

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2015. (VI. 5.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, de még ki nem hirdetett, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Juhász Imre* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László*, *dr. Lévy Miklós*, *dr. Salamon László* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 1. §-a – az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésének és 38. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt – alaptörvény-ellenes.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 1. §-a, a 3–6. §-ai, a 8. § (2) és (3) bekezdése, valamint a 13. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 38. § (1)–(2) és (4) bekezdéseit megállapító részei – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének és a XXI. cikkének sérelme miatt – alaptörvény-ellenesek.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 5–6. §-a – az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján –, a 13. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 37. §-át és 38. § (3) bekezdését megállapító részei – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján – nem alaptörvény-ellenesek.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

## Indokolás

### I.

- [1] 1. A köztársasági elnök az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott – T/3788. számon benyújtott –, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) előzetes normakontrollját kérte az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése és a 9. cikk (3) bekezdés *i*) pontja alapján az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Indítványában elsősorban a Törvény egyes rendelkezéseinek a minősített többség hiányából eredő közjogi érvénytelenségét állította, mivel álláspontja szerint az egyszerű többséggel elfogadott Törvény 1. §-ának elfogadásával az Országgyűlés megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a 38. cikk (1) bekezdését, a Törvény 5. és 6. §-ainak elfogadásával pedig a B) cikk (1) bekezdését és a P) cikk (2) bekezdését.
- [3] A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) 48. §-a értelmében az 1–3., 18–23. és 36. §-ai az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek. Az Nfatv. 1–3. §-ai foglalják össze az Általános rendelkezések cím alatt – egyebek mellett – a Nemzeti Földalapba tartozó és abból kimaradó területeket és vagyoni jogokat, a hasznosítás fogalmát és módját, a Nemzeti Földalap rendeltetését, a tulajdonosi jogok gyakorlását. A Törvény 1. §-a a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (a továbbiakban: Szt.) 15. § (5) bekezdését módosítja. E rendelkezés az Nfatv.-t, és azon belül a Nemzeti Földalap terjedelmét meghatározó 1. §-át formálisan nem módosítja, azonban – tartalmát tekintve – annak szabályozási körébe tartozó rendelkezést foglal magában. A köztársasági elnök rámutat, hogy ezt az álláspontot igazolja a kétharmados többségű támogatottság hiánya miatt a zárószavazásra bocsátott szövegből elhagyott, az Nfatv. 1. § (2) bekezdésének módosítására irányuló rendelkezés is (lásd: T/3788/14. számú Egységes javaslat). A Törvény 1. §-ának elfogadásával tehát egyszerű többségű döntéssel a Nemzeti Földalapba kerülnek védett és védelemre tervezett földterületek. Álláspontja szerint egy minősített többséget igénylő kérdést egy egyszerű többséggel elfogadott törvényben is kizárólag a szabályozási tárgy által megkövetelt többségi szavazataránnyal lehet érvényesen elfogadni, az ezzel ellentétes megoldás az Alaptörvény rendelkezéseibe ütközik.
- [4] Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése – többek között – előírja, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása

(1) bekezdéshez szükséges célok eléréséhez, így a természet védelméhez, fenntartásához és megőrzéséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. A Törvény 5. és 6. §-a a védett és fokozottan védett, valamint a védelemre tervezett (a továbbiakban összefoglalóan: védett) természeti területeken lévő – korábban magántulajdonba került – földekre a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény által elrendelt kisajátítás feltételeit (a végrehajtás határidejét és a kisajátítás kezdeményezőjét) módosítja. Tekintettel arra, hogy a védett területek védettségi szintjének helyreállítása céljából elrendelt kisajátítás feltételeiről van szó, álláspontja szerint a törvényhozó – a fentiekre figyelemmel – ezt a változtatást kizárólag minősített többségű döntéssel tehette volna meg. A földtulajdon véges voltából következően – a fokozott védelmet élvező földterületekre vonatkozó sajátos szabályokhoz képest az általános rendelkezéseket megállapító – a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény is sarkalatos (71. §).

- [5] Indokolásában hivatkozott az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban és a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban a sarkalatossággal (minősített többséggel) összefüggésben kimondottakra is.
- [6] A köztársasági elnök indítványozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítását szoros összefüggés okán a Törvény 3. §-ára, 4. §-ára, 8. § (2) és (3) bekezdéseire, valamint a 13. §-ára is terjessze ki.
- [7] 2. Emellett a köztársasági elnök a Törvény egyes rendelkezéseinek tartalmi alaptörvény-ellenességét is állította. Álláspontja szerint a Törvény 1. §-a, 3–6. §-ai, a 8. § (2) és (3) bekezdése, valamint 13. §-a (védett és a védelemre tervezett földterületeknek a Nemzeti Földalapba kerülése és vagyonkezelésük rendezése) az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésébe, a P cikk (1) és (2) bekezdéseibe, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésébe ütköznek.
- [8] 2.1. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alaptörvényi szintre emelte a természet védelmének, fenntartásának és megőrzésének követelményét. A 28/1994. (V. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Az Nfatv. alapján a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet feladatai között a természet védelme,

illetőleg a természetvédelmi vagyonkezelés nem szerepel. Ugyanakkor a nemzeti park igazgatóságok a 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet alapján kifejezetten természetvédelmi vagyonkezelést végeznek. A természetvédelmi vagyonkezelés és az Nfatv. 15. § (2) bekezdése szerinti földbirtok-politikai irányelvek szerinti hasznosítás – a természet védelme szempontjából – jelentősen eltér. Ezért a természetvédelem jogszabály által elért szintjének megőrzését a védett és a védelemre tervezett területeknek a Nemzeti Földalap kezelésébe adása és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján történő vagyonkezelése – további garanciális szabályok beiktatása nélkül – nem kellően biztosítja. A köztársasági elnök mindezek alapján úgy véli, hogy a Törvény 1., 3–6. §-ai, 8. § (2) és (3) bekezdése, valamint 13. §-a sérti az Alaptörvény P) cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a XXI. cikk (1) bekezdését.

- [9] 2.2. A köztársasági elnök a Törvény 13. §-ával összefüggésben is tartalmi aggályokat fogalmazott meg. E rendelkezés a Törvény hatálybalépése előtt megkötött haszonbérleti szerződéseket – a szerződésekben alapított előhaszonbérleti jogok megszüntetésével – módosítja, a 2010. szeptember 1-je előtt létrejött vagyonkezelői jogviszonyokat 2016. április 1-jével megszünteti és ez utóbbi jogviszonyok alapján létesített haszonbérleti szerződésekre rendkívüli felmondási lehetőséget biztosít.
- [10] A jogszabály hatálybalépése előtt létrejött szerződések jogszabállyal történő módosítása – a köztársasági elnök álláspontja szerint – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamból következő jogbiztonság sérelmének kérdését veti fel. Hivatkozott az Alkotmánybíróság 8/2014. (III. 20.) AB határozatára, mely azt a kérdést vizsgálta, hogy az állam milyen körülmények hatására és milyen feltételekkel élhet a létrejött szerződések jogszabállyal történő utólagos módosításával és megszüntetésével. Ebben az esetben a jogalkotó a törvényjavaslathoz fűzött indokolásában kizárólag az előhaszonbérleti jog megszüntetését indokolta. Az állam a magánjogi szerződésekbe történő beavatkozásának további indokát nem adta. A kellően meg nem indokolt jogalkotói beavatkozás a magánjogi szerződésekbe véleménye szerint alaptörvény-ellenes.
- [11] Az igazságügyi miniszter és az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját megküldte az Alkotmánybíróságnak.

## II.

## [12] 1. Az Alaptörvény rendelkezései:

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

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„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 figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

## [13] 2. A Törvény érintett rendelkezései:

## [14] „1. A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény módosítása

1. § A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 15. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(5) A földalapokba ki nem jelölhető védett és védelemre tervezett természeti területeket a szövetkezet közös használatában álló, az állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni. E területeken a szövetkezet közös használati joga megszűnik, e területek a Nemzeti Földalapba kerülnek.«”

[15] „2. A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosítása

3. § Az Fkbt. 12/C. § (2) és (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek: »(2) Az (1) bekezdésben meghatározott védett és védelemre tervezett, és emiatt magántulajdonba nem adható földrészletre vonatkozó tulajdonosi jogosítványokat – az elidegenítés kivételével – a földalapkezelő szerv a földrészlet állami tulajdonba kerüléséig gyakorolja.

(3) A földrészletek hasznosítása során befolyt ellenértéket a földalapkezelő szerv felosztja a mezőgazdasági igazgatási szervnek az (1) bekezdés alapján meghozott jogerős határozata szerinti jogosultak között, a határozatban megjelölt igényjogosultság arányában. A földalapkezelő szerv az (1) és (5) bekezdés szerinti kisajátítási kártalanítás összegének kifizetéséig a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében évenként előre, a korlátozással arányban álló kártalanítást fizet az arra jogosultaknak.«

4. § Az Fkbt.

a) 12/C. § (1) bekezdésében a »védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervvel (a továbbiakban: igazgatóság)« szövegrész helyébe a »földalapkezelő szervvel«,

b) 12/D. § (2) bekezdésében az »a védett vagy védelemre tervezett természeti területen működő igazgatóság vagyonkezelésébe« szövegrész helyébe az »a Nemzeti Földalapba« szöveg lép.”

[16] „3. A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény módosítása”

5. § A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) 4. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(1) A törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – 2018. december 31-ig az állam javára – az irányadó jogszabályok szerint – ki kell sajátítani. A kisajátítást a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv köteles kezdeményezni, illetve kérni.«

6. § A Vszt. 5. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:  
 »(2) A kisajátítást a 4. § (1) bekezdésében foglaltak teljesítését megelőzően, legkésőbb azonban 2018. december 31-ig kell végrehajtani.«

- [17] „4. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosítása  
 8. § (2) A Tvt. 68. §-a a következő (6a) és (6b) bekezdéssel egészül ki:  
 »(6a) A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földnek minősülő védett természeti terület eladása esetén az államot megillető elővásárlási jogot a földalapkezelő szerv gyakorolja azzal, hogy amennyiben az igazgatóság a védett természeti terület vonatkozásában az elővásárlási jog gyakorlása iránt igényt terjeszt elő, az elővásárlási joggal a földalapkezelő szerv köteles élni. Az igazgatóság szakmailag indokolt kérését az elővásárlási jog gyakorlására nyitva álló határidő kezdő napját követő nyolc napon belül köteles írásban jelezni.  
 (6b) Az olyan helyi jelentőségű védett természeti terület eladása esetén, amely nem minősül a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földnek, az államot megillető elővásárlási jogot követő sorrendben a települési önkormányzatot illeti meg az elővásárlási jog.«  
 (3) A Tvt. 68. § (7) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:  
 »(7) Az elővásárlási jog gyakorlásával kapcsolatos polgári jogi ügyekben az államot a (6) bekezdésben meghatározott esetekben az igazgatóság, a (6a) bekezdésben meghatározott esetben a földalapkezelő szerv képviseli.«

- [18] „5. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosítása  
 13. § Az Nfatv. a következő 37. és 38. §-sal egészül ki:  
 »37. § Az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi .... törvény (a továbbiakban: Mód2tv.) hatálybalépése előtt megkötött és a Mód2tv. hatálybalépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződésnek hatályát veszti az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérlet javára előhaszonbérleti jogot alapít.  
 38. § (1) A Mód2tv. hatálybalépését megelőzően a Nemzeti Földalapba tartozó földek tekintetében – kivéve az NFA által 2010. szeptember 1-jét követően megkötött, vagyonkezelői jogviszony alapjául szolgáló szerződéseket – a Mód2tv. hatálybalépése napján fennálló és 2016. április 1-jéig meg nem szűnt vagyonkezelői jogviszony 2016. április 1-jén megszűnik.  
 (2) Amennyiben az (1) bekezdés alapján megszűnt vagyonkezelői joggal érintett föld használata a 20. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szerv vagy

gazdálkodó szervezet alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül szolgálja, és a szerv vagy gazdálkodó szervezet írásos vagyonkezelésbe-vételi kérelmet nyújt be, úgy az NFA a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozó vagyonkezelési szerződést megkötöti.

