



NOVÁK KATALIN
KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

MAGYARORSZÁG

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	1 / 0 2 7 7 3 - 0 / 2023	
Érkezett:	2023 DEC 20.	
Érkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> @	EGYEB: <i>Lebeszítőül</i>
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1	1	<i>30.</i>

Iktatószám: KEH/8491-2/2023.

Dr. Sulyok Tamás
az Alkotmánybíróság elnöke

TISZTELT ELNÖK ÚR!

Az Országgyűlés által a 2023. december 12-i ülésnapon elfogadott, az Országgyűlés elnöke által aláírt és megküldött, a Sándor-palotában 2023. december 15-én kézhez vett, a kulturális örökség egyes elemeinek fenntartható fejlesztéséről szóló törvény (T/4252; a továbbiakban: Törvény) egyes rendelkezései az alábbiakban részletezett okokból álláspontom szerint az Alaptörvénnyel ellentétesek.

A Törvénynek a kulturális örökség részét képező egyes vagyontárgyakkal való gazdálkodás újszerű, a magánjogi jogalanyok jelentősebb mértékű bevonását lehetővé tevő koncepcióját nem vitatom, ugyanakkor a Törvény egyes megfogalmazásai, különösen a kiemelten védendő nemzeti vagyon ingyenes elidegeníthetősége vonatkozásában nem adnak kellő garanciákat 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 Törvényt ezért az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított hatáskörömben az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldöm.

TISZTELT ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG!

Az Országgyűlés által a 2023. december 12-i ülésnapon elfogadott Törvényt az Országgyűlés elnöke 2023. december 15-én küldte meg a részemre aláírás és a kihirdetés elrendelése céljából.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az

Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére is figyelemmel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskörömben az alábbiakban kifejtettek szerint indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a Törvény 1. §-ának, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdésének, 3. § (1) bekezdésének, 3. § (3) bekezdés a) pontjának, 7. §-ának, 8. § (1) bekezdésének, 10. § (3) bekezdésének, valamint 18. §-ának az Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg e rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdésének, valamint B) cikk (1) bekezdésének a sérelme miatt. Tekintettel arra továbbá, hogy az Abtv. hivatkozott rendelkezéseivel szemben az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése kifejezetten a törvény, és nem csak annak valamely rendelkezése kapcsán teszi lehetővé, hogy a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz forduljon, indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság a következőkben kifejtettek szerint vizsgálja meg a Törvényből hiányzó – így nem megjelölhető – garanciális rendelkezések hiányát is, és ennek kapcsán az Alaptörvény hivatkozott 38. cikk (1)-(3) bekezdésének, valamint B) cikk (1) bekezdésének sérelmét, mindezek alapján pedig állapítsa meg a szabályozási tartalom elégtelenségéből fakadó alaptörvény-ellenességet.

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 vagyonnal való gazdálkodás alapvető kereteit az Alaptörvény 38. cikkének végrehajtását elsődlegesen szolgáló sarkalatos törvényként megállapító – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvenytől (a továbbiakban: Nvtv.) részben eltérő szabályokat. 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 rendeltetésszerű 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 képviselőjében 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 Zártkörűen működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MNV Zrt.) köti meg, és az MNV Zrt. ellenőrzi a vagyonjuttatás tárgyát képező ingatlan rendeltetésszerű használatát és működtetését. A Törvény szerint 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 visszaszáll 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 szűk körben rövidebb időtartamot is lehetővé tevő 7. § (7) bekezdésében foglaltak kivételével – 99 évre köthető, ezt követően, valamint a tulajdonjog államra való visszaszállását eredményező esetkörökhöz hasonló esetekben a vagyonjuttatásban részesülő személynek az ingatlanon fennálló vagyonkezelői joga megszűnik.

