta tevő hatáskör sorsában osztozik: amíg a hatáskör önkormányzati, a hozzárendelt tulajdon is az, ha azonban az adott hatáskör ex lege államivá válik, a tulajdon is átszállhat az államra. Az önkormányzat közjogi jogalanyisége e tekintetben abban mutatkozik meg, hogy e törzsvagyonnak nem minősülő vagyontárgyak közvetlenül szolgálják valamely önkormányzati feladat végrehajtását, illetve azok valamely önkormányzati hatáskör ellátásának tárgyi feltételei. Ennek megfelelő megkülönböztetést tartalmaz a [Vátv. 2. §-a](#) (a feladat- és hatáskörök összhangjának követelményét emeli ki az ehhez a rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás).

Mivel rendeltetésük az, hogy az adott hatáskör, illetve feladat ellátását biztosítsák, a törzsvagyonhoz hasonló abszolút és feltétlen védelem nem indokolt. Adott esetben ugyanis nem az önkormányzat tulajdonhoz való jogának sérelméről, hanem arról van csupán szó, hogy a tulajdonjog együtt mozog a hatáskörrel (funkcióval).

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati autonómia határai a törvény által meghatározottak [[Ötv. 1. § \(3\) bekezdés](#)], az önkormányzat feladatkörének terjedelmét - így az ahhoz tartozó vagyontárgyakat - illetően nem feltétlenül van alapjogi helyzetben. Valamely önkormányzati funkció államivá válása esetében annak alkotmányosságát az dönti el, hogy a feladat átminősítése nem jelenti-e az önkormányzati önállóság alkotmányellenes korlátozását.

c) Mindazon vagyontárgyak, melyek sem az első, sem a második csoportba nem tartoznak, az önkormányzat ex lege nem kötött, „szabad” vállalkozási vagyonát alkotják [például: [Alkotmány 44/A. § \(1\) bekezdés b\) pont](#)].

Az önkormányzat közjogi jogalanyiságából adódó korlátozással azonban itt is találkozunk: az [Ötv. 80. § \(3\) bekezdése](#) - a már említett [80. § \(2\) bekezdés](#) mellett - ugyanis kimondja: a helyi önkormányzat vállalkozása kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti, továbbá csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Jóllehet elsődlegesen e rendelkezések az önkormányzatot is megillető vállalkozás jogának [[Alkotmány 9. § \(2\) bekezdés](#)] korlátozásáról szólnak, mögöttesen az egyébként „szabad” önkormányzati vállalkozási vagyon fölötti rendelkezési jog közvetett megkötéséről van szó. Ezekről - a törvényben tételesen felsorolt - korlátoktól eltekintve azonban e harmadik csoportra nézve az önkormányzatot megillető tulajdonhoz való jogra vonatkozó alkotmányos védelem egyebekben azonos a magánjogi jogalanyokéval.

5.2. Az önkormányzatra mint tulajdonosra - a közjogi jogalanyiságból fakadó eltérésekkel (korlátozásokkal), melyeket maga az önkormányzatokat, mint jogi személyeket éppen ilyen jogállással konstituáló, valamint tulajdonhoz való alapjogukat éppen ilyen tartalommal kitöltő Ötv. határoz meg -, ugyanúgy a [Polgári Törvénykönyvről](#) szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) megfelelő rendelkezései irányadók, mint minden más tulajdonosra. Ezt a Ptk.-t módosító 1991. évi XIV. törvény is megerősítette, amikor a Ptk. hatályát „az önkormányzati ... szervezetekre és vagyoni viszonyaikra” is kiterjesztette.

6. Az [Lt. 45. és 54. §-a](#) az önkormányzatok tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti javára alapít vételi jogot.

6.1. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy a vételi jog a polgári jogi tulajdonjog korlátozása - nem pedig kisajátítás -, ahol a tulajdonosváltozás attól függ, hogy a tulajdonos gyakorolja-e vételi jogát. A vételi jog nem minősül kisajátításnak, alkotmányosságát ezért nem az [Alkotmány 13. § \(2\) bekezdése](#), hanem [13. § \(1\) bekezdése](#), valamint [8. § \(2\) bekezdése](#) alapján kell elbírálni. A törvényen alapuló vételi jog akkor sem minősül át kisajátításná, ha alkotmányellenes: ilyenkor a vételi jogot alapító (alkotmányellenes) törvényt kell megsemmisíteni [[16/1991. \(IV. 20.\) AB határozat III. 3. pont](#); [28/1991. \(VI. 3.\) AB határozat I. A/3. 2. pont](#)].

