



ÉPÍTÉSI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM
MINISZTER

Dr. Sulyok Tamás úr
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bitskey Botond úr
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	1/2773-14/2023	
Érkezett:	2024 JAN 05.	
Érkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	EGYÉB: <i>kezesi kör</i>
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1	0	<i>du</i>

KAT/152/2024/JKNHÁT

Tisztelt Elnök Úr!

Tisztelt Főtitkár Úr!

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 95. § 1. pontja értelmében a Kormánynak az állami beruházásokért felelős tagjaként, az Országgyűlés által a 2023. december 12-i ülésnapon elfogadott, a kulturális örökség egyes elemeinek fenntartható fejlesztéséről szóló törvény (T/4252. számú törvényjavaslat) tárgyában a Köztársasági Elnök Asszony részéről 2023. december 20. napján előterjesztett előzetes normakontroll indítvány alapján indult, I/02773/2023. szám alatt folyamatban lévő eljárásban, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdése alapján az ügyvel kapcsolatos álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom a Tisztelt Alkotmánybíróságot.

Előzmények

A Köztársasági Elnök Asszony - az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva - az Országgyűlés által a 2023. december 12-i ülésnapon elfogadott, a kulturális örökség egyes elemeinek fenntartható fejlesztéséről szóló törvény (T/4252. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: Törvény) 1. §-ának, 2. § (1), (2), (4) és (5) bekezdésének, 3. § (1) bekezdésének, 3. § (3) bekezdése a) pontjának, 7. §-ának, 8. § (1)

bekezdésének, 10. § (3) bekezdésének, valamint 18. §-ának az Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát kezdeményezte a Tisztelt Alkotmánybíróságnál.

A Törvény kezdeményezője az eljárásban

Az Abtv. 57. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az indítványok érdemében a rendelkezésre álló iratok alapján, illetve az (1b)-(1c) bekezdés szerinti esetben a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselőjének meghallgatása, illetve véleménye megismerése után dönt. Az (1b) bekezdés szerint, ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője - figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e - az üggyel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét a soron kívüli eljárás esetén 15 napon belül küldheti meg az Alkotmánybíróságnak.

A Törvény benyújtója a Kormány, előadója én voltam. Erre tekintettel a Kormány, mint a Törvény kezdeményezőjének álláspontját az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján terjesztem elő.

Tisztelettel kérem, hogy Tisztelt Elnök Úr szíveskedjék biztosítani, hogy álláspontomat az Alkotmánybíróság tagjai az eljárás során maradéktalanul megismerhessék.

Ezen kívül tisztelettel kérem, hogy az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 36. § (7) bekezdése alapján a Tisztelt Alkotmánybíróság szíveskedjék elrendelni személyes meghallgatásomat, amelynek elrendelése esetén megjelenésem a teljes ülésen, vagy később is biztosított.

Köztársasági Elnök Asszony indítványa

Köztársasági Elnök Asszony álláspontja úgy foglalható össze, hogy különösen a Törvény 2. § (1) bekezdése - sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét és különösen az abból fakadó normavilágosság követelményét azzal, hogy nem egyértelmű a Törvény és egyes, a szabályozás tárgya alapján releváns háttérjogszabályok viszonya. Emellett a Törvény - az elidegenítés lehetőségét főszabály szerint, illetve lényegében kizáró Nvtv.-hez képest - a kiemelten védett vagyon egy részét lényegesen enyhébb szabályozási rezsim alá helyezi, amely enyhébb feltételek tartalmilag nem tekinthetők az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése által megkívánt korlátokat és feltételeket érdemben kitöltő szabályoknak.

A szabályozás koncepciója

Az állam tulajdonában jelenleg összesen 804 kastély, udvarház és kúria van, amelyből az állam 10 várkastély, 444 kastély, 343 kúria és 7 azonosítatlan rom kezelését látja el.

2014 óta a 804 ingatlanból az állam 55 milliárd forint ráfordítással 27 rekonstrukciójának fogott neki. Ebből 14 épület felújítása fejeződött be, 13 épületé folyamatban van.

Példának okáért a Békéscsabától nem messze fekvő szabadkígyósi Wenckheim-kastély felújítására az állam 5 milliárd forintot költött, amivel az épületegyüttes hozzávetőlegesen 40 százaléka készült el. Füzérradványban 4 milliárd forintos beruházással az épület 50 százaléka újulhatott meg.

