

## **43/2006. (X. 5.) AB határozat<sup>1</sup>**

### **A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány tárgyában - *dr. Paczolay Péter* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. §-ának (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata elővásárlási jogáról szóló, a Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése 15/1999. (V. 28.) sz. rendelete alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. §-a (1) és (3)-(6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### ***Indokolás***

#### **I.**

1. Az indítványozó több beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben részletesen kifejtette, hogy őt és több más magyar állampolgárt sérelem érte azért, mert ingatlanára a települési önkormányzatot megillető elővásárlási jogot jegyezték be. Az Alkotmánybíróság főttkárától kapott tájékoztatás után megfogalmazott indítványa szerint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 25. §-a és a Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése 15/1999. (V. 28.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenes. Nézete szerint az Étv. támadott szabálya sérti az Alkotmány által biztosított tulajdonhoz való jogot [a 13. § (1) bekezdését], a jogállamiság elvét [2. § (1) bekezdését], valamint a jogorvoslathoz való jogot [az 57. § (5) bekezdését]. Az Ör. alkotmányellenessége az Étv. alkotmányellenességéből következik. Az indítványozó szerint az említett jogszabályokat meg kell semmisíteni.

2. Az indítvány beadása után lépett hatályba az Étv. 25. §-ának módosítása. A változások nem érintették az indítványozó által kifogásolt rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság az indítványt a határozathozatalakor hatályos szöveg alapján bírálta el (hasonló a 137/B/1991. AB határozat, ABH

---

<sup>1</sup> Alkotmánybírósági ügyszám: 771/B/1999. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5.

1992, 456, 457.; a 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; az 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.).

## II.

Az indítvány elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot - a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan - a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2. Az Étv. támadott 25. §-ának az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„25. § (1) A települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.

(2) A települési önkormányzat rendeletben elővásárlási jogot állapíthat meg a településszerkezeti tervben rögzített közérdekű célok megvalósítása érdekében a beépítetlen telkekre, illetőleg az olyan területekre, ahol településrendezési intézkedéseket tervez, és a rendezett településfejlődés biztosítása azt megkívánja. A rendeletben meg kell jelölni azt a célt, amelyre a telket, területet az önkormányzat fel kívánja használni.

(3) A fővárosban a fővárosi vagy azt a kerületi önkormányzatot illeti meg az elővásárlás joga, amely a megosztott feladatkör alapján az adott településrendezési cél megvalósítója.

(4) Az (1)-(3) bekezdések szerinti elővásárlási jogot az önkormányzat köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni. Ha az elővásárlási jog fenntartásának indokai megszűnnek, az önkormányzatnak haladéktalanul kérni kell az ingatlan-nyilvántartásból való törlést.

(5) Az önkormányzat (1)-(4) bekezdésekben szabályozott elővásárlási joga - az országos jelentőségű védett természeti területen lévő és a műemléki ingatlanra vonatkozó elővásárlási jogot kivéve - a más jogszabályokon, illetve szerződésen alapuló elővásárlási jogot megelőzi.

(6) Ha az önkormányzat az elővásárlási joga gyakorlásával kapcsolatos megkereséstől számított hatvan napon belül nem nyilatkozik, az ingatlan elidegeníthető. A bejegyzett elővásárlási jogot az elidegenítés nem érinti.”

3. Az Étv. támadott 25. §-ának jelenleg hatályos szövege:

„(1) A települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.

(2) A települési önkormányzat rendeletben elővásárlási jogot állapíthat meg a településszerkezeti tervben rögzített közérdekű célok megvalósítása érdekében a beépítetlen telkekre, illetőleg az olyan területekre, ahol településrendezési intézkedéseket tervez, és a

rendezett településfejlődés biztosítása azt megkívánja. A rendeletben meg kell jelölni azt a célt, amelyre a telket, területet az önkormányzat fel kívánja használni.

(3) A fővárosban a fővárosi vagy azt a kerületi önkormányzatot illeti meg az elővásárlás joga, amely a megosztott feladatkör alapján az adott településrendezési cél megvalósítója.

