

ERDŐS CSABA

*egyetemi docens**SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar*

Vázlat a helyi önkormányzati tulajdon alkotmányjogi védelmének változó mércéiről

Tisztelt Prodékán Asszony, kedves Judit! E tanulmánnyal köszöntelek 65. születésnapod alkalmából, és egyúttal szeretném megköszönni azt a támogatást és bizalmat, amit dékáni éveid alatt élvezhettem oktatóként, s biztos állíthatom: élvezhattünk mindahányan a Karon. Ezúton kívánok további, családod körében megélt boldog évtizedeket és szakmai aktivitással teli esztendőik hosszú sorát! Isten éltesen sokáig!

ABSZTRAKT

Az elmúlt években jelentősen átalakult a helyi önkormányzati tulajdonvédelem alkotmánybírói gyakorlata. A változások fő irányát az jelentette, hogy az Alkotmánybíróság elmozdult az alapjogi szempontú védelemtől, és egyre inkább a hatáskörvédelem körében kezeli a helyi önkormányzatok tulajdon- és vagyónvédelmével kapcsolatos ügyeket. A tanulmány röviden áttekinti az alapjog-centrikus tulajdonvédelem legfontosabb összetevőit, bemutatja az önkormányzati tulajdonvédelem normatív környezetnek módosításait, valamint vázolja a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat kibontakozásának lépéseit, értékelve annak jelenlegi változatát.

Kulcsszavak: tulajdonhoz való jog ■ helyi önkormányzatok ■ alapjogi teszt
■ hatáskörvédelem

I. BEVEZETÉS

E Festschriftbe szánt tanulmányomat olyan témának szerettem volna szentelni, amely az Ünnepeelt témák szempontjából is gazdag – a polgári jogot, a fogyasztóvédelmi jogot, európai uniós jogot felölelő – akadémiai munkássága és a saját kutatási területem metszetébe tartozik, így esett a választásom a tulajdonvédelemre. Ennek megkérdőjelezhetetlen

eredője a magánjog, ugyanakkor már a rendszerváltozás óta a tulajdon alkotmányi szintű védelmet is élvez, ekként szükségszerűen került az alkotmányjog fókuszába is. Az elmúlt három évtizedben az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlatot dolgozott ki az alkotmányos tulajdonvédelem körében, ennek csak egy szűk szeletére, az önkormányzati tulajdonra koncentrálok ebben a tanulmányban. E szűkebb terület már csak azért is érdemes lehet figyelmünkre, mert az elmúlt években több olyan ügyben is döntés született, amely kiemelt médiafigyelmet kísért – ilyen volt például a gödi különleges gazdasági övezet kialakítása, a budapesti várbeli bérlakások megvásárlásának lehetősége –, valamint a kérdés alapvetően befolyásolja az önkormányzatok hatalommegosztási helyzetét is, így az alapjog-korlátozási dogmatika érdekességein túlmutató jelentőséggel bír.

A helyi önkormányzatok tulajdonvédelmének kiindulópontja az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi tesztje, így annak legfontosabb jellemzőit is érdemes áttekinteni.

II. AZ ALKOTMÁNYJOGI TULAJDONVÉDELEM LEGFONTOSABB JELLEMZŐI

Már a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szövege – kerekasztal-tárgyalások nyomán módosított, 1989. október 23-tól hatályos változata (a továbbiakban: Alkotmány) – a többi alapjogtól eltérő standardokat valószínűsített a tulajdonhoz való jog védelme körében. Ez abból következett, hogy – noha az általános alapjog-korlátozási teszt elemeit az Alkotmány nem tartalmazta – egyedül a tulajdonhoz való jogot deklaráló 13. §-ában^[1] jelent meg a közérdek mint alapjog-korlátozási szempont. Az Alkotmánybíróság a témakör alaphatározatának számító 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban rögzítette a tulajdonhoz való jog védelmének sarokpontjait, így különösen az állaggarancia helyett az értékgarancia követelményét, illetve a polgári jogi tulajdonfogalomtól való eltéréseket. „Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, 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, tárgytól 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 követ-