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor óvakodott attól, hogy az adott ügyben lefolytatott - az egykori társadalmi tulajdon egyik formájára: a mezőgazdasági termelészövetkezetek termőföldtulajdonára vonatkoztatott és korlátozott - alkotmányossági vizsgálat eredményét (melynek során a törvényen alapuló vételi jogot az adott esetben a társadalmi tulajdon lebontásának a rendszerváltozásból adódó feladatával összefüggésbe hozva alkotmányosnak találta) általánosítsa. A kárpótlással kapcsolatban rögzített - a vételi joggal kapcsolatos - megállapításoknak nincs precedens jellege, és azokra újabb törvényen alapuló vételi jog esetén - hacsak a rendszerváltozás és a társadalmi tulajdon lebontásának közös feladata nem fogja egységbe a kárpótlási és az újabb jogszabályt - hivatkozni nem lehet.

6.2. Az [Lt.](#) esetében rendszerváltozással kapcsolatos vonatkozásokról, a társadalmi tulajdon lebontásának alkotmányos feladatáról nincs szó. Az [Lt.](#) által alapított vételi jog alkotmányosságát ezért önállóan kell vizsgálni.

Az [Lt.](#) által alapított vételi jog az önkormányzat tulajdonjogát megterheli azáltal, hogy a tulajdonjog rendelkezési részjogosítványának gyakorlásától a tulajdonost öt évre megfosztja. Az adott esetben a tulajdonjog a tulajdonos akaratától függetlenül, sőt esetleg kifejezetten akarata ellenére száll át a vételi jog jogosultjára.

6.3. A [Ptk. 375. §-ában](#) szabályozott vételi jog fogalmi eleme az, hogy a tulajdonos maga enged vételi jogot a jogosultnak, amikor ebben az akaratmegegyezésben a tulajdonos akarati autonómiája megfelelően kifejezésre jut: polgári jogi tulajdonjogát maga korlátozta, annak rendelkezési részjogosítványáról maga mondott le a jogosult javára az opciós szerződéssel. A tulajdonos ezért az [Alkotmány 13. § \(1\) bekezdésében](#) rögzített tulajdonhoz való jogának sérelmére annál kevésbé hivatkozhat, mivel a korlátozásban, a rendelkezési részjogosítványról való lemondásban éppen akarati autonómiája nyilvánult meg, így a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozása során saját jognyilatkozatával, mint jogi ténnyel kerülne ellentmondásba.

6.3.1. Az [Lt.](#) által alapított vételi jog ezzel szemben a tulajdonos akarati autonómiáját a vételi jog alapításából teljességgel kizárja, így a tulajdonos akarati autonómiájának megnyilvánulása nélkül kerül olyan helyzetbe, hogy tulajdonjoga egy határidőhöz és egy feltételhez kötötté válik. A vételi jog gyakorlására nyitva álló öt év ugyanis egyrészt olyan időhatározás, amelynek leteltéig fennáll tulajdonjoga akár akarata ellenére történő átszállásának lehetősége: az [Lt.](#) által konstituált vételi jog tehát megnyitja a tulajdonjog elvonásának lehetőségét. A jogosult egyoldalú akaratnyilatkozata másrészt olyan feltétel, amelynek bekövetkeztére a tulajdonosnak szintén nincs befolyása: akarati autonómiája e korlátozással kapcsolatban sem jut kifejezésre.

6.3.2. A tulajdonjog azonban - mint a dologi jog intézménye - fogalmilag abszolút szerkezetű és negatív tartalmú jogviszonyt jelent. A polgári jogi tulajdonjog fennállása időhatározástól és feltételtől való függést nem tűr. A tulajdonjog gyakorlása természetesen korlátozható, ennek keretében korlátozható a rendelkezési részjogosítvány is. Ha azonban a rendelkezési részjogosítványt törvénnyel úgy korlátozzák, hogy a tulajdonos akarati autonómiáját, közreműködését a vételi jog alapításából teljesen kizárva megnyitják a tulajdonjog átszállásának lehetőségét, akkor ez a korlátozás már a tulajdonjog fennállását és nem csupán gyakorlását érinti.

