



## MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY

**Dr. Sulyok Tamás úr,  
az Alkotmánybíróság elnöke és**

**Tárgy: III/1335/2020. szám alatt folyó ügy  
Iktatószám: JHÁT-PDF/3/23/2020**

**Dr. Bitskey Botond úr,  
az Alkotmánybíróság főtitkára  
részére**

Alkotmánybíróság

Budapest  
Donáti utca 35-45.  
1015

**Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!**

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett III/1335/2020. számú, a Kúria által az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 25. §-ának (1) bekezdése alapján indított, a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 92/B. § - 92/F. §-ai és annak törvényi indokolása alaptörvényellenességének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés kapcsán az Abtv. 57. §-ának (1b) bekezdésében foglalt jogkörömnél fogva, a jogszabály előterjesztőjeként állásponatomat az alábbiak szerint fejtem ki.

A bírói kezdeményezéssel érintett közigazgatási perben alperesként veszek részt, és a Kúria által megsemmisíteni indítványozott jogszabályi rendelkezésekre több közigazgatási határozatot is alapítottam, ezért is indokoltnak tartom, hogy a T. Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés elbírálása során megismerhesse az én állásponatomat is.

Az indítványozó által előadottak kapcsán, a jogintézmény lényegének megértése céljából szükségesnek tartom a korábbi szabályozás bemutatását, valamint azoknak a körülményeknek az ismertetését, amelyek az indítványban támadott jogszabálmódosítást indokolták.

### **I. A támadott szabályozás előzményei**

#### *I. 1. A szabályozás ex gratia jellege*

A Kormány 2013-ban úgy döntött, hogy egy egyszerűsített, speciális szabályozást alkot a közgyűjteményekben őrzött és ott állami tulajdonban állóként nyilvántartott, a kulturális javak körébe tartozó vagyontárgy vagy vagyontárgyegyüttes birtokának a kiadására, amelyben azt kellett feltárni, hogy a vagyontárgy állami tulajdonjoga „jogszerű eljárás keretében”

keletkezett-e. A szabályozás lényege az volt, hogy a megteremtett eljárás a vagyontárgyak birtokának megváltoztatására (kiadására) irányult, amely már a kezdetektől teljes mértékben elkülönült a vagyontárgy tulajdonjogi igényeinek polgári bíróságra tartozó polgári jogi vizsgálatától. Azaz az egyszerűsített eljárás deklaráltan nem bíralt el tulajdonjogi igényeket, kérdéseket. Célja szerint a hatálya alá tartozó vagyontárgyak birtokáról az állami tulajdonjog gyakorlója egy rövidített iratkutatói eljárást követően írásban, indokolás nélkül döntést hozott.

A jogalkotó e szabályozást kifejezetten *ex gratia* jelleggel alkotta meg, abból a méltányossági szempontból, hogy a potenciális, igényükért tulajdoni pert nem indított, de magukat tulajdonosnak tekintő személyek (jellemzően örökösök) a közgyűjteményekben található vitatott tulajdonú kulturális javak birtokba vételét kezdeményezhessék hosszas és esetleges megterhelő anyagi következményekkel járó polgári peres eljárások (tulajdoni perek) nélkül, de a tulajdonjogi igényük elbírálását mellőzve, amennyiben a Korm. rendeletben foglalt feltételek teljesülnek. A Korm. rendelet szerinti eljárás illetékmentes volt, kötelező volt a jogi képviselőt, a bizonyítékokat nem az igénylőnek kellett összegyűjtenie. Ugyanakkor a szabályozás élesen különvált az érintett vagyontárgyra irányuló tulajdoni igénytől, annak elbírálását, amely polgári peres útra tartozik, egyáltalán nem érintette. A Korm. rendelet hatálya alá tartozó vagyontárgyakkal kapcsolatban tulajdoni per a korábbiakkal azonos körülmények között volt indítható, függetlenül attól, hogy a felperes terjesztett-e elő igényt a vagyontárgyak visszaadására vagy sem. Következésképp a sikeres igénylés előterjesztését követően a vagyontárgy birtokát megszerző igénylő jogi értelemben továbbra sem voít a vagyontárgy tulajdonosának tekinthető.

Az *ex gratia* juttatás tehát maga a jogalkalmazás útján érvényesíteni rendelt „birtokrestitúció” fentiek szerinti lehetőségének a megteremtése, amelynek leglényegesebb vonása az igénylői tulajdonjog elbírálásának kizártsága (lévén az polgári bírói útra tartozik). Ezért az hangsúlyosan nem azonos a kárpótlással, ami az állam által elvont tulajdonért utólag nyújtott kompenzációt jelentette.

Ezért a Korm. rendelet és az azzal összefüggően alkotott, a Kúria által támadott szabályozással összefüggésben mindenekelőtt figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben részletesen kidolgozott gyakorlatát az *ex gratia* juttatásokkal kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság szerint az *ex gratia* juttatásoknak az a fő jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat vagy jogi lehetőségeket, azonban arra senkinek sincs alanyi joga, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. A jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében azzal a megkötéssel, hogy a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32], 3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [39]}.

Mindez azt is jelenti, hogy az *ex gratia* juttatások esetén a jogalkotó nem csupán azt döntheti el, hogy milyen juttatást, kinek biztosít, hanem ennek természetéből következően azt is, hogy biztosít-e egyáltalán ilyen juttatást, vagy a korábban biztosított juttatás szabályait megváltoztatja, esetleg a juttatást teljesen meg is szünteti. Következésképpen az a szabályozás, amely egy Alaptörvény által nem kötelezően biztosítandó, *ex gratia* jellegű juttatás szabályait a jövőre nézve átalakítja vagy megszünteti, nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, ha a támogatásra potenciálisan jogosultak között nem tesz különbséget

{16/1991. (IV.20.) AB határozat , 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [26], 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [76]}.

*I. 2. A 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet*

2013. december 13. napján lépett hatályba a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet]. Ennek szabályai szerint, ha valamely állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben (a továbbiakban együtt: közgyűjtemény) őrzött, állami tulajdonban állóként nyilvántartott, a kulturális javak körébe tartozó vagyontárgy vagy vagyontárgyegyüttes (a továbbiakban együtt: vagyontárgy) kiadására (a továbbiakban: visszaadás) vonatkozóan természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet (a továbbiakban együtt: igénylő) a tulajdonjogára hivatkozással igényt jelent be, az igényt a vagyontárgy állami tulajdonjogának gyakorlására jogosult szervezet (a továbbiakban: az állami tulajdonjog gyakorlója) a 2-4. § szerint bírálja el [1. § (1) bek.]. Az igénylőnek az igény bejelentésével egyidejűleg csatolnia kell a vagyontárgy azonosítható megjelölését (leírását és fényképes vagy egyéb dokumentálását), valamint a vagyontárgyra vonatkozó tulajdonjogát valószínűsítő bizonyítékokat. Az igénylőnek a vagyontárgyra vonatkozó tulajdonjogát fennállónak kell tekinteni, ha a vagyontárgy korábbi tulajdonosának tulajdonjogát megfelelő bizonyítékokkal valószínűsíti, feltéve, hogy a korábbi tulajdonoshoz fűződő jogutódi minőségét is okirati bizonyítékkal (bírói vagy közjegyzői határozattal) bizonyítja, ennek hiányában valószínűsíti (2. §). Az állami tulajdonjog gyakorlójának az 1. § szerinti vizsgálat keretében elsősorban azt kell feltárnia, hogy kétséget kizáróan bizonyítható-e, hogy a vagyontárgy állami tulajdonjoga jogszerű eljárás keretében keletkezett, és az állam tulajdonjoga az igénylés időpontjában is fennáll, vagy az más jogcímen és körülmények között került a közgyűjtemény őrizetébe. Ha a vizsgálat alapján megállapítható, hogy a közgyűjtemény által szolgáltatott adatok szerint a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog, vagy az állami tulajdonjog keletkezése kétséget kizáró módon nem bizonyítható, az állami tulajdonjog gyakorlója a közgyűjteménytől beszerzett adatok beérkezésétől számított 30 napon belül megállapítja a vagyontárgyra vonatkozó állami tulajdonjog fennállásának hiányát, és döntést hoz a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról. Ha a vizsgálat alapján megállapítható, hogy az igényelt vagyontárgy állami tulajdona jogszerűen keletkezett és az igénylés idején is fennáll, az állami tulajdonjog gyakorlója ezt tulajdonosi döntésével megállapítja és az igényt elutasítja. [4. § (1)-(3) bek.]. Ha az állami tulajdonjog gyakorlója döntést hozott a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról, a vagyontárgy kiadására a közgyűjtemény haladéktalanul köteles, ha az igénylő (a) a vagyontárgy eredeti tulajdonosa, akitől a vagyontárgy a közgyűjteménybe került, (b) az örökös minőségét öröklési bizonyítvánnyal, vagy hagyatékátadó végzéssel igazolta, vagy (c) az eredeti tulajdonosnak öröklési jogi igényt támasztó jogutódja, és erre vonatkozóan közjegyzői nemperes eljárásban kiállított valószínű örökös bizonyítvánnyal valószínűsíti, hogy az eredeti tulajdonos lehetséges örökösei körébe tartozik [5. § (1) bek.].