[1] 13. § (1): „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

nie 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].^[2]

Az Alaptörvény hatályba lépése a tulajdonhoz való jog védelmében nem okozott komoly változást, noha az Alaptörvény már az alapjogi katalógusban szerepelteti a tulajdonvédelmet, és az Alkotmány szövegét ki is egészítette a tulajdon társadalmi felelősségével való terheltiségének deklarálásával.^[3] Az Alaptörvény tulajdonhoz való jogot deklaráló XIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „[a] tulajdonhoz való jogot tartalmazó megegyező megfogalmazásban tartalmazta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése is[, ezért ...] megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jogot, mint alapjogot, az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is garantálja, így a tulajdonhoz való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság által korábban tett megállapítások továbbra is irányadónak tekinthetők”.^[4]

Úgy az Alkotmány, mint az Alaptörvény jogtechnikai, kodifikációs megoldása közös abban, hogy a tulajdonhoz való deklarálása mellett – Alkotmány 13. § (1) bekezdés és Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés – külön bekezdésben nevesíti a tulajdonba történő legerősebb állami beavatkozás, a kisajátítás feltételeit – Alkotmány 13. § (2) bekezdés és Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés. Ebből következik, hogy a különböző mélységű beavatkozások eltérő szempontrendszer (teszt) alapján ítéltetők meg, az Alkotmánybíróság azonban nem kettő, hanem három kategóriát alakított ki: beszélhetünk kisajátításról, a kisajátításhoz mérhető tulajdonkorlátozásról és az ezek szintjét el nem érő egyéb tulajdonkorlátozásról.^[5]

[2] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás IV.1. pont – ABH 1993, 373. 379-382.

[3] Stumpf, 2015, 312-313.

[4] 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [49].

[5] 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [31].

A kisajátítás első csoport szerinti – megszorító – fogalma közel áll a kisajátítás polgári jogi fogalmához: ennek „következtében a korábbi tulajdonos helyébe az állam vagy annak valamely szerve lép”.^[6] A kisajátítással felérő tulajdonkorlátozás vonatkozásában az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozza, hogy „[a] szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdon jog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép.”^[7] „A kisajátítás polgári jogi, illetve törvényi fogalma kifejezetten az ingatlan tulajdonjogának elvonásához kapcsolódik, míg az Alaptörvény – az Alkotmánybíróságnak a fent idézett joggyakorlata értelmében – egyrészt a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozó jogok szélesebb tárházát öleli fel, másrészt nemcsak tényleges és teljes tulajdonelvonás, hanem a polgári jogi tulajdon jog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más eseteiben is az értékgarancia biztosítását követeli meg.”^[8]

A tulajdonba való beavatkozás mélysége tehát azt határozza meg, hogy az azt lehetővé tevő norma alkotmányossága milyen teszt alapján ítélandó meg. A kisajátítás és a kisajátításhoz mérhető tulajdonkorlátozás esetére a kisajátítási – elterjedt szóhasználatban a közérdekűségi – mércét kell alkalmazni, amely megköveteli az értékarányosságot is: ugyan a tulajdon állaga nem védett, elvárt, hogy értékét az állam a tulajdonelvonást – illetve azzal egyenértékű korlátozást – elszenvedő (korábbi) tulajdonos számára térítse meg. A tulajdon alkotmányjogi funkciójából, a személyes, döntési, cselekvési szabadság anyagi alapjának biztosításából kiindulva a jogrendszernek „elsősorban azt kell biztosítania, hogy a tulajdonosok saját tulajdonukat a maguk döntése szerint élvezhessék. A tulajdon és ezzel a döntési lehetőség elvonása akkor is alapjogsérelem, ha a tulajdon értékét a közhatalom megtéríti. Nem véletlen tehát, hogy az alkotmány csak közérdekből teszi lehetővé a kisajátítást akkor is, ha egyébként az állam kártalanítást nyújt.”^[9] Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság kisajátítási tesztje kételemű: a közérdek és az értékarányosság vizsgálatából áll.^[10]

A kisajátításnak és a kisajátításnak nem minősülő tulajdonkorlátozásra az Alkotmánybíróság – minthogy az nem az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének, illetve az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozik – egy

[6] 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [129], [132].