A vizsgálat tárgyát képező törvény javaslatának benyújtásáig a 27 ingatlan közül nyolc kastélyt lehetett a nagyközönség részére megnyitni, amelyek 2021 és 2023 között, két év alatt összesen 790 ezer látogatót fogadtak. Ezek a keszthelyi Festetics-kastély, a dégi Festetics-kastély, a szabadkígyósi Wenckheim-kastély, a majkpusztai kamalduli remeteség, a bajnai Sándor-Metternich-kastély, a nádasdladányi Nádasdy-kastély, a sümegi püspöki palota, a füzérradványi Károlyi-kastély.

A mértékadó számítások szerint a kastélyonkénti teljeskörű felújítás 10-15 milliárd forintos beruházást igényelne, hogy ezen, esetenként gyorsan romló állagú épületegyüttesek megóvhatóak lehessenek a pusztulástól. A látogatók utáni bevétel teljes összege 2021-2023 között a nyolc kastélyra vetítve 1,1 milliárd forint volt. Összehasonlításképpen a nyolc épület üzemeltetésének költsége ugyanebben az időszakban együttesen 3,6 milliárd forintot tett ki. Az időközben megnyitott kastélyok üzemeltetése az állam számára a fentiek szerint veszteséges, vagyis fenntartásukra az adófizetők pénzét kell költeni.

A Törvény arra a kihívásra kíván választ adni, hogy az ismertetett körülmények mellett az állam mit kezdjen az épületegyüttesekkel, ideértve azt is, hogyan lássa el az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdésében foglalt, a kulturális értékek védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozó kötelezettségét.

A nemzetünk történelméhez is elszakíthatatlanul kapcsolódó műemlékek - mint a gróf Széchenyi István dolgozószobáját, családjá sírboltját is magába foglaló nagycenki kastély, az Esterházy-kincstár legszebb múkincseivel megtöltött fertődi kastély, a Festetics-örökség megmaradt darabjait is bemutató keszthelyi kastély és így tovább -, amelyek jelentősége megkérdőjelezhetetlen, természetesen továbbra is az állam fenntartásában kell maradjanak, mindenki számára hozzáférhetően.

Léteznek ezzel szemben olyan épületek is, melyek esetében átgondolandó, hogy az állam továbbra is magánál tartsa-e a felújítás és a működtetés jogát, lehetőségét. Véleményem szerint az Alaptörvény kulturális örökségekkel kapcsolatos szabályozásának jobban felel meg egy olyan modell, amelyben a XX. századi történelmi viszontagságok miatt évtizedek óta romló, pusztuló, de örökségvédelem alatt álló műemlékeket - a megfelelő törvényi garanciák mellett - magánforrás bevonásával felújítják és hasznosítják, ahelyett, hogy azok állami forrásra várva továbbra is üresen álljanak. Ezek az épületek egykor

szintén magántulajdonban voltak, a második világháborút követő államosításokkal kerültek az állam tulajdonába, de érdemi hasznosítás helyett osztályrészük mostoha sors lett. A rendszerváltoztatást követően a korábbi tulajdonosok csak vagyoni kárpótlásban részesültek, az eredeti tulajdoni állapotok helyreállítására nem került sor, azonban az állam teherbíró képessége sem terjedt odáig, hogy a műemlékek teljeskörű felújításáról, és új funkciók kialakításáról gondoskodni lehessen.

A Törvény szerinti modell sikerességét mutatja, hogy az egykor a Károlyi-család tulajdonában állt fehérváracsurgói kastély hasznosítására az állam 1997-ben kötött szerződést - az akkori jogi környezetben - a család egyenesági leszármazottjával, [REDACTED] [REDACTED] aki azóta is vagyongekezelőként működteti sikerrel az egykor a családjá tulajdonában állt épületegyüttest. A szálláshelyként is működő kastély a magáncélú felhasználás mellett Európai Kulturális Találkozó Központ minősítést is elnyert (www.accr-eu.org) ezáltal biztosítva a történelmi műemlék rehabilitációját és megőrzését, miközben az egyúttal a nagyközönség érdeklődésének megfelelő dinamikus kulturális programok helyszíne is, benne könyvtár és dokumentációs központ is található. Ez is igazolja, hogy akár egyetlen személynek is önálló, komoly szerepe lehet szűkebb és tágabb környezete megszervezésében, alakításában, gyarapításában.