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint „[a]z 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 figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése értelmében „[a]z 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.” Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése értelmében abban a körben is, amelyben helye lehet – az állam kizárólagos tulajdonát képező, illetve nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon esetében az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése szerinti korlátok és feltételek keretei között – a nemzeti vagyon elidegenítésének, a „[n]emzeti vagyont csak törvényben

meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. „A jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság, amelynek ki kell terjednie a jog egészére és egyes részterületeire is. A jogbiztonság egyrészt megkívánja a normavilágosságot, másrészt követelményt támaszt az egyes jogintézmények [...] irányában is, amely szerint működésüknek előre kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lennie” [ld. pl. a 12/2017. (VI. 19.) AB határozatot és az abban hivatkozott joggyakorlatot]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a jogállamiság [...] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése” is [ld. pl. a 19/2023. (VIII. 7.) AB határozatot és az abban hivatkozott joggyakorlatot].

I. A Törvény 2. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság részét képező jogbiztonság és különösen az abból fakadó normavilágosság követelményét. 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 együtt: háttérjogszabályok) rendelkezéseinek a Törvényben foglalt eltérésekkel történő figyelembevételével. A Törvény 2. § (1) bekezdésének megfogalmazása alapján nem egyértelmű a Törvény és a felhívott háttérjogszabályok egymáshoz való viszonya, nem világos, hogy a háttérjogszabályokból pontosan mely rendelkezéseket kell figyelembe venni, és az sem, hogy a figyelembe veendő háttérjogszabályok tételes felsorolása kizárja-e más, fel nem sorolt jogszabályok figyelembevételét. Ez utóbbi problémakörre példa, hogy a Törvény 2. § (6) bekezdésében, illetve a 7. § (4) bekezdésében is hivatkoztak szerint a Törvény szerinti nemzeti vagyon tulajdonba adása kiterjedhet például a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földterületre, illetve a természetvédelem alatt álló területre is. A Törvény 2. § (1) bekezdése értelmében ezek az ingatlanok is az „e törvényben meghatározottak szerint” adhatók tulajdonba, az egyéb figyelembeveendő törvények zártkörű felsorolásában pedig az ilyen ingatlanok elidegenítésére vonatkozóan szintén szabályozó, mégpedig többletgaranciákat is

tartalmazó, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény nem szerepel. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése mellett az Alaptörvény P) cikke szempontjából sem közömbös módon kétséges ezért, hogy ezeket, a Törvény 2. § (1) bekezdésében fel nem sorolt törvényeket mennyiben kell, ha egyáltalán kell alkalmazni. Mindemellett a Törvény 2. § (1) bekezdésében felsorolt háttérjogszabályok esetében is önmagában a „figyelembevétel” fordulat sem az egyértelműséget erősíti abban a tekintetben, hogy valamely háttérjogszabályt, illetve annak valamely rendelkezését ténylegesen alkalmazni kell-e, illetve pontosan a háttérjogszabályban foglaltak szerint kell-e alkalmazni, vagy csupán valamilyen módon figyelemmel kell lenni arra.

A Törvény 2. § (1) bekezdése egy mondatba sűrítve egyszerre több dolgot látszik állítani, amelyek egymással összemosódva, a Törvény és a háttérjogszabályok viszonyát, és egyúttal részben a Törvény szerinti ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adás tárgyát képező ingatlanok körét is kétségessé teszik.

A Törvény 2. § (1) bekezdésének egyik olvasata az, hogy a Törvény szerinti ingatlanok és ingóságok akkor adhatók, akkor viszont csak a Törvényben meghatározottak szerint adhatók ingyenesen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe, ha ilyen tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásra a háttérjogszabályok szerint egyébként is lehetőség van, vagy a háttérjogszabályok e lehetőséget kizáró rendelkezésétől a Törvény kifejezett eltérést fogalmaz meg. Ebben az olvasatban az Nvtv. 2. mellékletében megjelölt, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon tulajdonba adására a Törvény szerint sem kerülhet sor, mivel ennek a vagyonkörnek az elidegenítését – főszabály szerint, a Törvény szempontjából nem, illetve kevésbé releváns kivétellel – az Nvtv. 6. § (4) bekezdése kizárja, és az Nvtv. e rendelkezésétől a Törvény sem tartalmaz kifejezett eltérést. Ellenben az Nvtv. – ugyanezen vagyonkör vonatkozásában (is) fennálló vagyonkezelésbe adási korlátozásokról szóló – 11. § (1) és (5) bekezdésének az alkalmazását a Törvény 9. § (1) bekezdése kifejezetten kizárja, mint ahogyan a Törvény 7. § (5) bekezdése a kizárólagos állami tulajdon elidegenítésének főszabály szerinti túlmárára vonatkozó – az Nvtv. 6. § (1) bekezdésében foglalt – rendelkezés alkalmazását is.

A Törvény 2. § (1) bekezdésének másik olvasata az, hogy a Törvény szerinti ingatlan és ingóság ingyenes tulajdonba adására vonatkozóan a Törvényben meghatározott szabályok tartalmilag – valamely háttérjogszabályi rendelkezéstől való eltérés konkrét megjelölése nélkül is – felülírhatják a háttérjogszabályokban foglaltakat, amelyek így, a Törvényben foglalt eltérésre tekintettel, nem veendőek figyelembe. Ezt az olvasatot támasztja alá az, hogy például a Törvény 8. § (1) bekezdése az ingyenesen tulajdonba adott ingatlan kapcsán tartalmilag nyilvánvalóan eltér az Nvtv. 13. § (4) bekezdés a) pontjában foglaltaktól, legalábbis az ingatlanon – az

államtól tulajdont szerző oldalán – fennálló elidegenítési és terhelési tilalom tekintetében, noha az Nvtv. 13. § (4) bekezdés a) pontja alkalmazásának a kizárására vonatkozó kifejezett rendelkezést a Törvény nem tartalmaz. A Törvény – a 18. §-a szerint nem sarkalatos – 5. § (1) és (2) bekezdése hasonlóképpen rászabályoz az Nvtv. sarkalatos 13. § (7) és (8) bekezdésének tartalmára. Mindamellet, hogy az ilyen tartalmi eltérések esetén az is kétséges, hogy az adott tárgykör Törvény általi leszabályozása pontosan milyen körű eltérést eredményez a háttérjogszabálytól, a második olvasat azt is jelenti, hogy ugyanezzel a logikával – a Törvény szerinti ingatlanok konkrét megnevezésének hiányában, és a Törvény szerinti valamennyi ingatlan ingyenes tulajdonba adhatóságát is rögzítő, a Törvény 2. § (1) bekezdése szerint az e Törvényben meghatározott szabályként alkalmazni rendelt 3. § (1) bekezdése és 7. § (1) bekezdése következtében – az ingyenes tulajdonba adás lehetősége, az Nvtv. 6. § (4) bekezdésétől való tartalmi eltéréssel az olyan, a Törvény szerinti ingatlanokra is kiterjed, amelyek az Nvtv. 2. mellékletében megjelölt, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe tartoznak.

A Törvény 2. § (1) bekezdését – a jogbiztonság követelményének sérelme nélkül – nem lehet esettől függően vagy csak az első, vagy csak a második olvasat szerint értelmezni, és éppen a jogalkalmazó által kívánt szándék függvényében figyelembe venni vagy nem figyelembe venni a Törvény és a háttérjogszabályok rendelkezéseit. Pusztán az első olvasat követése esetén a második olvasat szerinti tartalmi eltérések eleve értelmezhetetlenek. Szükséges a második olvasat figyelembevétele is, amely ugyanakkor egyrészt egyes esetekben kétségesé teszi, hogy a tartalmi rászabályozás az érintett tárgykörön belül pontosan milyen kiterjedtségű eltéréshez vezet, másrészt a hol kifejezett törvényi rendelkezésre hivatkozással, hol pedig anélkül történő, egyszerre kétféle logika szerinti eltérések rendszere lényeges tartalmi elemek tekintetében is, indokolatlanul és összességében a normavilágosságot sértő módon bonyolulttá teszi a Törvény értelmezhetőségét. Mindazonáltal a második olvasat értelmében a Törvény – a 18. §-a szerint nem sarkalatos – 3. § (1) bekezdése és 7. § (1) bekezdése eltérést jelent az Nvtv. 6. § (4) bekezdésétől, és az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésének hatókörébe tartozó – a kizárólagos állami tulajdonba tartozó ingatlanokhoz hasonló módon védendő – nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon ingyenes elidegenítésére is kiterjed a hatálya.