[7] 23/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [16], hasonlóan: 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [100].

[8] 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [30].

[9] Sonnevend, 2003, 666.

[10] Lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozatot megerősítve: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]–[155].

további sui generis alapjog-korlátozási tesztet dolgozott ki, az ún. közérdekű-ségi-arányossági tesztet. Ez az általános alapjogkorlátozási – közzismerten: szükségességi-arányossági – teszt elemein nyugszik, de a szükségesség szempontját a kisajátítási teszt közérdekűség elemére cserélve. Bár az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése nem említi a közérdekből történő alapjogkorlátozás lehetőségét – ahogyan az Alkotmány 13. § (1) bekezdése sem tartalmazta –, az Alkotmánybíróság „úgy emelte át a tulajdon társadalmi kötöttségére hivatkozva az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdéséből az (1) bekezdésébe a közérdekűséget, mint korlátozást igazoló szempontot, hogy azzal együtt nem hozta át a kártalanítás követelményét”.^[11] Ezt az alkotmánybírói gyakorlat úgy fejezi ki, hogy „[a]z Alaptörvény XIII. cikke értelmében még a teljes tulajdonelvonáshoz is (amennyiben arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor) csak a közérdek meglétének igazolása szükséges. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény.”^[12] Ez tehát azt jelenti, hogy a tulajdonelvonással és ahhoz mérhető beavatkozással nem járó tulajdonkorlátozással szembeni alkotmányos védelem meglehetősen alacsony:

- nemcsak alapjog, vagy alkotmányos érték lehet a tulajdonkorlátozás legitím célja, elegendő a közérdek igazolása;^[13]
- nem szükséges igazolni azt, hogy a tulajdonkorlátozás mellett nincs olyan eszköz, ami a közérdek elérését szolgálná, valamint
- nem kell a jogalkotónak kártalanításról gondoskodnia, a beavatkozást tartalmazó szabályozás egyéb sajátosságai (földrajzi hatálya, időbeli korlátai stb.) is megalapozhatja annak arányosságát.

Mindezek tükrében fontos megállapítás, hogy „[a]z Alkotmánybíróság 1993 óta követett és fenntartott gyakorlata szerint a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal nem a tulajdon »korlátozása« és polgári jogi értelemben vett »elvonása« között húzódik, hanem 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 korlátozásáért”.^[14] A kisajátítási/közérdekűségi és

[11] Kecső, 2021, 156.

[12] 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [57].

[13] Ezzel kapcsolatban azért megjegyzendő, hogy az alkotmánybírói gyakorlat szerint az absztrakt közérdekre hivatkozás nem elegendő, valamilyen konkrét „részközérdek” nevesítése szükséges. Lásd pl.: játékszenvedély káros társadalmi hatásainak csökkentése, a nemzetbiztonsági kockázat csökkentése [26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [163], [166]], a termőföld védelme [3255/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [22]–[24]] Ezek a konkretizált „részközérdekek” szoros kapcsolatban állnak alkotmányos értékekkel, ezért a közérdek vizsgálata az általános alapjogkorlátozási teszt legitím cél-lépésének gyakorlatilag megfeleltethető. Álláspontom szerint éppen ezért nem tekinthető a kisajátítási, illetve a közérdekűségi-arányossági teszt sajátosságának a közérdek-ellenőrzés problémája, mert a legitím cél ellenőrzése legalább ennyire kérdéses lehet.

[14] 3255/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [21].

a közérdekűségi-arányossági tesztek eltérő szigora miatt alapvető jelentőségű kérdés az, hogy miként határolhatók el egymástól a kisajátítás szintjét elérő és el nem érő tulajdonkorlátozás esetei. Erre azonban nem áll rendelkezésünkre semmilyen teszt, vagy objektivizált szempontrendszer, hanem az Alkotmánybíróság esetről esetre nézve dönt ezen kategóriákba sorolásról.

