

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3042/2021. (II. 19.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 92/B. § c) pontja, illetve a 92/C. § (1) bekezdés „[a] felülvizsgálati eljárásban, a 92/B. § a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén a kulturális örökség védelméért felelős miniszter a korábbi döntést visszavonja” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria mint a felülvizsgálati bíróság tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte Kfv.II.37.112/2020/8. szám alatt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kultv.) 92/B–92/F. §-ai és törvényi indoklásuk alaptörvény-ellenességének megállapítása, valamint a Kultv. 92/B–92/F. §-ai megsemmisítése, továbbá az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő és általános alkalmazásuk kizárása iránt.
- [2] 2. A felfüggesztésre került alapügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványra okot adó ügy felperese (a továbbiakban: felperes vagy igénylő) 2017. december 20. napján egy szekszárdi múzeumnál összesen 9 db műtárgyra visszaadási kérelmet terjesztett elő. Az alapügy alperese, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, mint a Kormány kulturális örökség védelméért felelős tagja (a továbbiakban: alperes vagy miniszter) – a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.) alapján – a 2018. május 8. napján kelt, TÜF/229 (2018) ügyiratszámú döntésével (a továbbiakban: tulajdonosi döntés) 3 db műtárgy vonatkozásában megállapította, hogy a múzeumban őrzött, kiadni kért vagyontárgyak esetében az állami tulajdonjog fennállása kétséget kizáróan nem bizonyítható. Előírta, hogy a vagyontárgyak igénylő részére történő kiadásáról az R1. 5. § (1) bekezdése szerinti eljárásban a múzeum haladéktalanul köteles intézkedni, amennyiben a felperes az 5. § (1) bekezdés b) vagy c) pontja szerinti feltételek valamelyikének fennállását igazolja. Az R1. 4. § (5) bekezdésének megfelelően a tulajdonosi döntés rögzítette, hogy az nem jelenti a tulajdonjogi igény eldöntését. Három műtárgyat a múzeum az igénylőnek kiadott, amelyek azóta is az ő birtokában vannak.
- [4] 2.2. 2019. július 16. napján hatályba lépett az egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.), amelynek 18. §-a új címet illesztett a Kultv.-be a „Kulturális javak visszaadására irányuló eljárás”-ról. A Kultv. módosítással beépített 92/B–92/F. §-ai lehetővé tették a miniszter számára az R1. alapján kibocsátott tulajdonosi döntések felülvizsgálatát, azok visszavonását azzal, hogy a bejelentett igényekről megismételt eljárásban kell dönten.
- [5] Az R1.-et a 2019. február 26. napján hatályba lépő, a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal

összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) hatályon kívül helyezte. A Kultv. Módtv. által beiktatott részei a megismételt eljárásokra is az R2.-t rendeli alkalmazni. Az R2. illeszkedik a Módtv. azon koncepciójához, hogy a vagyontárgyat kiadni csak olyan igénylőnek lehet, aki kétséget kizáróan bizonyítja tulajdonjogát. Az erről szóló döntést a miniszter hatáskörébe utalja.

- [6] 2.3. A miniszter – hivatalból eljárva – a 2019. július 17. napján kelt, MHF/26/2/2019. számú határozatával a tulajdonosi döntést a Kultv. 92/B. § c) pontjára és 92/C. § (1) bekezdésére hivatkozva visszavonta.
- [7] A visszavonásra a határozat indokolása szerint azért került sor, mert a vagyontárgyak kiadására irányuló (eredeti) eljárást nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai szerint folytatták le. Ez a miniszteri értelmezés szerint a Kultv. 92/B. § c) pontja alá sorolható olyan tény, lényeges körülmény, amely a felülvizsgálatot megalapozza, mivel a Ket. alkalmazása a döntést érdemben befolyásolhatta volna.
- [8] 2.4. A visszavonó határozattal szemben az igénylő keresettel élt. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.K.32.961/2019/16. számú ítéletével a visszavonó határozatot új eljárásra kötelezés nélkül megsemmisítette. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint a Kultv. 92/B. § c) pontjában rögzített feltételek nem álltak fenn, ezért a visszavonó határozat jogsértő volt.
- [9] 2.5. A jogerős ítélettel szemben a miniszter felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, kérve a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását. A felülvizsgálati kérelem szerint a jogerős ítélet jogsértő, mert a visszavonó határozatot tévesen nem tekintette járulékos jellegűnek. Álláspontja szerint ugyanis a közigazgatási perben jogvita tárgyát képező határozathozatalt követően kell majd a Kultv. 92/C. §-a szerint dönteni arról, hogy a visszaadás feltételei fennállnak-e vagy sem. Másodsorban az elsőfokú bíróság indokolási kötelezettségének megsértésére, harmadsorban a jogerős ítéletnek a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelmére vonatkozó részének jogellenességére hivatkozott.
- [10] Az igénylő a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős döntés hatályában való fenntartására kérte a Kúriát. Véleménye szerint a visszavonó határozat nem volt járulékos jellegű, mert a visszavonó határozat elvállalja a felülvizsgálati eljárást lezáró érdemi döntéstől. Álláspontja szerint a jogerős ítélet nem sértette meg a határozatokkal szemben támasztott indokolási kötelezettséget. Kiemelte azt is, hogy a Kultv. vonatkozó részének szabályozási koncepciója élesen elkülöníti egymástól a tulajdonosi döntés visszavonására irányuló eljárást és a megismételt eljárást, amely értelmezése szerint a visszavonó határozat érdemi jellege mellett szól.
- [11] 3. Az indítvány szerint a Kultv. 92/B–92/F. §-ai ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és ezzel összefüggésben a XXIV. cikk (1) bekezdésével, a C) cikk (1) bekezdésével, a XIII. cikk (1) bekezdésével és ezzel összefüggésben a XV. cikk (1) bekezdésével, az I. cikk (3) bekezdésével, valamint az e rendelkezésekhez tartozó indokolás vonatkozásában is a T) cikk (1)–(3) bekezdésével, illetve a 24. cikk (1) bekezdésével.
- [12] 3.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Kultv. 92/B. és 92/C. §-ai azért ütköznek a jogbiztonság absztrakt követelményén keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, mert úgy teszik lehetővé egy eredetileg az állam mint a tulajdonosi jogkör gyakorlója részéről hozott döntés visszavonását, hogy utóbb jogértelmezéssel hatóságivá minősítik ezen aktusát. Így valójában a nyilatkozat visszavonása nem a visszavonás hatósági eljárásjogi fogalmának felel meg, hanem az állam a korábbi tulajdonosi döntéshez képest egy új közhatalmi döntést hoz. Ezzel kapcsolatban az indítvány a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1:6. §-ban foglalt, a polgári jogviták polgári bíróság előtti érvényesíthetőségének alapelveinek teljesülését is kizártnak látja.
- [13] A kezdeményezés az Alaptörvény jogállamiság-klauzulát tartalmazó B) cikk (1) bekezdésének sérelmét a normavilágosság hiányával összefüggésben is felvetette, amely szerint a jogalkalmazó előtt nem világos, hogy közigazgatási vagy magánjogi szabályozással találkoz-e, s így melyik jogágra jellemző elveket kell figyelembe vennie.
- [14] A jogbiztonság sérelmének harmadik aspektusaként az indítvány a visszaható hatály sérelmére hivatkozott: értelmezése szerint ugyanis a Kultv. 92/B. § és 92/C. §-ban szabályozott megoldás, így a döntés visszavonása és a megismételt eljárás szabályai hátrányosabb jogi helyzetbe hozták az igénylőt, mint azok hatálybalépése előtt volt. A visszavonó határozat lehetőséget teremt arra, hogy az igénylőtől a számára tulajdoni döntéssel