A fentiek mellett a Törvény, illetve annak 18. §-a szintén a B) cikk (1) bekezdésében foglaltakból következő jogbiztonság követelményét sérti annyiban, amennyiben hiányos és félrevezető utalást tesz – mind a Törvényről szavazó országgyűlési képviselőknek, mind minden más személynek – arra, hogy a Törvény mely rendelkezései minősülnek az Alaptörvény alapján sarkalatosnak.

II. A Törvény hatálya az alábbiakban kifejtettek szerint egyrészt kiterjed az állam kizárólagos tulajdonába tartozó, másrészt – az előzőekben is hivatkozott módon – a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe tartozó ingatlanok elidegenítésére is.

A Törvény 2. § (1) bekezdésében semmi nem zárja ki azt, hogy akár az állam kizárólagos tulajdonába tartozó ingatlanok ingyenes tulajdonba adására is sor kerülhessen a Törvény alapján, mégpedig bármely jogi személy vagy természetes személy részére. Noha az Nvtv. 4. § (1) és (1a) bekezdésével összevetésben megállapítható, hogy a Törvény szerinti ingatlantípusok nem tipikusan az állam kizárólagos tulajdonába tartozóak, a Törvény 2. § (1) bekezdésében csupán példálózó jelleggel felsorolt „egyéb állami ingatlanok” köre és az Nvtv. szerinti kizárólagos állami tulajdon köre között lehetnek esetleges átfedések, például – de nem kizárólagosan – az Nvtv. 4. § (1) bekezdés g) pontja tekintetében. Tekintettel arra, hogy a Törvény 2. § (1) bekezdése szerinti ingatlanokat tételesen és konkrétan nem jelöli meg a Törvény, hanem csak általános jelleggel, a miniszter irányítása alatt álló költségvetési szerv vagy gazdasági társaság által vagyonkezelt egyes ingatlantípusokra, illetve azokhoz kapcsolódó egyéb ingatlanokra utal, a Törvény hatálya alá tartozó konkrét ingatlanok köre a Törvénytől függetlenül bármikor – adott esetben alacsonyabb szintű jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosulása, illetve akár egyedi határozat vagy szerződés következtében is – változhat. Ennek ellenére, illetve éppen ezért – az esetleges változásoknak a Törvénytől nem függő jellegére tekintettel – az a megállapítás, hogy a Törvény szerinti ingyenes tulajdonátruházás lehetősége az állam kizárólagos tulajdonában álló ingatlanokra is kiterjed, független attól, hogy jelenleg épp van-e a Törvény szerinti ingatlanok között kizárólagos állami tulajdonban álló vagy sem. Azt, hogy a Törvény szabályai az állam kizárólagos tulajdonában álló egyes ingatlanok ingyenes, az Nvtv.-n túlmutató körben történő tulajdonba adására is kiterjednek, megerősíti a Törvény 7. § (5) bekezdése is, amely az ingatlan ingyenes tulajdonba adásáról szóló rendelkezések között kifejezetten kizárja az Nvtv. – az állam kizárólagos tulajdonába tartozó nemzeti vagyon elidegenítésének tilalmát, szűk körű, a Törvény szempontjából nem vagy kevésbé releváns kivételekkel rögzítő – 6. § (1) bekezdésének az alkalmazását.

Ami a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyont illeti, noha a Törvény 7. § (5) bekezdése az állam kizárólagos tulajdonába tartozó nemzeti vagyon esetétől eltérően a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon Nvtv. szerinti elidegenítési tilalmára vonatkozó előírásának alkalmazását kifejezetten kizáró rendelkezést nem tartalmaz, a fenti I. pontban foglaltak szerint a Törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegeníthetőségére is értelmezhető.

Ez utóbbi vagyonkör vonatkozásában kiemelendő, hogy az Nvtv. 2. mellékletének III. részében, az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás 4. függelékében, valamint a Vtv. 22/C. § (2) bekezdése szerinti országjelentés nyilvános adataiban foglaltaknak és például részben a Nemzeti Örökségvédelmi Fejlesztési Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság honlapján is közzétett információknak az összevetésével megállapítható, hogy a miniszter irányítása alatt álló gazdasági társaság vagyonkezelésében jelenleg is számos, a Törvény szerinti ingatlantípusokba tartozó olyan ingatlan van, amelyeket az Nvtv. 2. melléklete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonként jelöl meg. Mindemellett – a kizárólagos állami tulajdonnal kapcsolatban fentebb kifejtettekkel azonos módon – a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ingatlanok vonatkozásában is irányadó az a megállapítás, amely értelmében a Törvény szerinti ingyenes tulajdonátruházás lehetősége a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon részét képező ingatlanokra attól függetlenül kiterjed, hogy éppen egy adott időpillanatban miként alakul – adott esetben alacsonyabb szintű jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosulása, illetve akár egyedi határozat vagy szerződés következtében is – a Törvény szerinti ingatlanok közé ténylegesen tartozó, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ingatlanok konkrét köre.