A Törvény ezt a gyakorlatot mintának véve kínál választ arra, hogy természetes vagy jogi személy a korábbi közvagyonot a köz javára üzemeltesse, használja, építse. A Törvény célja ennek feltételeinek és garanciáinak kialakítása.

Ez nemcsak a jelenleg már megnyílt létesítmények további nyitva tartását jelenti, hanem a jelenleg még zárt épületegyüttesek, parkok rendbehozatalát, megnyitását is. Mindez elköteleződést, felelősséget, feladatot, jelentős anyagi ráfordítást követel az állami tulajdon megszerzőjétől, kezelőjétől. Az örökségvédelemi célokat maga elé tűző társadalmi felelősségvállalási szándék a Törvénynek köszönhetően felzárkózhat a színházak, a sport, vagy a képzőművészet mellé, ahol a mecenatúra mára a mindennapok része. Az állami költségvetést pedig kímélve, de egyúttal a műemlék és kulturális örökségvédelem ügyét szem előtt tartva vonna be magánforrást a kulturális örökségvédelembe.

Az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerint a Tisztelt Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat csak a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódhat. A Köztársasági Elnök Asszony indítványában nem tér ki az Alaptörvény P) cikkére, ezért az indítványhoz kötöttségre figyelemmel a Tisztelt Alkotmánybíróság a Törvény Alaptörvénynek való megfelelését, illetve az Alaptörvényt sértő voltát kizárólag az indítványban hivatkozottak alapján ítéli meg. Így nem vizsgálja, nem vizsgálhatja a Törvény és az Alaptörvény P) cikkének kapcsolatát. Ettől függetlenül a Törvény szabályozási koncepciójával összefüggésben mégis rá kívánok mutatni az alábbiakra. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott megóvási kötelezettség az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a kulturális értékek megóvása iránt is, annak érdekében, hogy azokat

megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára [28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [25]]. A kulturális örökség elemei nem elsősorban használati értékük vagy gazdasági hasznosságuk miatt kiemelkedő jelentőségűek, hanem sokkal inkább egyediségük, eredetiségük, pótolhatatlanságuk és többségében művészeti értékük miatt. E fogalomból az is következik, hogy a kulturális örökség tárgya többnyire valamilyen műalkotás. Értékük meghatározása szempontjából speciális dolgoknak minősülnek. Különlegességük abban áll, hogy kettős jellegük van: egyrészt közkincsnek minősülnek, másrészt a tulajdonjog tárgyát képező, használható dolgoknak. Ebből következik, hogy az úgynevezett piaci értéken túl számos más értékforma jellemzi őket. Ezek közül kiemelkedő az úgynevezett eszmei érték, amely a történeti, művészeti, morális értékek sajátos ötvözetét fejezi ki, hiszen a kulturális örökség fogalmába tartozó javaknak a társadalom jelentőséget tulajdonít, amelyet az állam a védelem jogintézményével fejez ki. Az eszmei érték tehát a közérdek megjelenési formája, hangsúlyozza a közkincsjellegét, valamint kifejezi a társadalom megbecsülését [25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [70]].

A Törvény koncepciójával összefüggésben lényegesnek ezért az minősül, hogy az örökségvédelmi védettséget élvező ingatlanok hasznosításával kapcsolatos döntéshozatal során a kulturális örökség védelmének szempontjai ne lehessenek más szempontok alá rendelhetőek és egyedileg vizsgálható lehessen, hogy a hasznosítás érinti-e a műemlék jövő nemzedék számára történő megőrzéssel egyidejű fenntartható használatát. A Törvény a kifejtettek szerint ennek kíván eleget tenni, az eddigi elért örökségvédelmi szintet nem csökkentve, hanem a magánforrás szabályozott és garanciákkal körülölelt bevonásának lehetővé tételével éppen emelve.

A normavilágosság követelményének figyelembevétele

Az Alkotmánybíróságnak a normavilágossággal kapcsolatos gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik 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 címettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek [20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]]. A jogbiztonság sérelme akkor állapítható meg, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat]. 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). Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat [9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]].

