

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZERINT A "KASTÉLYTÖRVÉNY" ALAPTÖRVÉNY-ELLENES



Szerző: Építésjog.hu

Utolsó frissítés: 2024.01.25. 07:28

Közzétéve: 2024.01.19. 20:15

Az Országgyűlés 2023. december 12-i ülésnapján fogadta el a kulturális örökség egyes elemeinek fenntartható fejlesztéséről szóló törvényjavaslatot, amelyet a sajtóban "Kastélytörvény"-nek neveztek el. A köztársasági elnök azonban nem írta alá az elfogadott törvényt, hanem azt ún. előzetes normakontroll keretében megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata érdekében. Az alábbiakban közérthetően összefoglaljuk az ÉKM és a köztársasági elnök álláspontját, valamint az Alkotmánybíróság 2024. január 16-i döntését és indokait. A cikkben kitérünk arra is, hogy az AB határozat alapján a jogalkotó milyen tartalommal terjesztheti elő ismételten a törvényjavaslatot.

## A MAGÁNTŐKE BEVONÁSA AZ ÉRTÉKVÉDELEMBE

Általános tételnek tekinthető, hogy a védelmi, fenntartási jellegű feladatok finanszírozása az értékvédelem bármely területén világszerte komoly kihívásokkal küzd, az e tekintetben fenntartható modellek kutatása, jó példák keresése folyamatos. **Az értékvédelem alapvetően nem nyereségorientált, ugyanakkor kiemelten közérdekű és szerteágazó, sokszor sajátos szakértelmet igénylő feladat**, az oktatástól kezdve a művelődésszervezésen át a hasznosításig, fenntartható tervezésig, amely ehhez igazodóan számos ágazatot összehangoló intézkedési tervet igényel. A nemzet közös örökségének védelme egyébként alaptörvényi szinten meghatározott általános – az államot és mindenkit – terhelő kötelezettség.

A T/4252. számú törvényjavaslat alapvető célkitűzése, hogy ebbe az – eredményes működéshez sok erőforrást igénylő, egyebek mellett rendkívül költséges – állami feladatellátásba a magántőkét bevonja, az állam terheit ebből a szempontból csökkentse, de az értékvédelmi követelmények teljesítése, vagy akár teljesítésének hatékonyabbá tétele mellett.

## A "KASTÉLYTÖRVÉNY" TARTALMA, AZ INGYENES JUTTATÁS KERETEI

A törvényjavaslat hatálya az állam tulajdonába tartozó, jogszabályi

oltalommal érintett, vagyis védett műemléki értékre, így várkastélyra, kastélyra, kúriára, udvarházra és azonosítatlan romra terjed ki, beleértve a nemzeti vagyon egyébként nem elidegeníthető elemeit is. **A "Kastélytörvény" lényegében ezen értékek ingyenes tulajdonba vagy 99 évre szóló ingyenes vagyonkezelésbe adásáról szól.**

A kiválasztási döntési folyamat eljárási szabályai vázlatosnak tekinthetők, annyit mondanak ki, hogy a miniszterhez szükséges kérelmet benyújtani, amit természetes személy és jogi személy is megtehet. Végeredményben a törvényjavaslat szerint bárki kérelmezheti a fenti műemlékek részére történő ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adását; alkalmasnak kell tekintenie magát a feladatra és bizonyos feltételek teljesítését igazolhatóan vállalnia kell.

**A miniszter az állam nevében, tulajdonosi jogkörben dönt, miután vizsgálja a kérelmező megfelelését a törvényjavaslat célja és alapelvei szempontjából** és adott esetben az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter véleményét is kikéri előzetesen. Az ingatlan rendeltetésszerű használatához szükséges ingóságokon, gyűjteményeken túl földterület is megszerezhető, ebben az esetben a kérelmezőnek a védett műemléki vagy természeti érték, Natura 2000 terület védettségi szintjének fenntartásáról gondoskodnia kell.