(3) Az (1) bekezdés alapján megszűnő vagyonkezelői joggal érintett, 2016. április 1-je előtt harmadik személy használatába adott területek vonatkozásában a fennálló haszonbérleti szerződést az NFA legkésőbb 2016. december 31-ig, de legalább az adott gazdasági év vége előtt 60 nappal 60 napos felmondási idővel a gazdasági év végére felmondhatja.

(4) Az (1) bekezdés alapján megszűnő vagyonkezelői joggal érintett, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által kötött haszonbérleti szerződések alapján – a fennálló haszonbérleti szerződések módosítása, illetve az adott területre új haszonbérleti szerződés megkötése esetét is ideértve – fizetett haszonbérleti díj összegét az NFA a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv részére 30 napon belül továbbutalja.«”

### III.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett előzetes normakontroll indítvány az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményének eleget tesz. A kérelem *a)* tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *a)* pont], továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]; *b)* az eljárás megindításának indokait; *c)* az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló, az Országgyűlés 2015. április 28-i ülésnapján elfogadott törvény egyes szakaszai]; *d)* az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, P) cikk, XXI. cikk (1) bekezdés, 38. cikk (1) bekezdés]; *e)* indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint *f)* kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt törvényi szakaszok alaptörvény-ellenességét.



- [20] 2. Az Alkotmánybíróság először a köztársasági elnök indítványának a Törvény közjogi érvénytelenségét állító részét vizsgálta meg.
- [21] Az Országgyűlés 2015. április 28-i ülésnapján az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/3788. számú törvényjavaslat zárószavazása során a „módosított T/3788/16. számú átdolgozott egyetemes javaslatot” 110 igen, 57 nem szavazattal tartózkodás nélkül elfogadta. A törvényjavaslat elfogadására egyszerű többséggel került sor.
- [22] Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése, a 38. cikk (1) bekezdése [és a T) cikk (4) bekezdése] értelmében a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
- [23] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 23. § (1) bekezdésében írt hatáskörében eljárva tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy az elfogadott Törvénynek a köztársasági elnök által megjelölt – tartalma szerint más törvények módosításáról szóló – rendelkezései minősített többséget igénylő előírások-e.
- [24] 3. Az indítványozó az elfogadott Törvény 1. §-át illetően arra hivatkozott, hogy e szakasz tartalmilag módosítja az Nfatv.-nek a Nemzeti Földalap terjedelmét meghatározó 1. §-át. Ez utóbbi rendelkezés azonban az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése – illetve ezzel összhangban az Nfatv. 48. §-a – alapján sarkalatos, tehát kizárólag minősített többséggel módosítható.
- [25] Az Alkotmánybíróság vizsgálata a következőkre terjedt ki: 1. a törvénymódosítással érintett szabályozási tárgykör áttekintése, 2. annak vizsgálata, hogy a törvénymódosítás tartalmilag az Nfatv.-nek a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek körét meghatározó rendelkezése(i) módosítására irányul-e, és amennyiben igen, akkor 3. ez sarkalatos törvény módosítását jelenti-e.
- [26] 3.1. A Törvény 1. §-a az Szt. 15. § (5) bekezdését módosítja. Ez a – az Szt.-be 1992. július 3-i hatállyal a „termőföldre vonatkozó sajátos szabályok” alcím alá tartozó előírások közé beiktatott – szabályozás az Szt. 13. § (3) bekezdés a), b) és d) pontja szerinti földalapkba ki nem jelölhető védett és védelemre tervezett (tehát védetté nyilvánítást előkészítő eljárás alá vont) természeti területeket [vö. Szt. 15. § (1) bekezdés i) pont és (3) bekezdés] érinti. Ezeket a törvény értelmében „a szövetkezet közös használatában álló, a Magyar Állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni”. Mindez azt jelenti, hogy e földeket elsősorban az állami tulajdont képező földalap [Szt. 13. § (3) bekezdés c) pont] javára különítették el. E területeken a szövetkezet közös használati joga az Szt. 15. § (5) bekezdése értelmében megszűnik, s azokat a jogszabály

eredeti megfogalmazása szerint az „illetékes nemzeti park vagy természetvédelmi igazgatóság”, a jogszabály 2007. január 1. napján hatályba lépett módosítása szerint „a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv” kezelésébe kell adni. [A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 24. §-a értelmében a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv a Nemzeti Park Igazgatóság, a továbbiakban: NPI.] A Törvény 1. §-a nyomán az Szt. 15. § (5) bekezdésének a védett természeti területek vagyonkezelésbe adására vonatkozó fordulata helyébe az „e területek a Nemzeti Földalapba kerülnek” szövegrész lépne.

[27] A jogalkotó az Szt. – 1995. november 25. napjáig hatályos – 19. §-ával emellett minden további védett természeti terület sorsát is rendezni kívánta, és kimondta, hogy a 15. § (1) bekezdés *i*) pontja szerint meghatározott védett természeti területeket – a lakott tanyákhoz tartozó termőföldterületek kivételével – a szövetkezet kártalanítása mellett szintén a Magyar Állam tulajdonába és a természetvédelmi szervek kezelésébe kell adni. E rendelkezést a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 13. § (7) bekezdésének 4. pontja – amint azt a 28/1994. (V. 20.) AB határozat kimondta: alkotmányellenesen – hatályon kívül helyezte. Az ezt követően elfogadott, a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) – melyet preambuluma szerint a környezethez való alkotmányos alapjog maradéktalan biztosítása érdekében, az állam ezzel kapcsolatos alkotmányos kötelezettségeinek teljesítése és a természetvédelem jogszabályokkal biztosított eredeti szintjének helyreállítása céljából fogadtak el – már egységes megoldást kívánt nyújtani azoknak a védett (illetve fokozottan védett, valamint védelemre tervezett) termőföldeknek a helyzetére, melyek a szövetkezeti vagyonnevesítés során nem kerültek állami tulajdonba (lásd a Vszt. 1. §-a a törvény hatályáról). A Vszt. – bizonyos szűk kivételek meghatározásával – e földek kisajátításáról, és a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv (jelenleg szintén az NPI) vagyonkezelésébe adásáról rendelkezett. Az Szt. 19. §-a a Vszt. részletes kisajátítási előírásainak fényében szükségtelennek minősült, ezért a Vszt. hatályon kívül helyezte. A kisajátítás határidejét a jogalkotó több alkalommal meghosszabbította, arra a mai napig nem került sor.

[28] Mindez azt jelenti, hogy az Szt. idézett rendelkezései alapján – tehát már a szövetkezeti vagyonnevesítéskor – egyes védett földterületek állami tulajdonba és természetvédelmi (vagyon)kezelésbe kerültek, más, a Vszt. hatálya alá tartozó földrészletek kisajátítására viszont még csak a jövőben fog sor kerülni.

- [29] 3.2. Az állami tulajdonban álló földrészletek az Nfatv. alapján főszabály szerint a Nemzeti Földalapba tartoznak [Nfatv. 1. § (1)–(2f) bekezdés, 16. §]. A 16. § általánosságban rögzíti, hogy az állam által bármely jogcímen megszerzett földrészlet – a kisajátítás (illetve a kisajátítást pótló adásvétel) esetét kivéve – a Nemzeti Földalapba kerül. A 16. § (2) bekezdése értelmében a Vsz. alapján kisajátítandó földrészletek – mivel természetvédelmi célú kisajátításról van szó – szintén a Nemzeti Földalapba [az Nfatv. 21. § (3c) bekezdése értelmében pedig – amely a 48. § szerint sarkalatos törvényi rendelkezés – az NPI vagyonezelésébe] kerülnek majd.
- [30] A köztársasági elnök által vitatott törvénymódosítás jelentősége a vizsgált szabályozás alapján az, hogy az Szt. 15. § (5) bekezdése alapján már korábban, a vagyonnevesítés során állami tulajdonba került földrészletek most kerülnek át a Nemzeti Földalapba. Ez a módosítás – helyes értelmezés szerint – önmagában nem érinti a már megkötött vagyonezelési szerződéseket és az NPI jelenleg fennálló vagyonezelői jogát. A 2010. szeptember 1-jét megelőzően kötött vagyonezelési szerződéseket ugyanis a Törvény 13. §-a szünteti meg, méghozzá a jövőre nézve, 2016. április 1-jei hatállyal.
- [31] A Törvény 1. §-ából tehát csak az következik, hogy a szóban forgó, az Szt. alapján már állami tulajdonban – és jelenleg az NPI kezelésében – álló, védett területek esetében *expressis verbis* kimondásra kerül, hogy e földrészletek most a Nemzeti Földalapba kerülnek.
- [32] 3.3. A Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek körét az Nfatv. határozza meg. A Törvény 1. §-a – bár formálisan nem módosítja az Nfatv.-t –, kétségtelenül ezt érintő szabályozást vezet be, amikor „a Nemzeti Földalapba kerülnek” fordulatot az Szt.-be illeszti.
- [33] Az Nfatv. a szóban forgó szabályozási tárgykörrel több helyen, így az 1. §-ban és a 16. §-ban rendelkezik. A két rendelkezés viszonya a következő: a) a 16. § (1) bekezdése általános előírásként rögzíti, hogy „e törvény erejénél fogva a Nemzeti Földalapba kerül [...] az állam által bármely jogcímen megszerzett földrészlet”; b) ezt az 1. § (1)–(2f) bekezdései konkretizálják. Ebből következően az 1. § (1)–(2f) bekezdései és a 16. § együttesen határozzák meg a Nemzeti Földalap terjedelmét.
- [34] Mindezek alapján a 16. § (1) bekezdéséből önmagában nem következik, hogy az Szt. 15. § (5) bekezdésével érintett – az NPI vagyonezelésében álló – állami tulajdonú földrészletek minden kétséget kizáróan eddig is a Nemzeti Földalap részét képezték volna, mely tény a Törvény 1. §-ába foglalt törvénymódosítás pusztán deklarálná. Ezt támasztja alá az is, hogy a törvénymódosítás úgy

szól: „e területek a Nemzeti Földalapba *kerülnek*”. A szövegrész grammatikai értelmezése szerint is arról van szó, hogy a földrészletek a törvénymódosítás nyomán kerülnek majd át a Nemzeti Földalapba.