A tulajdonjog elvonásának állandó veszélye miatt a tulajdonjog fennállása időhatározástól és feltételtől válik függővé. A tulajdonjog jogszabállyal történő olyan korlátozása, megterhelése, amely a tulajdonos akarati autonómiáját e tekintetben teljesen kizárja, legfeljebb és csak a tulajdonjog gyakorlására, de nem fennállására vonatkozhat. Amikor az Alkotmánybíróság a mezőgazdasági termelőszövetkezetek földeladásaira nézve alkotmányosnak találta elidegenítési ügyleteiknek jogszabály által a vagyonellenőrző bizottságok hozzájárulásához kötését, éppen a tulajdonjog gyakorlásának megterheléséről és nem fennállásának (elvonásának) alkotmányosságáról nyilatkozott, annál is inkább, mert az adott ügyletekben a tulajdonátszállást, az elidegenítést maguk a tulajdonosok: a szövetkezetek kezdeményezték [7/1991. (II. 28.) AB határozat].

6.3.3. Az Lt. által alapított vételi jog a tulajdonos önkormányzat akarati autonómiáját a tulajdon átszállásából teljesen kizárja, így az - a tulajdonjog fennállását érintve - már nem a tulajdonjog átszállásának, hanem a tulajdonjog elvonása lehetőségének minősül. Az Lt. által konstituált vételi jog olyan jogi helyzetet létesít, amelyben a tulajdonos formailag-jogilag ugyan tulajdonosa marad dolgának, valójában azonban e jogának csupán a birtoklási és használati részjogosítványát gyakorolhatja. A rendelkezési részjogosítvány megszüntetése folytán a jogilag tulajdonos ténylegesen már csak használója marad a dolognak.

Megítélésem szerint az elidegenítési és terhelési tilalom - bár természetét tekintve (a rendelkezési részjogosítványt érintvén) e tekintetben hasonló a vételi joggal való megterheléshez - nem vet fel általában alkotmányossági aggályokat, mert nem eredményezi a dolog tulajdonjogának átszállását; éppen az átszállás megakadályozását célozza.

A polgári jogi tulajdonosnak - akarata ellenére - pusztán használónak degradálása ugyan nem változtat (egyenlőre) azon, hogy a dolognak változatlanul formáljogilag tulajdonosa, hiszen a tulajdonjog átszállásáig ő a tulajdonos, azonban ez a tulajdonjog már nem tartalmazza a rendelkezési részjogosítványt. Márpedig a rendelkezési részjogosítvány fennállása - akár korlátozottan biztosított részjogosítvány-gyakorlási lehetőséggel - az, amely a tulajdonost dogmatikailag - megkülönböztetve őt a birtokostól vagy a használótól (Ptk. XIII. fejezet) - tulajdonossá teszi. A tulajdonos alapvetően a rendelkezési részjogosítvány fennállásától az, ami.

6.3.4. Ha viszont a tulajdonos-önkormányzatot akarati autonómiája kikapcsolásával, adott esetben kifejezetten akarata ellenére az Lt. rendelkezése (az általa alapított vételi jog) hozza az említett jogi helyzetbe, alkotmányjogi értelemben tulajdonhoz való joga sérelmének lehetősége felmerül. Ez a jogi helyzet nem elsősorban polgári jogilag aggályos, hiszen nem jár feltétlenül és automatikusan, hanem csak feltételesen (a jogosult egyoldalú nyilatkozatától függően) a tulajdonjog elvonásával. Az önkormányzat tehát polgári jogilag tulajdonos marad, azonban tulajdonjogának - rendelkezési részjogosítványára vonatkozó akarati autonómiája kikapcsolásával megvalósuló - átszállása alkotmányjogilag már tulajdonelvonásnak minősül, és ez felveti a tulajdonhoz való joga esetleges sérelmének lehetőségét. Az Lt. által alapított vételi jogot ezért az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 8. § (2) bekezdése függvényében kell vizsgálni.

Amíg az önkormányzat polgári jogilag akár vételi joggal terhelten is tulajdonosa marad dolgának, alkotmányjogilag a tulajdonelvonás pusztán lehetősége is a tulajdonhoz való jog sérelmét jelenti akkor, ha e lehetőség megnyílt nem feltételezi a tulajdonhoz való jog alanyának legalább minimális közreműködését, akarati autonómiájának legalább egy minimális szinten történő megőrzését. Sérelmet szenved ugyanis ekkor a tulajdonhoz való jog azon vonatkozása, mely védelmet biztosít a megszerzett tulajdon elvonása ellen. A tulajdonos tehát még polgári jogilag ugyan tulajdonos lehet, amikor alkotmányjogilag tulajdonhoz való jogának sérelme már felmerül, hiszen tulajdonjogát akarati autonómiája legfontosabb szeletének, tulajdonjoga rendelkezési részjogosítványának megszüntetésével vonhatják el.