kiadott vagyontárgyakat az állam visszavegye, azaz az igénylőt birtokosi pozíciójától megfossszák. A megismételt eljárásban a felperes jogi pozíciója jelentős mértékben válna terhesebbé az időközben megváltozott jogszabályi háttérre figyelemmel.

- [15] 3.2. Az indítvány a jogbiztonsággal összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét is állította. Az indítványozó szerint ugyanis a Kultv. 92/B. §-a és a 92/C. § (1) bekezdése ellentétes az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 120. § (1) bekezdésével, mivel úgy állapít meg eltérő időtartamot a hatósági döntés visszavonására, hogy arra az Ákr. nem biztosít lehetőséget és a Kultv. szerinti hatósági eljárást nem szabályozza a kivett eljárások között sem. A kezdeményezés szerint az Ákr. 120. § (1) bekezdésében foglalt garanciális eljárási szabálytól eltérés súlyos jogbizonytalanságot idéz elő, hiszen egy Ákr. hatálya alá tartozó hatósági ügyben az Ákr. felhatalmazása hiányában állapít meg eltérő szabályt. Különösen súlyosnak ítéli az indítványozó ezt a kollíziót, mivel az Ákr. 120. § (1) bekezdése az ügyféli jogok védelme és a döntések véglegessége érdekében legfeljebb egy éven belül engedélyezi a jogsértő döntések visszavonását, amely korlát az Alaptörvényben is foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapvető jog részeleme.
- [16] Ugyancsak normakollízió áll fenn az indítványozó szerint a Kultv. 92/D. § d) pontja és az Ákr. 123. § (2) bekezdésének a) pontja között az Ákr. 8. §-ra tekintettel. A Kultv. 92/D. § d) pontja úgy zárja ki az Ákr. 123. § (2) bekezdés a) pontjának alkalmazását, hogy arra sem az Ákr. 8. § (1) bekezdése (nem kivett eljárás), sem az Ákr. 8. § (2) bekezdése szerint az Ákr. maga nem biztosít lehetőséget. Az, hogy az Ákr. 123. §-ban szabályozott semmisségi okoktól úgy tér el a Kultv., hogy erre felhatalmazást az Ákr. nem ad, ezáltal a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jogot és az Ákr. 2. § és 6. §-ban foglalt alapelveket, a jogszerűséget és a bizalmi elvet is sérti.
- [17] 3.3. Az Alaptörvény hatalommegosztás elvét kimondó, C) cikk (1) bekezdésével ellentétes az indítványozó szerint az, hogy a Módtv. szerinti szabályozásban a tulajdoni igényvel fellépő állam gyakorlatilag maga dönt polgári jogi kérdésekben a saját ügyében. A kezdeményezés szerint ez felveti annak a kérdését, hogy egy jogállamban hol van az a határ, hogy az állam az alapvetően magánjogi jogvitát hatósági ügyé minősítsen. Az indítvány értelmezésében ez a magánszféra teljes közjogiasításához, így a polgári jogállam alapjainak megkérdőjelezéséhez vezethet.
- [18] Ugyancsak a C) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek véli az indítványozó azt, hogy a szabályozás az alapvető vagyoni viszonyokhoz kapcsolódó jogvitákat a civilisztikai bíróságok hatásköréből a végrehajtó hatalomhoz telepítette át.
- [19] 3.4. Az Alaptörvény tulajdonhoz való jogot biztosító XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét azzal indokolja a kezdeményezés, hogy a tulajdonosi döntés visszavonására lehetőséget teremtő jogi szabályozás utat nyit arra, hogy az állam – megfelelően igazolt közérdek nélkül – behatoljon a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába.
- [20] Ezen túlmenően a tulajdonhoz való jog sérelmét csak a XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabály relációjában vetette fel az indítvány, mivel a Kultv. felülvizsgálni indítványozott szakaszai a tulajdonhoz való jogot korlátozzák visszamenőlegesen, azonban csak egy szűk körben, a 2014 és 2019 között hozott restitúciós döntések esetén. A szabályozás ezen eleme, azaz, hogy a tulajdonosi döntéseknek csupán egy szeletét vonja a felülvizsgálható és visszavonható döntések körébe, nem felel meg az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének, mivel nem biztosítja a tulajdonhoz való jog diszkriminációmentes intézményi kereteit.
- [21] Az időbeli korlátokon kívül a diszkriminációmentes tulajdonhoz való jog sérelmét veti fel a kezdeményezés szerint a támadott rendelkezések nyomán kialakított igényérvényesítési mechanizmus is, amely lehetőséget teremt az államnak arra, hogy polgári jogi igényét közigazgatási úton érvényesítse, míg a magánfelek közti jogviták, vagy ha a magánfélnek van az állammal szemben tulajdonjogi igénye, a polgári bíróságra tartoznak.
- [22] 3.5. Az indítványozó az Alaptörvény általános alapjogvédelmi tesztet tartalmazó I. cikk (3) bekezdésének sérelmét a Módtv. indokolásával összefüggésben állította: az abban szereplő azon alkotmányossági tesztel szemben úgy foglalt állást, hogy a tulajdonjog korlátozását nem teszi önmagában alaptörvény-konformmá az, ha az alapjog-korlátozás legitim célja vonatkozásában az Alaptörvény P) cikkből levezethető közérdekre – nevezetesen az örökségvédelemre – hivatkozik a jogalkotó. Maga az indítvány is utal azonban arra, hogy a tulajdonhoz való

jog korlátozásának alaptörvénnyel való összhangja a közérdekűségi tesztet alkalmazza. Ezzel összefüggésben arra mutat rá, hogy nem elegendő az elvont közérdekre hivatkozás a korlátozás jogszerűségének alátámasztására. Az alkotmánybírói gyakorlaton nyugvó általános megállapítást azonban nem konkretizálta az alapügyben alkalmazandó szabályozásra.