- [35] Ezt támasztja alá továbbá – kiegészítő, de nem konkluzív érvként – az is, hogy – amint arra a köztársasági elnök is utalt indítványában – a T/3788. számú törvényjavaslat eredeti szövege szerint a következő rendelkezést illesztette volna az Nfatv. 1. § (2) bekezdésébe: „(2) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl a Nemzeti Földalap részét képezik [...] b) az olyan védett és védelemre tervezett természeti területek, amelyeket a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény alapján a földalapot kijelölésekor az állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni.” Amennyiben e földterületek már eddig is [az Nfatv. egyéb rendelkezései alapján] a Nemzeti Földalap részét képezték volna, az Nfatv.-nek a Nemzeti Földalap körét meghatározó, részletező rendelkezése – a 48. § szerint sarkalatosnak minősülő 1. §-a – kifejezett módosítására nem lett volna szükség.
- [36] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Törvény 1. §-a tartalmilag a Nemzeti Földalap körének kifejezett bővítését célozza.
- [37] 3.4. Indítványában a köztársasági elnök hivatkozik arra is, hogy az Nfatv. 1. §-a határozza meg a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek körét, melyet az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatos törvényben kell szabályozni. A Törvény elfogadásával kapcsolatos aggályait két további érveléssel támasztja alá. Egyrészt a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek körét meghatározó 1. §-t az Nfatv. 48. § kifejezetten sarkalatos rendelkezésnek minősíti. Továbbá a Törvény megalkotása során a jogalkotó eredetileg az Nfatv. 1. §-át is módosítani kívánta, e módosítás pedig az Szt. 15. § (5) bekezdése módosításával összhangban történt volna, tehát kifejezetten egy azzal megegyező szabályt iktatott volna a jogalkotó az Nfatv.-be is [ld. T/3788/14. számú egységes javaslat 11. § (2) bekezdés, forrás: <http://www.parlament.hu/irom40/03788/03788-0014.pdf>], s ettől végül csak azért tekintett el, mert a módosítás nem kapta meg a minősített többséget a szavazás során.
- [38] A köztársasági elnök tehát nem azt állította, hogy az Szt. maga sarkalatos törvénynek minősülne, hanem azt, hogy a Törvény 1. §-a sarkalatos szabályozási tárgykörbe tartozik.
- [39] Ezzel egyetértve az Alkotmánybíróság még a következőkre mutat rá. A sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy

e tárgyköröket, esetleg ezek „részletes szabályait” sarkalatos törvény határozza meg [pl. G) cikk (4) bekezdés, I) cikk (4) bekezdés, L) cikk (3) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés, VII. cikk (5) bekezdés, VIII. cikk (4) bekezdés IX. cikk (6) bekezdés, XXIX. cikk (3) bekezdés XXXI. cikk (3) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés, 4. cikk (5) bekezdés, 24. cikk (9) bekezdés, 31. cikk (3) bekezdés, stb.]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat [pl. G) cikk (1) bekezdés (magyar állampolgárság keletkezése, megszűnése esetei), T) cikk (1) bekezdés (egyreszét egyes jogszabályok kihirdetésének szabályai), VII. cikk (2) bekezdés (vallási közösségek működésének szervezeti formája), XXIII. cikk (4) bekezdés (választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez kötése), XXIX. cikk (3) bekezdés (nemzetiségként való elismerés feltételéhez kötése), 4. cikk (2) bekezdés (országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének egyes esetei).

- [40] A sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak.
- [41] A sarkalatosság – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – problémája ennek megfelelően több oldalról is megközelíthető: a) egyrészt ha egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez; illetve b) másrészt viszont kérdés az is, hogy ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e. Jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak az első problémakört érintő ügyet kell megvizsgálnia, hiszen a köztársasági elnök indítványa szerint egy, tartalmilag sarkalatos szabályozási tárgykör egyszerű többséggel történő módosítására került sor.
- [42] A „sarkalatos törvény” fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat {Indokolás [27]–[35]} alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos

- törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya.
- [43] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében a termőföld a nemzet közös öröksége, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam kötelessége. A (2) bekezdés értelmében az e cél eléréséhez szükséges korlátokat és feltételeket sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „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.” Az általános jellegű megfogalmazásból adódóan értelmezés útján csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatos követelménye fennáll-e, és hogy a szóban forgó szabályozási tárgy mely elemeire terjed ki {vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104]}.
- [44] Jelen ügy vizsgálata során az már megállapításra került, hogy a vizsgált Törvény 1. §-a az Szt. tervezett módosításával tartalmilag módosítaná az Nfatv.-nek a Nemzeti Földalap körébe tartozó földrészleteket meghatározó 1. §-át. Az Nfatv. 48. §-a egyértelműen kimondja, hogy 1. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatos.
- [45] Az Alkotmánybíróság mindezzel összefüggésben emlékeztet az 1/1999. (II. 24.) AB határozat következő megállapításaira: „A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítene alkotmányosan meghatározó jelentőségét.” (ABH 1999, 25, 40–41.)

- [46] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyszerű többséggel elfogadott Törvény 1. §-a tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányul, melynek elfogadásához minősített többségre lett volna szükség. A rendelkezés ezért sérti az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését, valamint a 38. cikk (1) bekezdését. Az Alaptörvény e rendelkezései sérelmének megállapítása miatt az Alkotmánybíróság a B) cikk (1) bekezdése indítványban állított megsértését nem vizsgálta. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [47] 4. Az indítványozó az elfogadott Törvénynek a Vszt. 4. § (1) bekezdését és 5. § (2) bekezdését módosító 5–6. §-át azért támadta közjogi érvénytelenségre hivatkozással, mert véleménye szerint a Vszt. hatálya alá tartozó a védett és fokozottan védett, valamint a védelemre tervezett természeti területek (a továbbiakban együtt: védett természeti terület) esetében elrendelt kisajátítás feltételeit (a kisajátításra előírt határidőt, illetve a kisajátítás kezdeményezőjét) az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján csak minősített többséggel lehetett volna módosítani. Az indítványozó tehát arra hivatkozott, hogy a Vszt. módosítani kívánt előírásai a P) cikk (2) bekezdését végrehajtó, s ezért sarkalatos törvényhozási tárgykörbe tartoznak.
- [48] 4.1. A Vszt. megalkotását – amint az fentebb már kifejtésre került – elsősorban az indokolta, hogy a szövetkezeti vagyonnevesítés szabályainak a megalkotása során – a 28/1994. (V. 20.) AB határozat megállapításai szerint – a jogalkotó nem volt kellő figyelemmel a természet védelmének alkotmányos követelményeire. A törvény hatálya egyrészt azokra a védett természeti területekre terjed ki, melyeket az Szt. 13. § (3) bekezdés *a)*, *b)* és *d)* pontja szerinti földalapokba kijelöltek, másrészt pedig azokra, melyeket ugyan a védettség tekintetével nem jelöltek ki, de az Szt. 15. § (5) bekezdése alapján az állami tulajdont képező földalap terhére sem különítettek el. Amennyiben e területek magántulajdonba kerültek, akkor azokat a Vszt. szabályainak alkalmazásával ki kell sajátítani (a kisajátítás mellőzésére csak a törvényben meghatározott kivételes esetekben kerülhet sor, Vszt. 4–5. §). A kisajátítás végrehajtására eredetileg meghatározott jogszabályi határidőt a jogalkotó több lépcsőben módosította, a hatályos szabályok e körben jelenleg 2015. december 31. napját jelölik meg. A Törvény 5–6. §-ai e határidőt 2018. december 31-ében határoznák meg, továbbá a módosító rendelkezések hatálybalépése esetében a kisajátítást nem a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervnek (ez jelenleg

az NPI), hanem a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szervnek kell kezdeményeznie, illetve kérnie.

- [49] 4.2. A P) cikk (2) bekezdése értelmében a „termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, [...] sarkalatos törvény határozza meg”. A hivatkozott (1) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy a „természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”
- [50] A Vszt. érintett rendelkezéseinek a P) cikkel való kapcsolatát az alapozza meg, hogy a Vszt.-vel érintett, kisajátítandó földek az Szt. kapcsolódó szabályai alapján termőföldek, ugyanis az Szt. ezen előírásai a „termőföldre vonatkozó sajátos szabályok” cím alatt szerepelnek a törvényben.
- [51] A védett természeti területek nem kizárólag állami tulajdonban állnak, ezt sem az Alaptörvény, sem más jogszabály nem rendeli el. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 68. §-a csak annyit rögzít, hogy – a barlang kivételével, mely kizárólagos állami tulajdonban van és forgalomképtelen – a védett természeti területek korlátozottan forgalomképesek, illetve hogy az állami tulajdonban álló védett természeti terület elidegenítése – bizonyos kivételekkel – nem lehetséges. A jogalkotó a természeti területek általános és a védett (fokozottan védett) természeti területek kiemelt védelmét tehát (a mellett, hogy a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 4. § (1) bekezdés j) pontja a természetvédelem céljából lehetővé teszi a kisajátítást) nem csak állami tulajdonba vétel útján, hanem – a tulajdonos személyétől függetlenül, mindenkire kötelező – jogszabályi előírásokkal is biztosítja (elsősorban: 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről).
- [52] A 28/1994. (V. 20.) AB határozat is rögzítette, hogy a „természetvédelmi célú kisajátítás törvényi alapjának megléte azonban nem jelenti azt, hogy védelmi kötelességének az állam ne tehetne más módon eleget. [...] Elvileg lehetséges az is, hogy a természetvédelmi szervek kezeléséből ismét magántulajdonosok használatába adják a védett területeket, mint ahogy lehetséges a védett és védelemre tervezett területek magántulajdonban, illetve magántulajdonosok kezelésében hagyása is; mindezekben az esetekben azonban a használók kötelezettségeit úgy meg kell szigorítani, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” (ABH 1994, 134, 142.)
- [53] A P) cikk célja a nemzeti erőforrások (köztük a termőföld) kiemelt védelmének a biztosítása, a termőföld és az erdők tulajdonjoga megszerzésének a korlátai



és feltételei e cél elérését kell, hogy szolgálják. A „korlátok” és a „feltételek” a tulajdonjog megszerzése vonatkozásában kifejezetten földforgalmi jellegűek, melyek célja az (1) bekezdésben írt védelem garantálása. Hangsúlyozandó: az alkotmányozó a természeti erőforrások védelmének teljes szabályozását nem utalta sarkalatos törvényhozási körbe, csupán a P) cikk (2) bekezdésében meghatározott, a tulajdonjog megszerzésével (és hasznosításával) kapcsolatos egyes kérdéseket (korlátokat és feltételeket tartalmazó előírásokat). Az e bekezdésben felsorolt mezőgazdasági gazdálkodási formákat is csak a természeti erőforrások, különösen a termőföld védelmének követelményei körében emelte be a sarkalatos szabályozási tárgykörök közé a jogalkotó, ez azonban nem jelenti a teljes mezőgazdaság e tárgykörbe emelését.

- [54] A Vszt., illetve annak a Törvénnyel módosítani kívánt rendelkezései a P) cikkben írt szabályozási tárgykörrel ugyan kapcsolatban állnak, hiszen a Vszt. megalkotásának a célja már címe szerint is a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítása volt. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Vszt.-nek a Törvénnyel módosítani kívánt rendelkezései nem tekinthetők a P) cikk (2) bekezdése értelmében vett szerzési korlátnak vagy szerzési feltételnek.
- [55] A kisajátítás végrehajtására rendelkezésre álló határidő egyáltalán nem minősül tulajdonszerzési korlátnak vagy feltételnek – sőt, a kisajátítás előírása az állam oldaláról inkább egy kilátásba helyezett „szerzési kötelezettség”. Tehát nem egy földforgalmi jellegű korlátozásról van szó, hanem egy természetvédelmi célkitűzésről (amelynek alapja az, hogy a Vszt. megalkotásakor a jogalkotó úgy vélhette, hogy a magántulajdonba került földek esetében a természetvédelem jogszabállyal elért szintje kevésbé biztosítható, mint az állami tulajdon körében).
- [56] A kisajátítást kérő (kezdeményező) szerv megváltoztatása érinti ugyan a Vszt. hatálya alá tartozó földrészletek megszerzését (hiszen a kisajátításra csak azzal a feltétellel kerülhet sor, hogy azt az arra a Vszt. alapján jogosult szerv kéri/kezdeményezi). Azonban az Alaptörvény P) cikk céljának megfelelő értelmezése szerint nyilvánvalóan nem olyan szerzési feltételről van szó, mely a (2) bekezdés értelmében sarkalatos lenne.
- [57] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Törvény 5–6. §-a nem a P) cikk (2) bekezdése által sarkalatosnak minősített tárgykört szabályoz, s ezért nem alaptörvény-ellenes.
- [58] 5. A köztársasági elnök a Törvény 3–4. §-ai, 8. § (2)–(3) bekezdései, illetve 13. §-a közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességét nem állította.