A Törvény szerinti ingatlanok közül az állam kizárólagos tulajdonában álló ingatlanok, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe tartozó ingatlanok elidegenítése vonatkozásában a Törvény 1. §-a, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, 3. § (3) bekezdés a) pontja, 7. §-a, 8. § (1) bekezdése, valamint 10. § (3) bekezdése az alábbiakban foglaltak szerint sérti az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdését, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság részét képező jogbiztonság és az abból fakadó normavilágosság követelményét, illetve a jogbiztonság garanciáját jelentő normahierarchiát.

Annyiban, amennyiben a Törvény a fentiek értelmében az állam kizárólagos tulajdonába tartozó nemzeti vagyon és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon (a továbbiakban együtt: kiemelten védett vagyon) elidegenítésére is kiterjed, a Törvény az Alaptörvény 38. § (2) bekezdésének hatókörébe tartozik, amely értelmében az elidegenítés korlátait és feltételeit a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének a közérdek szolgálatában, a közös szükségletek kielégítésében és a természeti erőforrások megóvásában, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételében megnyilvánuló céljaira tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.

Mindazonáltal a Törvény számos ponton nincs tekintettel a kiemelten védett vagyont érintő érdemi, és sarkalatos törvénybe foglalandó korlátok és feltételek meghatározásának az alaptörvényi követelményére, és az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdésére egyébként hivatkozó preambuluma sem utal az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésére. A Törvény – az elidegenítés lehetőségét főszabály szerint, illetve lényegében kizáró Nvtv.-hez képest – a kiemelten védett vagyonnak a Törvény szerint releváns részét lényegesen enyhébb szabályozási rezsim alá helyezi, egyrészt önmagában az elidegeníthetővé tétellel, másrészt az ingyenességgel, harmadrészt pedig a potenciálisan bármely jogi személyre és természetes személyre kiterjedő tulajdonszerzői kör meghatározásával. Ezek az enyhébb feltételek tartalmilag nem tekinthetők az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése által megkívánt korlátokat és feltételeket érdemben kitöltő szabályoknak. Noha a Törvény mindezek mellett meghatároz bizonyos, korlátként és feltételként tartalmilag is értelmezhető rendelkezéseket, nem – vagy csupán formálisan, illetve a normavilágosság és a tágabb értelemben vett jogbiztonság követelményét nem kielégítő módon – állapít meg egyes olyan korlátokat, amelyek az elidegenítéssel a Törvény rendszerében szorosan összefüggenek, és amelyeket ekként az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdéséből, illetve részben a 38. cikk (1) és (3) bekezdéséből is következően a Törvénynek – mégpedig sarkalatos rendelkezésként – egyértelműen tartalmaznia kellene.

A Törvény a kiemelten védett vagyoni körbe tartozó ingatlanokat is érintő ingyenes tulajdonátruházásról szóló miniszteri döntés szempontrendszerét – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő jogbiztonsági követelményeket sértő módon, és emellett – a kizárólagos állami tulajdonba tartozó ingatlanok vonatkozásában az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésének sem megfelelően, nem határozza meg kellő részletezettséggel, és e tekintetben releváns háttérjogszabály alkalmazására sem utal. 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 vállalkások megtételének önmagában formális ellenőrzését ide nem értve – lényegében egy érdemi szempontot vizsgál, nevezetesen azt, hogy a kérelmező, valamint a kérelem a Törvény által meghatározott céloknak és alapelveknek megfelel-e. A célok és alapelvek pontos és egyértelmű meghatározása ezért különös fontosságú, mivel érdemben végső soron ettől, és csak 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 célmeghatározás vagy más egyértelmű döntési szempontok megjelölésének hiányában a Törvény a miniszter lényegében

diszkracionális döntésére utalja a kiemelten védett vagyoni körbe tartozó ingatlanok elidegenítésének tárgykörét.