Bizonyos esetekben éppen nem a részletező, hanem az általános, keretjellegű szabályozás segíti elő a jogbiztonságot. A jogszabályok világossága, áttekinthetősége

érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljes körű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvényhozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos törvénymódosítások kényszere folytán a jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt {55/2001. (XI. 29.) AB határozat, megerősítette a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97]}.

Tehát az, ha valamely jogszabályi rendelkezés egyes körülményeket absztrakt módon határoz meg, még nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság és az annak részét képező normavilágosság sérelmét. Mindaddig, amíg az absztrakció mértéke nem ér el egy olyan szintet, amely az azokat tartalmazó rendelkezések alkalmazását objektív szempontok szerint már önmagában is lehetetlenné, vagy éppenséggel kiszámíthatatlanná, önkényessé tenné, ezen módszer alkalmazása alkotmányosan megengedett, sőt kifejezetten indokoltnak tekinthető {3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [24]}.

Megítélésem szerint a normavilágossággal összefüggő fenti követelményeknek 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 megfelelnek.

A Törvény 1. §-ával kapcsolatban a Köztársasági Elnök Asszony indítványa nem tartalmaz érdemi érvelést, amiből megállapítható lenne, hogy az abban foglaltakat milyen szempontból nem tekinti összeegyeztethetőnek a normavilágosság követelményével. Ettől függetlenül a Törvény bevezető részében megfogalmazott, általános jellegű szabályok a jogalkalmazók számára nyújtanak iránymutatást a részletszabályok értelmezéséhez, és a jogalkotó által megkívánt magatartáshoz. Ehhez hasonló absztrakciós szintű szabályozást – kifejezetten, szó szerint mint „célokat és alapelveket” – a jogrendszer máshol is tartalmaz, példaként említhető a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVA tv.) 1. §-a [megjegyzem, hogy a KEKVA tv. 1. § (1) bekezdése tartalmilag teljes mértékben azonos a Törvény 1. § (1) bekezdésének szövegével]. Azzal, hogy a rendelkezéseket a jogalkotó nem a Törvény preambulumban rögzítette, azt hangsúlyozta, hogy azoknak általánosan kötelező, normatív tartalmat kívánt adni. A jogalkotó ezzel az alapelvek kötelező betartására motiválja a jogalkalmazókat. Számukra ez azt jelenti, hogy a Törvény végrehajtása során az alapelveket nem sérthetik meg.

Nem osztom a Törvény 2. §-ával, 7. §-ával, 8. § (1) bekezdésével, valamint 10. § (3) bekezdésével kapcsolatban felmerült értelmezési aggályt. A Törvény a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvénnyel (a továbbiakban: Kötv.), az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvénnyel (a továbbiakban: Vtv.), a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénnyel (a továbbiakban: Nvtv.), valamint a KEKVA tv.-nyel a lex specialis viszonyában áll. Mindez a jogértelmezési módszer szerint azt jelenti, hogy

Törvény a felsorolt törvények normaszövegétől eltérő tartalmi, anyagi jogi előírásokat rögzít. Így például eltérés tapasztalható abban, hogy míg az Nvtv. a vagyonyjuttatás esetén 15 éves időtartamban állapít meg korlátozást, a Törvény ezzel szemben 99 éves időtartamban állapít meg kötelezettségeket. Más megítélés alá esik ugyanakkor, ha az Nvtv. meghatározott ingatlan vonatkozásában állapít meg szabályokat (például egyes ingatlanokat nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő, műemléki védelem alatt álló építmények és építményegységeknek minősít).

Az Nvtv. 2. mellékletében található ingatlanok elidegenítésére értelemszerűen csak abban az esetben kerülhetne sor, amennyiben az adott ingatlan a mellékletből kiemelésre kerülne, mindez adott esetben az Nvtv. módosítását kell maga után vonja. Ezért nem értelmezhető a Törvény 2. §-a akként, mintha azzal ezen vagyonelemek elidegenítésére is sor kerülhetne. A Törvénynek nem célja az Nvtv. 2. mellékletében szereplő vagyonelemeknek az Nvtv. módosítása nélküli elidegenítése, erre a Törvény nem ad kifejezett felhatalmazást, így tulajdonba adásukra a Törvény szerinti miniszteri döntési hatáskör sem terjed ki.