Megítélése szerint azonban e szakaszok az általa közjogilag érvénytelennek tartott törvényi rendelkezésekkel olyan szoros összefüggésben állnak, hogy emiatt az alaptörvény-ellenesség megállapítása esetében e rendelkezések okafigyottá válnak. Ezért azt kérte, hogy a támadott rendelkezések (1. § és 5–6. §-ok) közjogi érvénytelensége megállapítása esetében az Alkotmánybíróság a Törvény 3–4. §-ai, 8. § (2)–(3) bekezdései, illetve 13. §-a tekintetében is állapítsa meg az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményét. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetőséget nyújt az Alkotmánybíróságnak arra, hogy egy jogszabályi rendelkezést abban az esetben is vizsgálhasson, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Az Alkotmánybíróság akkor él ezzel a lehetőséggel, ha *a*) a támadott jogszabályi előírás alkotmányossági vizsgálata a kapcsolódó rendelkezés vizsgálata nélkül el sem végezhető {alkalmazására lásd pl. 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [10]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [204]; 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [28]}, vagy *b*) ha az esetleges alaptörvény-ellenesség megállapítása és a rendelkezés megsemmisítése miatt a hatályban maradó, kapcsolódó szabály önmagában alkalmazhatatlan, illetve a jogalkalmazásban értelmezhetetlen lenne, ami a jogbiztonságot sértené [vö. pl. 127/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1056, 1072.].

- [59] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.
- [60] *a*) Egyrészt a Törvény 1. §-át és 5–6. §-át támadó és közjogi érvénytelenségre hivatkozó indítványi elemet az Alkotmánybíróság jelen határozatával elbírálta. Annak megállapításához, hogy a Törvény köztársaság elnök által támadott rendelkezéseinek elfogadása minősített többséget igényelt-e vagy sem, a Törvény egyéb szabályainak [3–4. §, 8. § (2)–(3) bekezdés és 13. §] a vizsgálatba történő bevonása nem volt szükséges.
- [61] *b*) Másrészt a döntés jogkövetkezményeként a Törvényt a köztársasági elnök nem írhatja alá, tehát az nem hirdethető ki és nem is lép hatályba, ezért a Törvény egyetlen rendelkezése sem válik a jogrendszer részévé. Ebből következően jelenleg nem áll fenn annak a veszélye, hogy az 1. § alaptörvény-ellenességének megállapítása folytán önmagukban értelmezhetetlen vagy alkalmazhatatlan szabályok maradnának a jogrendszerben.
- [62] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen ügyben az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alkalmazása – az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményének a Törvény 3–4. §-aira, 8. § (2)–(3) bekezdéseire, illetve 13. §-ára történő kiterjesztése – nem szükséges.

## IV.

- [63] Ezt követően azt kellett megvizsgálni, hogy a köztársasági elnöki előzetes normakontroll indítvány további tartalmi elemeinek elbírálását – a Törvény 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását követően – az Alkotmánybíróság elvégezheti-e.
- [64] A köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványozási jogosultságát az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése tartalmazza. Eszerint, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.
- [65] A köztársasági elnök indítványa jelen esetben formailag vagylagos kérelmet tartalmaz: alapvetően közjogi érvénytelenség megállapítását kérte, de emellett tartalmi szempontú alkotmányossági aggályait is az Alkotmánybíróság elé tárta. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy indítványkezelési szempontból az előzetes normakontroll nem hasonlítható össze az utólagos normakontrollal: az előzetes normakontroll funkciója szélesebb. Ezért a vagylagos kérelem nem jelenti a másodlagos/harmadlagos kérelmek elbírálásának kizártságát. A köztársasági elnök Alaptörvényből fakadó *elsődleges* kötelezettsége ugyanis, hogy őrködjön az államszervezet demokratikus működése felett [9. cikk (1) bekezdés]. Emellett a 9. cikk (3) bekezdésének *i*) pontja szerint a köztársasági elnök az *elfogadott törvényt* az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. E feladatát nyilvánvalóan kizárólag úgy tudja teljes körűen ellátni, ha alaptörvény-ellenesség észlelésekor az Alkotmánybírósághoz fordul, kifejtve a törvény egészével kapcsolatos formai és – amennyiben ilyenek is felmerülnek – tartalmi aggályait is.
- [66] Az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *a*) pontja értelmében, erre irányuló indítvány alapján megvizsgálja az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés], ebből fakadó alkotmányos kötelezettségének jelen esetben akkor tud maradéktalanul eleget tenni, ha az indítványt kimerítően megvizsgálja, tehát ha eljárása nem korlátozódik a Törvény formai vizsgálatára. Különösen igaz ez a jelen ügyben, mely a társadalom széles körét érinti és a természeti erőforrások használatán keresztül hatással van a jövő nemzedékek életfeltételeire is [vö. Alaptörvény Nemzeti Hitvallás és P) cikk (1) bekezdés].

[67] Rámutat továbbá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a köztársasági elnöki indítvány közjogi érvénytelenséget állító részének csupán részben adott helyt, ezért emiatt sem tekinthetett el az indítvány azon részének vizsgálatától, mely tartalmi szempontból állította a Törvény egyéb rendelkezéseinek alaptörvényellenességét.

## V.

[68] A IV. pontban (Indokolás [63] és köv.) kifejtettek alapján a közjogi érvénytelenség vizsgálatát követően az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványának a védettségi szintre vonatkozó kifogásait is megvizsgálta. Ehhez először áttekintette a környezetvédelem és a környezetvédelmi jogalkotás releváns fejlődési csomópontjait és jelen helyzetét.

[69] 1. Bár a természeti környezet egyes gazdasági- vagy létfenntartási szempontból fontos elemeinek (erdők, vizek, vadászat, halászat) törvényi védelme évezredes múltra tekint vissza, a mai értelemben vett átfogó környezetvédelmi szemléletről, gondolkodásról és értékrendről csak a 20. század 70-es éveitől beszélünk. Ennek kiváltó okai: a népességrobbanás, a gyors ipari termelésbővülés és fogyasztásnövekedés, a szennyezőanyag-kibocsátás és hulladéktermelés, természetidegen vegyi anyagok használata, a természeti javak visszafordíthatatlan károsítása illetve felélése. Összefoglalóan: a biológiai értelemben vett élet (az élővilág) – részeként az emberi élet – természeti alapjainak veszélyeztetése és károsítása.

[70] A környezetvédelem fontosságának először a civil mozgalmak és a független értelmiségi (tudós) társaságok adtak hangot. 1970. április 22-én tartották meg az Egyesült Államokban a Föld Napja rendezvényt, ami ma már globális mozgalom.

[71] 1972-ben jött létre a Római Klub, melynek „A növekedés határai” című jelentése felrázta a világot. A jelentés a 21. század közepére globális környezeti katasztrófa veszélyére figyelmeztetett, de már egy egyensúlyi koncepciót is kidolgozott.

[72] 1972. június 5-én (ez ma a Környezetvédelmi Világnap) ült össze Stockholmban az ENSZ Emberi Környezet Konferenciája. A Stockholmi Nyilatkozat tartalma és ajánlásai nyomán nemzeti jogalkotási hullám indult, ami később felért az alkotmányozás szintjére is. Magyarországon az 1976. évi II. törvény példaértékű és korszerű volt. A környezetvédelem alapelvei és általános szabályai

mellett külön védett tárgyként kezelte a levegőt, vizet, talajt, élővilágot, a tájat és a településeket (a természeti és az épített környezetet).

- [73] 1984-ben az ENSZ Közgyűlés létrehozta a Környezet és Fejlődés Világbizottságát, elnöke *Gro Harlem Brundtland*, Norvégia miniszterelnök-asszonya lett. A Világbizottság 1987-ben adta ki „Közös jövőnk” című jelentését, ami új lendületet adott a civil mozgalmaknak és előkészítette az ENSZ környezetvédelmi világkonferenciáját.
- [74] A Rio de Janeiróban 1992-ben tartott „Környezet és fejlődés” Konferencia Nyilatkozata már 27 alapelvet tartalmazott, feladatokat adott a 21. századra (AGENDA-21). Keretegyezményt fogadott el az Éghajlatváltozásról és a Biológiai Sokféleségről, melyek az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és a biodiverzitás megőrzése terén az aláíró országokra nézve jogilag kötelezőek.
- [75] A riói elhatározásokból azonban csak kevés valósult meg, ezért az ENSZ újabb Világkonferenciát hívott össze 2002-ben Johannesburgban, amely elfogadta a Nyilatkozatot a Fenntartható Fejlődésről (32 pont) és a Végrehajtási Tervet (153 pont), de ezek sem hoztak újabb sikereket.
- [76] Bár az átütő siker elmaradása önmagában még nem kudarc, a fejlődési folyamat lassulásának okait kutatni kell. Ezt tette a Rio 20+ Konferencia (2012), áttekintve 40 év fejleményeit. Jelen állás szerint a környezeti (1972), plusz a gazdasági (1992), plusz a szociális (2002) dimenziók között kell új egyensúlyt találni, olyan egyensúlyt, amely a fenntartható fejlődés követelményeit kielégíti.
- [77] Fenntartható a fejlődés akkor, ha a gazdaság fejlődése folyamatos szociális jobblétet eredményez az ökológiai eltartóképesség határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat a jövő generációk számára. [Lásd összefoglalóan: a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 29/2008. (III. 20.) OGY határozat, melynek tudományos megalapozását „A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok” VAHAVA (VÁltozás – HAtás – VÁlaszok) néven ismert kutatási projekt adta. (A VAHAVA projekt főkoordinátora *Láng István* akadémikus.)]
- [78] 2. A „zöld gazdaság + fenntartható fejlődés + szegénység felszámolása” célok közötti egyensúlykeresés szükségessége és nehézsége a jogon belül is adott: a tulajdon, a vállalkozás, a tőkeáramlás és a kereskedés szabadságát egyfelől, valamint a szociális biztonság és a nagy társadalmi szolidaritási intézmények fenntartását másfelől éppúgy nemzetközi emberi jogi dokumentumok és nemzeti alkotmányok garantálják (vagy legalább ígérik), mint az egészséges környezet védelmét és a természeti erőforrások megőrzését. A gazdasági,

a szociális és a környezetvédelmi érdekharcokat (egyeztetést, konszenzuskérés) tehát a jogen belül is meg kell vívni.