Mindezekre figyelemmel, amellet, hogy a pontos szempontrendszert alkotó célmeghatározás szükségessége az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdéséből is következik, – legalábbis a konkrét esetben, a Törvény rendszerében, és annyiban, amennyiben kiemelten védett vagyoni körbe tartozó ingatlan is érintett lehet, egyúttal – az elidegenítés, az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése szerinti korlátjainak és feltételeinek immanens részét is képezi. Ehhez képest ugyanakkor a Törvény – a vonatkozó alcím megnevezése szerint névlegesen a célokról és alapelvekről szóló – 1. §-a valójában egyértelmű, közvetlenül megfogalmazott célmeghatározást és alapelvek meghatározást sem tartalmaz, csak ezekre legfeljebb homályosan és áttételesen utaló rendelkezéseket. Ebből is következően a Törvény – az 1. §-ra tartalmilag, illetve konkrétan visszautaló – 2. § (4) bekezdésének, illetve 3. § (1) bekezdésének megfogalmazásában sem kellően pontosan meghatározott, hogy milyen célok és alapelvek megvalósulása esetén, illetve érdekében, milyen érdemi szempontok mentén kerülhet sor a Törvény szerinti ingatlan – közte a kiemelten védett vagyon körébe tartozó ingatlan – ingyenes tulajdonátruházására. Ezáltal a Törvény 1. §-a, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, továbbá 3. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény 38. cikk (2) és (3) bekezdését, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is. Mindemellett az Törvény – az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében hivatkozott, sarkalatos törvényben meghatározandó korlátoknak és feltételeknek a fentiek szerint immanens részét képező – 1. §-a a Törvény 18. §-a szerint nem sarkalatos, mint ahogyan egyébként a 3. § (1) bekezdése sem.

Abból az általános megfogalmazásból is következően, 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 elidegeníthetőek. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése – mind az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése szerinti, kiemelten védett vagyonkörre, mind az egyéb nemzeti vagyonra irányadó módon – a tulajdonátruházás esetére előírja az értékarányosság követelményének figyelembevételét. E követelmény alól ugyan az Alaptörvény szerint törvényben kivételeket lehet meghatározni, de – még ha a Törvény határoz is meg a tulajdonszerző részéről megteendő olyan kötelezettségvállalásokat, amelyek a teljesítésük esetén az ingyenes tulajdonszerzés valamiféle közcélú ellentételezéseként is felfoghatók – a Törvény szerinti kizárólagos állami tulajdonban álló ingatlanok értékhatárra tekintet nélküli egységes kezelése, vagy adott esetben akár fordított arányosságot (pl. nagyobb értékű, jobb állapotú ingatlan tekintetében az ingyenesen tulajdont szerző részéről kisebb ráfordítást) jelentő kezelése kiüresíti az Alaptörvény

38. cikk (3) bekezdése szerinti értékarányossági követelményt, amely legalábbis az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése szerinti körben, az abban hivatkozott elidegenítési korlátok és feltételek létrehozó előírásra figyelemmel, a Törvény alaptörvény-ellenességét jelenti. Az értékarányosság szempontjainak a figyelembevétele az állam kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyon tekintetében nem függhet pusztán alacsonyabb szintű jogszabályoktól vagy a miniszter – valamely konkrét ingatlan elidegenítésére vonatkozó, érdemi szempontrendszer nélküli – döntésétől, hanem az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése szerinti korlátok és feltételek körében az elidegeníthető ingatlanok közötti differenciálást, illetve az arra vonatkozó egyértelmű szempontrendszer meghatározását sarkalatos törvényben kell elvégezni. A Törvény 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése, 3. § (1) bekezdése és 7. §-a a differenciálatlan megfogalmazására tekintettel sérti az Alaptörvény 38. cikk (2) és (3) bekezdését, valamint B) cikk (1) bekezdését is.