III. EGY ELMASZATOLT HATÁRVONÁS: AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDON VÉDELMI MÓDJAI AZ ALKOTMÁNY HATÁLYOSULÁSA ALATT

Már az Alkotmány hatályosulása alatt is éles problémaként merült fel az önkormányzatiság védelme biztosításának módja, melynek gyújtópontjában az önkormányzati tulajdon védelme állt. Az Alkotmány több rendelkezése rajzolta ki az önkormányzati tulajdonvédelem normatív kereteit. Ezek közül kiemelendő a vitatott értelmezésű 12. § (2) bekezdése, amely szerint „[a]z állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát”. Ez egyrészt nem konkretizálta a védelem jellegét és funkcióját, másrészt elkülönült úgy a tulajdonvédelem (13. §), mint az önkormányzati jogállás (42., 43. és 44/A. §§) szabályaitól. Az Alkotmánybíróság is adós maradt ezen alkotmányi rendelkezések egymáshoz való viszonyának tisztázásával, s nem adott választ arra a kérdésre, hogy „van-e önálló szerepe a 12. § (2) bekezdésének, vagy az csupán a 13. §-nak a helyi önkormányzatokra való konkretizálása. [...] A]z önkormányzat tulajdoni helyzetét tárgyaló határozatok rendre a 13. §-t és az ott kidolgozott dogmatikát veszik alapul [...], a 12. § (2) bekezdése pedig csak felsorolásszerűen, az Alkotmány kérelmezők által felhívott, érintett rendelkezéseként merül fel.”^[15]

Az Alkotmány 42. §-a egy speciális, kollektív alapjogként deklarálta a helyi önkormányzathoz való alapjogot. Ez önmagában nem determinálta volna az önkormányzatok tulajdonvédelmének alapjogi megközelítését, lévén ennek alanyai nem az önkormányzatok, hanem az adott területi beosztás szerinti választópolgárok közössége volt.^[16] A 43. § (1) bekezdése azonban már *expressis verbis* kimondta, hogy „[a] helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlők”. Így bármennyire is hatásköri szabály volt^[17] a 44/A. § (1) bekezdés b) pontja – amely szerint „[a] helyi képviselőtestület [...] gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségre vállalkozhat” –, az Alkotmánybíróság kény-

[15] Salát, 2009, 449-450.

[16] A helyi önkormányzathoz való jog értelmezési nehézségeiről lásd: Küpper, 2009, 1518-1520.

[17] Emellett érvel Herbert Küpper és Jakab András: „A képviselő-testületet ugyanakkor a 44/A. § b) nem nyilvánítja tulajdonosnak. Az önkormányzati tulajdon tulajdonosa az önkormányzat mint jogi személy. Az önkormányzatot a tulajdonos jogai illetik meg. Az (1) bekezdés b) pontja e jogok gyakorlását szabályozza- maga a önkormányzat, jogi személy lévén, erre nem képes, ezért szükséges van ehhez egy szervre.” Ld. Küpper – Jakab, 2009, 1580.

telen volt alapjogi védelmet (is) biztosítani az önkormányzati tulajdon számára.