[79] A felvázolt fejlődésvonalba szervesen, sőt úttörő módon illeszkedett a magyar törvényhozás és az alkotmányos jogfejlődés is. Ebben érződött az erős civil társadalmi környezetvédelmi mozgalmak és szervezetek (pl. Duna Kör) hatása is. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott ideiglenes Alkotmány 18. §-a nem csupán deklarálta, de garantálta is, az egészséges környezethez való jogot („A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”). A 70/D. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez”. A (2) bekezdés szerint „[e]zt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg”. Az Alkotmány §-ainak tartalmát az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezés útján bontotta ki és fejlesztette tovább.

[80] 3. Egyik legnagyobb jelentőségű, gyakran idézett határozatában, a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) azt fejtette ki, hogy a „környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (ABH 1994, 134, 138.) Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteleességet jelenti. Ebben a tekintetben az „alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia” (ABH 1994, 134, 139.). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134, 140.). Kimondta továbbá azt is, hogy a környezethez való jog érvényesítése azt is megkívánja, hogy az „állam a preventív

védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” (ABH 1994, 134, 141.).

- [81] Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-ából tehát – többek között – azt a következtetést vonta le, hogy „az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen” (ez az ún. „*non derogation*” elve), aminek határozatba foglalása nagy hazai és nemzetközi elismerést aratott. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellene, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” (ABH 1994, 134, 142.). Ezzel összefüggésben hangsúlyozta a tulajdon jelentős mértékű korlátozhatóságát, visszautalva a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra.
- [82] Ebben a tulajdonhoz való jog tartalmát vizsgáló határozatában azt fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy az „alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más”. (ABH 1993, 373, 380.) Ez a határozat széleskörű felhatalmazást biztosított mind a magán- mind a köztulajdon tekintetében a korlátozásra, amivel a törvényhozás élt is. Az általános környezetvédelmi jogelvek (követelmények, tilalmak és korlátozások) köre bővült, a szabályozás a védett tárgyak (föld, víz, levegő, élővilág stb.) szerint differenciálódott. A környezetvédelmi jog fejlődését követte az állami (szakhatósági, felügyeleti, vagyonkezelői) intézményrendszer kiépítése, és működtetése is. A jogi és intézményes védelmi szint fejlődését előmozdították az Alkotmánybíróság határozatai is.
- [83] Az Alkotmánybíróság az előzőekben idézett, 1994-es határozatában deklarált egészséges környezethez való jogot későbbi gyakorlatában kiterjesztette az épített környezet védelmére is. A gázelosztó vezeték létesítésére vonatkozó előírásokat vizsgáló 27/1995. (V. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Kimondta, azt is, hogy a környezethez való jogból következik, hogy „az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető”. Utalt arra is, hogy „pusztán az építő vagy épített gazdasági érdeke például nem elég indok ahhoz, hogy a hatóság eltérést engedélyezzen a biztonsági övezet jogszabályban rögzített

terjedelmétől, továbbá a jogszabályban előírt tilalmak és korlátozások alól”. (ABH 1995, 129, 134.)

- [84] Ehhez hasonló megállapítást tartalmazott a 14/1998. (V. 8.) AB határozat, mely alkotmányos követelményként a rendelkező részében kimondta, hogy „a területrendezés körében egyfelől a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre”. Utalt az Alkotmánybíróság arra, hogy a területfejlesztési törvény „ágazati koncepciókkal összhangban történő” szövegrésze „nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben”. (ABH 1998, 126.) Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[e]gyetlen fejlett ország sem képes arra, hogy differenciálás nélkül az ország egész területén garantálni tudja a környezet minimális terheltségét. Az emberi életkörülmények javítása, vagy akár csak szinten tartása elképzelhetetlen termelő beruházások, illetőleg az infrastruktúra fejlesztése nélkül, márpedig akár az útépités, akár a vasútépités vagy a települések fejlesztése óhatatlanul növeli az adott térségben a korábbi környezetterhelést.” A területfejlesztési törvény vizsgált rendelkezése – érvelt az Alkotmánybíróság – „magában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét. Az a megfogalmazás ugyanis, amely a környezet terhelésének kizárólag az ágazati koncepciókkal összhangban történő megállapítására utal, a jogalkalmazókban könnyen kelthet olyan látszatot, mintha az ágazati koncepciók feltétlen elsőbbséget élveznének a környezetvédelmi érdekekkel szemben.” (ABH 1998, 126, 130.)
- [85] Az Alkotmánybíróság a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában az egészséges környezethez való joggal összefüggésben akként fogalmazott, hogy az ugyan „nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleiséget külön alkotmányos jogként nevesíti. Ugyanezek az alkotmányos állami köteleességek az Alkotmány 18. §-ának hiányában is levezethetők lennének az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből.” (ABH 1998, 333, 343.)
- [86] Ezek és az azonos, illetve hasonló tartalmú alkotmánybírósági határozatok megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.



- [87] 4. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján született környezet- és természetvédelmi tárgyú főbb határozatok bemutatását követően áttekintette az Alaptörvény környezet- és természetvédelmi tárgyú rendelkezéseit.
- [88] Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint „vállaljuk, hogy örökségünket, [...] 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.”
- [89] Az Alaptörvény Alapvetés című fejezetében található P) cikk (1) bekezdése értelmében „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Ugyanennek a cikknek a (2) bekezdése szerint „a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”
- [90] Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, a XXI. cikk (1) bekezdése pedig (átvéve az Alkotmány 18. §-át) azt, hogy „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők” {Indokolás [46]}. Mindezek alapján a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot {Indokolás [32]} figyelembe véve az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket.
- [91] Az idézett rendelkezések alapján látható, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata.

- [92] Az Alkotmánybíróság jelen ügy tartalmi vizsgálatánál szükségesnek tartotta az Alaptörvény fent említett három rendelkezését együtt, egymással összefüggésben értelmezni. A P cikk (1) bekezdése ugyan taxatív nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a „különösen” kitétel), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezetti kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény „mindenki” – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.
- [93] 5. A köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványában foglaltaknak megfelelően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott törvény egyes rendelkezései [3–6. §, 8. § (2) és (3) bekezdése és a 13. §-a] visszalépést eredményeznek-e a természetvédelem eddig elért – jogszabályok által biztosított – védelmi szintjéhez képest, avagy sem. Ennek eldöntéséhez azonban nem elegendő a támadott törvény elemzése (különös tekintettel arra, hogy a törvény több más törvényt módosító csomagként került az Országgyűlés elé), hanem az Alkotmánybíróságnak a megalapozott döntéshez át kellett tekintenie a szabályozási környezetet is. Ennek során figyelembe vette az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának 1) „A nemzeti parkok, mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára” címmel közzétett elvi állásfoglalását (2014. december 16.), valamint 2) az indítvánnyal kapcsolatban kifejtett álláspontjában foglaltakat.
- [94] A Törvény 13. §-a az Nfatv. 38. § (1) bekezdését akként módosítja, hogy a törvény hatálybalépését megelőzően a Nemzeti Földalapba tartozó földek tekintetében – kivéve a Nemzeti Földalap által 2010. szeptember 1-jét követően megkötött, vagyonkezelői jogviszony alapjául szolgáló szerződéseket – a törvény hatálybalépése napján fennálló és 2016. április 1-jéig meg nem szűnt vagyonkezelői jogviszony 2016. április 1-jén megszűnik. A törvény egyéb támadott rendelkezései a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet vagyonkezelését érintő, ezzel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazzák.
- [95] Az NPI természetvédelmi vagyonkezelői jogát tehát a Törvény a Nemzeti Földalapba kerülő földrészetek tekintetében 2016. április 1. napjától megszüntetné. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt vizsgálta meg, hogy ezen

vagyonkezelői jognak a megszüntetése milyen változást eredményezne a földrészletek specifikus természetvédelmi vagyonkezelését illetően. Ehhez szükséges volt annak vizsgálata, hogy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet milyen feladat- és hatáskörökkel rendelkezik.

- [96] Az Nfatv. 1. § (3) bekezdése a Nemzeti Földalap rendeltetését határozza meg. Ez az *a)–n)* pontokból álló lista részletesen felsorolja a Földalap feladatait, prioritásait, melyek alapvetően és elsősorban földbirtok-politikai és a hasznosítási-gazdasági céloknak minősíthetők. Ezzel a tulajdonképpen egyfajta, alapvetően gazdasági típusú célkitűzéssel áll összhangban a törvénymódosítás általános indokolásában szereplő azon fordulat is, miszerint a kormányzati cél az, hogy az állami tulajdonú földterületek esetében „egységes hasznosítási elvek mentén” történjen meg az egységes tulajdonosi joggyakorlás, az állami földek egységes hasznosítása. A törvényjavaslat részletes indoklásában is kitér a jogalkotó erre a kérdésre és kiemeli, hogy az „egyes külön jogszabályok szerinti kizárólagos nemzeti park igazgatósági vagyonkezelés fenntartása nem indokolt, mivel a területek jelentős részének hasznosítása egységes elvek mentén, ugyanolyan feltételekkel, haszonbérleti jogviszony keretében történik”. Ezzel összhangban az Nfatv. 15. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészleteket a (3) bekezdésben foglalt földbirtok-politikai irányelvek szerint kell hasznosítani. A (3) bekezdésben felsorolt földbirtok-politika irányelvek lényegi eleme a termőföldek hasznosítása, ezen belül a földhasználók helyzetének stabilizálása, fejlődésük elősegítése, a családi gazdaságok kialakítása és megerősítése, a környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatása, a földpiac élénkítése és szabályozása, a minőségi földcserék lebonyolításának megalapozása, a termelési-termékstruktúra átalakításának ösztönzése és befolyásolása, a művelési-ág váltás támogatása, a birtoknagyság alkalmassá tétele az európai uniós támogatások lehívhatóságához, vagy a szociális földprogram és közfoglalkoztatási program támogatása.
- [97] A felsorolt gazdasági természetű földbirtok-politikai irányelvekből az a következtetés vonható le, hogy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet specifikusan természetvédelmi vagyonkezelői feladatokat nem végez, az ilyen jellegű természetvédelmi szempontok érvényesítésére a hatályos jogszabályok szerint nem köteles (a feladatainak deklaratív jogszabályi felsorolásában is csak egy helyen jelenik meg a környezetvédelem mint figyelembe veendő tényező, de ez nem önálló hatáskör, így nem is garanciális szabály). Emellett a Nemzeti Földalap rendeltetéséről szóló felsorolásban is szerepel a természet- és környezetvédelem

[Nfatv. 1. § (3) bekezdés *h*) pont], azonban itt is csak mint a figyelembe veendő szempontok egyike jelenik meg.