A fentiekből is következőkben, abban az esetben, ha a Törvény más törvénytől nem nevesít eltérést, akkor attól nem is kíván, és nem is lehet eltérni. Így például a Törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény rendelkezéseitől való eltérés lehetőségét nem engedi meg. Erre utal a Törvény 7. § (4) bekezdése is, amely szerint, ha az ingatlan rendeltetészerű használata érdekében a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény szerinti mező- és erdőgazdasági hasznosítású földterület tulajdonának átruházása is szükséges, akkor a tulajdonosi joggyakorló a tulajdonátruházási szerződés megkötését megelőzően gondoskodik az ingatlannyilvántartásban kivett területként történő átminősítése iránt. A Törvény 20. §-a ennek megfelelően tartalmazza a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény módosítását is.

A Törvény 3. §-ával szemben megfogalmazott kifogások esetében véleményem szerint azt kell mindenekelőtt szem előtt tartani, hogy e rendelkezéseket a Törvény ezzel összetartozó részeivel együtt, azokkal összefüggésben kell értékelni, és az értékelésnél ezek együttességére kell figyelemmel lenni. A Törvény alapvető rendelkezéseivel kapcsolatban álláspontomat már kifejtettem, ez nyilvánvalóan irányadó az utaló szabályra is. A Törvény 3. §-a tartalmazza azokat a kötelezettségeket, amelyek mellett a vagyonszerzésre sor kerülhet. A jó gazda gondosságának eszmei követelménye generálklauzula-szerű megfogalmazás, amely dogmatikailag a tulajdon egyik részjogosítványának, a használat jogának a korlátja. Jogrendszerünk több példát is ismer akár ennél is általánosabb megfogalmazásokra, például a Ptk. 1:3. §-a szerinti „jóhiszeműség és tisztesség”, az 5:23. §-ában meghatározott „szükségtelen zavarás”, vagy a 6:96. §-ában megfogalmazott „jóerkölcs” generálklauzuláit, amelyeknek a normavilágossággal való összhangját az Alkotmánybíróság sohasem kérdőjelezte meg (a „jóerkölcs” fogalmának a normavilágossággal való összhangjára lásd a 801/B/2002. AB

határozatot, amely további példákat is sorol: belátási képesség, szükséghelyzet, megfelelő elégtétel, tartós közérdekű cél, súlyos gondatlanság, veszélyes üzem, szokásos minőség, szokásos mértékű ajándék, tisztességtelen befolyás, erőfölénnyel visszaélés, összetéveszthetőségig hasonló stb.). A jogalkotó szabadsága, hogy egy adott jogviszonyt generálklauzulával, speciális szabállyal vagy a két technika vegyítésével kíván-e rendezni. A generálklauzula lényeges jellemzője, hogy nagyobb mozgásteret biztosít a mérlegelésre, mint a speciális szabály. Ezért a részletes tartalma normatív kibontásának hiánya sem sérti az egyértelműség követelményét.

A nemzeti vagyon kezelése és védelme követelményeinek figyelembevétele

Nem értek egyet azzal a felfogással, amely szerint a Törvény az Alaptörvény 38. cikk (1)-(3) bekezdéseit sértő módon nem veszi figyelembe a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének követelményeit.

Az Alaptörvény 38. § (1)-(2) bekezdései értelmében a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg, illetve 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.

Amint korábban rámutattam, a Törvény nem teszi lehetővé, hogy az Nvtv. 2. számú mellékletében meghatározott, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon – amely az Nvtv. által szabályozott nemzeti vagyon körén belül is egy szűkebb, speciális kategória – elidegenítésére az általa meghatározott rezsimben anélkül kerüljön sor, hogy az érintett vagyonelem a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonkörből az Nvtv. módosítása útján kiemelésre kerülne. Másképpen fogalmazva, a Törvény tárgyi hatálya ezen vagyonelemekre akként terjed ki, hogy miközben a Törvény szerint vagyonkezelésbe adhatóak, tulajdonba adásukhoz az Nvtv. 2. mellékletéből történő előzetes kivezetésük előfeltételként szükséges, a miniszteri tulajdonosi döntésre addig nem kerülhet sor.

A Törvény 5. § (1)-(2) bekezdéseivel összefüggésben kiemelem, hogy e rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását a Köztársasági Elnök Asszony nem indítványozta, ezért erről a Tisztelt Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttségre figyelemmel nem dönthet. Ettől függetlenül megjegyzem, hogy e rendelkezések azért nem igényelnek sarkalatos szabályozást, mert azt az esetet szabályozzák, amikor a vagyon elidegenítésére már sor került.