Összegezve: a fenti szabályok szerint az igénybejelentést a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. vizsgálta meg és bírálta el. Az elbírálás során azt kellett vizsgálni, hogy (i) az igénylő a vagyontárgy saját vagy korábbi tulajdonosának tulajdonjogát és saját jogutódi minőségét megfelelő bizonyítékokkal valószínűsítette-e, és (ii) kétséget kizáróan bizonyítható-e, hogy a vagyontárgy állami tulajdonjoga jogszerű eljárás keretében keletkezett, és az állam tulajdonjoga az igénylés időpontjában is fennáll, vagy az más jogcímen és körülmények között került a közgyűjtemény őrizetébe. Amennyiben a fentiekre a válasz igenlő volt, úgy

jogutódlás esetén az igénylőnek ezt igazolnia kellett. A fentieket követően az igénylő a vagyontárgy birtokának részére való átruházására tarthatott igényt a közgyűjtemény részéről.

### *I. 3. A 159/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet*

2015. június 28. napjától a 159/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendeletet - többek között - akként módosította, hogy az előterjesztett igényt a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. vizsgálja meg [449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.] azzal, hogy a közgyűjteménytől beszerezett adatokat jelentésben összesíti, amelyet az adatok beérkezésétől számított 30 napon belül a kulturális örökség védelméért felelős miniszter részére megküld. Amennyiben a miniszter a jelentést nem tartja kellően megalapozottnak, 15 napos határidővel a jelentés kiegészítését írhatja elő. Ha a jelentés alapján megállapítható, hogy a közgyűjtemény által szolgáltatott adatok és más bizonyítékok szerint a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog, vagy az állami tulajdonjog keletkezése kétséget kizáró módon nem bizonyítható, - az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. §-ának (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján - a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül a miniszter megállapítja a vagyontárgyra vonatkozó állami tulajdonjog fennállásának hiányát, és döntést hoz a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról [449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet 4. § (2) bek.]. A módosított szabályozás kimondta, hogy a visszaadás nem eredményezi a tulajdoni igény eldöntését [449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet 4. § (2a) bek.]. Összegezve: a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet úgy módosult, hogy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. az igényt a továbbiakban csupán megvizsgálta és arról összesítést készített, majd ezt követően a vagyontárgy kiadásáról az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter polgári jogi meghatalmazása alapján a kulturális örökség védelméért felelős miniszter döntött. A módosítás továbbá rögzítette, hogy a birtokátruházást lehetővé tevő döntés nem jelenti az igénylő tulajdonjogának elismerését (mert nem eredményezi a tulajdoni igény eldöntését).

### *I. 4. A 354/2015. (XII. 1.) Korm. rendelet*

Ezt követően a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendeletet 2015. december 2. napjától a 354/2015. (XII. 1.) Korm. rendelet, majd 2015. december 2. napjától a 354/2015. (XII. 1.) Korm. rendelet módosította - többek között - akként, hogy a korábbi „kiadására” kifejezés „visszaadására”, valamint a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő részére a jelentés (később: összesítés) elkészítésére nyitva álló határidő módosult.

Lényeges kiemelni, hogy az ezekben az eljárásokban hozott döntéseket sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó nem tekintette a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerinti közigazgatási eljárásnak. Ez kitűnik abból, hogy egyik miniszteri döntés sem tartalmazta a határozatnak a Ket. 72. §-ának (1) bekezdése szerinti kötelező tartalmi elemeit, még ügyszámot és jogorvoslati kioktatást sem [Ket. 72. § (1) a), da) pontok]. Az indokolás pedig jobbra mindössze arra az egyszerű kijelentésére szorítkozott, hogy „Előzmények” alatt megállapította, hogy az állami tulajdonjog gyakorlója nem bizonyította kétséget kizáróan, hogy tulajdonjoga jogszerű eljárás keretében keletkezett. Ugyanakkor az indokolás nem tartalmazta sem a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, sem az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, de legfőképpen nem található meg benne a mérlegelésben szerepet játszó szempontok és tények ismertetése [Ket. 72. § (1) bek. ea)-eb)-ec) pontok].

Fentiek alátámasztására csatolunk néhány korábbi miniszteri döntést (1. számú melléklet).

#### *I. 5. A Korm. rendeletek alapján indult eljárásokkal érintett egyes vagyontárgyak*

A Korm. rendeletek alapján hozott döntések több igen jelentős, kiemelt kulturális értékkel rendelkező műtárgyat érintettek. Közéjük tartozik Bernardo Bellotto (Canaletto): *A bécsi Kaunitz palota és kertje* című festménye (1759-1761), melyet a Szépművészeti Múzeum legfontosabb műtárgyai között tartanak nyilván, értéke megközelítőleg 10-15 milliárd forint. A festmény kiadására 2016-ban került sor.

Az id. Pieter Bruegel: *Keresztelő Szent János prédikációja* című festménye (1566) ügyében előterjesztett igény kétszeri visszautasítását követően az igény szerinti kiadására 2016-ban került sor. A rendkívüli jelentőségű műkincs a Magyarországon fellelhető egyetlen Bruegel alkotás, amely a budapesti Szépművészeti Múzeumban található, értéke hozzávetőleg 40 milliárd forint.

A 7266 darabból álló *Zsolnay-gyűjtemény* - amely a pécsi Janus Pannonius Múzeum lényegét tekintve teljes és egyetlen gyűjteménye - kiadására 2018-ban került sor. A rendkívüli jelentőségű műtárgyegyüttes értéke 1,3-1,9 milliárd forint közöttire tehető.

A *Nádasdy család levéltárának* Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában őrzött iratai 2016-ban kerültek kiadásra. Ezek példátlan értéket képviselnek, becsült értékük az 1 milliárd forintot meghaladja. Az iratok terjedelme 60.00 ifm., azaz 1224 raktári egység (321 csomó, 900 kötet, 3 tekerecs), évköre: 1527-1944. Az iratok a Magyar Királyság köztörténetére vonatkozóan páratlan értékű adatokat tartalmaznak.

Csatoljuk a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Országos Levéltár és a pécsi Janus Pannonius Múzeum összeállításait a kiemelt kulturális értékkel rendelkező műtárgyak bemutatásáról. (2. sz. melléklet)