A tulajdonjog elvonása lehetőségének a tulajdonos - rendelkezési részjogosítványra vonatkozó - akarati autonómiája kikapcsolásával való megteremtése a tulajdonjog fennállását (és nem gyakorlását) érintő megterhelésként, korlátozásként már a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát érinti, hiszen az állam az alapjogi jogosult ezen alapjogi pozícióját szünteti meg. Az Lt. által az önkormányzati tulajdon terhére létesített vételi jog tehát a tulajdonhoz való jog olyan korlátozása, amely - legalábbis az Lt. által bevezetett formában - még törvénnyel sem lehetséges.

Az Lt. által alapított vételi jog következképpen sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, 13. § (1) bekezdését és az önkormányzati tulajdont kiemelten, nevesítetten védő 12. § (2) bekezdését, a 42. §-át, valamint a 44/A. § (1) bekezdés b) pontját, ezért alkotmányellenes.

7. Megítélésem szerint a vételi jog [Lt.-beni](#) alapítása alkotmányos indok nélkül, önkényesen különbséget tesz az önkormányzati tulajdon és az egyéb tulajdon között. Ez a megkülönböztetés nem önmagában tilos, hanem azért, mert az alkotmányos indok hiánya mellett [\[21/1990. \(X. 4.\) AB határozat\]](#) olyannak sem minősül, amely az állami gazdaságpolitika mérlegelésen alapuló döntési körébe esne, és esetleg ezen az alapon lenne alkotmányosnak elfogadható. Ez a megkülönböztetés sérti az [Alkotmány 70/A. §-át](#), ezért alkotmányellenes.

8. Utalni kell azonban arra, hogy az önkormányzat nem természetes, hanem jogi személy, ezen belül is közjogi jogalany, ezért már ennél fogva sem bírhat a természetes személyekhez hasonló szélesebb körű és kevésbé feltételes, inkább abszolutizálható alapjogi védelemmel. A közjogi jogalany - mint amelyet eleve jogszabály konstituál - tulajdonhoz való joga, amelynek konkrét tulajdonjogi pozícióját is a jogalkotó tölti ki tartalommal, kétszeresen is korlátozható. Egy ilyen korlátozás nem feltétlenül és nem önmagában véve alkotmányellenes. Mód van arra, hogy a törvényhozó eleve korlátozásokkal terhelt tulajdonjogot rendeljen oda a közjogi jogalanyhoz, amint ez a korábban állami tulajdonban és tanácsai kezelésben volt lakások és helyiségek önkormányzatok részére történő átadásakor történt. Az említett [32/1969. \(IX. 30.\) Korm. rendelet](#) éppen ilyen korlátozást kodifikált. Arra is mód van, hogy a jogalkotó a megszerzést követően utólag konstituáljon a közjogi jogalany tulajdonjogát érintő korlátozásokat. Mindkét esetben azonban természetes követelmény a korlátozás alkotmányossága. A kérdés az, hogy a törvényhozó a számára kétszeresen is nyitva álló korlátozási lehetőséggel élve, vagy azzal - alkotmányellenes helyzetet kodifikálva - visszaélve töltötte-e meg tartalommal a számára nyitva álló közjogi jogalanyiság tényéből adódóan a természetes személyhez képesti nagyobb szabályozási mozgásteret. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az [Ötv.](#) maga is korlátozott tulajdonjogot rendelt az önkormányzatokhoz.

Megítélésem szerint az önkormányzatok lakás- és helyiségtulajdonára vonatkozó tulajdonjogának [Lt.-beli](#) korlátozása sérti az [Alkotmány](#) által általában és az önkormányzatok tekintetében nevesítetten is megfogalmazott és védett tulajdonhoz való jogot, valamint a diszkrimináció-tilalmat; a jogalkotó a számára a közjogi jogalany polgári jogi tulajdonjoga korlátozó jellegű szabályozására nyitva álló lehetőséggel - alkotmányellenes helyzetet teremtve - visszaélt.