A fentiekből is kitűnik, hogy az alkotmánybíróági dogmatikában az önkormányzatok tulajdonvédelmének magvát a 13. § adta, tehát elsősorban alapjogi értelmezést kapott. „[E]villeg az is elképzelhető lett volna, hogy az AB nem a 13. § keretei között kezeli az önkormányzati tulajdont, illetve annak korlátozását, hanem a 12. § (2) bekezdése, illetve a 44/A. § (1) bekezdés b) pontja alapján önálló dogmatikát alakít ki az önkormányzati tulajdonra. Mindez azonban a tulajdon dogmatikájának többszörözését jelenthette volna, ezért helyeselhető az AB törekvése az egységes dogmatikai keret kialakítására.”^[18] Az önálló dogmatikának, azaz a hatásköri típusú védelemnek a csírái azért megjelentek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Így például a testület kimondta – igaz, a 13. § keretében kimunkált keretek között^[19] –, hogy az önkormányzati tulajdon célhoz kötött abban az értelemben, hogy az önkormányzati célok, a helyi közfeladatok ellátását szolgálja.^[20] A 64/1993. (XII. 12.) AB határozat és a 37/1994. (VI. 24.) AB határozat alapján – Vörös Imre megállapítása nyomán^[21] – Hoffmann István az Alkotmánybíróság vonatkozó teljes gyakorlata alapján inkább arra következtet, hogy „az önkormányzati alapjogokat az egyéni alapjogoktól eltérően alkalmazták, s azt egyfajta, az államigazgatás beavatkozásával szemben bizonyos fokú védelmet nyújtó garanciális szabályrendszernek tekintették”.^[22]

IV. EGY ÚJ ESÉLY: AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONVÉDELEM ALAPTÖRVÉNYI KERETEI

Az Alaptörvény sem a helyi önkormányzat választópolgárainak közösségét nem tekinti alapjog alanyának, sem pedig az önkormányzatokról, vagy annak szerveiről nem állít ilyet. Pusztán annyit deklarálna a 31. cikk (1) bekezdésében, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” A 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerint „[a] helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között [...] gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat”. Ez azonban tisztán hatásköri szabály a képviselő-testület szemszögéből is: a 33. cikk (1) bekezdése ugyanis, mintegy a 32. cikk (1) bekezdésére visszautalva, kimondja, hogy „[a] helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja”.

[18] Salát – Sonnevend, 2009, 466.

[19] Meggyőzően mutat rá Salát Orsolya, hogy „a 13. § szociális kötöttség koncepciója, illetve a közérdek [...] fogalmánál tág értelmezése révén a közhatalmiságból folyó esetleges korlátok könnyen beépíthetők az általános tulajdonjogi dogmatikába”. Ld. Salát, 2009, 450.

[20] 1094/H/1996. AB határozat, ABH 1997, 851, 854.

[21] Vörös, 1994, 69-71.

[22] Hoffmann, 2021, 346-347.

Az Alaptörvény releváns normáinak nyelvtani értelmezése abba az irányba mutat, hogy az alkotmányozó koncepciót váltott, és szakítani kívánt az önkormányzati alapjogi modellel. Ezt egyébként az Alaptörvény 31. cikkéhez fűzött – lakonikusra sikerült – indokolás is alátámasztja: „Az Alaptörvény felsorolja az önkormányzatok alkotmányos feladat- és hatásköreit, amelyek a helyi önkormányzás lényegét írják le.” Az Alaptörvény szövegezését az alkotmányjogi szakirodalom is modellváltásként értékelte, s túlnyomórészt pozitívan fogadta a dogmatikai szempontból nehézkes alapjogi védelem felváltását.^[23]

Ehhez képest az Alkotmánybíróság a fenti alaptörvényi rendelkezéseket a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) – helyi önkormányzáshoz való kollektív jogát kimondó – 2. és 3. §-aival „egybeolvasva”, az alapjogi modell mellett tette le a voksát.^[24] Ebből pedig az is következne, hogy a helyi önkormányzati tulajdon védelmét a XIII. cikkre alapítja az Alkotmánybíróság. Mint látni fogjuk, ennél árnyaltabb a kép.

V. A KIKRISTÁLYOSODÓ HATÁSKÖRI VÉDELEM ÉS KÉRDŐJELEI

Az önkormányzati tulajdonvédelem alapjogi és hatásköri módjaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutatott rá: „A jelenleg hatályos Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következően, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdon-

[23] Összefoglalóan lásd: Varga, 2021.

[24] 18/2013. (VII.3.) AB határozat, Indokolás [7]-[10], lásd továbbá: Csörgits, 2014, 196-197.

hoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.”^[25] A kiemelt rész – azontúl, hogy a 1094/H/1996. AB határozat megoldására emlékeztet – az Alkotmánybíróságnak a hatáskörvédelmen nyugvó teszt létrehozása irányába tett lépésként értékelhető. E döntésében azonban az Alkotmánybíróság még az alapjogi teszthez helyezte vissza a részletes vizsgálatának mércéjét azáltal, hogy a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti közérdekűségi-arányossági teszt lépései mentén haladt.