(4) Az (1)-(3) bekezdések szerinti elővásárlási jogot az önkormányzat köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni. Ha az elővásárlási jog fenntartásának indokai megszűnnek, az önkormányzatnak haladéktalanul kérni kell az ingatlan-nyilvántartásból való törlést.

(5) Az önkormányzat (1)-(4) bekezdésekben szabályozott elővásárlási joga - az országos jelentőségű védett természeti területen lévő és a műemléki ingatlanra vonatkozó elővásárlási jogot kivéve - a más jogszabályokon, illetve szerződésen alapuló elővásárlási jogot megelőzi.

(6) Ha az önkormányzat az elővásárlási joga gyakorlásával kapcsolatos megkereséstől számított hatvan napon belül nem nyilatkozik, az ingatlan elidegeníthető. A bejegyzett elővásárlási jogot az elidegenítés nem érinti.”

#### 4. Az Ör. szabálya:

„A Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. § (2) bekezdés felhatalmazása alapján az alábbi rendeletet alkotja az Önkormányzat elővásárlási jogának megállapítására:

1. § (1) Az önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg a ZMJV 16/2001. (VI. 15.) sz. rendelete 62. § (3) bekezdése, valamint a 334/2005. számú határozattal módosított 240/98. számú közgyűlési határozat 2. pont 4. alpontjával elfogadott intézkedési tervlap szerint meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.

(2) Az önkormányzat elővásárlási joga kiterjed a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a beépítetlen telkekre, illetőleg az olyan területekre, ahol településrendezési intézkedéseket tervez, és a rendezett településfejlődést biztosítani kívánja az 1. sz. mellékletben megjelölt céllal.

(3) Az elővásárlási jogot az önkormányzat köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni. Az elővásárlási joggal érintett ingatlanoknál az elővásárlási jog fennáll a későbbi telekalakítás során kialakult újabb ingatlanokra is.

(4) Az önkormányzat (1)-(2) bekezdésében szabályozott elővásárlási joga - a műemléki ingatlant kivéve - a más jogszabályon, illetve szerződésen alapuló elővásárlási jogot megelőzi.

(5) Ha az önkormányzat elővásárlási joga gyakorlásáról a megkeresésétől számított 45 napon belül nem nyilatkozik, az ingatlan elidegeníthető.

(6) Ha az önkormányzat nem él elővásárlási jogával, erről a polgármester is dönthet a közgyűlés leadott hatáskörében. Ha az önkormányzat nem él elővásárlási jogával, erről a polgármester is dönthet a közgyűlés leadott hatáskörében 15 napon belül. Amennyiben a polgármester nem nyilatkozik, ugyanezen határidőn belül értesíti az eladót arról, hogy a kérelmet elbírálásra a soron következő közgyűlés elé terjeszti.

(7) Az elővásárlási joggal érintett ingatlanok jegyzékét a rendelet 2. sz. melléklete tartalmazza.

(8) Jelen rendelet a 240/98. számú közgyűlési határozat 2. pont 4. alpontjával elfogadott intézkedési tervlappal együtt érvényes.

(9) Amennyiben az önkormányzat már élt az elővásárlás jogával, saját tulajdonába került az ingatlan, akkor gondoskodni kell az elővásárlási jog ingatlan-nyilvántartásból való törléséről.

2. § A jelen rendelet 1999. május 28-án lép hatályba.

A 19/1999. (VI. 18.) sz. rendelettel módosított részek 1999. június 18-án, a 25/1999. (IX. 10.) sz. rendelettel módosított részek 1999. X. 22-én, az 54/2000. (XII. 29.) sz. rendelettel módosított részek 2000. XII. 30-án lépnek hatályba.

A 4/2003. (III. 7.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2003. március 8-án lépnek hatályba.

A 4/2004. (II. 6.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2004. február 6-án lépnek hatályba.

A 17/2004. (IV. 9.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2004. április 10-én lépnek hatályba.