Az [Ötv.-nek](#) és az [1991. évi XXXIII. törvény 2. § \(7\) bekezdésének](#) az elidegenítéssel kapcsolatos későbbi törvényi szabályozásra utalása semmiféle logikai kapcsolatba nem hozható a tulajdonhoz való jog olyan értelmezésével, amely szerint a piacgazdaságnak és a többpártrendszeren alapuló parlamentáris demokráciának egyaránt alapintézményét és alapvető garanciáját képező ezen alapjog tartalma nem az állagra, hanem csak az érték garantálására vonatkozik. Egy későbbi „külön” törvény megalkotására történő - szokásos kodifikációtechnikai - utalás az adott esetben a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog tartalmára nézve semmiféle támponttal nem szolgál. A tulajdonhoz való elvont alapjognak az Alkotmányban történő kinyilvánítása konkrét tartalom - a védett tárgy - meghatározása nélkül üres szándéknyilatkozattá degradálódik. Az abszolút szerkezetű és negatív tartalmú polgári jogi tulajdonjognak az alkotmányjogi tulajdonhoz való jogtőli eloldása ezt az alapjogot kiüresíti és azt minden hitelétől megfosztva - tartalmatlan kategóriaként deklarálja. Arra az alapjogra, amelynek védett jogtárgya nincs, hivatkozni ugyan lehet, de többé nem érdemes. A tulajdonosi jogállást és a dolog tulajdonjogát az értékgarancia - mint védett jogtárgy - azért nem helyettesítheti, mert az értékgarancia a kisajátítás által védett jogtárgy - közérdek által indokolt, azonnali, feltétlen és teljes kártalanítással kísért közjogi természetű tulajdonelvonás - egyik eleme. Mindez természetesen azt is jelenti, hogy a hatályos magyar [Alkotmány](#) értelmében - hacsak nem kisajátítás formájában - sem államosításra, sem ahhoz hasonló már tulajdonelvonásra nincsen alkotmányos lehetőség. Ilyen lehetőséget csak alkotmányozással lehet megnyitni.

Mindezekre tekintettel egy forgalmi értéken történő kvázi-kisajátítást magában foglaló vételi jog esetleges kodifikálása aggályos, mivel így elmosódik az [Alkotmány](#) által szabályozott tulajdonhoz való jog és a kisajátítás közötti határ. A tulajdonhoz való jogba kisajátítási lehetőség értékgaranciával sem fér bele. A teljes kártalanítás melletti tulajdonelvonásnak ugyanis a kisajátítás [[Alkotmány 13. § \(2\) bekezdés](#)] szigorú feltételrendszerének kell megfelelnie. Az önkormányzatok tulajdonában álló lakások bérleti számára biztosított törvényen alapuló vételi jog még akkor sem válik alkotmányos kisajátítássá, ha teljes kártalanítás mellett történik, mert a bérlők kedvezményezése esetében hiányzik a közérdek, mint feltétel. A lakásgazdálkodás nem ilyen indok, mert az önkormányzati lakásállománynak a bérlők tulajdonába adása éppen hogy végképp lehetetlenné tesz bármiféle állami lakáspolitikát, lakásgazdálkodást. Ettől eltekintve sincs lehetőség arra, hogy az állam más tulajdonának rovására alkotmányos korlátozás nélkül lakáspolitikát (vagy bármely más gazdaság- vagy társadalompolitikát) folytasson. Ha e politikák a tulajdon elvonásával járnak, akkor ez csak a kisajátítás keretei között lehetséges. Az [Lt.-beli](#) törvényen alapuló vételi jog intézményének - akár az egyébként is a kisajátítás fogalomkörébe tartozó értékgaranciával - alkotmányoskénti elfogadása kijátssza mind a tulajdonhoz való jog, mind a kisajátítás által előírt szigorú alkotmányos biztosítékokat azáltal, hogy e vételi jognak sem a tulajdonhoz való jog, sem a kisajátítás feltételeit nem kell már teljesítenie.

Megítélésem szerint az [Lt.-beli](#) vételi jog alkotmányellenessége szempontjából a két intézmény világos elhatárolása sarkalatos kérdés. Ha ugyanis a tulajdonhoz való jogba bele lehet értelmezni egy „sajátos” kisajátítási lehetőséget, elmosódik a határ a tulajdonhoz való jog és a kisajátítás között. Nem lehet a jövőben tudni, hogy mire terjed ki a tulajdonhoz való jog alkotmányos biztosítéka és mitől véd meg a kisajátítás garanciális feltételekhez kötése. Az értékgaranciára redukált tulajdonhoz való jogba foglalt - az állag és az érték közötti - átválthatóság úgy teszi viszonylagossá, bizonytalan tartalmúvá a tulajdonhoz való jogot, hogy nem vált át kisajátítássá: úgy kerül ki az előbbi védelme alól, hogy nem kerül át az utóbbi alkotmányos intézménynek a védőszárnyai alá. Az a tulajdonjog, amelyre nem vonatkozik sem a tulajdonhoz való jog, sem a kisajátítás garanciája, tehát amelyre nézve a forgalmi érték megtérítése mellett - kisajátítást megalapozó közérdek nélkül - tulajdonelvonás lehetséges, már nem tulajdonjog.

Dr. Vörös
Imre s. k.,

alkotmánybíró

Fenntartás nélkül csatlakozom:

Dr. Szabó
András s.
k.,

alkotmánybíró