- [23] 3.6. Az indítványozó szerint a Módtv. indokolása ellentétes az Alaptörvény jogszabályokat definiáló T) cikk (1)–(3) bekezdéseivel, valamint az Alkotmánybíróság rendeltetését meghatározó 24. cikk (1) bekezdésével.
- [24] A kezdeményezés szerint az Alaptörvény 28. cikk alapján, a bíróságra kötelező jogértelmezési szabály miatt a törvényi indokolás alaptörvény-ellenességének megállapítása kezdeményezhető az Alkotmánybíróság előtt, függetlenül attól, hogy az az Alaptörvény T) cikk szerint a törvényi indokolás nem jogszabály, és a jogszabályok indokolásának felülvizsgálatának lehetősége sem az Alaptörvényben, sem az Abtv.-ben nem jelenik meg tételesen. Álláspontja szerint azonban az Alkotmánybíróság a 24. cikk (1) bekezdésében foglalt szerepében eljárva analógia alkalmazása útján a jogszabály indokolásának alaptörvény-ellenességét kimondhatja. Az indítványozó szerint az Alaptörvény hetedik módosítása óta a 28. cikk szerint a bírósági jogértelmezés során kötelező figyelembe venni a jogalkotó szándékát, amelynek elsődleges megismerési forrása az Alaptörvény szerint a jogalkotói indokolás. A jogalkotói indokolás az indítványozói érvelés szerint hasonlóan kötelező jellegű a bíróságokra nézve, mint a jogegységi határozatok. Az Abtv. hatálybalépése előtt – így kifejezett jogszabályi felhatalmazás hiányában – is vállalkozott az Alkotmánybíróság arra, hogy a jogegységi határozatok alkotmányossági kontrollját elvégezze [42/2005. (XI. 14.) AB határozat]. Ez az indítvány szerint kellő alapot ad arra, hogy az Alkotmánybíróság jogszabályi indokolások vizsgálatára is kiterjessze a hatáskörét.
- [25] Az indítvány rámutat, hogy az indokolás csak a jogalkotó céljára hivatkozhat, és a megfogalmazás nem lehet normatív tartalmú. Amennyiben normatív tartalmú, akkor normaként viselkedik, és már csak ez okból is alaptörvény-ellenes, az Alaptörvény T) cikk (1)–(3) bekezdésébe ütközik.
- [26] A konkrét ügyben az indítványozó szerint azzal sértette meg a jogalkotó az indokolás tartalmára vonatkozó, fenti értelmezése szerinti korlátot (normatív tartalom tilalma), hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti arányossági teszt eredményét a Módtv. indoklásába foglalta.
- [27] 3.7. Az indítványozó kiemelte, hogy a felülvizsgálni kért jogszabály a Kultv. 92/B. § és 92/C. § (1) bekezdése, a 92/D. § d) pontja, továbbá a Módtv. 18. §-a által ezen szakaszokhoz fűzött törvényi indokolás. A szoros tartalmi összefüggés miatt azonban kérte a Kultv. 92/C. § (2) bekezdésének, 92/D. § b)–c) pontjai és a 92/E. §–92/F. §-ben foglalt rendelkezések megsemmisítését is.
- [28] 4. A miniszter – aki egyúttal az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezéseket beiktató törvényjavaslat előterjesztője is volt – az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az ügygel kapcsolatos álláspontjáról. Levelének mellékleteként megküldte az R1. alapján kibocsátott tulajdonosi nyilatkozatok másolatát, egy összeállítást a restitúciós ügyekkel érintett kiemelt kulturális értékkel rendelkező műtárgyakról, valamint a visszavonó határozatokkal szemben kezdeményezett jogorvoslatok során hozott bírósági határozatok másolatát. A miniszteri *amicus curiae* áttekintette a szabályozási környezet – így a Kultv., az R1. és az R2. – változását, valamint tételesen cáfolta az indítványban megjelölt alaptörvény-sértések fennállását.

II.

- [29] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

„T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

(4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[30] 2. A Kultv. érintett rendelkezései:

„92/B. § A kulturális örökség védelméért felelős miniszter a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet alapján hozott döntéseket – kivéve, ha az ügyben jogerős bírósági döntés született – a döntés meghozatalát követő 5 éven belül legfeljebb egy ízben felülvizsgálhatja, az alábbi esetekben:

- a) több igénylő terjesztett elő igényt, azonban nem minden igénylő igényét bírálták el, vagy a döntés nem minden igénylőre tartalmaz rendelkezést,
- b) a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról rendelkező döntés meghozatalát követően a vagyontárgyra 2019. február 25. napjáig új igénylő jelentette be az igényét, vagy
- c) a döntés meghozatalát követően olyan, az ügy elbírálása szempontjából lényeges körülmény, adat, bizonyíték merült fel, amelyet a korábbi eljárásban nem bíráltak el és elbírálása esetén a döntést érdemben befolyásolhatta volna.”

„92/C. § (1) A felülvizsgálati eljárásban, a 92/B. § a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén a kulturális örökség védelméért felelős miniszter a korábbi döntést visszavonja, és a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályaon kívül helyezéséről és azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet alapján megismételt eljárásban dönt az igénylő kérelméről. A felülvizsgálati eljárásban a kulturális örökség

védelméért felelős miniszter elrendelheti a még ki nem adott vagyontárgy közgyűjteményben történő további őrzését, valamint a birtokba vett vagyontárgynak a korábbi igénylőtől történő visszavételéről is rendelkezhet.