A 42/2004. (X. 29.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2004. október 29-én lépnek hatályba.

Az 57/2004. (XII. 23.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2004. december 23-án lépnek hatályba.

A 66/2005. (XII. 16.) sz. önkormányzati rendelettel módosított rendelkezések 2005. december 17-én lépnek hatályba.”

### III.

1. Az indítványozó a települési önkormányzat eljárását kifogásolva az Étv. 25. §-át és „ebből adódóan” az Ör. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Arra hivatkozott, hogy az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése alapján a tulajdonhoz való jog alapjog, és ennek az alapjognak a lényegét korlátozzák - az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését is sértve - a támadott jogszabályok a tulajdonnal való szabad rendelkezést akadályozó, az önkormányzatot megillető elővásárlási jog megállapításával.

Az indítvány ebben a részében megalapozatlan.

2. Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése szerint a tulajdonhoz való jog védelmet élvez. Ez a védelem alapvető jogként áll fenn annak ellenére, hogy szabályozása bizonyos mértékig eltér a más alapjogokra vonatkozó rendelkezésektől [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. Az Alkotmányban biztosított tulajdonvédelem nem azonos a tulajdonjognak a polgári jogban kialakított fogalmán alapuló, a polgári jogban meghatározott védelemmel. Az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapját ismeri el; az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme a közhatalmi korlátozás módjától, a tulajdon konkrét jellemzőitől függ [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.].

Az elővásárlási jog nem jár a tulajdonjog elvonásával. Csak annyit jelent, hogy ha a tulajdonos el akarja adni a tulajdon tárgyát, akkor nem annak a személynek ruházhatja át a jogot, akivel egyébként megegyezne, hanem - a kapott ajánlattal azonos feltételekkel - az elővásárlásra jogosultnak. A tulajdonjog szempontjából ebben az esetben a rendelkezési jog korlátozásáról van szó. A korlátozás megítélésénél figyelembe kell venni, hogy a rendelkezési jog csak a tulajdonjog egyik részjogosítványa, és ennek a korlátozása távol áll a tulajdontól való megfosztástól, a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának megsértésétől [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 26.].

A 18/1992. (III. 30.) AB határozat indokolása már kifejtette, hogy elővásárlási jog esetén is szabadon határozhat a tulajdonos arról, milyen tartalommal, milyen feltétellel akarja, kívánja tulajdonának tárgyát eladni (ABH 1992, 110, 112.). Az elővásárlási jognak meghatározott személy részére jogszabályban történő biztosítása valójában azt jelenti, hogy az eladó tulajdonos nem szabadon határozza meg, hogy ki az a személy, aki a tulajdonjogot megszerzi, azaz a szerződési szabadság korlátozásáról van szó. A szerződési szabadságnak ez a korlátozása jelenik meg az eladó szempontjából a tulajdonjog oldaláról történő megközelítésben a rendelkezési jog korlátozásaként [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABK 2006. február 105, 112, 114.]. A vevő részéről tulajdonjogi megközelítés nem jöhet számításba, mert a vevő nem tulajdonos; így az

elővásárlási jogot kimondó szabály a vevő részére csak a szerződési szabadság korlátozásaként vizsgálható.

Az Alkotmánybíróság az idézett határozatokban az elbírálás alapján azt tekintette, hogy a korlátozás nem volt-e szükségtelen és aránytalan. A hegyközség tagját megillető, a szomszédos szőlő termőhelyi kataszterben nyilvántartott földrészletre vonatkozó elővásárlási, előhaszonbérleti jogról az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a jog a minőségi bortermelés érdekét szolgálja, és ezért ezt a tulajdonjog szükséges és nem aránytalan korlátozásának minősítette [41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995, 175, 181-182.].

Az elővásárlási jognak a szerződési szabadság oldaláról történő értékelésénél pedig az Alkotmánybíróság 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában kifejtett elvet kell alapul venni, amely szerint a szerződési szabadság a piacgazdaság egyik lényegi eleme, de alkotmányos alapjognak nem tekinthető. Ezért a szerződési szabadságnak még a lényegi tartalmát is korlátozni lehet [ABH 1991, 146, 159., megerősítette a 61/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 358, 361.].