- [98] A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági feladatok elvégzésére a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet alapján az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, a Nemzeti Környezetügyi Intézet és a Nemzeti Park Igazgatóságok kötelesek. E rendelet 24. §-a értelmében a Kormány a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervként a Nemzeti Park Igazgatóságokat (NPI) jelöli ki. A rendelet 37. §-a alapján az NPI állami alaptevékenységébe tarozik többek között a védett és fokozottan védett természeti értékek, védett és fokozottan védett természeti területek, a Natura 2000 területek és közösségi jelentőségű értékek, valamint a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó területek és értékek *természetvédelmi kezelésével* kapcsolatos feladatok, kivéve azokat, amelyeket más szerv vagy természetes személy köteles ellátni (természetvédelmi kezelés). Emellett az NPI ellátja a vagyongazdálkodási feladatokat a vagyongazdálkodásban lévő állami tulajdonú vagyontárgyak tekintetében (*természetvédelmi vagyongazdálkodás*). A „természetvédelmi kezelés” és a „természetvédelmi vagyongazdálkodás” tehát nem teljesen azonos tartalmúak [lásd: Tvt. 36. §, a 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 43/A-43/D. §, továbbá a 12/2012. (VI. 8.) VM utasítás].
- [99] A Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.) rendelkezik arról, hogy a természetvédelmi célú vagyongazdálkodást a nemzeti park igazgatóságok látják el. E rendelet 43/A. § (1) bekezdése szerint a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás elsődleges célja állami tulajdonban álló földrészleteken természetvédelmi célok megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek megóvása, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének fenntartható módon való növelése. A (2) bekezdés továbbá arról rendelkezik, hogy a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás során a védett területen történő mező-, erdőgazdálkodási tevékenység (a továbbiakban: gazdálkodás) a természetvédelmi célokra tekintettel folytatható, előnyben kell részesíteni a hagyományos (tájjellegű), természetkímélő, természetközeli gazdálkodási módok alkalmazását, biztosítani kell az őshonos és régen honosult háziállatok állományának génrezervátumként való fenntartását, valamint az állatállományok útján (megfelelő létszám, faj- és fajtaösszetétel esetén) a védett terület természetvédelmi érdekeknek megfelelő területfenntartását, gondozását.

- [100] Az NPI feladatainak részletes, művelési ágra lebontott felsorolását pedig a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi célú vagyonkezelési tevékenységének egységes szakmai alapelvek szerinti ellátásáról szóló 12/2012. (VI. 8.) VM utasítás (a továbbiakban: VM utasítás) tartalmazza.
- [101] A Kormr. értelmében az igazgatóságok az általános vagyonkezeléstől eltérő speciális, természetvédelmi vagyonkezelést folytatnak. A természetvédelmi vagyonkezelő vagy saját maga, vagy haszonbérbeadás útján hasznosítja a területet, utóbbi esetben a Kormr. (lásd: 37. §, 43/C. § (3) bekezdés) és a VM utasítás (melléklet 2.2.4. pont) alapján többletkövetelményeket határoz meg a gazdálkodó számára, amelyek betartását a természetvédelmi őrszolgálaton keresztül ellenőrzi (Tvt. 59. §). Mindkét hasznosítási mód közös tulajdonsága a természetvédelmi szempontok prioritása, amelyek érvényesítéséhez a természetvédelmi vagyonkezelőnek erős jogosítványok állnak rendelkezésére. Ennek megfelelően az igazgatóságok számára közvetlen szankciós lehetőségként biztosított a haszonbérleti szerződések felmondása is (lásd VM utasítás 1. függelék: Szerződésminta Haszonbérleti szerződéshez).
- [102] A természeti kezeléshez képest a lényegi többletjogosítványt a vagyonkezelő eljárásában rejlő adaptabilitási potenciál adja. Ennek megfelelően az őrszolgálat révén a természetvédelmi prioritásokat a természetvédelmi szerv szükség esetén azonnal és közvetlenül képes érvényesíteni a védett természeti területen.
- [103] A természetvédelmi vagyonkezelés rugalmas és az adott időszak mindenkori viszonyait figyelembe vevő fellépési lehetőséghez képest a természetvédelmi *kezelés* gyengébb jogosítványokat feltételez. A természetvédelmi kezelő eseti korlátozásokat a hatóságoknál kezdeményezhet. Ez eshetőleges és időigényes beavatkozási lehetőséget jelent, ráadásul magában hordozza az elkésettség kockázatát is. A természetvédelmi kezelő csak a miniszteri, illetve önkormányzati rendeletben kihirdetett ún. természetvédelmi kezelési tervekben meghatározott kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat tudja érvényesíteni a kezelése alatt álló területen. Ezeket a kezelési terveket legalább 10 évente kell felülvizsgálni, így általában eleve kizárható, hogy azok specifikus, az adott év, évszak adott természeti viszonyaira vonatkozó előírásokat tartalmazzanak, módosításokat közvetlenül érvényesítsenek.
- [104] Ennek megfelelően megállapítható, hogy a természetvédelmi vagyonkezelő közvetlen és azonnali fellépési lehetőségéhez képest, a természetvédelmi kezelő közvetett jellegű, csak reaktív módon, utólagosan érvényesíthető jogosítványokkal rendelkezik a természetvédelmi szempontok érvényesítése érdekében.

[105] A köztársasági elnök által támadott törvény-módosításból és annak jogszabályi környezetéből az a következtetés vonható le, hogy természetvédelmi célú vagyongazdálkodást a Nemzeti Földalapba kerülő védett természeti területek esetében – a jelenleg hatályos jogszabályok alapján – a Nemzeti Vagyongazdálkodó Szervezet mint az állami tulajdonosi minőség megtestesítője, nem végez. A támadott jogszabályi rendelkezések *expressis verbis* csak arról rendelkeznek, hogy a még fennálló, 2010. szeptember 1-jét megelőzően megkötött szerződések alapján fennálló természetvédelmi célú vagyongazdálkodói jog megszűnik. Arról azonban, hogy a nemzeti park igazgatóságok ezen megszűnő feladatkörét a továbbiakban az állam részéről annak melyik szerve látja el vagy ellátja-e egyáltalán az állam valamely szerve, a Törvény nem rendelkezik. Az állami tulajdonú és a Nemzeti Földalapba kerülő földterületek esetében a vagyongazdálkodás a Földalapot illeti meg, ez azonban – ahogy az fent bemutatásra került – nem (vagy nem specifikusan) természetvédelmi jellegű vagyongazdálkodás. A köztársasági elnök által támadott jogszabály egyetlen helyen tesz említést arról, hogy a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás e földek tekintetében is megvalósulhat: a Törvény 13. §-a az Nfatv. 38. § (2) bekezdésének a módosítása körében akként rendelkezik, hogy „amennyiben a megszűnt vagyongazdálkodói joggal érintett föld használata a 20. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szerv vagy gazdálkodó szervezet alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül szolgálja, és a szerv vagy gazdálkodó szervezet írásos vagyongazdálkodásbe-vételi kérelmet nyújt be, úgy az NFA a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozó vagyongazdálkodási szerződést megkötöti”. E rendelkezés azonban éppen a fordítottja a korábban hatályos szisztémának. A korábban a törvény erejénél fogva a nemzeti park igazgatóságokhoz telepített természetvédelmi vagyongazdálkodói jog ezután csak „akkor éled fel újra”, ha az NPI úgy dönt, hogy bizonyos területek esetében szükségesnek látja az ilyen típusú természetvédelmi felügyelet és ellenőrzés „helyreállítását”. Viszont sem a Törvény, sem pedig a törvényjavaslat indokolása nem ad további támpontot ahhoz, hogy melyek tekintendők az alapfeladatok ellátását „közvetlenül szolgáló” területeknek. Hiányoznak azok a jogi garanciák is, amelyek kizárják a haszonbérbe adható védett természeti területek elvonhatóságát pusztán arra való hivatkozással, hogy azok nem szolgálják közvetlenül az alapfeladatokat. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Törvény hatálybalépése magában hordozza annak a kockázatát, hogy bizonyos területeket az igazgatóság nem kérhet, illetőleg nem kap vissza természetvédelmi vagyongazdálkodásába, így azok tekintetében a továbbiakban már csak természetvédelmi kezelés keretében érvényesítheti a természetvédelmi szempontokat, ami a fenti levezetés értelmében visszalépést jelent az elért védelmi szinttől.

- [106] A korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.
- [107] A köztársasági elnök álláspontja szerint azáltal, hogy az NPI-k helyett meghatározott esetekben a Nemzeti Földalap kap vagyongazdálkodási feladatkört, csökken a már biztosított védettségi szint, ugyanis az NPI-knél fellelhető speciális szakértelem és infrastruktúra a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetnél hiányzik. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet mint közigazgatási szerv hatáskörének bővülnie kellett volna e feladatkör meghatározásával, hiszen társadalmi rendeltetését, intézményi felelősségét minden közigazgatási szerv hatáskörével (mint a célhoz biztosított eszközrendszerrel) tudja elérni. Ennek ellenére a támadott Törvény a Nemzeti Földalap hatáskörének bővüléséről egyáltalán nem rendelkezik, emiatt pedig jelen formájában a Nemzeti Földalap alkalmassága a természetvédelmi szempontoknak a természetvédelmi vagyongazdálkodással azonos szintű garantálására alapvetően megkérdőjelezhető, különös tekintettel arra, hogy a Nemzeti Földalap a természetvédelmi vagyongazdálkodási feladatok ellátásához a jelenlegi szabályozási környezetben nem rendelkezik sem megfelelő szakértelemmel, sem eszköz- és szakemberállománnyal.
- [108] A természetvédelmi vagyongazdálkodási tevékenység során a környezetvédelem szakmai szempontjai az eddigi vagyongazdálkodási pozícióban érvényesíthetők voltak, jelenleg azonban a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetben belül – hatáskör hiányában – nem érvényesíthetők. A természetvédelmi kezelés és a vagyongazdálkodás együttes, ugyanazon szerv általi ellátásának kötelezettsége nem vezethető le az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, ám a szervezetrendszeri, intézményi garanciák biztosításának kötelezettsége igen. E tekintetben tehát azt kell vizsgálni, hogy az egységes természetvédelmi kezelés és vagyongazdálkodás képest az új szabályozás garanciális elemekkel ellensúlyozza-e a szervezeti változásokkal járó visszalépést.
- [109] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. Az intézményvédelmi kötelezettség nem jelenti azt, hogy az állam a Nemzeti Földalapba tartozó területek fölötti vagyongazdálkodásra jogosultságot érintő szabályt ne alkothasson, ám azt csak kellő garanciákkal teheti meg. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet

már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Az Abh. kimondta, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.” Továbbá „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” (ABH 1994, 134, 140–141).

- [110] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrízti az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Jelen esetben az a tény, hogy a természetvédelmi vagyongazdálkodást, amelynek elsődleges célja a természetvédelmi célok megvalósítása, a természeti vagyon állagának megőrzése és fenntartható módon való növelése [262/2010. (XI. 17.) Korm. r. 43/A. § (1) bekezdés] mostantól egy olyan szerv végzi, amelynek alapvetően birtokpolitikai rendeltetése van, felveti a védelmi szint csökkenésének valós kockázatát. A birtokpolitikai célokat követő Nemzeti Földalap tevékenységét elsősorban a nyereségorientáltság szempontjai determinálják, miközben a természetvédelmi vagyongazdálkodásnak a bevétel realizálása nem elsődleges célja. A természetvédelmi és a gazdasági megfontolások szükségképpen egymással versengő szempontok, hiszen a természetvédelem megvalósítása az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevésbé várható el. A természetvédelmi szempontok nem megfelelő érvényesítése, esetlegesen másodlagossá válása pedig olyan hosszútávon jelentkező negatív externáliákat, társadalmi költségeket, illetve károkat okozhat, amelyek ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, a biológiai sokféleségnek, különösen a honos



növény- és állatfajoknak a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kötelezettségével, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való joggal. Amennyiben a jogalkotó mégis úgy dönt, hogy egy gazdasági szemléletű szervre természetvédelmi feladatokat telepít, úgy csak speciális anyagi és eljárási garanciák révén biztosítható, hogy a természetvédelmi célok ne rendelődjenek alá az elsősorban profitorientált gazdasági tevékenységnek. Tekintettel arra, hogy ezek a garanciák a jelenlegi szabályozásból hiányoznak, megállapítható annak a kockázata, hogy a hatékony gazdálkodás szempontja elsődlegessé válik a természetvédelmi szempontok rovására. A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvényben nem gondoskodott azokról az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető garanciákról, melyekkel biztosítható lenne, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje a törvénymódosítás következtében ne csökkenjen. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.