#### *I.6. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Fővárosi Törvényszék eljárása, megállapításai*

Az egyik eljárást a Miniszterelnökséget vezető miniszter 2017-ben mindössze azzal az elutasító döntéssel zárta le, hogy „[a] megküldött dokumentációt nem tartom elégségesnek ahhoz, hogy [...] az igénylői pozíció azonosítható legyen. Emiatt az eljárást a Miniszterelnökség részéről lezártak tekintem”. Ebben az ügyben a miniszter döntésével szemben az igénylő közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt pert indított. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. szeptember 26. napján kelt 15.K.32.602/2017/2. számú végzésével a felperes keresetlevelét a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 130. § (1) bekezdésének b) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül elutasította. Megállapította, hogy a miniszter azon levele, amelyben az igénylő által előterjesztett „restitúciós” követelésre vonatkozó dokumentációt nem tartotta elégségesnek a 449/2013. (XI. 28.) Korm. alapján az igénylői pozíció azonosításához, a bíróság által közigazgatási perben felülvizsgálható közigazgatási határozatnak nem volt tekinthető. Az igénylő fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék a 2018. február 13. napján kelt 10.Kpkf.670.524/2017/5. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot a per folytatására és újabb határozat hozatalára utasította. Megállapította, hogy a miniszter döntése elkülönül a vagyontárgy tulajdonjogi igényeinek -

polgári bíróságra tartozó - polgári jogi vizsgálatától, a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet által megteremtett egyszerűsített eljárás tárgya a vagyontárgyak visszaadásáról való döntés a Ket. 12. § (2) bekezdésének a) pontja szerint hatósági ügy, a miniszter közigazgatási hatósági jogkört gyakorol.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság végzésével szemben 2018. április 25. napján felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához lényegében annak megállapítása érdekében, hogy a miniszteri döntés nem minősül hatósági hatáskörben hozott egyedi döntésnek, amely ellen közigazgatási jogvitát lehetne megindítani. A Kúria a felülvizsgálati eljárás során az ügy előzményét képező iratok soron kívüli megküldését kérte a Miniszterelnökséget vezető miniszter részéről, majd 2018. szeptember 25. napján Kfv.IV.35.299/2018/6. szám alatt hozott végzésével a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította azzal, hogy a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság által hozott végzés nem tekinthető az ügy érdemében hozott határozatnak, ezért azzal szemben felülvizsgálati kérelem nem nyújtható be.

Ezt követően 2019. április 18-án hozott végzésével a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a Miniszterelnökséget vezető miniszter döntését hatályon kívül helyezte és az eljárás folytatására kötelezte, megismételve, hogy a restitúciós igény elbírálása során a közigazgatási eljárás szabályai szerint kell eljárni.

### *I. 7. Az előzmények jelentősége*

A fentiek részletes ismertetését azért tartottam szükségesnek és lényegesnek, mert mindezekből egyértelműen kitűnik, hogy téves a Kúria azon megállapítása, mely szerint a jogalkotó egy magánjogi döntést utólagosan hatósági döntéssé minősített (Indokolás [24]). Ezzel szemben hangsúlyozom, hogy a közigazgatási bíróságok nem voltak egységes állásponton abban a kérdésben, hogy a „restitúciós” eljárásban hozott miniszteri döntésre irányadónak kell-e tekinteni a közigazgatási hatósági eljárás szabályait. Ezt a kérdést 2018-ban a Fővárosi Törvényszék igenlően döntötte el, döntésének felülvizsgálatára azonban eljárási okból nem volt lehetőség, mert a Kúria a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította. Következésképpen szóba sem jöhet az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésének és a XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelme a Kúria által állítottak szerint. Megjegyzem továbbá, hogy a Kúriának hivatalból is ismernie szükséges a fenti bírósági határozatokat.

Továbbá a közigazgatási perben eljáró bíróság álláspontja alapján vált szükségessé a Korm. rendelet szabályainak a felülvizsgálata is, amely képes a közigazgatási eljárás garanciáinak biztosítására, legfőképpen arra, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter számot adjon döntése indokairól.

A fentiek igazolására csatoljuk a hivatkozott bírósági határozatokat (3. számú melléklet).

## **II. A támadott szabályozás bemutatása**

Figyelemmel arra, hogy a bíróságok álláspontja szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter döntésére a közigazgatási hatósági eljárás szabályai az irányadók, és a 449/2013. (XI. 28.) Kormányrendelet alapján indult eljárások mellőzték a közigazgatási eljárás garanciáit (különösképpen, mert azok nem tartalmaztak semmiféle érdemi indokolást a bizonyítékok mérlegelését illetően), éppen e garanciák érvényesítése érdekében szükségessé vált a szabályozási környezet felülvizsgálata. Továbbá az igényeket elbíráló döntések adott

esetben nem mindegyik igénylőre tartalmaztak rendelkezést, valamint meghozataluk óta az ügyek elbírálása szempontjából lényeges körülmények, adatok, bizonyítékok merülhettek fel, amelyek a korábbi eljárásban nem voltak elbírálva. Lényeges körülmény, hogy a bíróság fenti megállapítása idején az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 120. §-ában meghatározott idő a 449/2013. (XI. 28.) Kormányrendelet alapján lefolytatott eljárásban meghozott döntések meghozatala óta eltelt. Ezért a szabályozás eszközeként a sui generis felülvizsgálati lehetőség megteremtése volt indokolt, amelyre csak meghatározott, pontosan körülírt esetekben kerülhet sor, amely biztosítja az esetleges beavatkozás arányosságát. Az arányosság tekintetében fontos kiemelni, hogy sem a visszaadás, sem az igény elutasítása nem eredményezi a tulajdoni igény eldöntését, következésképpen az igénylő a vagyontárgyra vonatkozó tulajdoni igényének érvényesítése iránt eleve a polgári bíróságnál kell, hogy fellépjen, és erről kizárólagosan a polgári bíróságnak van hatásköre dönteni.

Fontos szempont volt ezen kívül az is, hogy több esetben is egyes vagyontárgyakra egymással rokonságban vagy más jogi kapcsolatban álló, ugyanakkor érdekellentétben lévő csoportok terjesztettek elő igényeket. Más esetekben pedig úgy került sor igények előterjesztésére, hogy az egy sorban álló több leszármazó közül csak egy-egy terjesztett elő igényt egy vagyontárgy vagy vagyontárgy-együttes teljes és kizárólagos birtokbavételére, kiadására, tekintet nélkül arra, hogy amennyiben az igénye alapos, akkor szükségképpen a vele egy sorban lévő, de igényt elő nem terjesztő rokonait is megilletné az adott vagyontárgyak birtoka. Azaz a vélt tulajdonostársak érdekeinek a védeime is a Korm. rendelet szabályainak módosítása, illetve a korábbi döntések felülvizsgálata lehetőségének irányába mutatott.

#### *II. 1. A 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet*

A 2019. február 26. napján hatályba lépett 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendeletet hatályon kívül helyezte (1. §), és elrendelte, hogy a hatályvesztésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokat speciális átmeneti rendelkezések alapján kell lefolytatni (2. §). Ezek lényege, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszternek immár azt kell figyelembe vennie, hogy az összesítés alapján megállapítható-e, hogy az igénylő kérelme az igényelt vagyontárgy vonatkozásában kétséget kizáróan megalapozott-e. Az átmeneti rendelkezések kimondják, hogy amennyiben az igény alapos, úgy a visszaadás nem eredményezi a tulajdonjogi igény eldöntését [4. § (4) bek.], illetve az igény elutasítása nem akadályozza annak, hogy az igénylő a vagyontárgyra vonatkozó tulajdoni igényének érvényesítése és a vagyontárgy kiadása iránt a bíróságnál keresetet terjesszen elő [4. § (5) bek.]. A miniszteri döntés tehát kizárólag az igényelt vagyontárgyak esetleges birtokátruházásáról rendelkezik, azok tulajdonjogáról nem.

#### *II. 2. A 2019. évi LXIV. törvény*

2019. július 16. napjától a 2019. évi LXIV. törvény akként módosította a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Kult. tv.) hogy beiktatta a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet alapján hozott döntések meghozatalát követő felülvizsgálat lehetőségét, amely alaptörvényellenességének megállapítására a bírói kezdeményezés irányul (92/B. § - 92/F. §). Ennek lényege, hogy a miniszter e 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 bíralták 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. A felülvizsgálati eljárásban, a fenti feltételek fennállása esetén a miniszter a korábbi döntést visszavonja, és a 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. A felülvizsgálati eljárás hivatalból indul. A felülvizsgálati eljárásban a kulturális örökség védelméért felelős miniszter rendelkezhet a vagyontárgynak az Ákr. 107. §-ában meghatározott biztosítási intézkedésként történő zár alá vételéről, lefoglalásáról.

A Kult. tv. módosítása nyomán kiegészült szabályozás az Ákr. szabályaihoz képest speciális, sui generis felülvizsgálati lehetőséget biztosít a miniszter részére. A fentiek szerint a felülvizsgálati eljárás akként zajlik, hogy azt a miniszter (i) hivatalból megindítja, (ii) a korábbi döntést visszavonja, (iii) a megismételt eljárásban dönt az igénylő kérelméről, és erről érdemi határozatot hoz. Az ügyintézési határidő 180 nap; az ügyfél nyilatkozatával nem pótolhatja a hiányzó bizonyítékot; valamint nem alkalmazható az Ákr. 123. § (2) bekezdésének a) pontja.

A fentiekkel kapcsolatban szükséges hangsúlyozni, hogy az alperesnek a felperesek által támadott aktusa nem tekinthető a felülvizsgálati eljárást lezáró, érdemi döntésnek. Az alperes a határozatot nem a Ket. 114. § vagy az Ákr. 120. § alapján vonta vissza, hanem erre a Kult. tv. 92/C. §-ban megállapított speciális eljárási rezsím szerint került sor, amelyben a korábbi döntés visszavonása és az igény ismételt elbírálása egymástól elkülönül. Alperes utal rá, hogy a következetes bírói gyakorlat szerint ilyen esetben a döntések visszavonására a Ket.-hez vagy az Ákr.-hez képest speciális szabályozást tartalmazó törvényi rendelkezések irányadók, annak vizsgálatakor a Ket. vagy az Ákr. fenti szabályait figyelmen kívül kell hagyni (Kúria Kfv.V.35.666/2011/7.).

A Kult. tv. 92/B. §-a alapján indított felülvizsgálati eljárások nem azonosak az Ákr. 120. §-ának (1) bekezdése szerinti döntés utólagos módosításával, illetve visszavonásával. A Kult. tv. 92/B. §-a egy anyagi jogi rendelkezés, ami olyan esetköröket nevesít, amelyek fennállása esetén a hatóság hivatalból felülvizsgálatot indíthat. Ezen okok nem azon alapulnak, hogy a felülvizsgálattal érintett korábbi döntés jogszabálysértő lett volna, hanem olyan körülmények, amelyek a tényhelyzet olyan módosulását teszik valószínűvé, amelyek indokolják az újbóli eljárást (leegyszerűsítve, nem a döntés jogszerűségi vizsgálatára, hanem a jogviszony újbóli értékelésére kerül sor). A jogrendszer számtalan ilyen esetet ismer, például a hatósági engedélyezés rendszerében bizonyos határidő eltelte vagy egyéb meghatározott esetben a hatóságnak kötelessége a korábbi engedélyt - pontosabban a jogviszonyt, a tevékenység végzésének feltételeit - felülvizsgálni. A polgári jog területéről a bíróság általi holtnak nyilvánítást lehet szintén példaként kiemelni, amikor a korábban halottnak nyilvánított személyről kiderül, hogy életben van, és ezért szükséges nem csupán a bírósági határozatot, hanem az erre épülő további jogviszonyokat is újra nyitni (ebben az esetben sem arról van szó, hogy a korábbi döntések jogszabálysértőek lettek volna, hanem új jogi és tényhelyzet áll elő, és az egész jogviszonyt újra kell értékelni).



Ezzel szemben az Ákr. 120. §-ának (1) bekezdése nem egy anyagi jogi szabályon alapuló felülvizsgálat, hanem egy eljárási hiba, a jogszabálysértő döntés kijavítása vagy visszavonása. Ehhez viszont az szükséges, hogy már a döntés meghozatalának idején fennálljon a jogszabálysértés, ami viszont a Kult. tv. 92/B. §-a alapján felülvizsgált ügyek esetében nem valósult meg. Ezért tehát nem áll fenn kollízió az Ákr. 120. §-ának (1) bekezdése és a Kult. tv. 92/B. §-a között, mivel teljesen eltérő eljárásra irányulnak, így pedig a döntés módosíthatóságára vonatkozó, Ákr. szerinti határidőknek sincs relevanciája.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a felülvizsgálati eljárást hivatalból indítja meg és arról foglalt állást, hogy a Kult. tv. 92/B. §-ának a)-b)-c) pontjaiban meghatározott feltételek fennállnak-e. A Kult. tv. 92/C. §-a szerint alperes ezen aktusa azonban még nem jelenti az igény egyúttal való ismételt elbírálását is. A Miniszterelnökséget vezető miniszternek ezt ettől elkülönült módon, a korábbi döntés visszavonását követően kell meghoznia, annak ügyintézési határideje 180 nap. Ebben az érdemi határozatában kell majd számot adnia arról, hogy az igény kétséget kizáróan megalapozottnak tekinthető-e, e határozatában kell az erre vonatkozó tényállást megállapítania, és az erre vonatkozó bizonyítékok mérlegelését elvégeznie.

Azaz a Kult. tv. által megteremtett sui generis felülvizsgálati eljárásban nem a korábbi miniszteri döntés visszavonása bírálja el véglegesen és érdemben a restitúciós igényt, hanem azt a Miniszterelnökséget vezető miniszter a felülvizsgálati eljárás megindítását követő 180 napon belül meghozandó határozatában fogja megtenni. Az ügyben az érdemi döntést az igényt a fenti szabályok által elbíráló döntés fogja jelenteni.

Szükséges megjegyezni, hogy a jelen bírói kezdeményezés alapját képező, a Kúria előtt fekvő ügyben a közigazgatási jogvita tárgyát nem ez utóbbi, érdemi döntés képezi, hanem az ezt megelőző, azaz a korábbi, indokolást nem tartalmazó miniszteri döntés visszavonásáról szóló határozat.

Az új jogszabályi környezetben tizenhárom ügy felülvizsgálatát kezdeményeztem, ennek körében a korábbi miniszteri döntések visszavonásáról rendelkeztem. A visszavonó döntések teremtették meg annak alapját, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak betartásával, széleskörű bizonyítási eljárás lefolytatásával, valamennyi érintett ügyfélként történő bevonása mellett a tényállást kellően feltárjuk, mely a fent bemutatott műtárgyak körében fennálló közérdek, de egyben az ügyfelek magánérdekének védelmében is állt.

### **III. A támadott szabályozásnak az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásával való összefüggései**

A Kúria indítványa szerint a támadott szabályozásnak lehet egy, az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása „[á]ltal deklarált hazánk szuverenitását elvesztett időszakában gyakorolt és ekként a történeti alkotmányunk vívmányai közzé nem sorolható, a magyar jogtörténetben szégyenfoltként emlegetett államosítás jogintézményére is emlékeztető olvasata, amikor az állam és a jog pusztán hatalmi eszközökkel, magánjogi kérdésekben döntött, ezt azonban az alkotmányos jogállam eszméje nem tűri”.

Azaz a Kúriának az indítványban kifejtett álláspontja szerint a támadott szabályozás egyfajta államosítást jelent, amely határozott megítélésem szerint nemcsak a jogalkotói szándék, hanem a norma tételes szövegének is az alapvető félreértéséből fakad.

A támadott szabályozás - amint részletesen bemutattam - olyan jogszabályok alapján hozott döntésekre terjed ki, amelyek tulajdoni igényeket nem bíráltak, nem bírálhattak el, másképpen fogalmazva: az igényt előterjesztők tulajdonjogát nem állapították meg még abban az esetben sem, ha a döntés alapján az igénylő jogot is szerzett az igényelt vagyontárgyak birtokba vételére („visszaadására”). Következésképpen a támadott szabályozás alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszternek az igényeknek helyt adó korábbi döntések felülvizsgálata során hozott új döntése semmilyen formában sem érintheti senkinek a tulajdoni igényét, tulajdonjogát. Erre kizárólagos hatásköre csak a bíróságnak van a Polgári Törvénykönyv 1:6. §-a alapján. Ezért alappal fel sem merülhet a támadott szabályozás bármiféle államosításként való minősítése. Fontos körülmény továbbá az is, hogy ha az igénylő által előterjesztett igényt - akár a korábbi eljárásban, akár a támadott szabályozás szerinti felülvizsgálat során - elutasították vagy elutasítják, az általános szabályok szerint tulajdoni perben kérheti tulajdonjogának megállapítását, hiszen a Korm. rendelet alapján hozott döntés eleve nem szólt erről.

Itt jegyzem meg, hogy a Kúria indítványának alapjául szolgáló ügyben a korábbi miniszteri döntés visszavonását követően sem került sor a birtokállapot megváltoztatására, az igénylő (a közigazgatási per felperese) jelenleg is az igényelt festmények birtokosa.

#### **IV. A támadott szabályozásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és a XXIV. cikk (1) bekezdésével való összefüggései**

A Kúria álláspontja szerint a Kult. tv. 92/B. és 92/C. §-ai a jogbiztonság absztrakt követelményébe ütköznek, mikor úgy teszik lehetővé egy eredetileg az állam, mint tulajdonosi jogkör gyakorlója részéről hozott döntés visszavonását, hogy utóbb jogértelmezéssel hatóságivá minősítik ezen döntéseket. Így valójában a döntés visszavonása nem a visszavonás hatósági eljárásjogi fogalmának felel meg, hanem az állam a korábbi tulajdonosi döntéshez képest egy új közhatalmi döntést hoz (Indokolás [16]).

Amint azt korábban bemutattam, nem arról van szó, hogy a jogalkotó minősítette volna a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet alapján hozott miniszteri döntéseket hatósági döntésekké, hanem éppen arra került sor, hogy egy egyedi ügyben eljárva a bíróságok jutottak arra az álláspontra, hogy ezek a miniszteri döntések közigazgatási cselekménynek tekintendők. Következésképpen a jogalkotó éppen a bíróságok állásfoglalását követte, amikor a szabályozást ennek megfelelően egészítette ki, és erre a körülményre figyelemmel állapította meg a felülvizsgálati eljárás szabályait. A Kúria álláspontjára kitérve fontos megjegyezni, hogy az előzmények alapján éppen a Kúria másik tanácsa volt az, amely megtagadta, hogy ebben a kérdésben érdemi álláspontot alakítson ki. Másképpen fogalmazva az Országgyűlés a jogalkalmazásban előforduló jogértelmezési kérdést tisztázta jogalkotói jogértelmezéssel, ami az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem vonja maga után az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét {3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [61]}.

Az Alaptörvény B) cikkének és a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére vonatkozó további érvekkel kapcsolatban megjegyzem, hogy a jogalkalmazói gyakorlatból leszűrt jogalkotói (törvényhozó általi) autentikus jogértelmezés a bíróságokra és az érintett felekre általánosan kötelező. Általában a jogértelmezés a jogszabály eleve adott tartalmát tárja fel, így ezzel kapcsolatban a visszaható hatály nem is értelmezhető {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [96]}.

További álláspontom szerint a támadott szabályozás nem tartalmaz valódi visszaható hatályú rendelkezést. Igaz, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokra és már lezárt eljárásokra vonatkozik, ugyanakkor nem nyilvánít valamely magatartást utólag jogellenessé, és a hatálybalépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terhesebbé kötelezettséget.

Egyrészt tévesen értelmezi a Kúria a Kult. tv. felülvizsgálati eljárásának a támadott szabályait, mert a fentiekben bemutatottak szerint nincsen szó arról, hogy „a Kult.tv. hatalmi eszközökkel jogsértés hiányában is előírja - öt évre visszamenőleg - polgári jogi igényérvényesítés után a feltételezhetően tulajdonosoknak visszaadott muzeális tárgyak elvételét” (Kúria, Indokolás [26]). Amint azt bemutattam, a felülvizsgálati eljárás lényege az, hogy a bíróságok állásfoglalása nyomán, a korábbi, az igényelt műtárgyakra vonatkozó történeti tényállást, a rendelkezésre álló bizonyítékok ismertetését, azok mérlegelését nem tartalmazó miniszteri döntésekkel szemben a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak a betartásával kerüljön sor - indokolt esetben - a korábbi döntések felülvizsgálatára, amely eljárás kimenetele a jogszabálmódosítás alapján nem előre eldöntött, mert a Miniszterelnökséget vezető miniszter érdemi döntésében határozhat a műtárgy ismételt kiadásáról is. Ezen kívül a felülvizsgálati eljárás lefolytatása nem jár a műtárgy „elvételével” sem, mert a Kult. tv. 92/B. §-a erre vonatkozóan csak lehetőséget tartalmaz (amely az Ákr. szerint önálló jogorvoslattal támadható).

Fentiekből következően tehát a jogalkotó célja az volt, hogy biztosítsa a korábban meghozott döntések felülvizsgálatának a lehetőségét. A Kult. tv. törvényi indokolása is tartalmazza, hogy a korábbi döntések meghozatala során nem volt tisztázott az a körülmény, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter milyen minőségében és eljárásrend eljárva hoz döntést, ugyanakkor a korábbi döntésekből egyértelműen megállapítható, hogy azokat nem az akkor hatályos Ket. szabályaira alapítva hozta meg. Tekintettel azonban arra, hogy a bírósági gyakorlat az alperesnek a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet szabályai szerinti eljárását hatósági eljárásnak minősítette, így a felülvizsgálat megteremtésének a lehetőségével a jogalkotó célja az volt, hogy a Ket. eljárási garanciáinak mellőzéséből eredő hátrányok kiküszöbölésére lehetőséget teremtsen. Erre azért is szükség volt, mert az Alkotmánybíróság gyakorlata az *ex gratia* juttatások esetén is megköveteli, hogy ha azt hatósági jogalkalmazás útján lehet érvényesíteni, akkor a jogalkalmazó nem dönthet mindennemű kööttség nélkül, szabadon e tárgykörben, a mérlegelési szempontok ki kell derüljenek határozatából, mert a döntés megalapozottsága csak így vizsgálható {14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [31]-[33]}.

tévesen állítja a Kúria, hogy „[a]z alperes előtti felülvizsgálati eljárásban a felperes jogi pozíciója jelentős mértékben válna terhesebbé az időközben megváltozott jogszabályi háttérre figyelemmel, ugyanis más volt a bizonyítási kötelezettség a 22/2019. (XII.25.) Korm. rendelet hatálybalépését megelőző eljárási rendben” (Kúria, Indokolás [26]).

A jelen ügyben korábban alkalmazott 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet 1. §-ának (3) bekezdése és a 4. § (1) bekezdése, valamint az 5. § (1) bekezdése hármas bizonyítási kötelezettséget írt elő.

Az 1. § (3) bekezdése alapján az igénylőnek (jelen per felperesének) kellett saját, illetve a vagyontárgy korábbi tulajdonosának tulajdonjogát megfelelő bizonyítékokkal valószínűsítítenie, továbbá igazolnia kellett a korábbi tulajdonoshoz fűződő jogutódi minőségét is okirati bizonyítékkal (bírósági vagy közjegyzői határozattal, ennek hiányában ezt is valószínűsítítenie kellett). A 4. § (1) bekezdése szerint értelemszerűen ennek eredményessége

esetén kellett azt vizsgálnia az állami tulajdonjog gyakorlójának, hogy kétséget kizáróan bizonyítható-e, hogy a vagyontárgy állami tulajdonjoga jogszerű eljárás keretében keletkezett, és az állam tulajdonjoga az igénylés időpontjában is fennáll, vagy az más jogcímen és körülmények között került a közgyűjtemény őrzetébe. Az 5. § (1) bekezdése pedig ennek eredménytelensége esetén írta elő, hogy a vagyontárgy az igénylő részére csak akkor adható ki, amennyiben örökös minőségét az ott meghatározott módon tudja igazolni.

Következésképpen a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet szerinti eljárásban az igénylőnek (felperesnek) bizonyítania kellett a saját tulajdonjogát, és ehhez képest kellett az állami tulajdon hiányát vizsgálni. Nyilvánvalóan lehetetlen is lett volna ezzel ellentétes bizonyítási rend, hiszen ebben az esetben lényegét tekintve bárki bármilyen közgyűjteményben állami tulajdonként nyilvántartott vagyontárgy birtoka iránt megalapozott igényt terjeszthetett volna elő, ha azon az állami tulajdon keletkezése kétséget kizáróan nem igazolható. Az igénylő (felperes) részére a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet szerinti eljárásban is csak akkor volt kiadható az általa igényelt vagyontárgy, amennyiben tulajdonjoga bizonyított volt.

Ez azért sem lehetséges másképp, mert az állami tulajdonjog fennállása kétséget kizáróan csak akkor bizonyítható, amennyiben az igénylő (felperes) tulajdonjogát nem tudja valószínűsíteni, és fordítva: az igénylő (felperes) tulajdonjogának valószínűsítése csak abban az esetben lehet sikeres, amennyiben az állami tulajdonjog fennállása nem igazolható kétséget kizáróan. A kettő együttes fennállása egymással ellentmondásban van és egymást ki is zárják. Ehhez képest a felülvizsgálati eljárásban a Kult. tv. 92/C. §-ának (1) bekezdése folytán alkalmazandó 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 3. §-ának (1) bekezdésében előírt bizonyítási rend ezzel egyezően azt írja elő, hogy az igénylő (felperes) tulajdonjogát kell kétséget kizáróan bizonyítani. Kétségtelen, hogy e Korm. rendeletből a jogalkotó formálisan elhagyta az állami tulajdonjog vizsgálatára irányuló rendelkezést, a fenti logikai következtetések alapján ugyanakkor teljesen nyilvánvaló, hogy a felülvizsgálati eljárásban is ugyanaz a vizsgálat tárgya, mint a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet szerinti eljárásban volt: megalapozottan terjesztette-e elő az igényét a felperes, tulajdonjoga másokkal szemben - ideértve az államot is - igazolható-e vagy sem.

Továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet szerinti eljárás kérelemre, a felülvizsgálati eljárás azonban hivatalból indult, amelyre az Ákr. a hatóság számára kötöttebb eljárási rendet írt elő, valamint arra, hogy a Kult. tv. szerinti felülvizsgálati eljárás indokolt hatósági határozat meghozatalával zárul, amelyből az igénylő számára visszaellenőrizhető, hogy a miniszter a döntése meghozatala során milyen bizonyítékokat vett figyelembe, továbbá határozatát milyen jogszabályi rendelkezésre alapította, szemben a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet szerinti eljárásban hozott, érdemi indokolást nem tartalmazó határozattal.

Következésképpen téves a Kúriának az az állítása, amely szerint a bizonyítási kötelezettség a felülvizsgálati eljárásban a felperes hátrányára változott volna meg, és erre tekintettel megalapozatlan az a következtetés is, hogy a Kult. tv. támadott módosítása az igénylő kötelezettségét terhesebbé tette.

Lényeges továbbá, hogy a hatósági eljárásban hozott érdemi határozatot közigazgatási bíróság előtt meg lehet támadni, és a polgári bíróság előtt tulajdoni per is indítható. Azaz a jogalkotó az állam jövőbeni jogvitáit nem vonta el a polgári bíróságtól, mivel a két eljárás teljesen elkülönül egymástól és nem előfeltétele egyik a másiknak. Ezért a támadott szabályozás

nincsen összefüggésben a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 1:6. §-ával sem, amint azt a Kúria állítja.

Tévesnek tartom azt a megközelítést, hogy a jogalkotó a jövőben meghozott döntéseket a 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet alapján a „civilisztika alá sorolná”. A támadott szabályozás szerinti felülvizsgálat eredményeként hozott miniszteri döntés nem tulajdonjogi igényt bírál el, a Kúria által „civilisztikainak” tekintett kérdésében tehát nem dönt a miniszter, tulajdonjog megállapításáról továbbra is csak a polgári bíróság jogosult dönteni.

A Kúria álláspontja szerint a Kult. tv. 92/B. §-a és a 92/C. §-ának (1) bekezdése ellenétes az Ákr. 120. §-ának (1) bekezdésével, mivel úgy állapít meg eltérő időtartamot a hatósági döntés visszavonására, hogy arra az Ákr. nem biztosít lehetőséget és a Kult. tv. szerinti hatósági eljárást nem szabályozza a kivett eljárások között sem. A Kúria szerint az Ákr. 120. §-ának (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. Ugyancsak normakollízió áll fenn a Kult.tv. 92/D. §-ának d) pontja, és az Ákr. 123. § (2) bekezdésének a) pontja között az Ákr. 8. §-ára tekintettel. A Kúria szerint jogértelmezéssel sem oldható fel a fentebb említett jogszabályhelyek kollíziója, mivel a jogalkotói indokolás szerint azért volt szükség az új szabályokra, hogy a Ket. (illetve jelen időben az Ákr.) garanciális elvei érvényesüljenek ezekben az eljárásokban.

Álláspontom szerint a Kult.tv. fenti módosításai a korábbi eljárásokhoz képest megteremtették a garanciális szabályok érvényesülését, mivel a korábbi döntésekhez képest, amelyek nem tartalmaztak tényállást, indokolást, jogorvoslati tájékoztatást, és a döntés során figyelembe vett szempontok sem voltak ellenőrizhetőek, a hatósági eljárásban hozott döntéseknek mindezeket már tartalmazniuk kell. Az így kialakított sui generis eljárás nem ellentétes az Ákr. rendelkezéseivel, de a Kult .tv.-ben meghatározott részeiben attól eltérő szabályokat tartalmaz. A Kúria szerint az Ákr. 8. §-ának (3) bekezdésére hivatkozás sem lehet érv a jogszabályi kollízió feloldására, mivel ezek a szabályok lényegesen eltérő szabályoknak minősülnek az Ákr-től. Ezzel szemben megjegyezni kívánom, hogy a Kúria már az indítványa korábban említett első részében a jogalkotói szándéktól merőben eltérő jogértelmezéssel arra a megállapításra jutott, hogy a támadott jogszabálymódosítás a civilisztika körébe tartozó tulajdonjogi kérdést kíván közhatalmi eszközökkel eldönteni. Ilyen téves megközelítéssel a Kult.tv. említett szakaszai valóban ellentétesek lennének az Ákr. rendelkezéseivel. Ugyanakkor a Kult.tv. említett szakaszai alapján induló felülvizsgálati eljárást az Ákr. alapján kell lefolytatni, azzal az eltéréssel, hogy a döntés meghozatalától számított 5 éven belül van lehetőség a felülvizsgálatra, ha a Kult.tv. 92/B. §-ában foglalt feltételek fennállnak.

#### **V. A támadott szabályozásnak az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével való összefüggései**

A Kúria álláspontja szerint a Kult. tv. szerinti szabályozásban a tulajdoni igénnyel fellépő állam gyakorlatilag maga dönt polgári jogi kérdésekben a saját ügyében és a szabályozás magánjog körében hozott döntést minősít utólagosan hatósági döntéssé. Álláspontja szerint mindez dogmatikailag nem lehetséges, mert azt, hogy valamely jogviszony magánjogi vagy közhatalmi-e, a jogviszony alanya, tárgya, tartalma dönti el, és nem a jogszabályi minősítése. Mindez a Kúria szerint felveti annak kérdését is, hogy egy jogállamban hol van az a határ, hogy az állam az alapvetően magánjogi jogvitát hatósági ügyé minősítsen.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése értelmében a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A hatalmi ágak megosztásának elve a jogállamiság alkotóeleme, a jogállam működési elvei közé tartozik, amelyet az Alaptörvény – az Alkotmánnyal ellentétben – tételes rendelkezésként tartalmaz. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a hatályát veszített Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből levezetett gyakorlatában is konkrét tartalmat adott e működési elvnek. A gyakorlat lényege röviden abban ragadható meg, hogy az magában foglalja a jogállam legfontosabb funkcióinak szervezeti, hatásköri, eljárási és működési rendjét. De egyértelmű az is, hogy a hatalommegosztás elvének érvényesülése kizárja a funkciók együttes gyakorlását, a hatalomkoncentrációt, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlást.

Ismételten utalni kívánok arra a Kúria által figyelmen kívül hagyott azon tényre, hogy nem a jogalkotó minősítette a 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet alapján hozott miniszteri döntéseket utólag hatósági döntésekké, hanem a bíróság állapította meg ezekről, hogy magánjogi aktusok helyett közigazgatási cselekményeknek minősülnek és a Kúria az ezzel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet érdemben nem vizsgálta meg, azt hivatalból elutasította, holott a Kúria el nem vonható hatáskörébe tartozik az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében szükséges elvi kérdés mikénti eldöntése. Erre tekintettel álláspontom szerint fogalmilag kizárt, hogy a Kult. tv. sértse a hatalom megosztásának alaptörvényi követelményét, hiszen az éppen a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok dogmatikai megállapítását vette figyelembe, másképpen fogalmazva nem érinti a bírói hatalom által a jogszabályoknak adott egységesen alkalmazandó tartalmat.

Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a polgári joghoz kapcsolódva a jogrendszer számtalan esetben telepít hatáskört közigazgatási szervekre. A fogyasztóvédelem, a birtokvédelem, a szellemi alkotások, az anyakönyvi ügyek vagy az ingatlan-nyilvántartás területén is van hatósági jelenlét. Ezek közös jellemzője, hogy sohasem az alapul fekvő polgári jogviszony érdemi elbírálására irányulnak, hanem annak egy részének a gyakorlásához. Így e körben túlzó a Kúria azon állítása, hogy a polgári jog térréjében hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv vagy hatósági eljárás sértene a hatalmi ágak elválasztását. A polgári peres eljárás annak időtartama, költségei, formalitása miatt az állampolgárok számára sok esetben nehezebben hozzáférhető, továbbá a bíróságok működésével nem is lenne összeegyeztethető a polgári joghoz tartozó hatósági jellegű feladatok ellátása. A jelen ügy alapjául fekvő eljárás sem a polgári bíróság hatáskörének elvonására irányul, hiszen a hatóság (a miniszter) nem érdemben dönt a polgári jogviszonyról, az ügyfél bármikor kérheti a polgári bíróság döntését (a tulajdonjogról nem történik rendelkezés, hanem kiadja egy ügyfélnek birtokba az adott tárgyat). Végezetül utalnék arra, hogy a hatósági eljárások esetében, ahol a bizonyítást alapvetően a hivatalbóliség jellemzi (Ákr. 3. §), az ügyfél könnyebben tud bizonyítani, mint felperesként a polgári perben, ahol a bíróság a kérelmekhez van kötve [a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdés].

Amennyiben pedig nem tekinthető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállam elvét sértőnek az a szabályozás, amellyel az Országgyűlés a jogalkalmazásban előforduló jogértelmezési kérdésnek megfelelő szabályozást alkotott, úgy ebből következően az nem sértheti az annak működési elemét jelentő Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből fakadó hatalom megosztásának követelményét sem.

**VI. A támadott szabályozásnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XV. cikk (1) bekezdésével való összefüggései az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel**

A Kúria álláspontja szerint a Kult.tv. felülvizsgálni indítványozott szakaszai a tulajdonhoz való jogot visszamenőlegesen korlátozzák, és az a körülmény, hogy a támadott szabályozás 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. A Kúria szerint a tulajdonformák azonos védelemben való részesítésének elve is sérül, hiszen bizonyos műtárgyak tekintetében az állami tulajdonnal összefüggő tulajdonjogi viták, amennyiben az államnak van tulajdonjogi igénye, közigazgatási útra (az érintett múltbéli 5 év vonatkozásában), míg magánfelek közti jogviták, vagy ha a magánfélnek van az állammal szemben tulajdonjogi igénye akár ugyanazon műtárggyal kapcsolatban polgári bíróságra tartoznak, mely megkülönböztetésnek nincs megjelölt indoka, még a törvény indokolásában sem.

Amint az a támadott szabályozásból is kétségtől kitűnik, de a törvény előterjesztői indokolása is kiemeli, a felülvizsgálat során hozott miniszteri döntés tulajdonjogot nem érint, hiszen a felülvizsgálattal érintett korábbi miniszteri döntések is pusztán az igényekkel érintett műtárgyak birtokának átruházásáról foglaltak állást, következésképpen azok felülvizsgálata is csak ezt érintheti. Ezért minden igénylő - de az állam is - a vagyontárgyra vonatkozó tulajdoni igényt kizárólagosan a polgári bíróság előtt tulajdoni perben érvényesíthet. Erre tekintettel álláspontom szerint irreleváns a Kúriának a tulajdoni vitákra való hivatkozása.

Amint arra már korábban utaltam, a szabályozás egyik indoka pedig éppen a potenciális további tulajdonosok jogainak a védelme is volt. Több esetben is előfordult, hogy a korábbi miniszteri döntésre úgy került sor, hogy egyúttal elbírátlan maradt más igény, az indokolást nem tartalmazó miniszteri döntésből pedig nem lehet megállapítani ennek okát. Más esetben pedig a 16 egy sorban lévő potenciális igénylő közül csak ketten terjesztették elő igényüket egy közel 8000 tételből álló műtárgyegyüttesre, és az indokolás nélküli miniszteri döntés a teljes vagyontárgyegyüttest is csak részükre adta ki. A döntést követően az egy sorban álló potenciális tulajdonosok közül egyikük, egy külföldön élő rokon azzal kereste meg a Miniszterelnökséget, hogy részére a döntéssel érintett vagyontárgyak közül néhányat adjanak át.

A Kúria szerint a támadott szabályozás törvényi indokolásában szereplő teszt, a tulajdonjog korlátozásának az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében felhívott, azaz a kulturális értékek, a nemzet közös öröksége védelmével való összevetése kiemelten az arányossági teszt tekintetében nem állja ki az alkotmányossági próbát, mert álláspontja szerint az esetleges korábbi tulajdonosi döntések hibáinak korrigálása ugyanis indokolhatatlan közhatalmi beavatkozással, mert ez hatékonyan rendezhető polgári jogi, bírósági út igénybevételeivel is, nem szükséges az állam hatalmi pozíciójának felhasználása.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt mércét minden esetben a konkrét, érintett alapjog vonatkozásában kell alkalmazni, nem pedig önmagában, általánosságban, ahogyan azt a Kúria értelmezi.

A Kúria álláspontjával szemben osztom a Kult. tv. módosításának indokolásában foglaltakat, mert amennyiben a kiadás iránti jogot olyan „szerzett jognak” kellene tekinteni, amelyre a



tulajdon védelmére vonatkozó alkotmányos garanciákat kell érvényesíteni, úgy jelentősége annak van, hogy „[a] tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon »korlátozása« és polgári jogi értelemben vett »elvonása« között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért” {64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381., megerősítette: 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [26]; 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [50]}.

Megjegyzem, figyelemmel a Korm. rendelet szabályozásának *ex gratia* jellegére, a kiadás iránti jogot „szerzett jog” helyett legfeljebb csak „megkapott jog”-nak lehet tekinteni.

Az Alkotmánybíróság a tulajdon mint alapjog védelméről és a tulajdon szociális kötöttségéről vallott felfogását is e határozatában fejtette ki. Ebben kimondta, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is (ABH 1993, 380.). Másrészt azt is leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a védelmi kör kiterjesztésével egyidejűleg a „tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messze-menő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. [...] Az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpeni tere a cél és eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” (ABH 1993, 380–382.) Az Alkotmánybíróság nem a törvényhozó váiasztásának feltétlen szükségességét, hanem csak a közérdekre hivatkozás indokoltságát, továbbá azt vizsgálja, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e valamely más alkotmányos jogot. A korlátozás arányosságára viszont az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata számos ismérvet kínál [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, 5/1998. (III. 1.) AB határozat, 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, 28/2006. (VI. 21.) AB határozat, 1142/B/2004. AB határozat, az Alaptörvény hatálybalépését követően a korábbi gyakorlatot elsőként megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat].

Az Alaptörvény az alapvető jogoknak és kötelezettségeknek az alapvető szabályait alkotja meg, a részletes szabályok meghozatalára az Alaptörvény - az I. cikk (3) bekezdése keretei között - a törvényhozót hatalmazza fel. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése pedig a tulajdon elvonására vonatkozik. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését eddig több alkotmánybírói határozat értelmezte. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői (25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]; idézi: 3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]). Az Alaptörvény az alkotmányos tulajdon körében törvényben meghatározott jogosultságokat véd azzal, hogy az Alkotmánybíróság az egyes esetek eldöntése kapcsán más alapvető jogok és alkotmányos értékekkel együtt szemlélve még a tulajdonjog alkotmányos védelmi körébe vont további jogi pozíciókat. Ebből következik, hogy az Alaptörvény XIII. cikke a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi (például: 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123; 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [64]-[65];



3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]).

Azonban a jelen esetben vizsgált, Korm. rendelet szerinti eljárás következtében megszerzett birtok nyilvánvalóan nem minősül megszerzett tulajdonnak, hiszen a Korm. rendelet alapján meghozott miniszteri döntés deklaráltan nem bírál el tulajdonjogi igényt. Ebből következően pedig a korábbi miniszteri döntés alapján megszerzett birtok tulajdoni várománynak sem minősül, mert ha döntés tulajdonjogi igényt nem bírál el, akkor arra tulajdoni igényt alapítani sem lehet.

Egyetértve a Kult. tv. módosításának indokolásával, az örökségvédelmi intézményvédelem korrekciója közvetlen és elsődleges állami feladat, ezért az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése további alapját képezi a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága megítélésének.

E keretek között ítélni lehet, hogy a támadott szabályozás alkotmányosan szükséges és arányos beavatkozást jelent-e az érintettek alapjogaiba, nem általánosságban.

A szabályozás szükségességét a fentiekben részletesen kifejtettem, annak három eleme van. Egyrészt a bírósági határozatok nyomán a közigazgatási hatósági eljárás garanciájának, az ügyéljogok érvényesítésének kényszere. Ehhez kapcsolódik, hogy az egyes igényeket elintéző döntések nem mindegyik esetben tartalmaztak valamennyi igénylőre rendelkezést, vagy felmerült olyan potenciális tulajdonostárs, aki nem terjesztett elő igényt, továbbá az egyes döntések meghozatala óta az ügyek elbírálása szempontjából lényeges körülmény, adat, bizonyíték merülhetett fel, amelyek a korábbi eljárásban nem voltak elbírálva. A szabályozás szükségességét vizsgálva további lényeges körülmény, hogy a bíróságok olyan időben hozták meg a döntéseiket, amely - ha a korábbi miniszteri döntéseket közigazgatási cselekménynek kell tekinteni - sem a Ket. 103. §-a, sem az Ákr. 120. §-a szerint nem tette lehetővé azok hatósági módosítását vagy visszavonását.

A szabályozás arányosságát a módosítás pedig önmagában azzal biztosítja, hogy sem a visszaadás, sem az igény elutasítása nem eredményezi a tulajdoni igény eldöntését, valamint csak szűk körben, három egymástól elkülöníthető esetben teszi lehetővé a korábbi miniszteri döntés felülvizsgálatát.

A Kúria szerint a támadott szabályozás továbbá kettős megkülönböztetést jelent, mert az állam és magánfelek jogvitái közt különbséget tesz egy meghatározott vagyontárgytípus tulajdonjogi vitáinak keresettel támadhatósága, mint a tulajdonjog részeleme tekintetében, azaz a tulajdonjog más és más jogosultságot jelent attól függően, hogy magántulajdonról, vagy állami tulajdonról van-e szó, másrészt állami tulajdoni igény esetén erősebb perjogi pozíció a tulajdonjognak eltérő tartalmát eredményezi ugyanazon vagyontárgy vonatkozásában, attól függően, hogy az állam vagy egy magánfél érvényesíti tulajdonjogi igényét, és ez sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését.

Álláspontom szerint a támadott szabályozás a Kúria által fejtett indokok kapcsán semmilyen összefüggésben nincsen az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével. Tényszerűen nem igaz, hogy az állam jogalkotás útján tulajdoni vitát terelt volna közigazgatási útra, hiszen a Korm. rendelet szerinti eljárás tulajdoni igényt nem döntött el, következésképpen a Korm. rendelet alapján hozott döntés közigazgatási felülvizsgálata sem érinthet ilyen kérdést. Ezért akár az állam, akár természetes személy vagy más jogi személy (a Kúria megfogalmazásában:

magánfél) kíván tulajdoni igénnyel fellépni az igénnyel érintett vagyontárgy vonatkozásában, az mindenképpen elkülönül a közigazgatási eljárástól, és mindegyik esetben polgári bíróságnak kell eljárnia.

Megjegyzem, figyelemmel arra, hogy a Korm. rendelet által megteremtett egyszerűsített visszaadási eljárás *ex gratia* jellegű juttatás volt, ezért az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság saját gyakorlata alapján jelen esetben a szabályozás esetleges önkényességét értékeli. Ennek kapcsán a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos, homogén csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [99], 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [73]–[74]}. Jelen esetben a Kúria ilyen önkényességre nem is hivatkozik, de véleményem szerint az alappal fel sem merülhet.

#### **VII. A támadott szabályozásnak az Alaptörvény T) cikk (1)–(3) bekezdésével és a 24. cikk (1) bekezdésével való összefüggése**

A Kúria szerint azáltal, hogy a jogalkotó a Kult. tv. módosításának indokolásában elvégezte az alapjogi tesztet és megállapította, hogy megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, tulajdonképpen az Alkotmánybíróság szerepét vette át, és ebből következően az Alkotmánybíróságnak meg kell állapítania a módosítás indokolásának az alaptörvény-ellenességét is.

A Kúria álláspontja két okból is megalapozatlan.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése határozza meg. A (2) bekezdés b) pontja szerint bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. A bírói kezdeményezésnek a jelen ügyben a Kp. 34. §-ának b) pontja az alapja, amely szerint a bíróság hivatalból vagy kérelemre, a polgári perrendtartás szabályainak alkalmazásával kezdeményezheti az Alkotmánybíróság jogszabály, jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapítására, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló eljárását.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (3) bekezdése a) pontjának alapján e hatáskörében megsemmisítheti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.

Ebből kétségtelenül kitűnik, hogy a jogszabály indokolásának alaptörvény-ellenessége megállapítására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel, így az erre irányuló indítvány nem teljesíthető. Mindezen túl a jogszabály indokolása nem rendelkezik normatív tartalommal, az az Alaptörvény 28. cikkébe foglalt teleologikus jogértelmezési szabály szerint mindössze annak értelmezését segíti.

A Kúria tévesen állítja indítványában azt is, hogy a jogalkotó átvette volna az Alkotmánybíróság hatáskörét azzal, hogy a jogszabály indokolásában alapjogi szempontból értékelte a támadott szabályozást.

Minden közhatalmi szerv köteles az Alaptörvényt alkalmazni és ennek során szükségszerűen értelmeznie is kell azt. Az Alaptörvény C) cikkében deklarált hatalommegosztás elvéből következően az értelmezés eredményének - jelen esetben a jogszabály szövegének, más esetben például a bírói döntésnek - az Alaptörvénnyel való összhangját végső soron az Alkotmánybíróság vizsgálja felül, döntése *erga omnes* jellegű. Amennyiben elfogadnánk a Kúria állítását, úgy a bíróságok is el lennének zárva attól, hogy egy konkrét ügy alapjogi érintettsége kapcsán saját maguk értelmezzék az Alaptörvény szövegét. Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróságot semmi nem akadályozza abban, hogy a támadott jogszabály módosítás alkotmányossági vizsgálatát elvégezze, amely önmagában cáfolja az indítványozó azon állítását, hogy a jogalkotó az Alkotmánybíróság hatáskörét kívánta elvonni.

Budapest, 2020. szeptember „18,

Tisztelettel:

Gulyás Gergely



#### Mellékletek:

1.) A 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter által hozott ún. restitúciós döntések.

2.) A Miniszterelnökséget vezető miniszter döntései tárgyában kezdeményezett jogorvoslat során hozott bírósági határozatok:

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.32.602/2017/2. számú keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzése,
- a Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.524/2017/5. számú végzése, amellyel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.32.602/2017/2. számú végzését hatályon kívül helyezte,
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 219.Kpk.45.409/2018/22. számú végzése, amellyel a Miniszterelnökséget vezető miniszternek a KTHÁT/428/2/2017. számú döntését hatályon kívül helyezte és az eljárás folytatására kötelezte;
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.31.315/2018/2. számú keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzése,
- a Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf. 670.547/2018/3. számú végzése, amellyel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.31.315/2018/2. számú végzését hatályon kívül helyezte,
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.30.651/2019/8. számú ítélete, amellyel a Miniszterelnökséget vezető miniszternek a KTHÁT/89/5/2017. számú közigazgatási cselekményét megsemmisítette és új eljárás lefolytatására kötelezte,
- a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.38.226/2018/2. számú felülvizsgálati kérelmet visszautasító végzése.

3.) A restitúciós ügyekkel érintett kiemelt kulturális értékkel rendelkező műtárgyak bemutatása:

- a Szépművészeti Múzeum összeállítása Bernardo Belotto (Velence, 1720 – Varsó, 1780): A bécsi Kaunitz palota és kertje című festményről;
- a Szépművészeti Múzeum összeállítása id. Pieter Bruegel (1526/30 – 1569): Keresztelő Szent János prédikációja, 1566 című festményről;
- a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának összeállítása a Nádasdy család levéltáráról;
- a pécsi Janus Pannonius Múzeum összeállítása a Zsolnay-gyűjteményről.