(2) A felülvizsgálati eljárás hivatalból indul. A felülvizsgálati eljárásban a kulturális örökség védelméért felelős miniszter rendelkezhet a vagyontárgynak az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 107. §-ában meghatározott biztosítási intézkedésként történő zár alá vételéről, lefoglalásáról.”

„92/D. § A kulturális örökség védelméért felelős miniszter által kezdeményezett felülvizsgálati eljárásban az Ákr. rendelkezéseit a következő eltérésekkel kell alkalmazni:

- a) az eljárásban szakértőként a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-t kell kirendelni,
- b) az ügyintézési határidő 180 nap,
- c) az ügyfél nyilatkozatával nem pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, és
- d) nem alkalmazható az Ákr. 123. § (2) bekezdés a) pontja.”

„92/E. § A felülvizsgálat esetén a 4/A. §-ban foglalt alapelv figyelembevételével kell eljárni. E törvény rendelkezéseit kell alkalmazni a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet alapján folyamatban levő és megismételt eljárásokban.”

„92/F. § (1) A kulturális örökség védelméért felelős miniszternek a 92/C. § alapján hozott döntését a bíróság nem változtathatja meg.

(2) A kulturális örökség védelméért felelős miniszternek e törvény, valamint a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet alapján hozott döntésével szemben kezdeményezett közigazgatási perben a bíróság a döntést nem változtathatja meg.”

III.

- [31] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [32] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [33] 2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjának, az Abtv. 25. § (1) bekezdésében és az 52. § (1b) bekezdésében foglaltaknak csak részben tesz eleget.
- [34] 2.1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll hatáskörében eljárva jogszabály alaptörvény-ellenességét vizsgálhatja meg. Az Abtv. 37. § (2) bekezdése az e hatáskör tárgyát képező jogforrások körét kiterjeszti a közjogi szervezetszabályozó eszközökre és az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése szerinti jogegységi határozatokra.
- [35] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy jogszabályok jogalkotói indokolásának vizsgálatára sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem biztosít lehetőséget. Erre tekintettel az indítványnak a Módtv. 18. §-hoz tartozó indokolásának alkotmányossági kontrolljára irányuló elemei érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

- [36] 2.2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye.” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}
- [37] 2.2.1. Az Alkotmánybíróság – abból a célból, hogy meggyőződjön a hatáskörébe tartozó, tehát az alapügyben ténylegesen alkalmazandó jogszabályi rendelkezések köréről – áttekintette a Kultv. indítvánnyal támadott részei által kialakított szabályozási koncepciót, eljárásrendet, s ennek alapján az alábbi sajátosságokra mutat rá.
- [38] A Kultv. 92/B–92/F. §-ai által létrehozott, a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás két, egymástól elkülönülő szakaszra osztott: az első szakasz a tulajdonosi döntés visszavonását jelenti, a második pedig a megismételt eljárást, melynek keretében az új, hatósági döntés megszületik az igénylő kérelméről. A két szakasz közti kapcsolatot a Kultv. 92/C. § (1) bekezdés első mondata teremti meg, kimondva, hogy „[a] felülvizsgálati eljárásban, a 92/B. § a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén a kulturális örökség védelméért felelős miniszter a korábbi döntést visszavonja, és a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet alapján megismételt eljárásban dönt az igénylő kérelméről”.
- [39] A Kultv. 92/C. § (1) bekezdés első mondata tehát a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás első szakaszát felülvizsgálati, míg utóbbit megismételt eljárásnak nevezi. A Kultv. többi, indítvánnyal támadott rendelkezésének vizsgálata ezt a következtetést árnyalja. Ennek oka az, hogy az első és második szakaszt egyértelműen felölölő címben megjelölt elnevezés – a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás – nem köszön vissza a cím egyetlen szabályában sem. A jogalkotó ehelyett a felülvizsgálati eljárás fordulatot használja a két eljárási szak együttes elnevezésére is.
- [40] A „felülvizsgálati eljárás” kifejezés ekképpen egy tágabb – a kulturális javak visszaadására irányuló eljárással azonos tartalmú – és egy szűkebb – kizárólag a tulajdonosi nyilatkozat visszavonására irányuló eljárást magában foglaló – értelemben szerepel a Kultv.-ben. Figyelemmel arra, hogy a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás egészére – főszabályként – az Ákr. rendelkezései az irányadók, kiemelendő, hogy a jogalkotó a visszavonó döntés formájaként határozatot és nem végzést intézményesített, s azzal szemben biztosította az önálló jogorvoslat lehetőségét. A visszavonó határozat tehát ennek nyomán nyilvánvalóan egy eljárási szakasz lezárását jelenti. Összeségében megállapítható, hogy a megismételt eljárás a szűkebb értelemben vett felülvizsgálati eljárást, a nyilatkozat visszavonását követően indul, de attól egyértelműen elkülönül. Az alapügy tárgyát képező határozat az első szakasz lezárását jelenti, ez képezi a jogvita tárgyát, ezért rögzíthető, hogy a jelen ügyben a Kultv. azon rendelkezéseinek vizsgálatára kerülhet sor, amelyek az első fázishoz kapcsolódnak.
- [41] 2.2.2. Az előző pontban kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a perben nem merült fel a Kultv. 92/C. § (2) bekezdésének, 92/D. § b)–c) pontjai és a 92/E. §, valamint 92/F. §-ben foglalt rendelkezések alkalmazása, és az indítványozó nem adott elő indokolást azok jelen ügyben való alkalmazandóságával kapcsolatban. A kezdeményezés e rendelkezések megsemmisítését csak a Kultv. 92/B. § és 92/C. § (1) bekezdése, illetve a 92/D. § d) pontjával fennálló összefüggésre tekintettel látja indokoltnak. A III/2.2. pontban (Indokolás [36]) írtakra tekintettel a Kultv. 92/C. § (2) bekezdésének, 92/D. § b)–c) pontjai és a 92/E–92/F. §-ainak érdemi alkotmányossági vizsgálatára nem kerülhet sor.
- [42] Az alapügy vonatkozásában az Alkotmánybíróság hangsúlyozza egyfelől azt, hogy a felülvizsgálatai eljárás megindításának okaként a Kultv. 92/B. §-ban szereplő három feltétel közül csak az egyiket, a c) pontban foglaltat jelölte meg a miniszter, ezért a 92/B. §-nak kizárólag a c) pontja minősülhet az alapügyben alkalmazott

jogszabályi rendelkezésnek. Ekképpen e szakaszból az Alkotmánybíróság előtti érdemi eljárásnak csak az lehet a tárgya.