3. Az Étv. 17. §-a a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító egyik jogi intézményként jelöli meg az elővásárlási jogot. A 25. § (1) bekezdése ennek megfelelően mondja ki, hogy azoknak az ingatlanoknak a tekintetében illeti meg elővásárlási jog a települési önkormányzatot, amelyeknél az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósítása ezt szükségessé teszi. Ennek az általános megfogalmazásnak az alapján a 25. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat rendeletben határozza meg, hogy melyek azok a telkek, amelyeknél a településszerkezeti tervben meghatározott közérdekű célok megvalósítása érdekében az elővásárlási jogot is átfogó településrendezési intézkedésekre van szükség.

Az Étv.-nek az Országgyűlés elé terjesztett miniszteri indokolása rámutatott, hogy az építéssel az ember erőteljesen beavatkozik a természetes környezet viszonyaiba, és emiatt szükség van a településrendezésre, amely meghatározza az építésre irányadó, a közérdeket szolgáló rendszereket, módokat. Az Étv. 8. §-a részletesen felsorolja, hogy a településrendezés során milyen közérdeket szolgáló feladatokat kell megvalósítani. Ezek közé tartozik az egészséges lakó- és munkakörülmények, valamint a lakosság biztonságának védelme, az értékes építmény és tájrészlet látványának védelme, a környezet- és természetvédelem, a munkahelyek megőrzésének, illetve új munkahelyek teremtésének, valamint a közüzemi ellátásnak a biztosítása.

A településrendezési célok esetében tehát az önkormányzat tevékenységi körébe tartozó feladatok ellátásával összefüggő nyomós közérdek indokolja a szerződési szabadságnak, illetve a tulajdonjog részjogosítványaként megjelenő rendelkezési jog tekintetében a szerződő partner megválasztása jogának csekély jelentőségű korlátozását. A településrendezés céljai a korlátozást szükségessé teszik, a korlátozás pedig csekély jelentőségű, nem aránytalan.

Az indítványozó az Étv. 25. §-át az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdésével látta ellentétesnek, az Ör. alkotmányellenességét pedig önállóan nem állította, hanem csak az Étv. rendelkezéséből következőnek tekintette. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Étv. 25. §-ának az Alkotmány 13. §-a (1) bekezdésével és 8. §-ának (2) bekezdésével való ellentétét nem állapította meg. Ezért az Étv. 25. §-ának és ezzel összefüggésben az Ör.-nek a megsemmisítésére irányuló indítványt ebben a részében elutasította.

#### IV.

1. Az indítványozó szerint az Étv. 25. §-a azért is ellentétes az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével, mert „nem tisztázza megnyugtatóan, félreérthetetlenül azon ingatlanok körét,

melyekre az elővásárlási jog bejegyezhető”. Ezért ezen az alapon is kérte a támadott szabály megsemmisítését.

Az indítvány ebben a részében is megalapozatlan.

2. a) Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság jogállam. A jogállam elvét értelmezve az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ezen elv tartalmának lényeges része a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig többek között azt is jelenti, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók legyenek [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban a jogszabály világossága nem jelenti azt, hogy a minden konkrét esetre szóló meghatározások szerepelnek a jogi rendelkezésekben. A jogszabály megfogalmazása általános, és a jogalkalmazás feladata az elvont meghatározásnak az egyedi esetre való vonatkoztatása (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.). Alkotmányellenesség áll fenn azonban akkor, ha a jogszabály a megfogalmazás bizonytalansága miatt önkényes jogértelmezésre vezethet [54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 747.].

b) Az Étv. 25. §-ának (1) bekezdése nem sorolja fel az ország összes településén azokat az ingatlanokat, amelyekre a települési önkormányzatoknak elővásárlási joga van, hanem csak általában mondja ki ennek a jogintézménynek az igénybevételére vonatkozó lehetőséget. Az Étv. szabálya alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének feladata az, hogy a településszerkezeti koncepciót kidolgoztassa és határozattal elfogadja [Étv. 7. §-a (3) bekezdésének b) pontja], továbbá, hogy a helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet kidolgoztassa és rendelettel megállapítsa [Étv. 7. §-a (3) bekezdésének c) pontja]. A településszerkezeti terv a település közigazgatási területére készül és szöveges, valamint rajzi munkarészekből áll; e munkarészek a képviselő-testület határozatának mellékletei [Étv. 11. §-ának (1) bekezdése].