- [111] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Tv. 13. §-ának az Nfatv. 38. § (1)–(2) és (4) bekezdésére vonatkozó része, és azzal szoros tartalmi összefüggésben a 3–6. §-ai, valamint a 8. § (2) és (3) bekezdése sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján – a jelen határozat indokolásának III.3. pontjában (Indokolás [24] és köv.) foglaltakon túl – ebből az okból sem hirdethető ki.

## VI.

- [112] Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a jogalkotó a Törvény hatálybalépése előtt megkötött haszonbérleti szerződések módosításával,

a vagyonkezelői jogviszonyok megszüntetésével, valamint az előhaszonbérleti jogok megszüntetésével alaptörvény-ellenes helyzetet idézett-e elő.

- [113] 1. A Törvény 13. §-a az Nfatv.-t 37. és 38. §-sal egészíti ki. A 37. § lényeges tartalma szerint a Törvény hatálybalépése előtt megkötött és annak hatálybalépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződésnek „hatályát veszti az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérelő javára előhaszonbérleti jogot alapít”.
- [114] Az Nfatv. tervezett 38. § (3) bekezdése a haszonbérleti szerződések felmondására új felmondási okot vezet be, ennek értelmében meghatározott haszonbérleti szerződéseket lehet legkésőbb 2016. december 31-ig, de legalább az adott gazdasági év vége előtt 60 nappal 60 napos felmondási idővel a gazdasági év végére felmondani.
- [115] A két rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangja eltérő szempontok szerint ítélnélhető meg.
- [116] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként annak a szabálynak az alaptörvény-ellenességét vizsgálta, amely új, törvényi felmondási lehetőséget vezet be már megkötött haszonbérleti szerződéseket illetően [Nfatv. tervezett 38. § (3) bekezdése].
- [117] Az Alkotmánybíróság 3298/2014. (XI. 11.) AB határozata a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 2013. december 16. napján hatályos 18/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességét vizsgálta bírói kezdeményezésre. A bírói kezdeményezés idézte a Tftv. 2013. december 16. napján hatályos 18/A. § (2) bekezdését, amely szerint: „»A haszonbérbe adó személyében bekövetkező változás esetén – ide nem értve a törvényes öröklés esetét – a haszonbérbe adó jogutódja a haszonbérletet 60 napos felmondással a gazdasági év végére megszüntetheti, ha a felmondással egyidejűleg kötelezettséget vállal arra, hogy a tulajdonába került termőföldet öt éven belül nem idegeníti el, és azt saját maga használja. A szerződés megszűnésekor – eltérő megállapodás hiányában – a haszonbérbe adó jogutódja és a haszonbérelő köteles egymással elszámolni.«” (Indokolás [4]) Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és az M) cikk (1) bekezdésére hivatkozva az indítványozó kifejtette, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelményével és a szerződési szabadsággal ellentétes a Tftv. támadott rendelkezése, mert az a felek által szabadon megkötött szerződés megváltoztatásaként olyan, a szerződés megkötésekor előre nem látható bontó feltételt hozott létre, amely sérti a szerződő felek szabadságát és az érvényesen megkötött szerződésbe vetett bizalmat.

- [118] Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést elutasította. Megállapította, hogy a jogbiztonság a jog viszonylagos stabilitását jelenti, amely azonban nem abszolút. Szükségessé válhat a termőföldeken történő gazdálkodás, a birtokpolitikai célkitűzések jogszabályi környezetének bizonyos időnkénti felülvizsgálata, a szerződéses konstrukciók egyes elemeinek módosítása. Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált szabályról nem volt megállapítható, hogy a kihirdetését megelőző időpontra állapított volna meg kötelezettséget, sem az, hogy alkalmazására a fennálló jogviszonyokban ne állt volna rendelkezésre elég idő. Az indokolásban szerepel az is, hogy „a Tftv. támadott szabályát vizsgálva az állapítható meg, hogy az nem a haszonbérleti szerződések tartalmának kivételes, a körülmények lényeges megváltozása miatti megváltoztatására irányult, és nem volt célja a szerződési terhek újraosztása. A törvényhozó e rendelkezéssel a még nem teljesült szerződések esetében vezetett be egy – a haszonbérbe adó személyében bekövetkező változás esetén a jogutódot megillető – felmondási lehetőséget, amely többszörösen is feltételekhez kötött. A haszonbérbe adó jogutódjának felelőssége e törvény által előírt feltételek teljesíthetőségének mérlegelése, és ennek alapján – határidőn belül – felmondási jog gyakorlásáról vagy nem gyakorlásáról való döntés meghozatala.” (Indokolás [21]–[24], [30]).
- [119] A jelen esetben is megállapítható, hogy az Nfatv. új 38. § (3) bekezdése sem szövegszerűen, sem tartalmilag nem módosít létrejött szerződéseket. Az Nfatv. új 38. § (3) bekezdése a termőföldeken történő gazdálkodás jogszabályi környezetének a felülvizsgálatát jelenti, figyelemmel a megszűnő vagyonkezelői jogra. Tekintettel az indítvány érvelésére, amely szerződések módosításának alkotmányossági feltételeivel kapcsolatban kifogásolja a mondott szabályt, az Alkotmánybíróságnak – eltérő jogi álláspontja folytán – nem kellett tovább vizsgálnia az Nfatv.-t a 38. § (3) bekezdése alkotmányosságát illetően.
- [120] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Törvény 13. §-ának az Nfatv.-t a 38. § (3) bekezdésével kiegészítő szabálya nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, tehát nem alaptörvény-ellenes.
- [121] 3. A Törvény 13. §-ának az Nfatv.-t a 37. §-sal való kiegészítése kimondja, hogy már megkötött és fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződésnek az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérlet javára előhaszonbérleti jogot alapít, hatályát veszti.
- [122] Ez a rendelkezés a fennálló szerződések egyik elemének a törvényi megváltoztatásáról szól. Vizsgálni kell ezért, hogy a mondott kikötés mennyiben tükrözi a felek szerződéskötési szabadságát és mennyiben a birtokpolitikára vonatkozó jogalkotás változásának a következménye.

- [123] 3.1. Az Alkotmánybíróság szerint a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikke alapján védelmet élvez {3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság – olyan ügyben, amelyben nemzetközi válság következtében Magyarországon előállt jelentős, kivételes és súlyos helyzetre reagáló jogszabály volt a vizsgálat tárgya – kifejtette azt is, hogy az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát kivételesen – a „*clausula rebus sic stantibus*” elve alapján – változtathatja meg, de csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [33], [36]}.
- [124] Az indítványban hivatkozott 8/2014. (III. 20.) AB határozat indokolása – amely egyebek között az Alaptörvény II. cikkét, a B) cikk (1) bekezdését és az M) cikk (2) bekezdését értelmezte abból a szempontból, hogy jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát hogyan változtathatja meg – abból indult ki, hogy a jogalkotó – akár csak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse (Indokolás [90]). A határozat indokolása azt is tartalmazza, hogy a szerződésekbe való állami beavatkozás megítélésénél a jogbiztonság követelményei, a szerződéses szabadság, a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom akkor érvényesülnek, ha az egyedi szerződések bírói úton való módosítása feltételeitől a szerződések tömegének módosításakor a jogalkotó sem térhet el. A magánjogi tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. A bírói szerződésmódosítás a magánfelek eltérő érdekeinek új egyensúlyba hozására alkalmas eszköz az eset összes körülményeinek mérlegelésével. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett (Indokolás [91]).
- [125] 3.2. A fenn ismertetett alkotmánybírói gyakorlat a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatban (ABH 1991, 146.) foglalt alkotmány-értelmezésből eredeztethető (ez az értelmezés a jogállami klauzulára és a szerződési szabadságra vonatkozott). A határozattal elbírált ügyben az érvelés a lakáscélú kölcsönökkel összefüggő, a szerződésekbe jelentős mértékben beavatkozó törvényalkotásról szólt,

az érvelés ehhez (a viszonylag nagy mértékű állami beavatkozáshoz) tapadt. A határozat szerint hosszú lejáratú, kedvezményes kamatozású lakáscélú hitel-szerződéseket illetően a lejátszódó társadalmi változások, a rendszerváltás rendkívüli kockázatot jelentett, a rendszerváltással a költségvetési kiadásokból 16,3%-ot elfoglaló lakáscélú kiadások az állami költségvetés számára tarthatatlanná, elviselhetetlenné váltak, a pénzügyi intézeteknek megtérítendő kamat-különbözet jelentős mértékben megnőtt (1–3,5%-ról 28–32%-ra).

- [126] A 8/2014. (III. 20.) AB határozat a fenti elvek mentén a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseinek elnehezedésével összefüggésben, különösen az úgynevezett „devizahitelekkel” kapcsolatban az árfolyamkockázat, árfolyamrés, egyoldalú szerződésmódosítás következményeinek jogalkotó általi kezelése kereteit határozta meg.
- [127] Mindkét alkotmánybíróági határozat a szerződések olyan jogszabályi módosítására (vagy ennek lehetőségére) vonatkozik, amely válság következtében Magyarországon előállt kivételes és súlyos helyzetben jelentősen átrendezi a felek jogosítványait, a szerződés fő szolgáltatásait. Az ilyen módosítás érinti közvetlenül a szerződési szabadságot, a felek autonómiáját.
- [128] A jelen esetben a Törvény a most vizsgált részében nem valamely válsághelyzetre adott jogalkotói válaszként született, hanem haszonbérleti szerződés egyik kikötése (a haszonbérlet javára előhaszonbérleti jog „alapítása”) hatályvesztéséről szól. Ezért a Törvény vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányjogi megítélésére az indítványban hivatkozott alkotmánybíróági határozatban kifejtett elvek a szerződési szabadság védelmét illetően nem alkalmazhatók közvetlenül. Az előhaszonbérleti jog a haszonbérleti szerződésnek nem alapvető eleme. (Az új Ptk. tulajdonostársnak, harmadik személlyel szemben biztosít törvényen alapuló ilyen jogot, 5:81. §.) Az előhaszonbérleti jog nem tekinthető ellenszolgáltatásnak, hanem általában a szerződés egyik lehetséges, járulékos eleme. A haszonbérleti szerződéseknek fő szabály szerint nem szükségszerű, fogalmi eleme az előhaszonbérleti jog. A haszonbérbe vevőt tipikusan nem a szerződésnek ez az eleme befolyásolja meghatározó módon sem a szerződés létrejöttében, sem annak fenntartásában. Jogi helyzetére az előhaszonbérleti jog kikötése, léte vagy éppen megszűnése nincs alapvető hatással; az előhaszonbérleti jog gyakorlása a további bérbeadásról szóló döntéstől (a haszonbérbe adó döntésétől), továbbá egy harmadik személy (új haszonbérlet) ajánlatának elfogadásától, mint feltételektől függ.
- [129] 3.3. Az előző Ptk. a haszonbérletre vonatkozó előírásai körében az előhaszonbérletről nem rendelkezett, a mezőgazdasági haszonbérletre tartalmazott

előírásokat, a 461. § (2) bekezdése pedig felhatalmazást állapított meg, amely szerint a mezőgazdasági haszonbérlet szabályait jogszabály e törvénytől eltérően is megállapíthatja. A termőföldek haszonbérletére a Tftv. tartalmazott további részletes szabályozást (12–25. §). A Tftv. az előhaszonbérlet fogalmáról nem rendelkezett, a 21. §-a (ha törvény másként nem rendelkezik) a volt haszonbérelő részére állapított meg előhaszonbérleti jogot. Ez az előhaszonbérleti jog törvény kötelező előírásán alapult. Az előhaszonbérleti jog egyaránt vonatkozott az állami, önkormányzati és magántulajdonú termőföldekre és valamennyi volt haszonbérelőre. A Tftv. 2002. február 22-től az előhaszonbérleti jogot illetően a jogosulti kört megváltoztatta, első helyre a családi gazdálkodó került, a volt haszonbérelő a hatodikra; 2002. szeptember 2-től a volt haszonbérlet első helyen illette meg ez a jog. 2013. december 15-től a Tftv.-nek ez a szabálya hatályát veszítette a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 126. § (1) bekezdés *i*) pontja alapján. Az előhaszonbérleti jogról jelenleg a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 45–46. §-a szól. A változás lényege, hogy előhaszonbérleti jog nem minden volt haszonbérletet illette meg, hanem csak a szoros helyi kötődéssel rendelkezőt. 2013. december 15-től az Nfatv. 18. § (1a) bekezdése kimondja, hogy föld vagy tanya haszonbérbe adása során a jogszabály alapján fennálló előhaszonbérleti jog nem gyakorolható.