- [43] Másfelől rámutat arra is az Alkotmánybíróság, hogy az alapügy tárgya a visszavonó határozat jogszerűségének vizsgálata. A megismételt eljárásra, illetve az annak nyomán az igénylő kérelméről szóló döntésre nem terjed ki a felfüggesztett bírósági eljárás. Ekképpen az alapügyben kizárólag azon rendelkezései alkalmazandók a Kultv.-nek, amelyek a szűkebb értelemben vett felülvizsgálati (az első) szakaszhoz tartoznak, a tulajdonosi döntés visszavonásával kapcsolatosak.
- [44] A Kultv. 92/B. § c) pontja az alapügyben való alkalmazandósággal kapcsolatos követelményének kétséget kizáróan megfelel. A 92/C. § (1) bekezdése azonban vegyesen tartalmaz a két eljárási szakaszra vonatkozó rendelkezéseket.
- [45] A Kultv. 92/C. § (1) bekezdés második mondatát, amely a még ki nem adott vagyontárgy közgyűjteményben történő további őrzését – azaz ki nem adását –, illetve a már kiadott vagyontárgy igénylőtől való visszavételét teszi lehetővé, az alapügyben nem alkalmazhatja a bíróság, mert a visszavonó határozat ezzel a rendelkezéssel nincs összefüggésben, ennek alkalmazására csak a megismételt eljárásban kerülhetne sor. Az indítvány is rögzíti, hogy a jogvita tárgyát képező vagyontárgyak az igénylő birtokában vannak.
- [46] A fentiek fényében a Kultv. 92/C. § (1) bekezdésének csak az alábbi szövegrésze alkalmas érdemi felülvizsgálatra: „A felülvizsgálati eljárásban, a 92/B. § a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén a kulturális örökség védelméért felelős miniszter a korábbi döntést visszavonja.”
- [47] A Kultv. 92/D. § d) pontja a szakasz szövegezése szerint a felülvizsgálati eljárásra vonatkozik, a fentebb kifejtettek miatt azonban szükséges vizsgálni azt, hogy a szűkebb vagy tágabb értelemben vett felülvizsgálati eljárásról szól-e ez a rendelkezés. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy – a rendelkezés szövegkörnyezetére figyelemmel – e pont a megismételt eljárás körében értelmezendő. Ezt támasztja alá a IV/1. pontban (Indokolás [53]) megjelölt, a visszavonó határozat jogi természetével, tartalmával kapcsolatos konklúzió is.
- [48] 3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi [24. cikk (2) bekezdés b) pont], illetve a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont].
- [49] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. E követelménynek a kezdeményezés a következő kivétellel eleget tesz: az I. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos indítványozói indokolással kapcsolatban rámutat az Alkotmánybíróság, hogy az abban szereplő, az általános alapjogvédelmi tesztrel kapcsolatos állításait nem kapcsolta össze a konkrét üggyel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint elégtelen indokolás miatt akadályozza az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogi aktus és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [13]; 3119/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [50] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítvány az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kérte a támadott rendelkezések megsemmisítését.
- [51] 4. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság érdemi eljárását a Kultv. 92/B. § c) pontja és a 92/C. § (1) bekezdés első mondatának első fordulata vonatkozásában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és ezzel összefüggésben a XXIV. cikk (1) bekezdése, a C) cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) bekezdése és ezzel összefüggésben a XV. cikk (1) bekezdése tekintetében folytathatta le.

IV.

- [52] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [53] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvány által felvetett alkotmányossági problémák elbírálása érdekében áttekintette a Kultv. és az R1. szerinti restitúciós eljárások lényegét jelentő, a vagyontárgyak kiadására vonatkozó szabályainak és a hozzájuk kapcsolódó joggyakorlatot.

- [54] 1.1. A Kultv. *sui generis* restitúciós eljárások jogalapját képező 4/A. §-át az egyes törvényeknek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXCV. törvény 2. § (1) bekezdése illesztette a törvény szövegébe, azzal a céllal, hogy a II. világháborút követően a közgyűjteményekben tisztázatlan körülmények között került tárgyak tulajdonosait, illetve örököseiket ne kényszerítse hosszadalmas – esetenként évtizedes – pereskedésre, ugyanakkor az állami tulajdonjog gyakorlásával megbízott állami szerv szempontjából is biztonságos és garantált lehetőséget nyújtson arra, hogy az eredeti állapot helyreállítását jogszerűen elősegítse. A Kultv. e szakaszának módosítására a Módtv. 2019. július 16-i hatálybalépésével került sor.
- [55] A Kultv. 4/A. § végrehajtási rendeleteként funkcionált az R1., amely több módosításon esett át. A 2013. december 13-i hatálybalépéstől egészen a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 159/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban Módr1.) 2015. június 28-i hatálybalépéséig az R1. 4. § (2) bekezdése az állami tulajdonjog gyakorlásának hatáskörébe utalta az igényelt vagyontárgy kérelmező részére történő kiadását.
- [56] A Módr1. jelentősen átalakította az igénylők által benyújtott kérelmek elbírálásának módját és az azokkal kapcsolatos eljárásrendet. Az R1. módosított 4. § (2) bekezdése értelmében az állami tulajdonjog gyakorlója hatáskörébe a kiadási döntés előkészítése került, a vagyontárgy kiadásáról szóló döntést a miniszterhez telepítette át a jogalkotó.
- [57] A 2015. december 2. napján hatályba lépő, a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 354/2015. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr2.) ismét módosította az R1. vonatkozó rendelkezéseit. Ez azonban a koncepciót nem érintette – azaz a miniszter döntéshozó pozícióban maradt –, azonban az R1. rendelkezéseinek sorrendjét átalakította: a kiadásról szóló döntésre vonatkozó norma 4. § (2) bekezdése helyett a 4. § (4) bekezdésében nyert elhelyezést. Az R2. hatálybalépéséig az R1. már nem módosult.
- [58] Az R1. 4. §-a alapján megállapítható, hogy a jogalkotó 2015. június 28. napjától az R1. hatályon kívül helyezéséig, azaz 2019. február 26. napjáig terjedő időszakban a miniszter hatáskörébe sorolta a vagyontárgy igénylő részére történő visszaadásról szóló döntés meghozatalát.
- [59] 1.2. Ahhoz, hogy a Kultv. szerinti, szűkebb értelemben vett felülvizsgálati eljárás lehetséges kimenetének, a tulajdonosi döntés visszavonásának tényleges jelentését, ekképpen valós joghatását tisztázza, az Alkotmánybíróság nemcsak a tulajdonosi döntésre vonatkozó normatív szabályokat tekintette át, hanem arra is figyelemmel volt, hogy e normák hogyan érvényesültek a gyakorlatban. E tekintetben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a jogszabályok értelmezése során a normaszöveget azzal a tartalommal veszi figyelembe, ahogyan az a jogalkalmazói gyakorlatban megjelenik. Ehhez hasonlóan lásd a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatból az ún. „élő jog” doktrínáját [57/1991. (XI. 8) AB határozat, ABH 1991, 272, 277; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 267], amelyet az Alaptörvény hatálybalépését követően született 25/2013. (X. 4.) AB határozat is megerősített (Indokolás [35]).
- [60] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az alapügyben született tulajdonosi döntésen kívül megvizsgálta a rendelkezésére álló, más, hasonló restitúciós ügyekben kibocsátott miniszteri aktusokat is.
- [61] E vizsgálat keretében megállapítást nyert, hogy ezen aktusok nem tartalmaznak döntést a vagyontárgyak igénylőknek való visszaadásáról, hanem pusztán azt állapítják meg, hogy a közgyűjteményben őrzött, kiadni kért vagyontárgyak esetében az állami tulajdonjog fennállása megállapítható-e kétséget kizáróan. Amennyiben az állam tulajdonosi minősége kétséges volt, a miniszter előírta ezen aktusokban azt is, hogy a vagyontárgyak igénylő részére történő kiadásáról az R1. 5. § (1) bekezdése szerinti eljárásban a közgyűjtemény haladéktalanul köteles intézkedni, amennyiben az igénylő az 5. § (1) bekezdés b) vagy c) pontja szerinti feltételek valamelyikének fennállását igazolja.
- [62] 1.3. Az R1. 4. § (2) bekezdéséhez – illetve a Módr2. hatálybalépését követően a 4. § (4) bekezdéséhez – kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat a nemcsak az R1., hanem a Kultv. támadott rendelkezéseinek értelmezését is befolyásolja. Az előző pontban foglaltakra tekintettel ugyanis megállapítható, hogy a visszavonó határozat nem jár a birtokosi helyzet *de facto* megváltoztatásával, mivel a tulajdonosi döntés, amelynek visszavonására irányul, sem döntött a vagyontárgyak feletti birtokos személyéről. Ekképpen a tulajdonosi döntés visszavonása is csak annyit jelent, hogy attól fogva nem állítja a miniszter, hogy „a kérdéses vagyontárgyakon az állami tulajdonjog fennállása kétséget kizáróan nem bizonyítható”.

- [63] Jelentősége van továbbá annak is, hogy a visszavonó határozatok nem tartalmazzak rendelkezést a vagyontárgyak visszavétele iránt, vagy bármilyen biztosítási intézkedés elrendeléséről. Mindennek az eredménye pedig az, hogy az igénylő birtokosi pozícióját nem változtatta, s nem is változtathatta meg a visszavonó határozat.
- [64] Az érdemi vizsgálatra alkalmas törvényi rendelkezések alkotmányossági kontrollja során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt egyrészt arra, hogy a tulajdonosi döntés visszavonásának tényleges hatása nem lehet, nem is volt az igénylők birtokosi pozíciójának az elvonása, másrészt pedig arra is, hogy a Kultv. 4/A. §-a szerinti eljárás nem dönt a tulajdonjogról, az érintett vagyontárgyakra vonatkozó tulajdoni igény polgári peres eljárásban változatlanul érvényesíthető.
- [65] 2. Az Alkotmánybíróság ezek után a Kultv. érdemi vizsgálatra alkalmas rendelkezéseit először az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével vetette össze.
- [66] 2.1. Az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság sérelmét azzal kapcsolatban vetette fel, hogy a Kultv. arra biztosít lehetőséget a miniszternek, hogy egy olyan polgári jogviszonyokba avatkozzon be közhatalmi – hatósági – eszközökkel, amelyekben korábban félként vett részt. Ennek nyomán az Alkotmánybíróság alkotmányjogi kérdésként kezelte azt, hogy az állam közhatalom birtokában eljárva – *de iure imperii* – beavatkozhat-e olyan jogviszonyba, amelyben korábban mellérendelt félként – *de iure gestionis* – vett részt.
- [67] Az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosítványainak összemosódásából eredő problémával az Alkotmánybíróság korábban már foglalkozott, s általános követelményként fogalmazta meg, hogy a „piacgazdaság körülményei között következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét. A vagyoni viszonyokban az állam tulajdonosként szerepelve a gazdasági élet egyik alanyaként és nem közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként jelenik meg, és ennek megfelelően kell minősíteni. Amikor tehát az állam félként magánjogi viszonyokban jelenik meg, a másik (vele szerződő) félhez képest mellérendelt, vele egyenjogú viszonyban van. Ebben az esetben nem élvezhet a közhatalma révén nagyobb védelmet a másik (vele szerződő) félhez képest.” {11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [37]} Az idézett határozat az ilyen jogalkotói megoldást a jogállamiság elvébe ütközőnek találta: „ha a Magyar Állam közhatalmi és tulajdonosi minősége összeolvadna, azaz egyazon szerződésben jogalkotó közhatalomként és »magánfélként« is eljárhatna, hiszen ezzel egyoldalúan felboríthatná az egyenjogúság és mellérendeltség magánjogi és a jogbiztonság közjogi (alaptörvényi) követelményét.” {11/2013. (V. 9.) AB határozat Indokolás [38]} Továbbá a konkrét ügygel összefüggésben rámutatott arra is, hogy a „forgalomképtelenség kimondásával – átmeneti szabályok beiktatásának hiányában – a Magyar Állam törvényhozói, azaz közhatalmi minőségében alkotott olyan szabályt, mellyel a magánfelek közötti viszonyában őt magát, mint tulajdonost (dologi adó) terhelő kötelezettségét egyoldalúan megszüntette, ezzel súlyos érdek- és vagyoni sérelmet okozva a szerződés teljesítésében bízó, ellenérdekű félnek. Ez sérti a jogbiztonság alaptörvényi követelményét is, amit a törvényhozónak kell orvosolnia.” {11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [46]}
- [68] A 11/2013. (V. 9.) AB határozatból levezethető, hogy a polgári jogi viszonyokba való közjogi beavatkozás ténye mellett az Alkotmánybíróság értékeli azt is, hogy egy ilyen beavatkozás milyen hatást gyakorol a jogviszony másik – ellenérdekű – alanyára. Amennyiben ez súlyos érdek- vagy vagyoni sérelemmel jár, az összeegyeztethetetlen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [69] A fentiek szerint azt kellett megvizsgálni az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben, hogy a Kultv. szerinti visszavonó határozat a közjog területére sorolható-e, ha igen, akkor beavatkozik-e egy polgári jogviszonyba, s ha erre is pozitív választ kell adni, akkor az a beavatkozás milyen joghatást vált ki az igénylő pozíciójában.
- [70] A jogszabály szövegéből, a jogalkotói indokokból és a kúriai indítványból kiolvashatóan a joggyakorlatból is nyilvánvalóan az következik, hogy a szűkebb értelemben vett felülvizsgálati eljárás a közjog területén helyezhető el. A konkrét ügyben azonban figyelemmel kellett lennie az Alkotmánybíróságnak eljárásának a III. pontban (Indokolás [31] és köv.) megállapított korlátjaira, valamint a IV/1.3. pontban (Indokolás [62] és köv.) meghatározott értelmezésre is. Ezek tükrében a 11/2013. (V. 9.) AB határozatban foglaltakból levezetett teszt második elemének nem felel meg a Kultv. szerinti tulajdonosi döntés visszavonása, mivel nem a birtokba adásról szóló aktus visszavonását teszi lehetővé, alkalmatlan arra, hogy az igénylő birtokosi pozíciójának *de facto* sérelmét idézze elő.