A településszerkezeti terv alapján az önkormányzat rendelete konkrétan meghatározza, hogy melyek azok a telkek, amelyekre az elővásárlási jog kiterjed és milyen célokat szolgál az Étv. alapján megállapított elővásárlási jog [Étv. 25. §-ának (2) bekezdése]. Ilyen körülmények között nem áll fenn tehát bizonytalanság abban a tekintetben, hogy melyek azok a telkek, amelyekre az elővásárlási jog érvényesíthető.

c) Az Étv. fenti szabályai alapján keletkezett az Ör., amelynek 1. § (2) bekezdése szerint az 1. sz. melléklet jelöli meg a településrendezési célokat, az 1. § (7) bekezdése pedig kimondja, hogy a 2. sz. melléklet tételesen megjelöli azokat az ingatlanokat, amelyekre az önkormányzat elővásárlási joga fennáll. Az Ör. alapján sincs tehát bizonytalanság abban a tekintetben, hogy melyek azok az ingatlanok, amelyekre az elővásárlási jog vonatkozik.

d) Az Étv. és az Ör. idézett szabályai alapján megállapítható, hogy a támadott jogszabály egyértelmű rendelkezést tartalmaz arról, hogy milyen ingatlanokra vonatkozik az elővásárlási jog. Az indítványozó által támadott jogszabály nem sérti tehát az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésnek az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésével való ellentétére alapított megsemmisítési indítványt ebben a részében elutasította.

## V.

1. Az indítványozó azon az alapon is alkotmányellenesnek tartotta az Étv. támadott szabályát, mert az nem biztosítja a jogorvoslati lehetőséget. Kifejtette, nem az elővásárlási jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését tartja jogsértőnek, hanem azt, hogy a települési önkormányzat

közyűlésének rendelete „megkérdezésem nélkül, fellebbezési lehetőség megvonásával elvégeztette az elővásárlási jog bejegyeztetését s így érdemi fellebbezési jogomtól megfosztott”.

Az indítvány ebben a részében megalapozott.

2. Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése szerint bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen áll fenn a jogorvoslat joga. A jelen esetben azonban nem bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésről van szó, hanem települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletéről, azaz jogszabályról.

Az Alkotmánybíróság az építésügyről szóló 1964. évi III. törvénynek - az Étv. 25. §-ában meghatározott rendelkezéseket nem tartalmazó - a szabályai alapján megalkotott önkormányzat képviselő-testületi rendelet vizsgálata alapján 1994-ben kimondta, hogy alkotmányellenes az a szabályozás, amely „az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat lehetőségét” [6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65, 67.]. A 45/1997. (IX. 19.) AB határozat azt állapította meg, hogy alkotmányellenes az a szabályozási mód, amelynél több egyedi döntés összefoglalása jogszabályi, törvényi rendelkezés formájában jelenik meg, és ezzel kizárja a bírósági felülvizsgálatot, sérti a jogorvoslat lehetőségét (ABH 1997, 311, 318.).