Mindemellett a Törvény 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdése annyiban sem felel meg az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdésében és B) cikk (1) bekezdésében foglaltaknak – azokon belül is a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás követelményei érdemi meghatározottságának, a kiemelten védett vagyont képező ingatlanok elidegenítése tartalmi, és az értékarányosságot is figyelembe vevő korlátai megállapításának, illetve a jogbiztonság garanciáinak –, hogy nem ad szempontokat ahhoz, hogy abban az esetben, ha mindkét vagyonyuttatási formára lehetőség van, milyen esetekben lehet indokolt, illetve szükséges és arányos a vagyonnevelésbe adás helyett az ingatlan elidegenítése mellett dönteni.

A miniszter döntésére vonatkozó törvényi eljárási szabályok abban a tekintetben is meghatározatlan tartalmúak – és e vonatkozásban is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, valamint az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdésébe ütköznek –, hogy miközben a kérelem benyújtásáról, vizsgálatáról, azzal kapcsolatos döntésről szóló egyfajta pályázati eljárásrendet határoznak meg, az ingyenes tulajdonszerzésre irányuló kérelem elbírálásának – fentebb hivatkozottak szerinti – tartalmi szempontjai mellett azt sem rendezik, hogy milyen esetben és milyen szempontrendszer szerint dönt a miniszter arról, hogy a 2. § (3) és (4) bekezdése szerinti vizsgálat alapján megfelelő kérelmet benyújtó kérelmező számára ténylegesen is megtörténik-e az ingyenes vagyonyuttatás, illetve egyáltalán nem szabályozzák azt, hogy az egyszerre, ugyanarra az ingatlanra vonatkozóan több kérelmező által benyújtott megfelelő kérelmek esetkörében milyen szempontok szerint dönt a miniszter az egyik vagy másik kérelmező kiválasztásáról és ingyenes vagyonyuttatásban részesítéséről. A miniszter diszkrecionális döntésének teret hagyva hasonlóképpen nem tartalmaz szabályokat a Törvény arra vonatkozóan sem, hogy lehetséges-e egyszerre több – megfelelő kérelmet benyújtó – személynek,

például egy család több tagjának juttatni ingyenesen vagyont, illetve a Törvény az esetleges közös tulajdonnal kapcsolatos speciális helyzetek kezelésére sem tér ki, annak ellenére sem, hogy például a Nvtv. – az osztott tulajdonnak az állam kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagynon történő létesítésére vonatkozó tilalmat is rögzítő – 6. § (1) bekezdésének az alkalmazását kifejezetten kizárja. A Törvény határozatlan tartalmú 2. § (2) és (5) bekezdése mindezek vonatkozásában is sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő jogbiztonsági garanciákat, valamint az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdését.

A fentiek mellett a Törvény szerinti tulajdonátruházási konstrukció annyiban sem felel meg az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdésében foglalt követelményeknek, illetve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, amennyiben 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 a kiemelten védett vagyoni körből ingyenesen átruházott ingatlan feletti állami kontroll és ezáltal bármiféle közcél érvényesülésének garantálása végérvényesen megszűnik, hacsak az állam az általa eredetileg ingyenesen átruházott ingatlant – elővásárlási joggal élve – piaci áron vissza nem vásárolja. Ezáltal vagy a közcél vagy az értékarányosság sérül, ez utóbbi tekintetben arra is figyelemmel, hogy a Törvényben nincs egyértelműen megfogalmazott garancia arra vonatkozóan, hogy a juttatáskori állapothoz képest az állam értéknovelt állagban vásárolja vissza az ingatlant. A Törvény 3. § (3) bekezdés a) pontjának megfogalmazásában ugyanis nem egyértelmű az, hogy a tulajdont ingyenesen megszerző személy vállalásának az ingatlan olyan felújítására is vonatkoznia kell-e, amely az átvételkor meglévő állaghoz képest állagjavulást eredményez, és nem pusztán az átvételkor állag romlása esetén szükségessé váló felújításról van-e szó. Mindezekre figyelemmel a Törvény 3. § (3) bekezdés a) pontja, 8. § (1) bekezdése és 10. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdését és B) cikk (1) bekezdését.

A fentiekre tekintettel kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy 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, valamint 18. §-a sérti az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdését, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Budapest, 2023. december 20.



Üdvözlettel:

Novák Katalin