A nemzeti vagyon ingyenes tulajdonba adásáról szóló rendelkezések vizsgálatánál az alábbiakat kell figyelembe venni. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében megállapított értékarányosság az Alkotmánybíróság szerint nem más, mint a nemzeti vagyon értékével arányban álló ellenszolgáltatás, amelynek módját a törvényhozó

alakítja ki. Az Alkotmánybíróság az értékarányosságot jelenleg az értékgarancia eszközének tekinti [25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [117]].

Ehhez képest a nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházására a magyar jogrendszer jelenleg is lehetőséget ad. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 13. § (4) bekezdése értelmében nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházása esetén a tulajdonjogot megszerző félnek - az állam kivételével - két feltételnek kell eleget tennie: a) a nemzeti vagyoni körből ingyenesen tulajdonba adott ingatlant a tulajdonjog megszerzésétől számított 15 évig nem idegenítheti el, és a juttatás céljának megfelelően köteles hasznosítani, valamint állagát megóvni azzal, hogy a juttatási cél megvalósítása érdekében végzett bontás vagy átalakítás nem minősül az állagmegóvási kötelezettség megszegésének; valamint b) az átruházott vagyon hasznosításáról évente be kell számolnia a vagyont átadó szervezet felé. Az (5) bekezdés szerint az ingyenesen tulajdonba adott ingatlanon a törvény erejénél fogva 15 évig elidegenítési tilalom áll fenn. A (7) bekezdés alapján, amennyiben megállapítást nyer, hogy a (4) bekezdés szerinti tulajdonjogot megszerző fél a célhoz kötött hasznosításra vonatkozó törvényi előírásnak részben vagy egészben nem tesz eleget, köteles a vagyont átadó szervezet felszólítására, az abban meghatározott határidőig a jogsértő állapot megszüntetni. A jogsértő állapot megszüntetésére szabott határidő elmulasztása esetén a tulajdonjogot megszerző fél köteles az átadási megállapodásban rögzített forgalmi értéknek a kötelezettség megsértésének napjától számított mindenkori jegybanki alapkamattal növelt összegét a vagyont átadó szervezet felszólítására, az abban meghatározott határidőig nemteljesítési kötbéreként megfizetni.

Megállapítható, hogy - bár az Nvtv. 13. § (4) bekezdése ezt külön nem állapítja meg - de ebben az esetben az értékarányosság nem merülhet fel, lévén a vagyoni juttatás ingyenes és amennyiben az érintett vagyonelem az Nvtv. 2. mellékletében nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonként szerepel, onnan az Nvtv. módosításával ki kell vonni a fenti tulajdonba adáshoz. Ebben a tekintetben az Nvtv. és a Törvény megegyező szabályokat tartalmaz. Az Nvtv. az ingyenes vagyonátadás esetén [13. § (4) bekezdés] a 13. § (1) bekezdés szerinti értékarányosságot nem kívánja meg, ehelyett a 13. § (1) bekezdése szerinti törvényi kivételt alkalmazza.

Ezen túlmenően a Törvény a nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházására a fentieknél jóval szigorúbb feltételeket állapít meg. Az Nvtv. 13. § (4) bekezdés a) pontjával szemben az elidegenítési és terhelési tilalom nem 15, hanem 99 év, valamint vagyonkezelési szerződés is csak legfeljebb 99 évre köthető. Az Nvtv. azon rendelkezésével szemben, amely szerint a vagyon ingyenes szerzője a juttatás céljának megfelelően köteles azt hasznosítani, valamint állagát megóvni, a Törvény hatálya alá tartozó esetben a vagyon szerzője gondoskodni köteles az ingatlan állagromlásának a megelőzéséről a szükséges karbantartási munkálatok elvégzésével és ezen kívül kell az egyébként szükségessé váló felújítási munkálatokat elvégeznie.

Ezen kívül a Törvény az Nvtv.-hez képest további többletkötelezettségeket is előír a közgyűjtemény látogathatóságával és átépíthetőségével kapcsolatban. Megjegyzem, hogy a kastélyok üzemeltetése, fenntartása, a nyilvánosság számára történő nyitvatartása kapcsán sem az Nvtv., sem a Kötv. nem határoz meg olyan, szerződéssel biztosított, konkrét és kikényszeríthető kötelezettséget egyetlen állami fenntartó számára sem, mint amilyen szigorú fenti feltételeket a Törvény szerinti vagyonszerzők a maguk részére elfogadnak. A Törvény alapján vagyongazdálkodói jogot, vagy tulajdont szerzők a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. által ellenőrzött, bíróságon kikényszeríthető vállalásokat kötelesek tenni. Ebben az értelemben tehát a Törvény lényegesen szigorúbban védi az érintett vagyont, mint a Kötv. vagy az Nvtv. Összességében a Törvény mind a vagyonjuttatás, mind a vagyongazdálkodói jog biztosítása esetén az ingatlanokat quasi közcélokkal, így kötelezettségekkel terheli, amelyeket a Törvény 3. § (3) bekezdésében meghatározott feltételrendszer biztosít és be nem tartásuk a polgári jogi szabályozás által szankciórendszer kapcsolódik.

Amennyiben fel is merülhetne az értékarányosság követelményének számonkérhetősége, úgy azt kell szem előtt tartani, hogy az Alkotmánybíróság az értékarányosságot a tulajdonátruházás követelményeként értelmezte, amely egyrészt a tulajdonátruházás szolgáltatásának és ellenszolgáltatásának egyenértékűségét, értékarányosságát jelenti. Másrészt viszont ez az értékarányosság biztosítja azt, hogy a nemzeti vagyon átruházásával a nemzeti vagyoncsökkenés mint tulajdonkorlátozás értékgaranciája érvényesüljön. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 25/2021. (VIII. 11.) AB határozatában megfogalmazottak szerint ennek konkrét módjait illetően már nem tett megállapítást, csak utalt arra, hogy az értékgarancia nyújtásának módját a törvényhozónak kell kialakítania. Az alkotmánybírósági érvelés szerint ebben számos változat alkalmas arra, hogy a tranzakció értékarányos legyen, példaként hozza fel az indokolás azt, hogy nem kell minden terhet a szerződéses partnernek, az új tulajdonosnak viselnie.

Megítélésem szerint e követelménynek a Törvény ismertetett rendelkezései maradéktalanul eleget tesznek, amikor az Nvtv. által előírtaknál és az alkotmánybírósági határozatban felhozott példánál is szigorúbb követelményeket állapítanak meg a vagyonszerző részére. Szintén az értékgaranciát erősíti, hogy a Törvény 10. §-ában meghatározott esetekben a tulajdonjog az államra ingyenesen visszaszáll.

Fel kell hívnom a Tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét, hogy az ingyenes tulajdonbaadás koncepciójának a fenti szempontok szerinti megkérdőjelezése nemcsak az Nvtv., hanem értelemszerűen például a KEKVA tv. által kialakított vagyoni juttatások rendszerét is magával rántaná. A KEKVA tv.-nek az alapítvány részére történő vagyonjuttatás szabályai szerint az ingyenes vagyonjuttatásra nem kell alkalmazni az Nvtv. 6. § (1) bekezdésében és 13. § (4) és (5), valamint (7) és (8) bekezdésében foglaltakat, vagyis a jogalkotó ebben az esetben az Nvtv.-hez képest speciális rezsimit állapított meg [KEKVA tv. 12. § (2) bekezdés]. Továbbá a KEKVA tv. azt is kimondja, hogy az állam által ingyenesen juttatott vagyonelemekkel az alapítvány vagyongazdálkodási

tevékenysége keretében szabadon gazdálkodhat, azzal az alapítvány a felelős gazdálkodás követelménye sérelme nélkül szabadon rendelkezhet, legfeljebb az állam az ingyenes vagyonyjuttatáskor rendelkezhet akként is, hogy egyes vagyonelemek tekintetében az alapító okiratban államot megillető elővásárlási jogot alapít [KEKVA tv. 12. § (3) bekezdés]. Tehát a KEKVA tv. vagyonyjuttatási rendszerében az egyetlen megkötés, hogy az állami tulajdont ingyenesen megszerző alapítvány a „felelős gazdálkodás sérelme nélkül” járjon el (vesd össze a Törvény kifogásolt „jó gazda gondosságának” klauzulájával), az állami elővásárlási jog alapítása pedig csak lehetőség, de nem kötelezettség. Az alapítvány az állam által juttatott vagyont és annak hozamát közvetlenül vagy közvetett módon a közfeladatra, illetve közérdekű célra kell fordítsa, és ennek során a piaci magánbefektető elvével összhangban gazdálkodási tevékenységet végezhet, ami nem veszélyeztetheti a közfeladat-ellátást [KEKVA tv. 11. § (3) bekezdése]. A KEKVA tv.-ben előírt közfeladat-ellátási kötelezettség párhuzamba hozható a Törvény szerinti vagyonszerző által vállalt, az MNV Zrt. által folyamatosan ellenőrizendő közcélú kötelezettségekkel.

Ezért amennyiben a Törvényben szabályozott ingyenes tulajdonba adási lehetőség – az abban felállított tilalomfák, garanciák mellett is – sérti az értékarányosság követelményét, akkor ezen megközelítés alapján az Nvtv. és a KEKVA tv. rendelkezéseivel szemben is megalapozottan támaszhatóak alkotmányossági kifogások.

A nemzeti vagyon átruházására vonatkozó miniszteri döntés szempontjai hiányával kapcsolatban szintén nem értek egyet az aggályokkal. A miniszter döntése nem lehet formális, hiszen meg kell győződnie a kérelmező teljesítőképességéről, vállalásainak alapjáról.

Tulajdonba adásra vagy 99 évre szóló vagyonkezelésbe vételre a Törvény alapján csak kérelemre kerülhet sor, amelyet természetes vagy jogi személy nyújthat be a miniszternek. A Törvény 2. § (3)-(4) bekezdése alapján a miniszter vizsgálja, hogy

- a kérelmező, valamint a kérelem a meghatározott céloknak, alapelveknek megfelel-e, hogy ennek keretén belül a kérelem és kérelmező szakmai, pénzügyi, jogi, szakmai stb. szempontú megfelelése vizsgálható;
- a kérelem az európai uniós támogatással érintett ingatlan vagy ingóság esetén a támogatásból eredő kötelezettségekkel összhangban áll-e (ennek érdekében az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter véleményét is kikéri a miniszter);
- a kérelmező vállalja-e, hogy a védett műemlék, védett természeti érték és a Natura 2000 terület védettségi szintjének fenntartásáról gondoskodik;
- a Törvény által támasztott követelményeket kifejezetten nem vállaló kérelmező számára az ingatlan nem adható tulajdonba, valamint vagyonkezelésbe.

Figyelemmel a kérelmezők és a vizsgálható feltételek heterogén jellegére, a miniszter az azonos ingatlanokra esetlegesen érkező több kérelmet is meg tudja ítélni, szükség esetén rangsorolni. Ezen esetben is megjegyzem, hogy a korábbiakban példaként hozott KEKVA tv. ilyen jellegű szempontrendszer nem tartalmaz az ingyenes vagyonjuttatás szempontjaival kapcsolatban.

Nem értek egyet azzal az állásponttal, amely szerint a Törvény „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.” A Törvény 2. § (2) bekezdése alapján a vagyonjuttatás kérelemhez kötött, méghozzá vagylagosan, a kérelmezőnek a kérelmében meg kell határoznia, hogy melyik juttatási formát szeretné. Ettől való önkényes miniszteri eltérés ellentétes lenne a kérelemhez kötöttség elvével formai és tartalmi értelemben is, hiszen nem feltételezhető alappal, hogy a kérelmező a kérelmében kifejezetten nem szereplő vagyonjuttatási formát is elfogadná. Amennyiben tehát a kérelem a fenti szempontokat nem teljesíti, úgy a kérelmet el kell utasítani.

Mindezek figyelembevételével mellett álláspontom szerint a Törvény kifogásolt rendelkezései nem ellentétesek az Alaptörvénnyel.

A Köztársasági Elnök Asszony alkotmányossági kritikáját, amely szerint a Törvény egyes rendelkezéseit nem tartja összeegyeztethetőnek az Alaptörvénnyel, a legmesszemenőbbekig tiszteletben tartom, ez természetes és hangsúlyos eleme az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésének. Ennek következménye adott esetben norma szövegének korrigálása lehet, de nem a Törvény szabályozási koncepciójának, alapjainak a feloldása.

Budapest, 2024. január 5.

Tisztelettel:


Lázár János