Az előbbieknél részletesebb szabályokkal igyekszik a törvénytervezet a kérelmező kötelező vállalásait, a juttatást követő tevékenységének ellenőrzését, az esetlegesen nem megfelelő teljesítését – vagyis az érték kulturális örökségvédelmi szempontoknak nem megfelelő kezelése, fenntartása esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket – rendezni. A jogügyletek bonyolításában, az állam javára szóló elővásárlási jogot biztosító elidegenítési és terhelési tilalom bejegyeztetésében, a rendeltetésszerű használat és működtetés ellenőrzésében, valamint a kapcsolódó polgári jogi, a szerződésszegés esetére biztosított jogkövetkezmények alkalmazásában a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaságra (MNV Zrt.) számos feladatot telepít a javaslat.

## A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK INDÍTVÁNYA

A köztársasági elnök az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (Abtv.) alapján, ha elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt az Alaptörvénnyel ellentétesnek talál, akkor azt a határozott kérelmét tartalmazó indítvánnyal a testület részére előzetes, az Alaptörvénnyel való összhang-vizsgálat céljából megküldheti

[[Magyarország Alaptörvénye](#) 6) cikk (4) bek.; [Magyarország Alaptörvénye](#) 30. cikk; [2011. évi CLI. tv.](#) 23.§ (1) bek., 52.§ (1b) bek.]. Ezzel a jogosultságával egyébként a közelmúltban már sikeresen élt a köztársasági elnök az állami építési beruházások rendjéről szóló, később éppen a [19/2023. \(VIII. 7.\) AB határozat](#) miatt módosított tartalommal elfogadott 2023. évi LXIX. törvény (Ábtv.) esetében is (az erről szóló összefoglaló cikkünk [itt](#) érhető el).

[A köztársasági elnök \(innen letölthető\) indítványában](#) a törvényjavaslat számos konkrét rendelkezését – a mindössze 15 érdemi passzusból hetet érintően – az Alaptörvény 38. cikkének (1)-(3) bekezdéseiben foglalt, a nemzeti vagyon kezelésére és védelmére vonatkozó követelményt, továbbá a B) cikk (1) bekezdésében található jogállam-klausulát sértőnek talált, és kérte ennek megállapítását az Alkotmánybíróságtól. Ezen túl azonban – kivételesnek tekinthető módon – **a köztársasági elnök mintegy másodsorban azt is kérte a testülettől, hogy ne csak az egyes rendelkezések, hanem a teljes törvény tekintetében állapítsa meg a szabályozási tartalom elégtelenségéből fakadó alaptörvény-ellenességet**, a hiányzó garanciális szabályok – az indítvány tartalma alapján pl. a döntési folyamatban az elbírálendő szempontok, több kérelem rangsorolásának módja, mikor, milyen feltétellel kerülhet sor tulajdonba és mikor vagyonkezelésbe adásra és miért stb. – miatt.

A köztársasági elnök alapvetően kifogásolta, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényhez (Nvtv.) képest a törvényjavaslat sajátos szabályokat fogalmaz meg, azonban a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sértve nem határozza meg pontosan, hogy az Nvtv. (és néhány másik törvényjavaslatban megjelölt vagy a szabályozással érintett törvény) háttérszabályozásként hogyan alkalmazandó.

Álláspontja szerint a törvényjavaslat egyes rendelkezései az Alaptörvény nemzeti vagyon kezelésére és védelmére vonatkozó követelményeinek nem megfelelő módon, az Nvtv-hez képest jóval megengedőbb módon kezelnek a nemzeti vagyon körébe tartozó értékeket, műemlékeket, eleve azzal, hogy lehetővé teszik az állami tulajdonból való kikerülésüket. A köztársasági elnök arra is rámutat, hogy a törvényjavaslatban meghatározott, bizonyos, a közérdek állami érvényesíthetőségét biztosító eszközök – pl. állam elővásárlási jogát biztosító, a törvény erejénél fogva fennálló elidegenítési és terhelési tilalom – 99 évre szólnak, ezt követően akár a jelenleg nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon felett is megszűnik az állam bármiféle közérdeket garantáló lehetősége, hacsak nem szerzi, vásárolja meg az egykoron ingyenesen juttatott ingatlant ismét [[2011. évi CXCVI. tv.](#) 4.§; [2011. évi CXCVI.](#)

tv. 6.§ (1) bek.; 2011. évi CXCVI. tv. 2. melléklet.].