Az 53/2002. (XI. 28.) AB határozat rendelkező részében mondta ki, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a törvényi rendelkezés alapján védett természeti területek egyedi meghatározása során nem biztosított önálló jogorvoslatot. A határozat indokolása rámutatott, hogy a tulajdonjog korlátozásának az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésével kapcsolatos jogorvoslati lehetőség nem pótolhatja a jogszabályi formában történő védett területté nyilvánítással okozott sérelem bírósági felülvizsgálatát; „a védett természeti területek egyedi megjelölésére vonatkozó döntésről alakisági követelményeknek megfelelő, önálló határozatba foglalt és elkülönített döntés” hiányában nincs érdemi jogorvoslati lehetőség (ABH 2002, 327, 335.). Ugyanezt az elvet érvényesítette a 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, amely a fokozottan védett természeti területté nyilvánításnál a jogszabályban - egyedi közigazgatási határozat nélkül - kimondott tulajdonjog-korlátozás tekintetében állapította meg az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jognak a megsértésével járó alkotmányellenes helyzetet (ABK 2006. július).

Az Étv. 25. §-ának (2) bekezdése alapján nem kerül sor olyan közigazgatási határozat meghozatalára, amellyel szemben jogorvoslattal lehetne élni, hanem a települési önkormányzat rendelete határozza meg, melyek azok a telkek, amelyekre a megjelölt településrendezési cél megvalósítása érdekében elővásárlási jog keletkezik. A jogorvoslatra lehetőséget nem biztosító megoldás sérti az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította az Étv. 25. §-a (2) bekezdésének és az ennek alapján megalkotott Ör.-nek az alkotmányellenességét.

A jogorvoslat lehetőségét nem biztosító jogszabály alkotmányellenessé nyilvánítása összhangban áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2004. december 15-én elfogadott (2004) 20 számú ajánlásával.

Az Étv. 25. §-ának (2) bekezdésével kapcsolatban áll a 25. § többi bekezdése is, amely az önkormányzat elővásárlási jogáról tartalmaz szabályokat. Ezek tartalma - az indítványban foglaltakat vizsgálva - nem ütközik az Alkotmány szabályaiba. Ezért az Alkotmánybíróság - a (2) bekezdéssel fennálló kapcsolat ellenére - nem állapította meg a többi bekezdés alkotmányellenességét. A jogalkotó feladata, hogy a (2) bekezdés megsemmisítése miatt

szükségessé váló új szabályozás keretében felülvizsgálja a 25. § egészét és a megfelelő változtatást elvégezze.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ának (1) bekezdése szerint azt a jogszabályt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététel napjától nem lehet alkalmazni. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően határozott az Étv. 25. §-a (2) bekezdésének és az Ör.-nek a megsemmisítéséről.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Erdei Árpád s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kukorelli István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

### ***Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye***

Nem értek egyet azzal, hogy a határozat az Étv. 25. § (2) bekezdését alkotmányellenessé nyilvánítja a jogorvoslathoz való alapvető jog sérelme miatt.

Az Étv. 25. § (2) bekezdése arra ad felhatalmazást, hogy az önkormányzat jogszabályban állapítson meg elővásárlási jogot - a településszerkezeti tervben rögzített közérdekű célok megvalósítása érdekében. Ez a felhatalmazás a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 685. § a) pontjával összhangban van, eszerint a Ptk. alkalmazásában jogszabály a törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között az önkormányzati rendelet is. [Törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság jogosult, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján, a közigazgatási hivatal vezetőjének kezdeményezésére.]

Jogszabályon alapuló elővásárlási jogot, miként az a többségi határozatban is szerepel, az Alkotmánybíróság számos határozatban vizsgált.

A 18/1992. (III. 30.) AB határozat (ABH 1992, 110, 112.) szerint az elővásárlási jognak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben kétségtől a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozása. A határozat azt is megállapítja, hogy az elővásárlási jog nem korlátozza a tulajdonos rendelkezési szabadságát abból a szempontból, hogy a tulajdonos szabadon alakítsa ki: milyen tartalommal és milyen feltételekkel kívánja azt gyakorolni. A korlátozás kizárólag vevőválasztási szabadságát érinti, feltéve, hogy az elővásárlásra jogosult a vevővel azonos tartalommal és feltételekkel kész vele szerződést kötni. A határozat értelmében



sem a vevő, sem az eladó tekintetében a korlátozás nem az érinthetetlen lényegre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a tanya és a föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén a mezőgazdasági nagyüzemnek biztosított elővásárlási jog nem sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdését, 13. § (1) bekezdését, illetve a 8. § (2) bekezdésében megfogalmazott tilalmat.