Az 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat továbblépett a fenti, kettős megoldáson, és – igaz, a befogadás feltételeinek vizsgálata körében, az eljárástípusra tekintettel kényszerűségből^[26] – erősítette a hatáskör-védelem felé való elmozdulás lehetőségét: „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltevések teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletethetik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította. Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. Azt is hangsúlyozza azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.”^[27] Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság ebben a határozatban anélkül tért át a XIII. cikk szerinti vizsgálatra, hogy azt konkrétan a 32. cikk (1) bekezdésének valamely – praktikusán e) – pontjával összekötötte volna. A határozat III. fejezetéből kiderül, hogy az indítványozó a XIII. cikk sérelmére hivatkozott, az Alkotmánybíróság szerint pedig a 32. cikk (1) bekezdésében foglaltak Alaptörvényben biztosított jogként értelmezhetőek.

[25] 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [21] és 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [45].

[26] A 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat alapja egy bírói indítvány volt, míg a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat alkotmányjogi panasz nyomán született.

[27] 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]–[36].

A 8/2021. (III. 2.) AB határozat kiegészítette az alapjogi védelmet a tisztán hatásköri szempontú védelemmel: egyfelől vizsgálta a támadott szabályozás közérdekűségét és arányosságát,^[28] másfelől azonban az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontját már nem befogadási feltételként, hanem érdemi vizsgálati szempontként tételezte. Ehhez felhívta a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolásának – jelen tanulmány előző bekezdésében idézett – [35]–[36] bekezdéseit, de hozzáfűzte, hogy: „[m]indez az Alkotmánybíróság értelmezésében a vizsgált esetben azt jelenti, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősül, de nem tekinthető alapjognak. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy korlátozásának nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság) a mércéje. Az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal. Ezek korlátozásának a mércéje az ún. kiüresítési mérce, melynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát [mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja] törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki.”^[29]

Az Alkotmánybíróság tehát az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésére alapított, új tesztet hozott létre. Ennek lényege az, hogy mikor következik be az adott hatáskör kiüresítése. Ehhez azonban egzakt, objektív tesztet nem rendelt a testület – megjegyezzük, hogy ez még a kiüresítési tesztet kidolgozó német alkotmánybíróságnak sem sikerült. A Grundgesetz ugyanis az Alaptörvényhez hasonlóan „törvény keretei között” engedi az önkormányzati autonómia érvényesülését, s hiába mutatott rá, hogy még így is vannak az önkormányzatiságnak olyan magterületei, amiket nem vonhat el a törvényhozó, de „egy adott kérdéskör magterület jellegét esetről esetre, az összes körülmény mérlegelésével lehet megállapítani”.^[30]

Az Alkotmánybíróság a kiüresítés körében lényegében ugyanazokat a körülményeket értékelte, mint amiket a XIII. cikk szerinti, alapjogi teszt vonatkozásában az arányosság körében vizsgált – kifejezetten vissza is utalva a határozat ezen részére: „Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a tulajdonjog állított sérelme körében a jelen határozat indokolásának VI/1.4. pontjában (Indokolás [124] és köv.) tett megállapításokra – hangsúlyozza, hogy a vizsgált esetben a helyi adóztatáshoz való jog mint alkotmányosan védett hatáskör nem üresedik ki, csak területi korlátozás alá esik, azzal, hogy megosztásra kerül az adóztatási jog a megyei önkormányzattal a különleges gazdasági övezetre vonatkozóan. Az indítványozó települési önkormányzat továbbra is részesül (arányosítás mellett) a különleges gazdasági övezetben beszedett helyi adóból, és úgyszintén költségvetési támogatás illeti meg a kötelezően ellátandó feladataihoz igazodóan. A nem különleges gazdasági övezetben az illetékességi területén továbbra

[28] 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [142]–[147].