## A „BÍRÓSÁG BARÁTJA”

Az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárásban ún. amicus curiae („a bíróság barátja”) útján tájékoztathatják az érintettek, a témakörben hitelesen érveket hozzáadni képes szervek vagy személyek a testületet álláspontjukról, meglátásaikkal támogatva a bíróság munkáját.

Lázár János építési és közlekedési miniszter a Facebook oldalán is kommentálta a beadványában foglaltakat.



# Ez a tét!

Kép forrása: [Lázár János Facebook oldala](#)

A [miniszter beadvány](#)ában szokványosnak nem tekinthető módon az Abtv.-re és az Alkotmánybíróság ügyrendjére hivatkozással személyes

meghallgatást is kért a testülettől, erre azonban végül nem került sor, mivel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint erre az Abtv. alapján nincs lehetőség.

## AZ ÉPÍTÉSI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERI ÁLLÁSPONT

A miniszteri beadványnak a szabályozás koncepcióját taglaló részéből kiderül, hogy mintegy 804 ingatlan lehet érintett a szabályozással, melyeknek töredékét sikerül az államnak hatékonyan kezelni és fenntartani, és még a nagyközönség részére megnyitott, látogatható kastélyok üzemeltetése is veszteséges. A beadvány leszögezi, hogy mindezek ellenére – és a törvényjavaslat tartalmából egyenesen nem következően és nem beazonosíthatóan – bizonyos, a nemzet történelméhez szorosan kapcsolódó műemlékeknek állami fenntartásban kell maradniuk, mindenki számára hozzáférhetően.

A miniszter érvei sorrendben kiterjednek a szabályozás koncepciójára, egyedi példákkal – pl. a szabadkígyósi Wenckheim-kastély, és a füzérradványi Károlyi-kastély (ide kattintva lásd: Kastélyinfó Lázár Jánossal - Füzérradványi Károlyi-kastély - videó) –, hogy az államnak milyen teher a műemlékek fenntartása és milyen működőképes modellek igazolják a magántőke törvényjavaslatban vázolt módon történő bevonását. A beadvány jó példaként említi a fehérvárcsurgói kastély hasznosítását.



Videó forrása: [Lázár János Facebook oldala](#)

A szabályozás „pontatlanságát” nem hátránynak, hanem éppen a jogbiztonságot elősegítő körülménynek tekinti, mivel az általános, keretjellegű szabályozás. Az, hogy a törvényjavaslat nem sorolja fel teljes körűen az összes olyan helyzetet, amelyben az adott rendelkezéseket alkalmazni kell, a miniszter szerint egyrészt áttekinthetőbbé és világosabbá teszi a jogszabályt, másrészt az életviszonyok gyors és folyamatos változása miatt ez lehetetlen is volna.

A kiemelten védett nemzeti vagyon elemeire a miniszteri álláspont szerint a törvényjavaslat hatálya úgy terjed ki, hogy azokat vagyonkezelésbe adhatóak, de tulajdonba nem. Ez a háttérjogszabályként alkalmazandó Nvtv. érvényesülését is tisztázza.

*Az ingyenes juttatás kapcsán felmerülő értékgarancia tekintetében egyebek mellett érvként merül fel az is, hogy ez az alkotmányossági kifogás számos más jogszabályra is érvényes volna, így pl. a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvényre is.*

A miniszteri döntéshozatal eljárási garanciáinak hiányosságaira vonatkozó aggályokat sem osztja a beadvány, hiszen a részletszabályok nélkül éppen a kérelmező megfelelése és alkalmassága vizsgálható a törvényjavaslat követelményeinek tükrében, így rangsorolhatóak is a kérelmek, és a tulajdon és vagyonkezelés kérdése is a kérelem alapján dől el, mármint hogy a kérelmező tulajdonszerzésre vagy vagyonkezelésre irányuló kérelmet nyújt-e be.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA: A TÖRVÉNYJAVASLAT ALAPTÖRVÉNY-ELLENES

Az Alkotmánybíróság [az I/2773/2023. ügyben hozott határozatában](#) kimondta, hogy a törvényjavaslat elnöki indítvánnyal támadott valamennyi pontja alaptörvény-ellenes, és ezért az nem hirdethető ki.