Az Alkotmánybíróság 15/1993. (III. 12.) AB határozata (ABH 1993, 112.) elutasította azt az indítványt, amely az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény 9. §-át azért támadta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 70/A. §-a sérelmére hivatkozva, mert az a volt tulajdonost tulajdonának értékesítése során megillető elővételi jog alól kivonta azt az esetet, ha az önkormányzat, illetve az állam tulajdonában álló bérlakást az abban bent lakó bérlő vásárolja meg (ABH 1993, 112, 127.).

A 41/1995. (VI. 17.) AB határozat elutasította a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény 30. § (2) bekezdését támadó indítványt. A határozat szerint a tulajdonhoz való jogot nem sérti az, hogy a törvény a hegyközség tagjának a szomszédos földrészletre elővásárlási és előhaszonbérleti jogot biztosít (ABH 1995, 175, 180-182.).

A 7/2006. (II. 22.) AB határozat elutasította a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 10. § (1) bekezdését és a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 8. § (1) bekezdését támadó indítványt. A Termőföldtörvény szabálya az elővásárlási jog sorrendjét állapítja meg, a Földalaptörvényé az állam számára elővásárlási jogot biztosít. A határozat szerint a támadott szabályok nem korlátozzák aránytalanul a szerződési szabadságot és a tulajdonhoz való jogot. Ez a döntés tartalmazza azt is, hogy „az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmányosértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon” (ABK 2006. február, 105, 113.).

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 16. § g) pontja értelmében az elővásárlási jog - ideértve a jogszabályon alapuló elővásárlási jogot - az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető, de ez nem kötelező.

Az Inytv. végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (Vhr.) 75. § (1) bekezdése értelmében, ha az ingatlanra elővásárlási jog van bejegyezve, vagy a nyilvántartás adataiból megállapítható, hogy jogszabályon alapuló elővásárlási jog áll fenn, és a tulajdonjog bejegyzését vétel jogcímén nem az elővásárlási jog jogosultja javára kérik, csatolni kell a jogosult nyilatkozatát arról, hogy az elővásárlás jogával nem kíván élni.

Jogszabályon alapuló elővásárlási jog alkotmányellenességét az Alkotmány 13. § (1) bekezdése vagy a 9. § (1) bekezdése sérelme alapján lehetne megállapítani. Jogszabályon alapuló elővásárlási jognak a tulajdonjogot vagy a piacgazdaság lényegi elemének és önálló alkotmányos jognak tekintett szerződési szabadságot sértő voltát az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése értelmében egyedül az Alkotmánybíróság vizsgálhatja. A jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából a tulajdonjog az a jog, amelynek sérelmére elvileg hivatkozhatnának az érintett tulajdonosok, ha jogorvoslat (rendes bírói út) lenne kezdeményezhető.

Megjegyzést érdemel, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében biztosított, a javak békés élvezetéhez való jog az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata értelmében nem sérül önmagában még attól sem, ha az ingatlanra kisajátítási határozatot hoztak anélkül, hogy a kisajátításra sor került volna. A javak békés élvezetéhez való jogot az sérti, ha a tulajdonjog lényegi részén esik csorba (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52).

Egyetértek a többségi határozatnak azzal a megállapításával, hogy az Étv. 25. §-a nem ellentétes az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével. Az Étv. 25. § (2) bekezdésén alapuló elővásárlási jog nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére vagy a szerződési szabadság ellehetetlenítésére. Nincs tehát olyan jog, amelynek sérelmét eséllyel lehetne állítani jogorvoslati

eljárásban, amelynek sérelmét a jogorvoslati fórum vizsgálhatná. Ebből viszont az is következik, hogy nem lett volna helye az Étv. 25. § (2) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánításának a jogorvoslathoz való jog sérelme miatt.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró