

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 5/2024. (II. 6.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2023. december 12-i ülésnapján elfogadott, a kulturális örökség egyes elemeinek fenntartható fejlesztéséről szóló törvény 1. §-a, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, (3) bekezdés a) pontja, 7. §-a, 8. § (1) bekezdése, 10. § (3) bekezdése, valamint 18. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Handó Tünde, dr. Horváth Attila, dr. Juhász Imre, dr. Patyi András és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés a 2023. december 12-i ülésnapján elfogadott, a kulturális örökség egyes elemeinek fenntartható fejlesztéséről szóló törvény 1. §-a, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, (3) bekezdés a) pontja, 7. §-a, 8. § (1) bekezdése, 10. § (3) bekezdése, valamint 18. §-a alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján – az Országgyűlés 2023. december 12-i ülésnapján elfogadott, a kulturális örökség egyes elemeinek fenntartható fejlesztéséről szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. §-a, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, 3. § (3) bekezdés a) pontja, 7. §-a, 8. § (1) bekezdése, 10. § (3) bekezdése, valamint 18. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mert azok sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, továbbá 38. cikk (1), (2) és (3) bekezdését. Emellett az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a Törvény és nem csak annak valamely rendelkezéséből hiányzó – így nem megjelölhető – garanciális elemek hiányát is.
- [2] 2. A köztársasági elnök indítványában foglaltak szerint a Törvény (a törvényjavaslat száma: T/4252.) egyes megfogalmazásai – különösen a kiemelten védendő nemzeti vagyon ingyenes elidegeníthetősége vonatkozásában – nem adnak kellő garanciát az Alaptörvény nemzeti vagyon védelmével kapcsolatos követelményeinek érvényesüléséhez, és ezzel is összefüggésben nem elégítik ki a jogállamiságra, valamint az abból fakadó jogbiztonságra irányadó alaptörvényi követelményeket. A Törvény – a preambulumban foglaltak szerint az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdésére hivatkozással és részben sarkalatosként elfogadott rendelkezéseket tartalmazva – a nemzeti vagyon körébe tartozó egyes vagyonelemek ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adására vonatkozóan határoz meg speciális, más törvényektől, különösen a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvenytől (a továbbiakban: Nvtv.) eltérő szabályokat.
- [3] 3. Az indítvány szerint a Törvény értelmében az állam tulajdonában álló, a kulturális örökség elemeihez tartozó, a kulturális örökség védelméért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítása alatt álló költségvetési szerv vagy gazdasági társaság által vagyonkezelt kastélyok, kúriák, udvarházak, valamint az ezek rendeltetészerű használatát közvetlenül biztosító egyéb állami ingatlanok, különösen a parkok és kertek (a továbbiakban együtt: ingatlan) és ingó vagyonelemek (a továbbiakban: ingóság) az állam által ingyenesen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adhatóak bármely olyan, erre vonatkozó kérelmet benyújtó természetes személynek vagy jogi személynek, aki, illetve amely a Törvényben meghatározott bizonyos vállalásokat tesz. A Törvény szerint a miniszter az állam képviselőjeként eljárva, tulajdonosi döntés keretében határoz az ingatlan tulajdonjogának ingyenes átadásáról vagy vagyonkezelésbe adásáról (a továbbiakban együtt: vagyonjuttatás), a vagyonjuttatásról szóló megállapodást pedig a miniszter döntését követően az állam nevében a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) köti meg, és az MNV Zrt. ellenőrzi a vagyonjuttatás tárgyát képező ingatlan rendeltetészerű használatát és működtetését.

- [4] A Törvény alapján az ingatlanok ingyenesen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adhatók. A Törvény szerint az ingyenesen tulajdonba adott ingatlanon a Törvény erejénél fogva a tulajdonszerzéstől számított 99 évig elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn, az ezt az időtartamot követően értékesíteni kívánt ingatlanon pedig az államot – más jogosultakat megelőzően – elővásárlási jog illeti meg. A Törvény alapján az ingyenesen tulajdonba adott ingatlan tulajdonjoga az államra ingyenesen visszazáll a tulajdonszerző jogutód nélküli megszűnésével vagy halálával, valamint akkor is, ha a tulajdonszerző a részére átruházott vagyonról lemond, illetve, ha a tulajdonszerző a bíróság által megállapított súlyos szerződésszegést követ el. A vagyonkezelői jog tekintetében, az annak a tulajdonjogtól eltérő jellegéből is fakadó megkülönböztetésekkel, a Törvény hasonló logikát követ. A vagyonkezelési szerződés – a 7. § (7) bekezdésében foglalt kivétellel – 99 évre köthető, ezt követően, valamint a tulajdonjog államra való visszazállását eredményező esetkörökhöz hasonló esetekben a vagyonjuttatásban részesülő személynek az ingatlanon fennálló vagyonkezelői joga megszűnik.
- [5] 2.1. A köztársasági elnök szerint a Törvény 2. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság részét képező jogbiztonság és különösen az abból fakadó normavilágosság követelményét, mivel a Törvénynek a Törvény 2. § (1) bekezdésében felhívott jogszabályokhoz való viszonya nem tisztázott. Ezen felül a Törvény 2. § (1) bekezdése a Törvény szerinti ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adás tárgyát képező ingatlanok körét is kétségesse teszi, hiszen többféle értelmezést is lehetővé tesz.
- [6] 2.2. A fentiek mellett az indítványozó álláspontja szerint a Törvény, illetve annak 18. §-a szintén sérti az Alaptörvényt annyiban, amennyiben hiányos és félrevezető utalást tesz arra, hogy a Törvény mely rendelkezései minősülnek az Alaptörvény alapján sarkalatosnak.
- [7] 2.3. Az indítvány a Törvény hatálya tekintetében kiemeli, hogy az kiterjed az állam kizárólagos tulajdonába tartozó, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon (a továbbiakban együtt: kiemelten védett vagyon) körébe tartozó ingatlanok elidegenítésére is. A köztársasági elnök szerint a Törvény 2. § (1) bekezdésében semmi nem zárja ki a kiemelten védett vagyonba tartozó ingatlanok ingyenes tulajdonba adásának lehetőségét bármely természetes vagy jogi személy részére. A fenti ingatlanok elidegenítésére vonatkozó Törvényben foglalt szabályozás [1. §, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, 3. § (3) bekezdés a) pontja, 7. §, 8. § (1) bekezdése, valamint 10. § (3) bekezdése] sérti az Alaptörvény 38. cikk (1)–(3) bekezdését, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság és az abból fakadó normavilágosság követelményét, illetve a jogbiztonság garanciáját jelentő normahierarchiát.
- [8] A köztársasági elnök meglátása szerint a Törvény – az Nvtv.-hez képest – a kiemelten védett vagyonnak a Törvény szerinti releváns részét lényegesen enyhébb szabályozási rezsim alá helyezi, amely nem egyeztethető össze az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése által megkívánt korlátokkal és érdemi feltételekkel, valamint ugyan ezen cikk (1) és (3) bekezdésével. A Törvény 2. § (1) bekezdése – a Törvény szerinti ingatlantípusok köréből – potenciálisan valamennyi kiemelten védett vagyont képező ingatlant az ingyenes vagyonátruházás tárgyává tesz, tehát a Törvény által érintett ingatlanok értéküktől függetlenül ingyenesen elidegeníthetők. Ez – a köztársasági elnök szerint – ellentétes az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése által megkívánt értékarányosság követelményével.
- [9] A Törvény 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és az Alaptörvény 38. cikk (1)–(3) bekezdését sértő módon továbbá nem ad szempontokat ahhoz, hogy abban az esetben, ha mindkét vagyonjuttatási formára lehetőség van, milyen esetekben lehet indokolt, illetve szükséges és arányos a vagyonkezelésbe adás helyett az ingatlan elidegenítése mellett dönteni. Szintén nem szabályozza a Törvény, hogy a megfelelő kérelmet benyújtó kérelmező számára ténylegesen is megtörténik-e az ingyenes vagyonjuttatás, ahogyan például a több megfelelő kérelem közötti kiválasztást sem rendezzi a Törvény.
- [10] 2.4. A Törvény szerinti tulajdonátruházási konstrukció a tekintetben sem felel meg az Alaptörvény 38. cikk (1)–(3) bekezdésében foglalt követelményeknek, valamint B) cikk (1) bekezdésének, hogy a kiemelten védett vagyon körébe tartozó ingatlanok ingyenes elidegenítéséhez társítható cél, illetve közérdek bármiféle megállapíthatósága esetén is a közcél érvényesíthetősége csak 99 évig garantált, azt követően az állami kontroll megszűnik felette, kivéve, ha az állam az általa eredetileg ingyenesen átruházott ingatlant – elővásárlási jogával élve – piaci áron vissza nem vásárolja. Ezzel összefüggésben a köztársasági elnök az értékarányosság sérelmét abban látja, hogy a Törvényben nincs egyértelmű garancia arra, hogy a juttatáskori állapothoz képest, amely ingyenes vagyonszerzés volt, az állam értéknövelt állagban vásárolja vissza az ingatlant.

- [11] 3. A fentiekben kifejtett indokok alapján a köztársasági elnök kéri, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény 1. §-a, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, 3. § (3) bekezdés a) pontja, 7. §-a, 8. § (1) bekezdése, 10. § (3) bekezdése és 18. §-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint 38. cikk (1), (2), illetve (3) bekezdését.
- [12] 4. Az építési és közlekedési miniszter *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kifejtette az üggyel kapcsolatos álláspontját, valamint az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Ügyrend 36. § (7) bekezdése alapján kérte a személyes meghallgatását.
- [13] Az Abtv. 57. § (1c) bekezdése alapján a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője az Abtv. 25–27. §-ában meghatározott hatáskörök esetében kérheti az Alkotmánybíróságtól a személyes meghallgatás lehetőségének biztosítását, amelybe az Abtv. 23. §-a szerinti előzetes normakontroll hatáskör nem tartozik bele.
- [14] Az *amicus curiae* beadványban hivatkozott Abtv. 57. § (2) bekezdése és Ügyrend 36. § (7) bekezdése az Alkotmánybíróság hivatalból történő döntése alapján teszi lehetővé a személyes meghallgatást, amelyre irányuló kérelmet sem indítványozóként, sem *amicus curiae* beadványban nem lehet előterjeszteni.

## II.

- [15] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

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

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétel. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

(2) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.

(3) Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével.”

- [16] 2. A Törvény támadott rendelkezései:

„1. § (1) Az állam kiemelten elismeri és rögzíti a magánjogi jogalanyok társadalmi értékteremtő szerepét a kulturális örökség elemeinek védelme terén.

(2) Az állam az (1) bekezdésben foglaltakra figyelemmel támogatja és védi a magánjogi jogalanyok kulturális örökség elemeinek védelme terén kifejtett közérdekű erőfeszítéseit, biztosítja a szükséges jogszabályi környezetet, valamint hozzájárul a működés és további fejlesztés középtávú kiszámíthatóságához szükséges finanszírozási feltételek megteremtéséhez.

(3) Az állam a kulturális örökség műemléki értéknek minősülő elemei közül – a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvényben (a továbbiakban: Kötv.) megfogalmazott célokra figyelemmel – kiemeli azokat, amelyek megóvása, védelme, fenntartható használata, további fejlesztése és közkinccsé tétele érdekében a magánjogi jogalanyok bevonását különösen szükségesnek tartja, ezért az erre vonatkozó különös szabályokat e törvényben határozza meg.”

„2. § (1) Az állam tulajdonában álló, a kulturális örökség elemeihez tartozó, a kulturális örökség védelméért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítása alatt álló költségvetési szerv vagy gazdasági társaság által vagyonkezelte kastélyok, kúriák, udvarházak, valamint az ezek rendeltetészerű használatát közvetlenül biztosító egyéb állami ingatlanok, különösen parkok és kertek (a továbbiakban együtt: ingatlan) és ingó vagyonelemek (a továbbiakban: ingóság) az állam által az e törvényben meghatározottak szerint adhatók ingyenesen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe, a Kötv., az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.), a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.), valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVA tv.) rendelkezéseinek az e törvényben foglalt eltérésekkel történő figyelembevételével.

(2) Az (1) bekezdés szerinti ingyenes tulajdonba adásra vagy vagyonkezelésbe vételre irányuló kérelmet természetes vagy jogi személy nyújthat be a miniszterhez.

[...]

(4) Az e törvény által a tulajdonossal, illetve a vagyonkezelővel szemben támasztott követelményeket nem vállaló kérelmező számára az ingatlan nem adható tulajdonba, valamint vagyonkezelésbe. A miniszter a kérelem elbírálásakor vizsgálja továbbá, hogy a kérelmező, valamint a kérelem – tartalma alapján – az e törvény által meghatározott céloknak és alapelveknek megfelel-e.

(5) A miniszter az állam képviselőjében eljárva, tulajdonosi döntés keretében határoz az ingatlan tulajdonjogának ingyenes átadásáról vagy vagyonkezelésbe adásáról.”

„3. § (1) Az ingatlan, valamint – az (5) bekezdésben foglaltak kivételével – az abban lévő ingóság az 1. § szerinti alapelvek és célok megvalósulása érdekében ingyenesen, nyilvántartási értéken történő átvétellel tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adható az e törvényben meghatározott feltételekkel.

[...]

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott jogügyletek létrehozásának feltételeként a tulajdonszerző és a vagyonkezelő vállalja, hogy

a) az ingatlan a jó gazda gondosságával üzemelteti, fenntartja, állagromlását a szükséges karbantartási munkálatok végzése útján megelőzi, az egyébként szükségessé váló felújítási munkálatok elvégzéséről gondoskodik.”

„7. § (1) Az ingatlan, valamint a – 3. § (5) bekezdésében foglaltak kivételével – az ingóság e törvény szerint ingyenesen tulajdonba adható.

(2) Az ingatlan tulajdonjogát a tulajdont szerző – az ingatlanon fennálló vagyonkezelői jog kivételével – terhekkel együtt szerzi meg azzal, hogy az ingatlanon fennálló vagyonkezelői jog a tulajdonszerzéssel egyidejűleg e törvény erejénél fogva külön elszámolás nélkül, a folyamatban lévő beruházások vagy nyilvántartási rendezésével megszűnik. Az MNV Zrt., az állam és a vagyonkezeléssel érintett ingatlan vagyonkezelője egymással szemben követelést semmilyen jogcímen nem támaszthat.

(3) Az ingatlan tulajdonjogának ingyenes átruházásáról szóló megállapodást – a miniszter 2. § (5) bekezdése szerinti döntését követően, a miniszternek a döntésre vonatkozó írásbeli tájékoztatása alapján – az állam nevében az MNV Zrt. köti meg.

(4) Ha az ingatlan rendeltetésszerű használata érdekében a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény szerinti mező- és erdőgazdasági hasznosítású földterület (a továbbiakban: föld) tulajdonának átruházása is szükséges, akkor a tulajdonosi joggyakorló a tulajdonátruházási szerződés megkötését megelőzően gondoskodik az ingatlan-nyilvántartásban kivett területként történő átminősítése iránt.

(5) Az e törvény alapján történő vagyontárgy átadás esetén az Nvtv. 6. § (1) bekezdését nem kell alkalmazni.

(6) A 3. § (1) bekezdése szerinti vagyontárgy átadás az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 17. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek szerinti juttatással esik egy tekintet alá.

(7) Európai uniós támogatási jogviszonyból eredő kötelezettséggel érintett ingatlan tulajdonba adására vonatkozó miniszteri döntés alapján létrehozott adásvételi szerződés a fenntartási időszak lejártát követően lép hatályba. Ebben az esetben a tulajdont szerzővel a fenntartási időszak hátralevő idejére az MNV Zrt. a 9. § (2) bekezdése szerinti vagyonkezelési szerződést köt. Az e bekezdés szerinti, fenntartási időszak végéig szóló vagyonkezelésre egyebekben az e törvény vagyonkezelésre vonatkozó szabályai alkalmazandóak azzal, hogy a vagyonkezelés időtartama ebben az esetben 99 évnél rövidebb lehet.”

„8. § (1) Az e törvény szerint ingyenesen tulajdonba adott ingatlanon e törvény erejénél fogva a tulajdonszerzéstől számított 99 évig elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn az állam elővásárlási jogának biztosítására.”

„10. § (3) A 8. § (1) bekezdés szerinti időtartamot követően értékesíteni kívánt ingatlanon az államot – más jogosultakat megelőzően – elővásárlási jog illeti meg. Az elővásárlási jogot a miniszter gyakorolja.”

„18. § E törvény

a) 2. §-a, 3. § (3), (4) és (6) bekezdése, 7. § (2), (5) és (7) bekezdése, 8. § (1) bekezdése, 9. § (1) és (4)–(8) bekezdése az Alaptörvény 38. cikk (1), (2) és (6) bekezdése alapján,

b) 3. § (2) bekezdése, 12. §-a az Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”

## III.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett előzetes normakontroll indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pont], továbbá azt, amely a köztársasági elnök indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [a Törvény 1. §-a, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, valamint 3. § (3) bekezdés a) pontja, 7. §-a, 8. § (1) bekezdése, 10. § (3) bekezdése és 18. §-a]; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, 38. cikk (1)–(3) bekezdése]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét.
- [18] 2. A köztársasági elnök kérte a Törvény és nem csak annak valamely rendelkezéséből hiányzó garanciális elemek hiányának vizsgálatát is, amely álláspontja szerint a szabályozási tartalom elégtelenségéből fakadóan sérti az Alaptörvény 38. cikk (1)–(3) bekezdését, valamint B) cikk (1) bekezdését, és ezért alaptörvény-ellenes.

## IV.

- [19] Az indítvány megalapozott.
- [20] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a Törvény 1. §-a, 2. § (1), (2) és (4), (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, valamint 3. § (3) bekezdés a) pontja, 7. §-a, 8. § (1) bekezdése, 10. § (3) bekezdése és 18. §-a sértik-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság részét képező jogbiztonság és különösen az abból fakadó normavilágosság követelményét. A köztársasági elnök ugyanis azt állította, hogy a Törvény megjelölt rendelkezéseinek tartalma nem egyértelmű.
- [21] 1.1. A Törvény 2. § (1) bekezdése értelmében a Törvény szerinti ingatlanok és ingóságok a Törvényben meghatározottak szerint adhatók ingyenesen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe, a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvényben (a továbbiakban: Kötv.), az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényben (a továbbiakban: Vtv.), az Nvtv.-ben, valamint a közfeladatokat ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVA tv.) rendelkezéseinek a Törvényben foglalt eltérésekkel történő figyelembevételével.
- [22] A jogállami jogbiztonság – az előreláthatóság és kiszámíthatóság követelménye miatt – elengedhetlenné teszi, hogy a jogszabályok tartalma pontosan meghatározható legyen. Ahogy azt a köztársasági elnök indítványában kifejtette, a Törvény fenti rendelkezéséből azonban nem következik egyértelműen, hogy a nevesített háttérjogszabályok mely rendelkezéseit kell figyelembe venni, és melyektől enged eltérést. Nem állapítható meg továbbá a felsorolt jogszabályok egymáshoz való viszonya, illetve az sem, hogy egyéb – a támadott rendelkezés által fel nem sorolt, ám a szabályozási tárgykört érintő – jogszabályok (pl. a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény, illetve a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény) mennyiben alkalmazandók a tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adott ingatlanok vonatkozásában, amennyiben a Törvény valamely rendelkezése azok tartalmától eltér. Az sem világos a támadott jogszabályi rendelkezés tekintetében, hogy a Törvény 2. § (1) bekezdésében felsorolt jogszabályok esetlegesen egymással ellentétes rendelkezései közül melyeket kell alkalmazni, és melyeket kell a jogalkalmazásnak félretenni.
- [23] 1.2. A törvény tárgyi hatálya vonatkozásában is több értelmezése lehetséges a támadott jogszabályi rendelkezésnek. Az egyik értelmezés szerint a Törvény 2. § (1) bekezdésében jelölt ingatlanok és ingóságok akkor adhatók ingyenesen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe, ha azt a megjelölt háttérjogszabályok is lehetővé teszik. Ebben az esetben az Nvtv. 2. melléklete szerinti, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon tulajdonba adására a Törvény szerint sem kerülhet sor. Ennek indoka az, hogy ennek a vagyonkörnek az elidegenítését az Nvtv. 6. § (4) bekezdése kizárja, és az Nvtv. e rendelkezésétől a Törvény sem tartalmaz kifejezett eltérést. Ezzel ellentétesen az Nvtv. a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon vagyonkezelésbe adási korlátozásokról szóló 11. § (1) és (5) bekezdésének az alkalmazását a Törvény 9. §

- (1) bekezdése kizárja, mint ahogyan a Törvény 7. § (5) bekezdése a kizárólagos állami tulajdon elidegenítésének főszabály szerinti tilalmára vonatkozó – az Nvtv. 6. § (1) bekezdésében foglalt – rendelkezés alkalmazását is.
- [24] A Törvény tárgyi hatályát megállapító 2. § (1) bekezdésének másik értelmezése szerint az ingyenes tulajdonba adásra vonatkozóan a Törvényben meghatározott szabályok tartalmilag eltérhetnek az egyéb háttérjogszabályokban foglalt rendelkezésektől (vagy felülírhatják azokat), amelyek így, a Törvényben foglalt eltérésre tekintettel, nem vehetők figyelembe. Ezt igazolja az, hogy az elidegenítési és terhelési tilalom tekintetében a Törvény 8. § (1) bekezdése eltér az Nvtv. 13. § (4) bekezdés a) pontjában foglaltaktól, noha az Nvtv. 13. § (4) bekezdés a) pontja alkalmazásának kizárására vonatkozó kifejezett rendelkezést a Törvény nem tartalmaz. A Törvény 5. § (1) és (2) bekezdése hasonlóképpen ellentétes rendelkezést tartalmaz az Nvtv. 13. § (7) és (8) bekezdésével. A támadott Törvény szerinti ingatlanok konkrét behatárolásának hiányában az ingyenes tulajdonba adás lehetősége, az Nvtv. 6. § (4) bekezdésétől való tartalmi eltéréssel az olyan ingatlanokra is kiterjedhet, amelyek az Nvtv. 2. mellékletében megjelölt, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe tartoznak.
- [25] 1.3. Az indítvány szerint a jogbiztonság követelményével ellentétes az is, hogy a Törvény a kiemelten védett vagyon körébe tartozó ingatlanokat is érintő ingyenes tulajdonátruházásról szóló miniszteri döntés szempontrendszerét nem határozza meg kellő részletettséggel, és e tekintetben releváns háttérjogszabály alkalmazására sem utal. A miniszter a döntése során a Törvény 2. § (4) bekezdése értelmében azt az egyetlen érdemi szempontot vizsgálja meg, hogy a kérelmező, valamint a kérelem a Törvény által meghatározott céloknak és alapelveknek megfelel-e.
- [26] A támadott Törvény a céljainak és alapelveinek való megfelelésen kívül nem határoz meg egyetlen olyan szempontot sem, amelynek a kérelmezőnek – vagy a kérelmének – meg kellene felelnie annak érdekében, hogy a miniszter diszkrecionális döntése megalapozást nyerjen. Nem került meghatározásra a Törvényben az az objektív és érdemi szempontrendszer sem, amelynek a kérelmezőknek meg kell felelniük azért, hogy pályázhasanak. Nem tartalmaz a Törvény szabályozást arra vonatkozóan sem, hogy több pályázó esetén milyen szempontok alapján dönt a miniszter a nyertes pályázatról vagy a pályázó személyéről. Továbbá jogbizonytalanságot eredményez a Törvény támadott rendelkezéseivel összefüggésben az is, hogy nem világos, hogy milyen jogszabályi rendelkezések szerint dönt a miniszter abban a tekintetben, hogy a szóban forgó tulajdoni tárgy vagy vagyonelem tulajdonjoga kerül-e átruházásra, avagy vagyonelezői szerződés megkötésére kerül-e sor. A Törvény továbbá nem rendezi azt sem, hogy lehetőség van-e tulajdonközösség alapítására.
- [27] 1.4. Abból az általános megfogalmazásból is következően – állítja a köztársasági elnök – amely szerint a Törvény 2. § (1) bekezdése a Törvény szerinti ingatlantípusok köréből potenciálisan valamennyi kiemelten védett vagyont képező ingatlant az ingyenes tulajdonátruházás tárgyává tesz, a Törvény nem tartalmaz semmilyen differenciálást az érintett ingatlanok között, így azok az értéküktől függetlenül ingyenesen elidegeníthetők.
- [28] A Törvény 2. § (1) bekezdése tulajdonba, illetve vagyonelezésbe adható vagyonelemként utal az állam tulajdonában álló kastélyok, kúriák, udvarházak, valamint ezek rendeltetészerű használatát közvetlenül biztosító „egyéb állami ingatlanokra”, különösen parkokra és kertekre. A Törvény e rendelkezése nem kellően meghatározott, példalózó felsorolást jelent, amely a normavilágosság szempontjából aggályos. Nem tisztázott e rendelkezésnek az Nvtv. 4. § (1) bekezdés g) pontjához való viszonya sem.
- [29] 2. Az Alkotmánybíróság többek között a 9/2022. (V. 25.) AB határozatban foglalta össze a normavilágosságra vonatkozó gyakorlatát. „»[A]z Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek {34/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [116], [120]}« {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]}. A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. Nem felel meg a normatartalommal szemben fennálló követelményeknek az a szabály, »amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható« {42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301, legutóbb pl. 31/2021. (XII. 1.) AB

határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében megállapítható továbbá a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [ki] [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogbiztonság meglétének vagy hiányának vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is (125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137). [...]” [9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]]

- [30] Az Alkotmánybíróság a 3134/2023. (III. 27.) AB határozatában megerősítette azt a jogelvet, mely szerint „[a] jogalkotóknak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabálysöveget kell kibocsátaniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában.” [3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [23]]
- [31] Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése a nemzeti vagyon átruházásának értékarányossága alóli kivételeket törvényi útra tereli, tehát a kivételek megteremtésének köre törvényhozói kompetencia. A kivételek feltételrendszere is törvényi jogforrási szintet követel, tehát annak szabályozása, hogy pontosan milyen vagyonelemek, milyen eljárási feltételek mellett idegeníthetők el, az alanyi kör kiválasztására vonatkozó objektív érdemi szempontok és annak meghatározása, hogy a vagyonelem átadása milyen rezsimben (vagyonkezelés vagy ingyenes átruházás) történik.
- [32] A Törvény jelenlegi formájában azonban hiányoznak azok a garanciák, amelyek a Törvény elnevezése szerinti célját, illetve az alapelveket érvényre juttató, valamint a sarkalatosági tárgykörben hozott törvényi részletszabályokat tartalmazzák.
- [33] A törvényi szinten megalkotandó feltételrendszernek, eljárásrendnek, korlátoknak és pontosan meghatározott, lehatárolt tárgyi körnek az Alaptörvény 38. cikke szerinti alkotmányos cél is kell szolgálnia, mégpedig a nemzeti vagyon megőrzését, illetve tulajdonba adás esetén is a jövő generációk számára megőrzést, különös tekintettel arra, hogy a Törvény lehetővé teszi az államra mint tulajdonosra, illetve gazdálkodóra történő vagyonviszasszállást is. A feltételrendszer és eljárásrend megalkotása során a tulajdonszerzésre, illetve vagyonkezelésre vonatkozó rendelkezéseknek tehát az alkotmányosan oltalmazott célt kell szolgálniuk.
- [34] A nemzeti vagyon elidegenítése kivételes szabályainak meghatározásakor a jogalkotónak körülhatárolt, konkretizált felsorolást kell alkalmaznia, ellenkező esetben az exemplifikatív jelleg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságot sértő önkényes jogalkalmazásnak nyithat teret. Az Alaptörvény által megkövetelt törvényi szintű meghatározottság követelménye magában foglalja azt is, hogy sem alacsonyabb szintű jogforrás, sem jogalkalmazói döntés azt nem ronthatja le. A nemzeti vagyon, a kulturális örökség védelme ugyanis nem függhet a törvénytől alacsonyabb szintű jogforrásoktól vagy objektív, érdemi és törvényben meghatározott szempontrendszer nélkülöző jogalkalmazói döntéstől.
- [35] 3. A jogalkalmazói döntések megalapozására szolgáló jogforrások egymáshoz való viszonya a Törvény 2. § (1) bekezdése alapján kérdéses. A köztársasági elnök indítványában felhívta a figyelmet, hogy az ingyenes tulajdonszerzésre vagy vagyonkezelésre vonatkozó közös szabályok tekintetében a Törvény 2. § (1) bekezdése eltérést enged egyes törvényektől (Kötv., Vtv., Nvtv., KEKVA tv.). Azonban a Törvénynek az egyes, a Törvényben megjelölt törvényektől való eltérő alkalmazására lehetőséget adó általános felhatalmazása normavilágossági szempontból aggályos, többféle értelmezést is lehetővé tesz.
- [36] A Törvény rendelkezéseiből nem állapítható meg egyértelműen az, hogy a háttérjogszabályok mely rendelkezéseit kell figyelembe venni, illetve melyektől enged eltérést. Nem állapítható meg továbbá a felsorolt jogszabályok egymáshoz való viszonya, illetve az sem, hogy egyéb – a szabályozási tárgykört érintő – jogszabályok mennyiben alkalmazandók.
- [37] Amint a köztársasági elnök az indítványában rámutatott, a jelenlegi megszövegezés e tekintetben eltérő értelmezéseket is lehetővé tesz. Az Alkotmánybíróság e tekintetben hangsúlyozza, hogy a jogalkotó feladata a kulturális örökség egyes elemeinek megóvása és fejlesztése körében a nemzeti vagyont érintő átruházás és vagyonkezelés részletszabályainak kialakítása. A szabályozás kialakítása során – a nemzeti vagyonról szóló általános rendelkezések, az állami vagyonról szóló rendelkezések, a mező- és erdőgazdasági földekről és a termé-

szet védelméről szóló rendelkezések közötti funkcionális viszonyra tekintettel – fokozott figyelemmel kell lennie a jogalkotónak arra, hogy a nemzeti vagyon kezelésébe és megőrzésébe bevonandó magánjogi jogalanyokkal létesítendő magánjogi jogviszonyok és annak közjogi kötöttségéből eredő korlátai áttekinthetők és egyértelműek legyenek, tekintettel az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságára és azt ezt biztosító garanciális előírásokra {vö. 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogalkotó felelőssége tehát, hogy a vonatkozó további ágazati jogszabályoktól történő eltérés lehetősége ne eredményezzen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértő módon jogbizonytalanságot.

- [38] 4. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése a nemzeti vagyon körébe tartozó tulajdonátruházás esetére törvényi követelmények figyelembevételét írja elő, amely nem függhet alacsonyabb szintű jogszabályoktól vagy a miniszter – valamely konkrét ingatlan elidegenítésére vonatkozó, érdemi szempontrendszer nélküli – döntésétől. Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése szerint a kiemelt nemzeti vagyon elidegenítésekor a korlátok és feltételek körében az elidegeníthető ingatlanok közötti differenciálást, illetve az arra vonatkozó egyértelmű szempontrendszer meghatározását sarkalatos törvényben kell elvégezni. Ezt az Alaptörvényből levezethető garanciális követelményt tehát nem veheti át, illetve nem teheti félre sem rendeleti szintű szabályozás, sem egyedi közigazgatási aktusként a miniszter diszkrecionális döntése. Az Alaptörvény a jogállamiság formális értelmezése felől a materiális jogállamiság felé mozdult el. Szűk körben jogállamban is elképzelhetőek jogorvoslati lehetőség nélkül kialakított hatáskörök, ilyen esetben azonban a hatáskört belső, tartalmi korlátokkal kell kialakítani. Hatósági hatáskörök belső, tartalmi korlát vagy jogorvoslati lehetőség nélkül történő kialakítása akkor sem egyeztethető össze a jogállamisággal, ha formálisan érvényes jogszabály biztosít ilyen hatáskört.
- [39] Az Alkotmánybíróság a 19/2023. (VIII. 7.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) rámutatott: „a szabályozásból eredő korlát, hogy a megalkotott rendelet nem lehet a törvénnyel ellentétes. A rendeletalkotásnak további korlátját képezi a Jat. [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény] 4. §-a, amely szerint, ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. A rendeletalkotás tehát nem veheti át az alapvető jogintézmények szabályozását, illetve azon lényeges garanciák szabályozását, amelyeket az Alaptörvény a törvényhozó feladatkörébe utal. A miniszteri rendelet nem rendelkezhet olyan tárgykörökben, amelyekben a szabályozás jogát az Országgyűlés vagy a Kormány magának tartotta fenn. Az Országgyűlés hatáskörébe telepített, kizárólagosan törvényalkotási jogkörben meghozható szabályok a fentieken túl a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítása, a Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ugyanis erre a szabályozási körre törvénynél alacsonyabb jogforrás kibocsátására nem lehet felhatalmazást adni. Ellenkező esetben a törvényi szabályozás követelménye kiüresedne, és ezáltal sérülne az Alaptörvénynek a hatalom megosztásáról szóló C) cikke, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A hatalommegosztásból ugyanis az is következik, hogy törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom a jogalkotási feladatok terén is elkülönül.” (Abh1., Indokolás [29])
- [40] Az Alkotmánybíróság e döntésében kiemelte azt is, hogy „a Jat. 5. § (3) bekezdése további szabályként írja elő, hogy kötelezettség alóli mentesülés, illetve kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmény szabályainak megalkotására felhatalmazás adható, ám annak korlátjául a Jat. 4. §-át jelöli meg: azaz, ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. A szabályozás logikájából következik, hogy az Országgyűlés kizárólagos törvényalkotási hatáskörébe tartozó szabályok, az alapvető jogintézmények és lényeges garanciákra vonatkozó szabályok nem delegálhatók és az alól törvénynél alacsonyabb jogforrási szinten kivétel alkotmányosan nem tehető.” (Abh1., Indokolás [30])
- [41] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá „a delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő szabályozás ellentétes jogállamiság, az ebből levezetett jogbiztonság követelményével” (Abh1., Indokolás [32]).
- [42] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben a sarkalatosági követelményekkel kapcsolatban hangsúlyozta: „Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése alapján a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A sarkalatosság mint jogintézmény társadalmi funkciója, hogy a lehető legszélesebb demokratikus legitimitáció álljon a megalkotott jogszabály mögött, ezt tükrözi, hogy a jogalkotás során az egyes törvényi szabályok elfogadásához és módosításához nem elegendő a jelen lévő országgyűlési képviselők felének, hanem annál magasabb matematikai arányú többség egyetértése szükséges. Magát a sarkalatosság célját, társadalmi és jogtechnikai rendeltetését kerüli meg és üresíti ki az olyan szabályozás, amely a sarkalatos törvényi szabályoktól való eltérést, nemhogy a parlamenti



„egyszerű” többség számára, hanem a törvényi szint alatti, egy személyben kibocsátható jogforrási szintre delegálja. [...]” (Abh1., Indokolás [42])

- [43] Az Alkotmánybíróság az újraszabályozás kapcsán felhívja a jogalkotó figyelmét a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) bekezdésére, amely szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A Jat. 5. § (2) bekezdése értelmében nem lehet felhatalmazást adni a) a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, b) a jogszabály egészének végrehajtására, valamint c) olyan tárgykör szabályozására, amelyet a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz. Végül a Jat. 5. § (3) bekezdése tartalmazza, hogy kötelezettség alóli mentesülés, illetve kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmény szabályainak megalkotására – a 4. §-ban foglaltak sérelme nélkül – felhatalmazás adható.
- [44] A miniszteri rendeletalkotásra vonatkozó alkotmányos korlátok *mutatis mutandis* alkalmazandók a miniszteri egyedi döntéshozatalra is. Az Alaptörvényben meghatározott garanciális rendelkezések végrehajtását szolgáló sarkalatos törvényi szabályok alól törvényileg meghatározott, egyedi, érdemi és objektív szempontrendszerrel nélkülöző, teljes körű és korlátlan, azaz diszkrecionális miniszteri döntésre nem adható felhatalmazás, mert az a jogállamiság követelményeivel ellentétes, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti.

## V.

- [45] 1. A Törvény preambuluma, valamint 1. §-ában megfogalmazott célok és alapelvek szerint a jogalkotó a Törvény megalkotásával elismeri a magánjogi jogalanyok közreműködésének a társadalom számára értékteremtő szerepét a kulturális örökség műemléki értéket képviselő elemei megóvása, védelme, fenntartható használata és közkinccsé tétele körében. A jogalkotó a Törvény megalkotásával deklarálja, hogy az állam támogatja és védi a magánjogi jogalanyok kulturális örökség elemeinek védelme terén kifejtett közérdekű erőfeszítéseit, amelyhez biztosítja a szükséges jogszabályi környezetet, valamint hozzájárul a működés és további fejlesztés középtávú kiszámíthatóságához szükséges finanszírozási feltételek megteremtéséhez.
- [46] A Törvény 1. § (3) bekezdése alapján – a fenti indokok mentén – az állam kiemeli a kulturális örökség műemléki értéknek minősülő elemei közül azokat, amelyek megóvása, védelme fenntartható használata, további fejlesztése és közkinccsé tétele érdekében a magánjogi jogalanyok bevonását különösen szükségesnek tartja.
- [47] A Törvény 2. § (1) bekezdése ezen elemeket akként írja körül, hogy azok a kulturális örökség védelméért felelős miniszter irányítása alatt álló költségvetési szerv vagy gazdasági társaság által vagyonkezelt kastélyok, kúriák, udvarházak, valamint az ezek rendeltetészerű használatát közvetlenül biztosító egyéb állami ingatlanok, különösen parkok és kertek és ingó vagyonelemek.
- [48] Mivel a Törvény 2. § (1) bekezdése az állam tulajdonában álló, és ekként az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek tulajdonátruházásának szabályairól is szól, ezért az alkotmányossági vizsgálatnak az indítvány alapján szükségszerűen ki kell terjednie az Alaptörvény 38. cikkében foglaltak betartásának vizsgálatára is.
- [49] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése szerint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése a nemzeti vagyon elidegenítését pedig további tartalmi feltételekhez köti [3135/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [91]].
- [50] Az Nvtv. – az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel – a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás körében alapvető szinten rögzíti, hogy a nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése [Nvtv. 7. § (2) bekezdés]. Ezen alapvető szintű rendelkezések tehát a nemzeti vagyonnal való rendelkezés tekintetében (ideértve a nemzeti vagyon hasznosítását vagy tulajdonjogának akár időleges átszállását is) megfelelően irányadók.
- [51] 2. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése elsődlegesen célszerűségi követelményt támaszt, amely arra irányul, hogy a jogalkotónak meg kell fogalmaznia olyan legitim célt, amely a nemzeti vagyon átruházásának legitim indoka lehet. Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során célszerűségi vizsgálódást ugyan nem végez, tehát nem vizsgálja, hogy egy adott rendelkezés a jogalkotó által megjelölt cél elérésére alkalmas-e, de az Alap-

törvény védelme során annak tényszerű vizsgálatától nem tekinthet el, hogy a jogalkotó az Alaptörvényben foglaltakat teljeskörűen betartotta-e. Ezért, ha az Alaptörvény a jogalkotó számára előírja a törvényi cél megjelölését, akkor ezen alkotmányi előírás betartását az Alkotmánybíróság ellenőrzi. Ahogy arra az indítvány is utalt, a Törvény 1. §-a, azon kívül, hogy deklarálja a magánjogi jogalanyok szerepének állam általi támogatását a kulturális örökség elemeinek védelme során, a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek átruházásának törvényi indokát valójában nem jelölte meg, és az a Törvény további rendelkezéseiből sem derül ki. A Törvény – a vonatkozó alcím megnevezése szerint névlegesen a célokról és alapelvekről szóló – 1. §-a valójában egyértelmű, közvetlenül megfogalmazott cél- és alapelv-meghatározást sem tartalmaz. A Törvény 1. §-ában nincs megjelölve az a közcél, amely a magántőke Törvény szerinti bevonását szükségessé, sőt elengedhetetlenné teszi. Önmagában egy olyan pro forma törvényi deklaráció, amely rögzíti a magánfelek bevonásának szándékát – jól körülhatárolt, megalapozott közérdekű célok megjelölése nélkül –, nem teszi a jogalkotó megoldását az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében elvárt követelmény szerint alaptörvény-konformmá.

- [52] 2.1. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdéséből nemcsak a jogalkotói cél megjelölésének szükségessége következik, hanem az is, hogy a nemzeti vagyon átruházásának csak kivételes jellege lehet, így a törvény céljának meghatározásakor ettől nem lehet eltekinteni. Ha a jogalkotó a nemzeti vagyon átruházásának céljaként bármely általános, a nemzeti vagyon átruházásnak szükségességét nem igazoló indokot megfogalmazhat, akkor azzal az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének kivételességre utaló kitétele kiüresedhet.
- [53] A jogalkotó a magánjogi jogalanyoknak a kulturális örökség elemeinek védelmébe történő bevonásának elismerésén és támogatásán túl nem igazolja, hogy ezen elismerés és támogatás a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek átruházásával valósítható meg, és azt sem jelöli meg, hogy az állam oldalán fennálló mely kivételes körülmény teszi szükségessé a magánjogi jogalanyok akár tulajdonosként, akár vagyonkezelőként való bevonását a nemzeti vagyonhoz tartozó vagyonelemeket illetően.
- [54] A kivételességtől nem lehet eltekinteni a vagyonelemek meghatározásának tekintetében sem, azaz a jogalkotónak közelebbről be kell határolnia, hogy a nemzeti vagyon körébe tartozó egyes vagyonelemek közül konkrétan melyek esetében tartja szükségesnek az átruházást. E tekintetben az állag- és értékbeli különbözőségeknek, valamint annak is szerepe lehet, hogy az állam az egyes vagyonelemek kezelése és védelme körében az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségeknek – így a közérdek szolgálatának, a közös szükségletek kielégítésének és a természeti erőforrások megóvásának, valamint a jövő nemzedékek szükségletei figyelembevételének – mennyiben tud megfelelni. A Törvény 1. § (3) bekezdése szerinti „kiemelés” a kivételesség igazolására nem alkalmas, ugyanis a jogalkotó közelebbről nem határozta meg, hogy mi alapján minősülhet egy vagyonelem megóvásra vagy védelemre szorulóknak, vagy, hogy mely vagyonelemek esetében lehet indokolt a fenntartható használat és további fejlesztés, illetve közkinccsé tétel érdekében a magánjogi jogalanyok tulajdonosként vagy vagyonkezelőként való bevonása.
- [55] 2.2. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése a nemzeti vagyon átruházása körében nemcsak a törvényi cél megjelölését és a kivételességet írja elő, de az értékarányosság követelményét is. Ez a rendelkezés a biztosítéka annak, hogy a nemzeti vagyon ne mindenfajta korlátozás nélkül legyen elidegeníthető, hanem csak törvényben meghatározott célból, főszabályként az értékarányosság követelményét érvényesítve. A 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) alapján a követelmény figyelembevétele alól törvény kivételt tehet, de ilyen esetben igazolásra szorul, hogy a tulajdon átruházása annak a nemzeti vagyonban való megtartásával és hasznosításával összemérhető közérdeket szolgál-e. A törvényalkotó tehát e kettős korlát szem előtt tartásával rendelkezhet a nemzeti vagyon felett {Abh2., Indokolás [104]}.
- [56] A Törvény 2. §-a, 3. § (1) bekezdése, valamint 7. §-a ingyenes tulajdonba adásról rendelkezik, amely az ingyenesség természetéből adódóan az értékarányosság alóli kivételnek minősül. Ahogy azt az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben előírta, ilyen esetben igazolásra szorul, hogy a tulajdon átruházása annak a nemzeti vagyonban való megtartásával és hasznosításával összemérhető közérdeket szolgál-e. Mivel a Törvény e vonatkozásban semmilyen körülményt nem határoz meg, és nem igazol, annak állításán kívül, hogy a magánjogi jogalanyok bevonását egyes – közelebbről meg nem határozott és nem is differenciált vagyonelemek tekintetében – szükségesnek tartja, ezért e vonatkozásban sem felel meg az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak.
- [57] 2.3. A Törvény 8. § (1) bekezdése, valamint 10. § (3) bekezdése szerint a tulajdonszerzéstől számított 99 évig az ingyenesen tulajdonba adott ingatlanon elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn az állam elővásárlási jogának biztosítására. Mindez azt jelenti, hogy az állam nemcsak ingyenesen adja tulajdonba a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemet, hanem azt is, hogy 99 év elteltével az elszámolásra vonatkozó bármely szabály törvényi megfogalmazása nélkül vissza is vásárolhatja azt, ha elővásárlási jogával élni kíván. Az elővásárlási jog

a vételi joggal ellentétben azonban nemcsak az elszámolási feltételektől, de harmadik piaci felek vételi ajánlatától is függhet. Az értékarányosság tehát a nemzeti vagyon átruházása szempontjából kétszeresen sem biztosított, amely egyrészt az ingyenes átadás kivételessége indokának hiányából, másrészt az elszámolási szabályok meghatározása nélküli állam általi elővásárlási és nem vételi jog lehetőségéből adódik. További problémát jelenthet az értékarányosság szempontjából az is, hogy a Törvény szerződésszegés esetén sem ír elő a vagyonelem visszavételével egyidejűleg a felek között megfelelő pénzügyi elszámolást.

- [58] 2.4. A Törvény 8. § (1) bekezdéséből – ahogy arra az indítvány is utalt – az is következik, hogy a nemzeti vagyon körébe tartozó ingatlanok ingyenes elidegenítéséhez társítható cél, illetve közérdek megállapíthatósága esetén is a közcél érvényesíthetősége csak 99 évig garantált, amelyet követően az ingyenesen átruházott ingatlan feletti állami kontroll és közcél érvényesülésének garantálása végérvényesen megszűnik, hacsak az állam az általa eredetileg ingyenesen átruházott ingatlant piaci áron, elővásárlási jogával élve vissza nem vásárolja.
- [59] Mivel a Törvény 3. § (3) bekezdés a) pontja alapján az sem egyértelmű, hogy a tulajdont ingyenesen megszerző személy vállalatának az ingatlan olyan felújítására is vonatkoznia kell-e, amely az átvételkor meglévő állaghoz képest állagjavulást eredményez, és nem csak az átvételkor állag romlása esetén szükségessé váló felújításról van-e szó, így a Törvényben nincs egyértelmű garancia arra sem, hogy a juttatáskori állapothoz képest az állam értéknövelt állagban vásárolja vissza az ingatlant, amely az elővásárlási jog esetleges gyakorlása esetén ugyancsak az értékarányosság sérelmére vezethet.
- [60] 2.5. A Törvény 2. § (1) bekezdése, valamint 3. § (1) bekezdése nemcsak ingatlanok, de ingó vagyonelemek ingyenes tulajdonba adására is lehetőséget ad, anélkül azonban, hogy – a közgyűjteményekre vonatkozó speciális szabályok kivételével – az azok feletti rendelkezési jog, használat, hasznosítás tekintetében bármely közcélú korlátozást vagy az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti értékarányosságot érvényre juttató rendelkezést megfogalmazza. A jogalkotó ingó vagyontárgyak esetében sem tekinthet el az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmények fentiek szerinti érvényre juttatásától, és azok körének pontos – leltár szerinti – meghatározásától sem.
- [61] 2.6. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a Törvény 1. §-a, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, (3) bekezdés a) pontja 7. §-a, 8. § (1) bekezdése és 10. § (3) bekezdése sértik az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését.
- [62] 3. A Törvény 2. § (1) bekezdése az állam tulajdonosi minőségéről nem szól, tehát nem differenciál aszerint, hogy a Törvény tárgyi hatálya alá vonható vagyonelemeknek az állam kizárólagos tulajdonosa-e vagy sem, és a kevésbé körülhatárolt, nem konkretizált tárgyi felsorolásból az sem derül ki, hogy lehetnek-e közöttük olyan vagyonelemek, amelyek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon körébe tartoznak. Ahogy arra az indítvány is utalt, és ahogy az a B) cikk (1) bekezdésének körében tett alkotmányossági vizsgálat során már kifejtésre került, a Törvény rendelkezései alapján egyértelműen nem zárható ki, hogy a Törvény lehetőséget teremt az állam kizárólagos tulajdonába tartozó, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyon körébe tartozó vagyonelemek átruházására is.
- [63] 3.1. Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése azonban e két utóbbi típusú vagyonelem elidegenítésére szigorúbb követelményeket határoz meg, így egyrészt előírja, hogy az elidegenítés korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg, másrészt, hogy az elidegenítés feltételeinek meghatározásakor az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglalt célokra is tekintettel kell lenni.
- [64] A Törvény a kiemelten védett vagyont érintő érdemi és sarkalatos törvénybe foglalandó korlátok és feltételek meghatározásának alaptörvényi követelményére – ahogy azt az indítvány is kifejti – nincs tekintettel. A Törvény az Nvtv.-hez képest e kiemelten védett vagyonelemek tekintetében enyhébb szabályozási rezsimit határoz meg, egyrészt az elidegeníthetővé tétellel, másrészt az ingyenességgel, harmadrészt pedig a potenciálisan bármely jogi személyre és természetes személyre kiterjedő tulajdonszerzői kör meghatározásával. Ezek az enyhébb feltételek pedig tartalmilag nem tekinthetők az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése által megkívánt korlátokat és feltételeket érdemben kitöltő szabályoknak, továbbá nem zárják ki annak lehetőségét, hogy azok alkalmazásával hosszú távon lerontsák (derogálják) a Törvény sarkalatos szabályainak érvényesülését {vö. 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [65] 3.2. A Törvény e kiemelten védett vagyoni körbe tartozó ingatlanokat is érintő ingyenes tulajdonátruházásról szóló miniszteri döntés szempontrendszerét – a korábbiakban kifejtettek szerint nemcsak az Alaptörvény B) cikk

(1) bekezdéséből következő jogbiztonsági követelményeket sértő módon, hanem – az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésének sem megfelelően határozza meg. A miniszter a döntése során a Törvény 2. § (4) bekezdése értelmében – az európai uniós támogatással érintett ingatlan speciális esetére vonatkozóan a Törvény 2. § (3) bekezdésében megjelölt egy többletfeltételt, továbbá a Törvény 3. § (3) bekezdése szerinti vállalkozások megtételének önmagában formális ellenőrzését ide nem értve – lényegében egy érdemi szempontot vizsgál, nevezetesen azt, hogy a kérelmező, valamint a kérelem a Törvény által megjelölt céloknak és alapelveknek megfelel-e. A miniszteri döntést megalapozó feltételek és eljárásrend pontos és egyértelmű meghatározása azért különös fontosságú, mivel érdemben ettől függ, hogy mely kérelem minősül tartalmilag megfelelőnek, és ebből is következően konkrétan mely ingatlan, konkrétan mely természetes vagy jogi személyhez kerülhet ingyenesen. Kifejezett szempontrendszer alkotó, egyértelmű feltételek vagy más egyértelmű döntési szempontok megjelenésének hiányában a Törvény a miniszter lényegében diszkrecionális döntésére utalja a kiemelten védett vagyoni körbe tartozó ingatlanok elidegenítését.

- [66] Mivel a Törvény 1. §-ában megfogalmazott, elnevezésükben célok és alapelvek egyrészt túl általánosak, lényegében jogpolitikai iránymutatásnak vagy szándéknyilatkozatnak minősülnek, és így a fentiekben kifejtettek szerint a törvényi cél meghatározásához önmagukban nem elégségesek, valamint azok a Törvény 18. §-a alapján nem is minősülnek sarkalatosnak, továbbá mivel a Törvény 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdésében, 3. § (1) bekezdésében, valamint 7. §-ában meghatározott feltételrendszer és szabályozási rezsim nem differenciál, és nincs tekintettel az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésére az állam kizárólagos tulajdonába tartozó és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítése feltételeinek meghatározásakor, így az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése szerinti követelményeket a Törvény e vonatkozásban nem elégíti ki.

## VI.

- [67] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a fentiek nem jelentik azt, hogy ne létezne alkotmányos megoldás a törvény által közelebbről (konkrétan) meghatározandó célok megvalósítására. A törvényjavaslat általános indoklása szerint a törvény az állam tulajdonában álló, a kulturális örökség részét képező ingatlanok további fejlesztését és fenntartását új alapokra helyezi, azáltal, hogy azok tulajdonjogának átruházását vagy vagyonkezelésbe adását lehetővé teszi.
- [68] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a jogalkotó a célszerű és eredményes nemzeti vagyongazdálkodás kereteinek megállapítása tekintetében széles körű döntési szabadsággal rendelkezik. Az Alaptörvény ugyanakkor meghatározza a nemzeti vagyonnal való rendelkezés általános közvetlen garanciális feltételeit elsősorban a 38. cikkben, emellett az Alaptörvény számos más rendelkezése is közvetve irányadó a szabályozás koncepcionális kialakítására, így a P) cikk és a Nemzeti Hitvallás elemei (például: „[v]állaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit”). Az Abh2. is megerősítette, 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” (Abh2., Indokolás [60]–[63]). Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből eredő tartalmi követelmény, hogy az államnak a tulajdonba, illetőleg vagyonkezelésbe adásról szóló döntés meghozatala során minden egyes esetben kétséget kizáróan igazolnia kell, hogy a tulajdonba, illetőleg vagyonkezelésbe adás az adott ingatlan védelmének és megőrzésének célját szolgálja.
- [69] Az Alaptörvény, valamint az Nvtv. garanciális rendelkezéseire tekintettel a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra, annak hasznosítására vonatkozó szabályozás megalkotása során a jogalkotásnak figyelemmel kell lennie a nemzeti vagyon védelmében megtestesülő állami érdekre, valamint ezzel összefüggésben a nemzeti vagyonnal való felelős és átlátható gazdálkodás követelményeire is.
- [70] A Törvény szerinti, nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemekkel való rendelkezés jogi feltételrendszere meghatározásának, elsősorban az Alaptörvény 38. cikkéből fakadóan, egyértelművé kell tennie különösen azt, hogy tételesen felsorolva – ingatlanok esetében helyrajzi számokkal feltüntetve –, mely vagyontárgy eshet a szabályozás hatálya alá, mely szempontok szerint és ki szerezhet jogosultságot az azzal való rendelkezéshez, a jogviszony alatt milyen jogok illetik és kötelezettségek terhelik a jogviszonyban szereplő jogalanyokat, és a jogviszony megszűnését követően mi a nemzeti vagyon tárgyának sorsa. Ezzel összefüggésben a vizsgált Törvény szabályozási megoldásával a fentiek alapján nemcsak az az alkotmányossági probléma, hogy nem határozza meg, hogy pon-

tosan mely – a jelenleg nemzeti vagyon körébe tartozó – vagyontárgy, mely szempontok alapján és mely személyi körnek juttatható, illetve őket milyen jogok és kötelezettségek terhelhetik, hanem az is jogbizonytalanságot eredményező helyzetet teremthet, hogy a Törvény e vagyontárgyak esetében külföldi magánszemélyek, illetve gazdasági társaságok garanciák nélküli tulajdonszerzését is lehetővé teszi. A gazdasági társaságok esetében a tulajdonosi körük utóbb megváltozhat, akár meghatározó külföldi befolyás alá is kerülhetnek, amely a nemzeti vagyon elidegenítésének garanciák nélküli sérelmét eredményezheti. Mivel az Alaptörvény 38. cikke alapján a nemzeti vagyonnak a köz érdekét kell szolgálnia, ezért alkotmányos elvárás, hogy annak átruházásakor az átruházás feltételeinek megfelelő pályázatok szintén a közérdeknek megfelelően nyilvánosak legyenek.

- [71] További jogbizonytalanságot eredményező alkotmányossági problémát jelenthet, hogy a konkrétan körülírt és számonkérhető feladatellátási kötelezettség nélküli vagyonjuttatás, különösen a vizsgált Törvény szerinti hiányos és nem egyértelmű módon szabályozva, számos gyakorlati, jogalkalmazásbeli problémát is felvet. Ilyenek lehetnek a tulajdonjog „át- és visszaszállásának” ingatlan-nyilvántartási dokumentálása, a „meghatározott időre szóló tulajdon” jogcímének kérdésessége, a juttatott vagyontárgyak apportálásának megengedhetősége, a harmadik személyek időközben esetlegesen keletkező jogainak rendezetlensége, a vagyonjuttatásról szóló miniszteri döntés tartalmi elemeinek – amelyek alapján az MNV Zrt. meg tudná kötni a megállapodást – meghatározatlansága, valamint az ingyenes vagyonjuttatásra és a vagyonszerzők esetleges beruházásaira egyaránt figyelemmel lévő elszámolási szabályok hiánya.
- [72] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jogalkotói célt szolgáló szabályozásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállami jogbiztonság követelményét, valamint a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó Alaptörvény 38. cikkében foglaltakat is maradéktalanul érvényre juttató, törvényi szintű feltételrendszeren, eljárásrenden és kellő pontossággal meghatározott garanciákon kell alapulnia.

## VII.

- [73] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, ezért a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [74] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2024. január 16.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Handó Tünde s. k.,  
alkotmánybíró*

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Horváth Attila s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Imre s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Miklós s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Márki Zoltán s. k.,  
alkotmánybíró*

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

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

*Dr. Schanda Balázs s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Varga Réka s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Handó Tünde alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [75] A határozat rendelkező részével egyetértek.
- [76] 1. A Törvény 2. § (1) bekezdése a normavilágosság követelményével ellentétesen, ezért az Alaptörvény 38. cikk (1)–(3) bekezdésének sem megfelelő módon határozza meg a Törvény viszonyát a Vtv., az Nvtv., valamint a KEKVA tv. rendelkezéseihez. A Törvény 2. § (1) bekezdése nem egyértelmű abban, hogy milyen esetben, melyik törvény rendelkezéseit kell a Törvénnyel és a többi, vagyongazdálkodást érintő törvénnyel összhangban értelmezni, és a törvények előírásaitól eltérés korlátozására sincs olyan szabály a Törvényben, amely tiltaná a többi törvény alapvető rendelkezései kiüresítését. A Törvény 2. § (1) bekezdésének ez a hiányossága a Törvény többi rendelkezése alkalmazását is érinti, és maga után vonja a többi támadott rendelkezés alaptörvényellenességét is.
- [77] Egyetértek a határozatnak a normavilágossággal foglalkozó gondolatmenetével és következtetésével. Ugyanakkor kétségesnek tartom, hogy a normavilágosság hiányában a Törvény egyes rendelkezéseinek az Alaptörvény 38. cikk (1)–(3) bekezdésével való összhangja részleteiben vizsgálható volna. E tekintetben ugyanis az érvelésnek azon a bizonyosságon kellene alapulnia, hogy a Törvény tárgyi hatálya az állam kizárólagos tulajdonára, illetve a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyona is vonatkozik. Mivel azonban a Törvény éppen ebben a tekintetben kelt bizonytalanságot, ezért aggályos annak érvelési kiindulópontként való rögzítése, hogy a Törvény hatálya a különlegesen védett nemzeti vagyona is kiterjed. Másrészt viszont a Törvény ezt nem is zárja ki egyértelműen: a Törvény 2. § (1) bekezdéséből akár az is következhet, hogy a nemzeti vagyon átvételére jelentkező a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyona is bejelentkezhet. Ha ez így volna, az Nvtv. nem volna fő szabálynak tekinthető a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást illetően, hanem versengő helyzet keletkezne közte és a Törvény között.
- [78] 2. A Törvény 1. §-a célokat és alapelveket tartalmaz, ezek között a (3) bekezdés kifejezetten utal a Kötv. céljaira, mint amelyek érdekében a Törvény a magánjogi jogalanyok bevonását különösen szükségesnek tartja. Így a Törvény 1. § (1)–(2) bekezdése önmagában összhangban állt az Alaptörvénnyel. Nem vezethető le olyan követelmény sem a jogbiztonságból, sem a nemzeti vagyonnal gazdálkodás alaptörvényi kereteiből, hogy a saját, valamint az általános törvényekben (a Vtv., az Nvtv., továbbá a KEKVA tv. és a Kötv.) meghatározott célokhoz képest a Törvénynek mást is kellene részletesebben tartalmaznia. A Törvény a jogalkotói célt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és 38. cikk (1)–(3) bekezdésével összhangban határozta meg. Vagyis a Törvény 1. §-a alaptörvény-ellenessége a Törvény 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességével összefüggésben merül fel, önmagában nem. A Törvény 1. §-a az általános indokolásával egybeolvasva kellőképpen világossá teszi a jogalkotói célt: „Örökségvédelem, közérdek, fenntarthatóság. E hármas cél teljesülését szolgálja a törvényjavaslat, amely minden eddiginél hatékonyabb eszközt ad a magyar állam kezébe, hogy a nemzeti örökség kiemelt műemlékeit megőrizze és a következő nemzedékek számára hozzáférhetővé tegye; valódi nemzeti terekké, amelyek emberöltőkön át a közösséget szolgálják, méghozzá a magántőke szigorúan ellenőrzött bevonása révén, fenntartható módon, takarékosan.
- A törvényjavaslat az állam tulajdonában álló, a kulturális örökségünk részét képező, meghatározott, a magyar adófizetők áldozatvállalásával megőrzött ingatlanok további fejlesztését és fenntartását új alapokra helyezi azáltal, hogy azok tulajdonjogának átruházását és vagyonkezelésbe adását lehetővé teszi.
- A törvényjavaslat fontos célja, hogy növelje az érintett műemlékekkel való állami gazdálkodás hatékonyságát, de egyúttal erős jogi garanciákat is adjon Magyarországnak mai és jövőbeli polgárainak az érintett műemlék kiszámítható jogviszonyait, valamint azok közcélú vagyonkezelésének, illetve szakszerű működtetésének hosszú távú biztosítását illetően – legyen szó akár az állami tulajdonból kikerülő, akár annak keretei között maradó, egyaránt a törvény hatálya alá eső műemlékekről.”
- [79] 3. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a nemzeti vagyon átruházását. Eszerint nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével. Az Alaptörvény e szabálya lehetővé teszi nemcsak az értékarányosság figyelembevételével történő átruházást, hanem akár azt is, hogy e szempontot törvényben meghatározott kivételekkel mellőzni lehessen. Az Nvtv. általános szabályai – ide nem értve a kizárólagos állami tulajdonra, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyona vonatkozó védelmi szabályokat – jelenleg is lehetővé teszik a vagyonkezelői jog átadását, illetve a nemzeti vagyon tulajdonba adását. Ebből következik, hogy az Nvtv.-nek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nem-

zeti vagyon köre meghatározásáról szóló 2. mellékletében nem szereplő kastélyok, kúriák, udvarházak jelenleg is átadhatók a magánszemélyeknek. Ennek fényében a Törvény olyan szándékot jelenít meg, amely az Nvtv.-hez képest a lehetséges vagyonkezelő, illetve tulajdonos számára többletkötelezettségeket határozna meg. Ezen kötelezettségek akár az ingyenes tulajdonba adás kivételességét is igazolhatják. Józan ésszel belátható, hogy egy-egy ilyen, műemlékvédelem alatt álló ingatlan működtetése, fenntartása és fejlesztése olyan költségekkel járhat, amely az értékgarancia alaptörvényi követelményével is összhangban állhat. Közismert, hogy a mai Magyarországon több száz kastélynak, kúriának, udvarháznak minősíthető ingatlan létezik. Ezek ma már részben magántulajdonban állnak. Másrészt több száz ilyen ingatlan ma is a nemzeti vagyon része. A Nemzeti Kastélyprogram keretében történt felújítások jól példázzák azt, hogy az ilyen minőségű felújítás, a fenntartás, a működtetés még egy tucatnyi ingatlan esetében is rendkívüli anyagi teherrel jár az állam számára. Ezért alappal feltételezhető, hogy az állami költségvetési kiadások csökkentése és a közérdeket szolgáló örökségvédelem a Törvényben jelzett célok megvalósítása által is biztosítható volna.

- [80] Ezért a Törvény 2. §-a, 3. § (1) bekezdése, valamint 7. §-a, amely ingyenes tulajdonba adásról szól, önmagában nem ellentétes az értékarányosság követelményével.
- [81] 4. A többségi határozat indokolásának VI. része (Indokolás [67] és köv.) több, konkrét követelményt határoz meg a jövőre nézve. Ilyen követelmény az indokolás egyes elemei szerint az, hogy az államnak a tulajdonba, illetőleg vagyonkezelésbe adásról szóló döntés meghozatala során minden egyes esetben kétséget kizáróan igazolnia kell, hogy a tulajdonba, illetőleg vagyonkezelésbe adás az adott ingatlan védelmének és megőrzésének célját szolgálja; továbbá egyértelművé kell tenni tételesen felsorolva – ingatlanok esetében helyrajzi számokkal feltüntetve –, mely vagyontárgy eshet a szabályozás hatálya alá; egyértelművé kell tenni, hogy mely szempontok szerint és ki szerezhet jogosultságot az azzal való rendelkezéshez, a jogviszony alatt milyen jogok illetik és kötelezettségek terhelik a jogviszonyban szereplő jogalanyokat, és a jogviszony megszűnését követően mi a nemzeti vagyon tárgyának sorsa.
- [82] Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság ilyen részletességű és tartalmú útmutatást adjon a Törvény alaptörvény-ellenességének kiküszöbölését célzó jövőbeni jogalkotás tartalmát illetően. A határozat indokolásában ugyanitt rögzíti a következőt: „Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a jogalkotó a célszerű és eredményes nemzeti vagyongazdálkodás kereteinek megállapítása tekintetében széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik” (Indokolás [68]). Álláspontom szerint ebből a megállapításból inkább az következik, hogy az Alkotmánybíróság tartózkodik a jogalkotói szabadság határainak átlépésétől.

Budapest, 2024. január 16.

Dr. Handó Tünde s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila és dr. Juhász Imre alkotmánybírók párhuzamos indokolása

- [83] Egyetértünk a határozat rendelkező részével és az indokolással is. Mindemellett fontosnak tartjuk az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vonatkozó részeinek és a Nemzeti hitvallás azon értékkategóriájának említését is, tekintettel azon alaptörvényi kitételre, amely szerint „[t]iszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.”
- [84] A kulturális örökségünk részét képező ingó- és ingatlanvagyonra vonatkozóan történeti alkotmányunk korábbi szabályai ismerték a Szent Korona javai – *bona et proventus Sacrae Coronae* – jogintézményét (1439. évi VI. tc., 1439. évi XVI. tc., 1514. évi I., II., III. tc.-ek, 1596. évi XIX. tc., 1608. évi k.e. XXII. tc., 1609. évi LI. tc., 1514. évi III. tc., 1638. évi XLVIII. tc., 1790. évi VII. tc., 1868. évi V. tc., 1869. évi XXV. tc., 1870. évi XXVI. tc., 1873. évi XV. tc., 1877. évi XXV. tc., 1925. évi VIII. és IX. tc.-ek, 1936. évi XXVI. tc. stb.)
- [85] A történeti alkotmány alapján a Koronajavak a közönséges forgalom tárgyát nem képezhették, s ezáltal kereskedelmi forgalmon kívüli dolgoknak – *res extra commercium* – minősültek, hiszen elválaszthatatlan egységet képeztek a Szent Koronával. A 15. század derekától az Országgyűlés beleegyezése nélkül nem lehetett a Koronajavakat elidegeníteni, elcserélni, felosztani és elzálogosítani, következésképpen nem képezhették adásvétel tárgyát sem. A történeti alkotmány szerint a Koronajavak kizárólag bérbeadás útján voltak hasznosíthatók, de ez esetben is csak magyar honosságú személyekkel (később állampolgárokkal) lehetett megállapodni.

- [86] Utalunk továbbá történeti alkotmányunk azon elemeire, amelyek a külföldiek ingatlanszerzésének tilalmát (1439. évi VI. és XVI. törvénycikkek) tartalmazták.
- [87] A történeti alkotmány alapján e tilalmak dacára történt elidegenítés érvénytelennek minősült. Amennyiben valaki örökös vagy zálogos joggal, illetve bármilyen más módon szert tett a Koronajavakra, akkor nemcsak a javakban lévő befektetésének pénzbeli értékét veszítette el, hanem – s ez főleg a nyereszkes birtokosokat érintette – a koronabirtok becsértékéhez igazodó bírságot is fizetni tartozott, amelyet a kincstár ügyvédei hajtottak be.
- [88] 1848 után a kormány felügyelete alá kerültek a Koronajavak. A funkciójuk is már a királyi méltóság díszének fenntartására szolgált. A Koronajavak közül a leginkább közismert az 1868. évi V. tc. alapján megvásárolt és a magyar királyi Koronajavak elidegeníthetetlen állományába tartozónak minősített gödöllői Grassalkovich-kastély.
- [89] A Szent Korona javai, mai viszonyaink között, elsősorban a magyar nemzet kulturális örökségének részét képező ingó- és ingatlanvagyonnak feleltethetők meg.
- [90] Tekintettel arra, hogy a történeti alkotmány vívmányai, valamint a Nemzeti hitvallás hivatkozott értékkategóriája nemcsak az Alkotmánybíróságot, hanem az Országgyűlést is jogosítják és kötik, a Koronajavak jogfolytonos továbbélése okán, a magyar nemzet kulturális örökségét képező ingó- és ingatlanvagyon kezelése és erre vonatkozó szabályozás megalkotása során figyelemmel kell lenni arra is, hogy ezen vagyontömeg „megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.” Következésképpen az e vagyontömegekre vonatkozó szabályozás szuverenitásunk legfőbb letéteményesének, az Országgyűlésnek kizárólagos hatásköre, azzal, hogy a jogalkotás során elsődlegesen az Országgyűlést terheli a Koronajavakkal kapcsolatos szabályozás alkotmányos folytonosságának megóvása. Ebből a felelősségből az is következik, hogy az Országgyűlés kellő részletességgel köteles meghatározni azon lényeges anyagi és eljárási szabályokat, amelyek között a miniszteri diszkrecionalitás érvényesülhet.

Budapest, 2024. január 16.

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [91] Teljes mértékben egyetértek a határozat rendelkező részében foglaltakkal és annak indokolásával. Támogatom *dr. Horváth Attila* és *dr. Juhász Imre* alkotmánybírók gondolatébresztő közös párhuzamos indokolását, amely fontos történeti adalékokkal gazdagítja az alapos indokolást. Mindemellett az ügy felvet olyan további kérdéseket, amelyekre fontosnak tartom felhívni a figyelmet, ezért az Abtv. 66. § (3) bekezdése alapján párhuzamos indokolást csatolok.
- [92] 1. Álláspontom szerint a Törvény Alaptörvénnyel való konformitásának megítéléséhez a Nemzeti Hitvallás által biztosított értelmezési keret az alábbiak szerint nyújt segítséget.
- [93] A természeti és ember alkotta értékek megóvása kapcsán a Nemzeti Hitvallás úgy fogalmaz: „Vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és *ember alkotta értékeit* [kiemelés tőlem – P. A.] ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”
- [94] A Nemzeti Hitvallás az Alaptörvény által védendő értékek körébe sorolja „történeti alkotmányunk vívmányait”. Álláspontom szerint a tulajdonhoz való jog ilyen vívmány, amit az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése külön alapjogként, szövegszerűen is védelemben részesít.
- [95] Mindemellett a Nemzeti Hitvallás állást foglal az 1949–1989 közötti önkényuralmi időszak közjogi megítélését illetően is, a következők szerint: „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”
- [96] Ennek az értelmezési keretnek a figyelembevételével a következők állapíthatók meg.



- [97] 2. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele”. A határozat indokolása szerint a Törvény 1. §-a mindössze egy deklarációt fogalmaz meg arról, hogy az állam támogatja a magánjogi személyek bevonását a kulturális örökség elemeinek védelmébe. Ezzel az okfejtéssel maradéktalanul egyetértek, mindemellett fontosnak tartom hozzáfűzni azt, hogy a Törvény tárgyi hatályába utalt vagyonelemek olyan ingó és ingatlan dolgok, amelyeket – törvény alapján, a törvényesség látszatával vagy esetenként e látszatot sem fenntartva – elvettek eredeti tulajdonosuktól, azaz ezeknek az építményeknek, a hozzájuk tartozó földterületnek volt az államtól különböző, eredeti (magán) tulajdonosuk. Ezeket az ingatlan és ingó dolgokat az állam a rendszerváltást követően sem szolgáltatta vissza eredeti tulajdonosaiknak vagy jogutódjaiknak, hanem közösségi célokat szolgáló javakként a tulajdonában tartotta őket, ezek így a nemzeti vagyon részévé váltak (azok maradtak). A Törvényben meghatározottak szerinti ismételt magántulajdonba kerülés (tulajdonba adás) lehetőségének biztosításával az állam voltaképpen azt is elismeri, hogy a szabályozás által érintett vagyonelemeket nem tudja fenntartani, ezáltal azok közérdeket, közös szükségletek kielégítését szolgáló rendeltetését sem tudja saját maga, illetve állami vagyonkezelő útján biztosítani, ezért is kívánja másoknak – terhekkel ugyan, de mégiscsak – átadni a Törvényben közelebbről megjelölt vagyonelemeket. A nemzeti vagyonnak az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében foglalt védelmére, azok közösségi célokat szolgáló rendeltetésére, valamint a kérdéses vagyonelemek jogi-történelmi sorsára figyelemmel a jogalkotót megítélésem szerint fokozott igazolási kötelezettség terheli, amikor e vagyonelemek magántulajdonba juttatásáról rendelkezik. A Törvény 1. §-a tehát azért sem állja meg az alkotmányosság próbáját, mert erre vonatkozóan nem fogalmaz meg számon kérhető, az érintett vagyonelemek védelmét és a közérdek szolgálatát biztosító célkitűzést.
- [98] 3. Az indokolás a Törvény 2. § (1) bekezdésével kapcsolatosan arra mutat rá, hogy semmi nem zárja ki a kiemelten védett vagyonba tartozó ingatlanok ingyenes tulajdonba adásának lehetőségét bármely természetes vagy jogi személy (bárki) részére. Álláspontom szerint e hiányosság – az indokolásban írtak mellett – azért is vet fel alkotmányossági aggályokat, mert a Törvény e rendelkezéssel közvetlen, erre irányuló szándék nélkül tulajdonképpen újranyitja a vagyoni kárpótlásnak a rendszerváltást követő években lezárt egyes kérdéseit. Akkor az állam azt a megoldást választotta, hogy az önkényesen elvett, majd államosított ingatlanok tulajdonjogát nem közvetlenül a korábbi tulajdonosoknak adta vissza, hanem kárpótlási jegyek formájában biztosított lehetőséget egyes állami tulajdonban maradt ingatlanok megvásárlására, de ennek a folyamatnak a során az államosított ingatlanok teljes értéke és főleg az állaga nem jutott vissza az épített környezeti értéket eredetileg megteremtőkhöz. A kárpótlás szabályozásának kérdéseivel az Alkotmánybíróság – elsősorban a termőföld reprivatizációja kapcsán – több határozatban foglalkozott, majd a vagyoni kárpótlás kérdése véglegesen lezárult. Az ingatlanok és ingók tulajdonjogának vagy vagyonkezelői jogának (ezzel az ingatlanok állagának, birtokának, használatának) ingyenes átadása lehetőségével lényegében ezt a lezárt folyamatot nyitná újra a Törvény úgy, hogy jelenlegi formájában nincs tekintettel az időközben jelentősen megváltozott alkotmányos kontextusra, az Alaptörvény hatálybalépésére, valamint ezzel együtt az Alaptörvény által képviselt, a Törvény megítélését is befolyásoló értékrendre. A volt tulajdonosokat az állam az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdés g) pontjában felsorolt módokon fosztotta meg a tulajdonuktól egy olyan rendszerben, amely ellentétes, sőt egyenesen összeegyeztethetetlen az Alaptörvény értékrendjével, és amelyet az Alaptörvény illegitimnek is minősített. A szabályozásnak tekintettel kellett volna lennie e körülményre, amely fokozottan indokoltá teszi azt, hogy a jogalkotó körültekintően és átláthatóan jelölje ki az ingatlanjuttatás tárgyi és alanyi (kedvezményezett) körét. E követelménynek nem felel meg az, hogy a Törvény 2. § (1) bekezdése a kedvezményezett kör tekintetében semmilyen kritériumot nem határoz meg.
- [99] 4. A köztársasági elnöki indítvánnyal támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének előzetes normakontroll keretében történő megállapítását e további szempontok figyelembevétele mellett látom indokoltnak.

Budapest, 2024. január 16.

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

*Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [100] A határozat indokolásához a rendelkező részben foglaltak további alátámasztásaként az alábbi észrevételt kívánom hozzáfűzni.
- [101] Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének utolsó fordulata, mely szerint nemzeti vagyont „törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével” lehet átruházni, nézetem szerint kivételt nem ismerő módon kizárja az ingyenes tulajdonba adást; az értékarányosság követelménye nem egyeztethető össze a nemzeti vagyon ellenérték megfizetése nélküli elidegenítésével. Ezzel kapcsolatban nem osztom azt a megközelítést, mely szerint a nemzeti vagyon fenntartásához, működéséhez, esetleg jogszabályban vagy a szerződésben előírt felújításához, fejlesztéséhez kapcsolódó költségek a tulajdonátruházás egyfajta ellenértékének lennének tekinthetők. Az ingatlantulajdon, de általában a tulajdon fenntartásához és működéséhez elengedhetetlenül kapcsolódnak ugyanis költségek, illetve akár törvényi kötelezettségek is, melyek a tulajdonszerzés jogcímére tekintet nélkül terhelik a tulajdonost. Ezeknek a terheknek, költségeknek a viselése az ingyenes tulajdoni juttatást nem teszik értékarányossá.

Budapest, 2024. január 16.

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

*Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye*

- [102] 1. Nem értek egyet a határozat szerinti – az indítvánnyal egyező – terjedelmű, alaptörvény-ellenességre vonatkozó megállapítással. Kisebbségben maradván különvéleményt csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (2) bekezdés].
- [103] 2. A határozat két lényeges alkotmányossági szempontja a normavilágosság követelménye (illetve annak deficite) és az értékarányosság követelménye (illetve annak deficite). Álláspontom szerint azonban a Törvény szövege – kétségtelen vitatható nyelvi tartalmi ellenére – valójában nem feltétlen hordja magában e két alkotmányossági követelmény teljesítésének oly mértékű negligálását, ami indokolja a határozat rendelkezése szerinti terjedelmű megállapítást.
- [104] 3. Álláspontom indokai a következők.
- [105] Kétségtelen, hogy a nemzeti vagyon nem uratlan: vagy az állam, vagy a helyi önkormányzat tulajdonában áll. Másképpen szólva a nemzeti vagyon nem az állam vagy a helyi önkormányzat (illetve azokat képviselő) vagyona, hanem az egész nemzeté. Ugyanakkor kétségtelen, hogy nem a nemzet képes megvédeni a vagyonát, hanem az, aki azt tulajdonolja. Ekként a nemzeti vagyon alkotmányos védelmének köre sem azonosítható az absztrakt polgári tulajdon védelmével, azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával.
- [106] 4. A nemzeti vagyon körén belül 4 kategória, másképpen szólva 4 védelmi kör van [ld. Nvtv. általános indokolás]:
- a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon,
  - a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon,
  - a korlátozottan forgalomképes vagyon,
  - az üzleti vagyon.
- [107] Közülük az Alaptörvény a kizárólagos és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt fogalmát nevesíti [Alaptörvény 38. cikk (1)–(2) bekezdés].
- [108] Az Nvtv. 1. melléklete listázza az állam kizárólagos tulajdonában lévő dolgokat (ami a legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör). Az Nvtv. 2. melléklete listázza a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyoni kört, benne nevesítve, kimerítően felsorolva az egyes vagyonelemeket. (Az Nvtv.-nek további melléklete nincs.) Nyilvánvaló, hogy nem csupán az Nvtv. mellékletei szerinti a nemzeti vagyon, s egyben pedig értelemszerű, hogy az Nvtv. melléklete szerinti kimerítő listázás (taxáció) rendeltetése biztosíték: törvényi (országgyűlési) döntéshez legyen kötött az egyes vagyonelem jövőbeni sorsa. Ez önmagában az Nvtv.-ből következő joghelyzet, amin a Törvény sem változtat.

- [109] A Törvény megnevezése, valamint 2. § (1) bekezdése alapján egyértelmű, hogy a Törvény tárgyi hatálya a „kulturális örökség egyes elemeire”, még pontosabban a „kulturális örökség műemléki értéknek minősülő elemére” vonatkozó. Utóbbi tartalmi (fogalmi) értelmére – értelemszerűen – az Nvtv. 2. melléklete (még pontosabban az Nvtv. 2. melléklet III. alcíme) szerinti listázásnál nincs szükség, mivel az ott lévő vagyonelemek, ott létüknél fogva (törvényileg) meghatározottak. Ehhez képest a Törvény tárgyi hatálya – értelemszerűen – részint az Nvtv. 2. melléklet III. alcíme szerinti (műemléki védelem alatt álló) nemzeti vagyon körébe eső lehet, részint azon kívüli, törvényileg nem listázott nemzeti vagyon körére vonatkozó. Következésképpen a Törvény hatálya szempontjából részint pontosan (konkrétan) meghatározott az, ami az Nvtv. 2. melléklete szerinti (lehet). Részint pedig az Nvtv. 2. mellékletén kívül eső nemzeti vagyon körén belül, azaz a nemzeti vagyon Nvtv. 2. mellékletén kívül eső (nem listázott) körének behatárolása pedig szintén meghatározott, törvényileg pontos (ld. Kötv. 7. § 11. és 17. pontja). E körből történhet a Törvény 1. § (3) bekezdése szerinti – a Törvény szerint miniszteri jogkörű – „kiemelés”.
- [110] Ehhez képest – álláspontom szerint – további konkretizálás, listázás iránti igény, illetve további konkretizálás, listázás hiánya nem teszi határozatlanná a Törvényt. Az ebben való döntés előzetes láthatósága (illetve annak elvárása) kifejezetten kontraproduktív a törvényi célok követése szempontjából, lényegében a versenyeztetés alóli kivétellel egyező megfontolásból (utóbbit kifejezetten patrióta megfontolásból tartom alapvetőnek).
- [111] 5. A Törvény 2. § (1) bekezdése alapján – álláspontom szerint – a Törvénynek nem háttértörvényei vannak, hanem a Törvény a hivatkozott más törvényekhez képest egy tárgyi kör vonatkozásában eltérő szabályokat ír elő.
- [112] A Törvény sajátképi akarata: az ingyenesen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adás. Ehhez képest a Törvény 2. § (1) bekezdésének zárófordulata kétségtelen helyesebb lenne akként, miszerint „az ingyenesen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adás esetén – ha e Törvény másként/másképp/eltérően nem rendelkezik – a Kötv., a Vtv., az Nvtv., a KEKVA tv. rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni.” Ugyanakkor – álláspontom szerint – a Törvény 2. § (1) bekezdése szerinti zárófordulat kodifikációs esetlensége önmagában nem vezet félreérthetőséghez. Nem arról van szó, hogy a Törvény átlép a többi törvény rendelkezéseire, hanem arról, hogy azokat a Törvénnyel egybe/össze kell olvasni, pontosabban a Törvény rendelkezéseit kell a többi törvénnyel egybe/összeolvasni. A Törvény a többi törvény fióktörvénye, és nem pedig fordítva. A többi törvény által biztosított, a többi törvénnyel válik biztosítottá (adott esetben korlátozottá) a Törvényi akarat megvalósulása, ideértve a Törvényi mechanizmus felügyeleti, ellenőrzési és intézményi hátterét (pl. Nvtv. III. Fejezet 7. alcím). S nem mellékesen a Törvény szerinti „miniszter” a kulturális örökségért felelős miniszter, vagyis a műemlékvédelemért felelős.
- [113] 6. A Törvény (csupán) két helyen – a 7. § (5) bekezdése és a 9. § (1) bekezdése esetében – kifejezetten rendelkezik a más törvényi rendelkezés figyelmen kívül hagyásáról.
- [114] Kétségtelen, hogy a Törvény 7. § (5) bekezdése szerinti – az Nvtv. 6. § (1) bekezdését közömbösítő, viszont az Nvtv. 6. § (4) bekezdését nem érintő – rendelkezés egyben azt is jelenti, hogy a Törvény a tárgyi hatálya vonatkozásában eleve azzal számol, hogy önmagában nem célozza (nem célozhatja) az Nvtv. 2. mellékletét. Ez pedig [a Törvény 1. § (3) bekezdése összevetésében] – álláspontom szerint – nem értelmezési alternatíva, kétség, kétértelműség forrása, hanem annak kifejezője, hogy amennyiben netán azt lehetne gondolni, hogy a Törvény mégis „szemet vet” az Nvtv. 2. mellékletére, akkor az a Törvénnyel beálló jogállapotban, pusztán a Törvényi mechanizmussal nem tehető meg, ahhoz az Nvtv. (2. mellékletének) törvényi módosítása szükséges.
- [115] Megemlítem, hogy abban sem látnék – határozatlansági szempontból – kivétnevet, ha a Törvény 7. § (5) bekezdése az Nvtv. 6. § (4) bekezdését közömbösítette volna; ám miután nem ezt tette, így azt lehet mondani, hogy a Törvény önmaga béklyójában van, amit viszont nem tartok az alaptörvény-ellenesség indokának.
- [116] 7. Az értékarányosság kérdése a törvényi – pályáztatás nélküliség, versenyeztetés nélküliség, ingyenesség iránti – akarat függvényében vizsgálendő.
- [117] Megemlítem, hogy az Nvtv. kifejezetten rendelkezik arról, hogy törvény kivételt tehet mind a versenyeztetés kötelezettsége alól, mind pedig a nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházása érdekében [Nvtv. 13. § (1), (3) bekezdés]. A Törvény szerinti ingyenesség – értelemszerűen – nem ajándékozás. Kétségtelen, hogy a Törvény a nemzeti vagyonskörbe tartozó ingatlan tulajdonba adásáról, tulajdonának átruházásáról, tulajdonjogának átruházásáról, tulajdonának megszerzéséről, tulajdonjogának visszaszállásáról szól. Következésképpen kétségtelen, hogy az adott vagyontárgy – ingyenesen és jogilag – kikerül a nemzeti vagyon (állam által tulajdonolt) köréből. Ennek ellenében áll részint a Törvényi követelmények vállalása, részint a 99 évig tartó (elidegenítési és terhelési tilalommal járó) terhelttulajdonlás és az elővásárlási jog kikötése.

- [118] Kétségtelen, hogy a Törvény e tekintetben lényegében tükrözteti az Nvtv. 13. §-ának rezsímjét, viszont azt részint a követelmények vonatkozásában megtöbbszörözi, részint a terhelttulajdonlás futamidejét 15 évről 99 évre (s nem legfeljebb 99 évre) emeli. Álláspontom szerint – az értékarányosság szempontjából – valójában ezt a két Törvényi akaratot kell mérlegelni, ami nem feltétlen merül ki forgalmi értékmegközelítésben, hiszen a kikerülő/megszerzett tulajdon 99 évig forgalomképtelen, aminek alapja a rajta/benne lévő előszereteti érték, amit pedig a tulajdonba lépő (akár tetszik neki, akár nem) 99 évig vonszol. Ezért valójában nagyobb jelentősége van részint annak, hogy milyen terhén könnyít most az állam (po. anyagi teher, fenntartási, szolgáltatáskötelezettségi teher, állagromlás, örökség elenyészésének kockázata), részint annak, hogy a műemléki rendletetés szerint célkövető-e az ingyenes tulajdonba adás, részint pedig annak, hogy reális-e a nemzeti vagyonba visszakerülés perspektívája.
- [119] Az elővásárlási jog kikötése megegyezik, összhangban álló a kulturális örökség védetté nyilvánított elemeire vonatkozó kikötéssel (vö. Kötv. 86. §). Vagyis az elővásárlási jog önmagában nem ad alapot a vagyonvesztés indokára.
- [120] Álláspontom szerint ezek mérlegelése áll a törvényi akarat mögött is, és annak jogi formája alapján nem mondható ki egyértelműen az alaptörvény-ellenesség.
- [121] 8. A törvényi akarat részint örökségvédelmi, részint gazdaságpolitikai: magánjogi jogalanyok számára lehetőséget adni – a társadalom számára – értékteremtő feladatvállalásra. Mindez törvényivé attól válik, alaptörvényi jelentőséget attól kap, hogy nem magánosok közötti, hanem az egyik fél az állam, a tárgya pedig nemzeti vagyon. Viszont nem privatizációról van szó, a Törvénnyel az állam nem lebontja a nemzeti vagyont, hanem fenn akarja tartani, 99 évig biztosan.
- [122] Jelentőséget látok abban is, hogy akkor kerül rá sor, amikor már részint van realitása a magántőke felelős szerepvállalása biztonságos igénybevételének, részint kiépültek a nemzeti vagyon (védelmének) törvényi, intézményi biztosítékai, így különösen a Vtv. mellé 2011-ben hozott Nvtv. (ld. továbbá a hivatkozott más törvények, valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, ám nyugodtan ide lehet venni a büntetőjogi védelmet, illetve felelősséget is).
- [123] A rendszerváltás közvetlen időszakában az állam belekényszerült olyan privatizációs megoldásokba, amelyek révén elviselhetetlen terhektől szabadult, ezért azonban esetenként vagyoni veszteséget vállalt. Ha a politikai mérlegelés során a hatalom úgy ítélte meg, hogy a veszteség elviselhetőbb, mint a magánosítás tökéletessé tételére irányuló lehetséges megoldások terhe lenne, annak tudatában, hogy a keletkező előnyök nem igazságosak ugyan, de a szükséges gyors és hatékony változást segítik elő, ez a rendszerváltás különös, egyedi helyzetében, kivételként elfogadhatónak mondható volt. Egyszeri és kivételes marad azonban e megoldás akkor is, ha abban az időpontban tömegesen jelentkezett: amit az egyszeri kényszer akkor indokolt, nem szolgálhat a továbbiakban (a *quod contra rationem iuris introductum est, non est producendum ad consequentias* elv).
- [124] Az állam vagyonával való gazdálkodás során viszont változatlanul érvényes a kétezer éves európai norma: a köz érdeke a legfőbb törvény (a *salus rei publicae suprema lex* elve). Ez azt is jelenti, hogy a közvagyonnak magánjogi formációban való kezelése ezt a felelősséget nem oldja fel, a közvagyonnal való gazdálkodást nem teszi magángazdálkodássá.
- [125] 9. Végül megemlítem s elismerem, hogy a határozat szerinti alaptörvény-ellenesség (határozatlanságra felfűzött, s visszavezetett) terjedelme kétségtelen a vagyonvesztés kockázatának messzemenő közömbösítését szolgálja.
- [126] Eltérő állásponton annyiban vagyok, hogy ezen kockázat közömbösítése a Törvény és anyatörvényei közötti zsilipelés vonatkozásában – álláspontom szerint – hézagmentes; az értékarányosság követelménye szempontjából pedig megfelelőnek (szükségesnek és elégségesnek) tartom a Törvény szerinti szempontokat, feltételeket, követelményeket, illetve azok betartatásának, betartása felügyeletének, ellenőrzésének (meglévő) garanciáit.

Budapest, 2024. január 16.

Dr. Márki Zoltán s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: I/2773/2023.  
Megjelent a Magyar Közlöny 2024. évi 13. számában.