**Az AB határozat a köztársasági elnöki indítvánnyal érintett valamennyi**

**rendelkezés tekintetében megállapította az alaptörvény-ellenességet, az Alaptörvénynek a nemzeti vagyon védelmére és kezelésére vonatkozó 38. cikke és a jogállamiságról szóló B) cikk sérelmei miatt.**

A mintegy 22 oldalnyi levezetést tömören összefoglalva az Alkotmánybíróság alapvetően egyetértett az indítvánnyal abban, hogy a törvényjavaslatból az Alaptörvényből fakadó, a nemzeti vagyon védelmét szolgáló alapvető – részben eljárási – garanciák (is) hiányoznak, a szövegezés általánossága és nem áttekinthető és egyértelműen nem értelmezhető volta nem teszi lehetővé a következetes és kiszámítható alkalmazást, ez alapvetően ellentétes a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével.

*Az AB szerint a miniszter adott módon szabályozott, egyedi, diszkrecionális döntési jogköre olyan felhatalmazás, ami messze túlmutat az alkotmányos kereteken, az jogállami keretek közt ebben a formában nem lehetséges.*

Alapvető kérdésként merült fel, hogy vajon a szabályozás lehetővé teszi-e az Nvtv.-ben tételesen meghatározott kiemelten védett nemzeti vagyon átruházását vagy sem. Az Alkotmánybíróság szerint az erre vonatkozó rendelkezésnek (is) két, egymással ellentétes értelmezése lehetséges, amely önmagában nem teszi világossá, egyértelműen és kiszámíthatóan alkalmazhatóvá a törvényjavaslatot, amik azonban a jogbiztonság teljesülésének alapvető feltételei. Hasonlóan, a részletszabályok a vagyonátruházási folyamat minden szakaszában – ki és milyen feltételekkel pályázhat, a bírálat szempontjai, a szerződés időtartama alatti jogok és kötelezettségesek, jogorvoslat, esetleges elszámolási kötelezettségek stb. – hiányoznak és így az állami tulajdon elidegenítése vagy vagyonkezelésbe adása során nemhogy a jogszerű alkalmazásuk kérdéses, hanem, hogy végeredményben mi alapján és hogyan kell vagy lehet jogszerűen eljárni.

A miniszterre telepített döntési jogkör tekintetében nagyon egyértelműen fogalmaz a testület, immáron másodjára, utalva is az e tekintetben meghatározó, már említett, az Ábtv. tárgyában hozott 19/2023. (VIII. 7.) AB határozatra. **Közvetlenül az Alaptörvény nemzeti vagyonra vonatkozó rendelkezéseiből fakad, hogy egyfelől az ebbe a körbe tartozó tulajdonátruházás szabályozási szintje csakis törvényi szintű lehet, bizonyos körben sarkalatos törvény szükséges ahhoz.** Ezt a szintet nem csupán alacsonyabb szintű jogszabállyal nem lehet lerontani,



de az egyébként a törvényi szabályozás tartalmát képező kérdésben alacsonyabb szintre kiutalt döntéshozatallal sem. Miniszteri rendelet nem rendelkezhet olyan kérdésben, amelyben a szabályozás jogát az Országgyűlés vagy a Kormány magának tartotta fenn, és értelemszerűen ilyen kérdésben egyedileg sem lehet alacsonyabb szinten dönteni.

*Összefoglalva: ha törvényben kell szabályozni egy életviszonyt, akkor ez a törvény nem utalhatja tovább ezt a kötelezettséget azzal, hogy felhatalmazást ad az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciák alacsonyabb szintű jogszabályban való alkotására, vagy bármely egyéb alacsonyabb egyedi döntésre, hiszen ezzel értelmét vesztené, kiüresedne a törvényi szabályozási alkotmányos kötelezettség.*

Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy „az Alaptörvényben meghatározott garanciális rendelkezések végrehajtását szolgáló sarkalatos törvényi szabályok alól törvényileg meghatározott, egyedi és, érdemi és objektív szempontrendszer 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”.

**A határozat rámutat arra is, hogy jóllehet a szabályozás koncepciója – a magántőke bevonása a kulturális örökségvédelmi feladatok hatékony kezelésébe – alapvetően nem aggályos alapjogi szempontból,** ugyanakkor a törvényjavaslat alapján nem igazolható, hogy annak célszerű és szükségszerű módja az egyébként az Nvtv. alapján kivételesnek tekinthető ingyenes tulajdonátruházás vagy vagyonkezelésbe adás.

## A JOGALKOTÓ MOZGÁSTERE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE UTÁN

Alapvető és a további jogalkotási mozgásteret meghatározó különbség, hogy az Alkotmánybíróság a törvény valamely rendelkezését találja

alaptörvény-ellenesnek vagy magát az egész törvényt. Előbbi esetén – ahogyan az a [már említett Ábtv. esetén is történt](#) – a kifogásolt rendelkezések átdolgozásával a törvényalkotási folyamat kötelező lépéseihez mérten viszonylag gyorsan ismét az Országgyűlés elé kerülhet a törvénytervezet. Utóbbi esetben azonban a szabályozás alaptörvény-ellenessége okainak függvényében a teljes szabályozási koncepció újragondolása is szükségessé válhat, ugyanazon törvénytervezet nem vagy csak jelentős, az Alkotmánybíróság alapjogi sérelemre vonatkozó aggályait feloldó átdolgozást követően nyújtható be ismételten.

**A szóban forgó esetben szintén a szokványostól eltérőnek tekinthető módon az Alkotmánybíróság egy teljes fejezetet szentelt annak kifejtésére, hogy mely keretek közt valósítható meg a törvényjavaslatban megjelenő célkitűzés.** Ebből és általában a határozat teljes tartalmából arra kell következtetni, hogy jóllehet „csak” a köztársasági elnöki indítvánnyal érintett passzusokról mondta ki konkrétan a testület az alaptörvény-ellenességet, a törvényjavaslat oly mértékű átdolgozására és kiegészítésére, az alapjogi kereteknek megfelelő részletszabályok megalkotására volna szükség, ami érdemben már nem tekinthető azonos szabályozásnak.

Konkrétumként szerepel, hogy a jogalkotónak a nemzeti vagyon elidegenítésére vonatkozó kivételes szabályok alkalmazásához tételes felsorolást kell alkalmaznia a szóba kerülhető vagyontárgyakról – ingatlanokról és a szabályozással egyébként szintén érintett ingókról is –, az önkényes jogalkalmazásnak teret sem engedve. Rendezni kell egyebek mellett, hogy milyen szempontok alapján ki vagy mely szervezet milyen jogosultságot szerezhet meg, a jogviszony tartama alatt az abban részt vevőket milyen jogok és kötelezettségek terhelik, hogyan alakul a nemzeti vagyon sorsa a jogviszony megszűnését követően. Alapvető követelmény a teljes eljárás tekintetében a nyilvánosság érvényesítése is.

Mindenek előtt azonban indokolandó – itt utal a határozat az Alaptörvénynek a nemzet közös örökségének és a jövő nemzedékek érdekeinek védelméről szóló P) cikkére is –, hogy a tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adás az adott érték – ingatlan, műemlék, kert, ingó – védelmének és megőrzésének célját szolgálja.

**Mindezek alapján a közeljövőben nem várható a szabályozás ismételt beterjesztése az Országgyűlés elé, illetve ha mégis, akkor csakis jelentős, érdemi átdolgozását követően.**

Az Alkotmánybíróság honlapján az eljárás részletei [ide kattintva](#) érhetők el.

Az Alkotmánybíróság Ábtv-t és a Kastélytörvényt érintő döntéseiről is lesz szó az Építésijog.hu és az Artifex Kiadó Kft. által szervezett, hagyományos év eleji szakmai rendezvényen:

**DÉLELŐTT:**

**AZ ÁLLAMI ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁSOKRA  
VONATKOZÓ ÚJ ELŐÍRÁSOK**

**DÉLUTÁN:**

**A MAGYAR ÉPÍTÉSZETRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY**

**AZ ELŐADÁSOK FEBRUÁR 23.-I**