- [71] 2.2. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének – és azzal összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének – sérelmét a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megszegése miatt is állította.
- [72] 2.2.1. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elv részét képező jogbiztonság követelményéből vezeti le, elsősorban úgy értelmezve azt, ahogyan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése tartalmazza e tilalmat: „Jogsabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [73] Ekképpen az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban az alábbi tesztet munkálta ki: a támadott rendelkezések „a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást” {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]; 35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]}. A tesztnek így két eleme van: az első a szabályozás idődimenziójával kapcsolatos, a második a szabályozás hatásával.
- [74] A teszt első elemét az Alkotmánybíróság gyakorlata cizellálta, így a testület kimondta azt is, hogy a tekintetben, hogy „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324, megerősíti: 3331/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [18]}. A teszt második eleméből következően a visszaható hatály tilalma kizárólag a joganyagok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) szabályozásra vonatkozik {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [75] 2.2.2. Jelen ügy vonatkozásában megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy a Kultv. szerinti, szűkebb értelemben vett felülvizsgálati eljárás célja a hatálybalépése előtt keletkezett jogviszonyok újbóli elbírálásának lehetővé tétele – azaz a megismételt eljárás lehetőségének megnyitása. Ennyiben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos teszt első feltételének megfelel a támadott szabályozás.
- [76] A teszt második elemével kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kultv. érdemi vizsgálatra alkalmas rendelkezéseit a IV/1.3. pontban (Indokolás [62]) meghatározott tartalmuk szerint értelmezte. A tulajdonosi döntés visszavonása alkalmatlan arra, hogy az igénylő birtokosi pozícióját megváltoztassa, ekképpen nem járhat az érintettek jogi helyzetének elnehezülésével. Ennélfogva a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába sem ütköznek a Kultv. érdemi elbírálásra alkalmas rendelkezései.
- [77] 2.2.3. A XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésében szintén a IV/1.3. pontban (Indokolás [62]) foglaltakra utal az Alkotmánybíróság. Mivel a tulajdonosi döntés valójában csak előkészítette a közgyűteménynek az igénylő birtokba bocsátásáról szóló döntését, a nyilatkozat visszavonásának lehetővé tevő jogszabályi rendelkezések fel sem vethetik egy korábbi közigazgatási, hatósági döntés jogerejének áttörésének lehetőségét. Ennélfogva a Kultv. érdemi elbírálásra alkalmas rendelkezései nem sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését.
- [78] 2.3. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét a normavilágosság követelményének megsértése miatt is állította, mivel a Kultv. 92/B. § és a 92/C. § (1) bekezdése ellentétes az Ákr. 120. § (1) bekezdésével, mivel úgy állapít meg eltérő időtartamot a hatósági döntés visszavonására, hogy arra az Ákr. nem biztosít lehetőséget és a Kultv. szerinti hatósági eljárást nem szabályozza a kivett eljárások között sem.
- [79] Az alkotmánybírói gyakorlat szerint „alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő» (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674). Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot {36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232}.” {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]} Tehát az Alkotmánybíróság a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. A 24/2013. (X. 4.) AB határozat e megállapításokat megismételve és megerősítve kiemelte azt is, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének

- követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni» {Indokolás [49], lásd összefoglalóan: 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33]} {3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [80] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Kultv. 92/B. § és 92/C. § (1) bekezdésének értelme a IV/1.3. pontban (Indokolás [62]) írtakra tekintettel megállapítható. A Kultv. és az Ákr. indítványban megjelölt rendelkezései közti viszony a jogértelmezés segédelveivel – így például a *lex posterior derogat legi priori*, illetve a *lex specialis derogat legi generali* elvek alkalmazásával – tisztázható. Az ebből fakadó esetleges egyéb alaptörvény-ellenesség (azaz a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog esetleges sérelme) kérdésével az Alkotmánybíróság a IV/2.2.3. pontban (Indokolás [77]) foglalkozott.
- [81] 3. Az indítvány az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elvének sérelmével kapcsolatban két indokra hivatkozik.
- [82] A polgári jogi jogviszonyokba való közjogi beavatkozással kapcsolatos érveléssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy gyakorlata alapján az nem az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, hanem a B) cikk (1) bekezdésével hozható kapcsolatba.
- [83] Az Alkotmánybíróság az indítványozónak a polgári bíróságok hatáskörének megsértésével, végrehajtó hatalomra ruházásával kapcsolatos érveivel kapcsolatban az alábbiakat hangsúlyozza. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a hatalommegosztás elvének funkciója az, hogy „a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák; hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 645]. Rámutatott továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z ellensúlyozás és a kölcsönös ellenőrzés, az ellensúlyozó hatalmak és intézmények egymást korlátozó fékek és ellensúlyok bonyolult rendszerében egyetlen intézménynek sem lehet olyan domináns szerepe, amellyel a hatalomkorlátozásból hatalomelvonás keletkezik” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 645]. A hatalommegosztás tehát akkor érvényesül, „ha a hatalmi ágak egymást érdemben korlátozhatják” {62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 645, megerősíti a 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [39]}. Az Alkotmánybíróság a bíróságok hatalommegosztásban betöltött szerepét kiemelten védi, ezen belül elsősorban a bíróságok függetlenségét. Tehát azt, hogy „a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között” {17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84–85, megerősíti a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [110]}.
- [84] Az indítványban írtakkal szemben, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kultv. támadott és érdemi vizsgálatra alkalmas rendelkezései nem biztosítanak a végrehajtó hatalom számára kontroll nélküli döntési lehetőséget. Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt rögzítendő, hogy a miniszter megismételt eljárásban hozott döntése – az eredeti tulajdonosi nyilatkozattal egyezően – nem eredményezi a tulajdonjogi igény eldöntését [vö. R1. 4. § (5) bekezdés, R2. 4. § (4) bekezdés]. Ebben a kérdésben az igénylők akár az állammal, akár a szóba jöhető más érdekelttel szemben polgári peres úton érvényesíthetik esetleges tulajdonjogi igényüket.
- [85] A birtokláshoz való jog mint a tulajdonjog részjogosítványa tekintetben sem vetődik fel az indítványozó által jelzett aggály az eljárás első fázisában, mert a *de facto* érdemi joghatással nem járó visszavonó határozattal szemben is biztosított a bírósághoz fordulás lehetősége, így a végrehajtó hatalom ezen aktusa is a független bíróság ellenőrzése alatt áll. Ahogyan a konkrét esetben is történt.
- [86] E körben utal arra is az Alkotmánybíróság, hogy a hatályos jogi szabályozás éppen a birtoklás tényével összefüggésben tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi a közigazgatási szervek eljárását. Ilyen például a jegyző előtti birtokvédelem lehetősége is, amelynek alkotmányosságát az Alkotmánybíróság több döntésében megerősítette [vö. 1437/B/1991. AB határozat, 12/1997. (II. 28.) AB határozat, 120/B/2001. AB határozat, 53/2003. (XI. 13.) AB határozat].
- [87] 4. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog sérelmét is állította.
- [88] 4.1. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ismét utal az alapügy azon sajátosságára, hogy az R1. alapján kiadott vagyontárgyak vonatkozásában csak a birtokba és nem tulajdonba adásra került sor. Ennek megfelelően

először azt vizsgálta meg az Alkotmánybíróság, hogy a birtokos jogosult-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti védelemre.

- [89] Az Alkotmánybíróság az 1256/H/1996. számú határozatában kifejtette, hogy „[a] használati, a birtoklási és a rendelkezési jog a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonhoz tartozó részjogosítványok, amelyek a dolog feletti hatalmat és a dolog élvezetét jelentik” (1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 796). Ezt az Alaptörvény hatálybalépését követően is megerősítette a testület, kimondva, hogy „a birtokvédelem és a szomszédjogok, illetve ezek érvényesíthetősége az Alaptörvény XIII. cikkén alapuló tulajdoni védelmet élveznek” {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [90] 4.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság áttekintette a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatos gyakorlatát. „Az Alkotmánybíróság már több döntésében, elvi jelleggel a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása »csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan« (ABH 1991, 26). Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben arra is felhívta a figyelmet, hogy a tulajdonjog (és részjogosítványai) korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1992, 382].” {1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 796, megerősíti: 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [21]} „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381–382]
- [91] A tulajdonhoz való jog és részjogosultságai korlátozására tehát az Alkotmánybíróság az ún. közérdekűségi tesztet alkalmazza. Ennek első eleme, „[a] törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálatának ezért arra kell kiterjednie, hogy megfelelően indokolt-e, alátámasztott-e a közérdekre való hivatkozás” {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [26]}. A teszt második eleme az arányosság vizsgálata, amelynek akkor felel meg a korlátozó szabály, „ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással” {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [92] 4.3. A Kultv. támadott rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapítja meg. A Módtv. indokolása szerint az indítvánnyal érintett szabályozás megalkotásának egyik indoka az állam kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettsége volt, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén nyugszik. Eszerint „a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.
- [93] Az Alkotmánybíróság a műemlékvédelemmel összefüggésben kimondta, hogy a „P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi” {3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [37]}. „A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat.” {3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [39]}
- [94] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kultv. támadott rendelkezései és az Alaptörvényben nevesítésre, elismerésre került közérdek között érdemi és valós kapcsolatot állapít meg, így a tulajdon korlátozás közérdek-elemének a támadott szabályozás megfelel.
- [95] 4.4. A tulajdonkorlátozási teszt második eleme az arányosság. Ennek körében is emlékeztet arra az Alkotmánybíróság, hogy a jelen ügyben csak a III. pontban meghatározott korlátok között és a IV/1.3. pont (Indokolás [62]) által meghatározott tartalommal vizsgálhatja a Kultv. támadott rendelkezéseit. Ekképpen ehelyütt is megállapítja, hogy a visszavonó határozatok alkalmatlanok arra, hogy az igénylők birtokából elvonják a számukra kiadott

vagyontárgyakat, ezért a Kultv. érdemi vizsgálatra alkalmas rendelkezései a birtokosi állapot *de facto* megvaltozásával nem jártak, emiatt pedig az Alaptörvény XIII. cikkével nem ellentétesek.

- [96] 5. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét kizárólag a XIII. cikk vonatkozásában vetette fel, így az Alkotmánybíróság a IV/4.4. pontban (Indokolás [95]) foglaltakra hivatkozással érdemben nem vizsgálta a Kultv. támadott rendelkezéseinek az Alaptörvény ezen rendelkezésével való összhangját.

V.

- [97] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kultv. bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint el-, illetve visszautasította.
- [98] Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (1)–(4) bekezdéseire tekintettel alkalmazási tilalmat sem rendelt el.

Budapest, 2021. február 2.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1335/2020.

• • •