[29] 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [162].

[30] Hoffmann, 2021, 348. [22].

is adózthat, a beszedett helyi adó teljes egészében őt illeti meg. Az indítványozó települési önkormányzat tulajdonhoz való joga sem üresedik ki, az a korábban kifejtettek szerint közérdekből, arányos korlátozás alá kerül. Lényeges, hogy a mondott korlátozás a köztulajdonú ingatlanokra vonatkozik, amelyek felett eleve törvényileg korlátozottak az önkormányzat tulajdonosi jogosítványai, így kiemelten is a rendelkezési jog (tekintettel a nemzeti vagyon körébe eső, forgalomképtelen, önkormányzati törzsvagyon körébe tartozó közterekre, közutakra, közparkokra). A nem különleges övezetben található köztulajdonú ingatlanok, illetve egyéb önkormányzati ingatlanok tekintetében változatlanul, törvény keret[e]i között gyakorolható a tulajdonhoz való jog, annak polgári jogi értelemben vett részjogosítványai. A vizsgált esetben tehát nem állapítható meg, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányosan védett jog (önkormányzati autonómia) kiüresedett volna.”^[31]

VI. ÖSSZEGRZÉS

Általánosságban is irányadó, hogy a közérdekűségi szempont érvényesítésével biztosított a tulajdonhoz való jog más alapjogoknál szélesebb körű és egyszerűbb korlátozása, akár elvonása. Különösen szembeötlő ez a kisajátításhoz nem mérhető tulajdonkorlátozás esetében, amelyre az értékgarancia követelménye sem vonatkozik. A leszállított alapjogvédelmi standardok ellenében azonban a tulajdonhoz való jog védelme az Alaptörvény hatályba lépésével is megmaradt alapjogi jellegűnek – sőt a normaszövegen belüli elhelyezkedését tekintve meg is erősödött e tekintetben.

A helyi önkormányzatok tulajdonvédelmének dogmatikai alapja azonban sokat változott, részben az alkotmányozó, részben az alkotmány értelmezésnek köszönhetően. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak kifejezetten nehéz feladata volt az Alkotmány által meghatározott önkormányzati alapjogi koncepcióban mozogva dogmatikai szempontból is következetes rendszert kialakítania az önkormányzati tulajdon védelmére. Ez szükségszerűen okozott feszültséget és vezetett egy „fából vaskarika”-jellegű érvelés kialakítására, amelyben a helyi önkormányzatok is alapjogi jogosulti pozícióba kerültek, de a természetes személyekétől eltérőbe. Az alapjogi rendszer is csak törvény keretei között érvényesült az Alkotmány 43. § (2) bekezdése értelmében.

Az Alaptörvény megteremtette a lehetőségét annak, hogy az önkormányzati tulajdonvédelmet az alkotmányértelmező hatalom is tisztább dogmatikai keretek közé helyezhesse. Ugyan e lehetőséget az Alkotmánybíróság nem használta ki, és az alapjogi megközelítést „mentette át” korábbi gyakorlatából, fokozatosan mozdult el a hatásköri védelem irányába, amelyhez még az Alkotmány hatályo-

[31] 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [166]–[167].

sulása alatt kidolgozott gyakorlatából is talált mankókat. Jelenleg a hatásköri védelem tekinthető irányadónak, amellyel kapcsolatban azonban még mindig jogokra, de nem alap-, hanem Alaptörvényben biztosított jogokra hivatkozik az Alkotmánybíróság. Ezt némi nagyvonalúsággal tekinthetjük a hatáskörökkel de facto megegyező kategóriának is, de kétségtelenül helyesebb volna még egyfel több lépni, és szóhasználatban is a hatáskörvédelmet helyezni a középpontba. Ehhez azonban a jogalkotó közreműködésére is szükség lesz ahhoz, hogy a helyi önkormányzatoknak az Alkotmánybírósághoz való hozzáférése ne szűküljön. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) ugyanis az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét főszabály szerint csak „Alaptörvényben biztosított jog” sérelme esetére biztosítja.^[32] A tiszta hatáskörvédelmi modell megteremtéséhez olyan módosításra lenne szükség, amely a hatáskör-sérelemre alapított valódi alkotmányjogi panasz^[33] mintájára e lehetőséget az Abtv. 26. § (2) bekezdésén nyugvó, ún. ex lege panasz vonatkozásában is biztosítaná.

A hatáskörvédelmi fókuszú kiüresítési teszt felé való elmozdulás nem eredményezte az önkormányzati tulajdonvédelem szintjének csökkenését, ami egyrészt abból fakad, hogy az önkormányzati autonómia törvény keretei között való érvényesülése nem változott, másrészt pedig abból, hogy a kiüresítés szempontjai a közérdekűségi-arányossági teszt arányossági szempontjait idézik. Harmadrészt a kiüresítési teszt párhuzamosságára hivatkozunk, egyelőre két vonatkozásban is. Azért kettő, mert a 8/2021. (III. 2.) AB határozat a XIII. cikk szerinti, alapjogi teszt mellett alkalmazta a hatásköri mércét. Ha az alapjogi érvelést teljesen ki is váltaná a kiüresítési mérce, az nem az összes, önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos esetre lenne irányadó, csak azokra, amelyekben az állam közhatalom birtokában korlátozza a helyi önkormányzati tulajdont. Minden olyan esetre, amelyben a helyi önkormányzatok – akár az állammal, akár másik önkormányzattal, akár más jogalannyal – mellérendelt pozícióban vannak egy tulajdonukat érintő jogviszonyban – például egy telekcseré-ügyletben –, az Alaptörvény XIII. cikke szerinti teszt alkalmazandó.

Összességében tehát az önkormányzati tulajdonvédelem mércéjének módosulása az állami, közhatalom birtokában végzett beavatkozások esetében nem a tulajdonvédelem szintjének változását, hanem a dogmatikai feszeségben való előrelépést jelentett, de emiatt mindenképpen üdvözlendő.

[32] Vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontját, az erre visszautaló (2) bekezdést, valamint 27. § (1) bekezdés a) pontjának első fordulátát.

[33] Lásd Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának második fordulátát, amelyet az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény iktatott be.

IRODALOM

- Csörgits Lajos (2014): A helyi önkormányzatok. In: Smuk Péter (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet*. Universitas, Győr.
- Hoffmann István (2021): 37/1994. (VI. 24.) AB határozat – önkormányzati tulajdon. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat*. HVG-Orac, TK JTI, Budapest.
- Kecő Gábor (2021): XIII. cikk. A tulajdonhoz és örökléshez való jog. In: Csink Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár*. Novissima, Budapest.
- Küpper, Herbert (2009): 42. § - A helyi önkormányzás joga. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Küpper, Herbert – Jakab András (2009): 44/A. § – A helyi képviselő-testület hatáskörei. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Salát Orsolya (2009): 12. § – Szövetkezetek, önkormányzati tulajdon. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Salát Orsolya – Sonnevend Pál (2009): 13. § – A tulajdonhoz való jog. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Sonnevend Pál (2003): A tulajdonhoz való jog. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest.
- Stumpf István (2015): A tulajdonhoz való jog. In: Smuk Péter: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Universitas, Győr.
- Varga Ádám (2021): Van-e jelentősége a helyi önkormányzáshoz való jog alapjogként tételezésének? In: *Alkotmánybírósági Szemle*. 2021/1. sz.
- Vörös Imre (1994): *A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok*. BM, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás.
- 1094/H/1996. AB határozat, ABH 1997.
- 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás.
- 18/2013. (VII.3.) AB határozat, Indokolás.
- 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás.
- 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás.
- 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás.
- 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás.
- 23/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás.
- 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás.
- 3255/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás.
- 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás.
- 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás.
- 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás.
- 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás.



• A Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar épülete 2015-ben (Fotó: Willingstorffer András)