- [130] 3.4. A Törvény 13. §-ának az Nfatv.-t a 37. §-sal kiegészítő az a szabálya, amely az előhaszonbérleti jog megszűnéséről szól, olyan szerződési kikötésre vonatkozik, amely 2013. december 15. előtt valójában a Tftv. mint jogszabály kötelező előírásának a szerződésben való rögzítését jelentette, és nem a felek megállapodása révén került a haszonbérleti szerződésbe. A törvényben szereplő, határozatlan időre szóló előhaszonbérleti jogosultság alkotmányjogi szempontból más megítélés alá esik, mint a felek szabad akaratán alapuló.
- [131] Ha valamely szerződés egyes tartalmi elemeit jogszabály írja elő, a feleknek a jogszabály változásával mind a szerződés létrejöttkor, mind fennállása alatt általában számolniuk kell. A jelen ügyben szóban forgó kikötés „alapítása” tekintetében a szerződéses szabadság elve nem érvényesült, így a módosítás sem a tulajdonképpeni szerződésekre, hanem a jogszabály tartalmára vonatkozik.
- [132] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Törvény 13. §-ának az Nfatv.-t a 37. §-sal kiegészítő szabálya nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, tehát nem alaptörvény-ellenes.

[133] 4. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2015. június 1.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,  
alkotmánybíró*

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

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

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró*

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

*Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Szalay Péter s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Szívós Mária s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[134] Egyetértek a határozattal. Szükségesnek tartom ugyanakkor a rendelkező rész 2. pontjához tartozó, illetve azzal összefüggésben lévő indokolási részekhez az alábbi – kiegészítő jellegű, valamint fenntartást kifejező – észrevételeimet megtenni.

[135] 1. A határozat indokolásának IV. részében (Indokolás [65]) „formailag vagylagos kérelemnek” nevezett előzetes normakontroll indítványban az indítványozó álláspontom szerint sorrendet állított fel kérelmei között, tartalmi elbírálást csak arra az esetre igényelve, ha a közjogi érvénytelenség nem kerülne megállapításra.

[136] A határozat 1. pontjában az indítvány által megtámadott törvény 1. §-ának alaptörvény-ellenességét a köztársasági elnök által az elsődleges kérelmében igényelt jogcímen megállapította. Ennek önmagában az a jogkövetkezménye, hogy a törvény nem hirdethető ki.

[137] Az előzőekben említett jogkövetkezmény lehetővé tette volna, hogy az indítványnak védettségi szintre vonatkozó kifogásai vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzze.

- [138] Mindazonáltal a tartalmi vizsgálatot az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos kötelezettségéből kiindulva – kimerítően elvégezte. Ugyanakkor rá kell mutatni arra, hogy az előzetes normakontroll tekintetében rendelkezésre álló szűk határidőre figyelemmel a tartalmi vizsgálat eredménye csak korlátozott, adott esetben vitatható, illetőleg feltételes lehet.
- [139] 2. A határozat rendelkező részének 2. pontjában felsorolt valamennyi törvényi rendelkezés az állami tulajdonú földterületek feletti tulajdonosi joggyakorlás egységes elvek mentén történő megvalósítását szolgálja, azt a védett területekre is kiterjeszti. Álláspontom szerint a szóban forgó rendelkezések, de különösen az 5–6. §, a 8. § (2)–(3) bekezdése, valamint a 13. §-ának az Nfatv. 38. § (1)–(2) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenessége feltételes jellegű.
- [140] Nem vitatom a határozat indokolásának V. részében szereplő azon lényegi megállapítást, amely szerint a támadott törvény nem gondoskodott a természetvédelmi intézményrendszerben történt változásnak a természetvédelmi szint megőrzéséhez szükséges speciális anyagi és garanciális elemeiről, ezáltal a jogszabályi védelmi szint csökkenésének kockázatát, a kevésbé hatékony védelem lehetőségét idézi elő (Indokolás [109]). Hangsúlyozni kívánom azonban, hogy az ily módon előállt helyzet önmagában még nem eredményezi a természetvédelem már elért szintjének csökkentését, mivel annak fenntartását a természetvédelemre vonatkozó részletes jogszabályi követelmények (a Tvt., valamint a Kormr.) változatlanul alkalmasak biztosítani. Ezen túlmenően annak sincs akadálya, hogy szükség esetén a törvényalkotó, vagy felhatalmazása alapján a Kormány a jelen ügy tárgyát képező törvény újbóli – az Alkotmánybíróság határozatát figyelembe vevő – megalkotása nyomán e védelmi szint biztosítása érdekében megfelelő kiegészítő intézkedéseket hozzon. Következésképpen elkerülhetőnek ítélem azt, hogy a jelenleg feltételesnek, potenciálisnak tekinthető alaptörvény-ellenesség ténylegesen megvalósuljon (manifesztálódjon).

Budapest, 2015. június 1.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró



*Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [141] A határozat rendelkező részével és alapvetően az indokolásával is egyetértek, azonban ez utóbbinak az Alaptörvény P) cikkét értelmező részét az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.
- [142] I. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével kapcsolatban
- [143] 1. Kérdésként merül fel, hogy környezetünk megóvása érdekében és a jövő nemzedékek iránti felelősségtől vezérelve megelégedhetünk-e a lassan negyed évszázaddal ezelőtti premisszákkal. A gyakorlati környezetvédelem fejlődési állomásait párhuzamba állítva, szigorítanunk kell-e a védelmi szintre vonatkozó korábbi értelmezésen az Alaptörvény új rendelkezéseit és szellemiségét követve.
- [144] A határozat foglalkozik ugyan az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való jog kapcsán az Alkotmány és az Alaptörvény közötti tartalmi és koncepcionális különbségekkel, azonban nem emeli ki ezeket markánsan. Ezekre a szignifikáns, de a határozatban kellő súllyal meg nem jelenő változásokra szeretnék röviden kitérni az alábbiakban.
- [145] 1.1. Álláspontom szerint ugyanis jelentős koncepcionális váltás következett be a környezetvédelem, az egészséghez és az egészséges környezethez való jog alkotmányos szabályozásában az Alaptörvény hatálybalépésével.
- [146] Egyrészt már a Nemzeti Hitvallás hetedik fordulata jelzi, hogy Magyarország a fenntartható fejlődés keretei között elkötelezett a Kárpát-medence természeti és épített környezetének megóvása iránt, tekintettel úgy a jelenkor emberére, mint a jövő nemzedékekre is. Magyarország tehát kiáll a fenntartható fejlődés mellett, biztosítandó a jövő nemzedékek számára is az egészséges környezetet, ugyanakkor, mivel a környezeti problémák függetlenek az államhatároktól a természet és környezet védelmét globális kérdésként kezeli. Másrészt megváltozott az egészséges környezethez való jogért való felelősség alanyi köre is. Az Alkotmány ugyanis az egészséges környezethez való jogra lényegében mint az állam intézményvédelmi kötelezettségének essenciájaként tekintett.
- [147] Ezt az elvet az Abh. a következők szerint fogalmazza meg: „a környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó”. (ABH 1994, 134, 138.)

- [148] Ehhez képest azonban az Alaptörvény az állam mellett már mindenki számára előírja a környezet védelmét, így az minden természetes és jogi személy kötelessége is.
- [149] A felelősség körében mindenképp meg kell még említeni, hogy alaptörvényi szintre emelkedett a szennyező fizet elve is, hiszen az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt helyreállítani, vagy a helyreállítás költségeit viselni.
- [150] 1.2. A koncepcionális váltáson túl e körben az Alaptörvény nívumként – meghaladva az Alkotmány elvi deklarációit – konkrét szabályokat fogalmaz meg.
- [151] Az egyes, kiemelten fontos környezeti elemek, értékek védelmét az alkotmányozó *expressis verbis* belefoglalta az Alaptörvénybe. Így a jogalkotás során további elemekkel (pl. levegő) bővíthető felsorolás szerint e körbe tartozik a termőföld, az erdők, a vízkészlet, a biodiverzitás megőrzése. Ezzel parallel módon az Alaptörvény XXI. cikke is – túllépve az Alkotmány szövegén – a GMO mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerhez és ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, és a környezet védelmével biztosítja az egészséghez való jogot.
- [152] Az Alaptörvény három részelemre bontja a környezetvédelmi feladatokat, úgymint védelem, fenntartás, megőrzés. A fenti triász a környezetvédelmet a konkrét védelmen túl tehát kibővíti egyrészt a fenntartással, amely értelmezhető pusztán a korábbi védelmi szint fenntartásaként, de felfogható a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés összehangolásaként is, másrészt a megőrzés fordulattal összeköt minket a jövőnkkel, felelősségvállalást jelent a még meg sem született embertársaink felé.
- [153] 2. A fentiekben foglaltak nem vitatottan megjelennek a határozat indokolásában, de csak vázlatos formában, így azonban a határozat e tekintetben adós marad a saját maga által vállalt feladat következetes megoldásával, azaz az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezésével, tartalmi kifejtésével. Véleményem szerint a köztársasági elnök indítványa alkalmas lett volna arra, hogy megmutassuk: az Alaptörvény nem pusztán megismétli az Alkotmány – alkotmánybírói gyakorlati feldúsított – szövegét, hanem érdemben is meghaladja azt. A határozat indokolása tehát részben megválaszolatlanul hagyta azt a kérdést, hogy az elmúlt 20 évben történt-e fejlődés – és, ha igen, milyen irányban – az alkotmányos környezetvédelem terén a méltán fontos és joggal idézett Abh. elfogadása óta.

- [154] II. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével kapcsolatban
- [155] A P) cikk (2) bekezdése szerint a természeti erőforrások közül a termőföld és az erdő tulajdonjogának megszerzésének, hasznosításának – az alkotmányos környezetvédelmi célok eléréséhez szükséges – korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.
- [156] 1. A határozat a sarkalatos törvényeket azonosítja a minősített többséggel elfogadott törvények körével és pusztán e formai elemre tekintettel felhasználhatónak tekinti az Alkotmányon alapuló, a minősített többség problémájával összefüggő alkotmánybíróági határozatokat. Álláspontom szerint azonban – nem vitatva a fenti megállapításban rejlő hasznos párhuzamok meglétét – a sarkalatosság kérdése több pusztán formai kérdésnél, az nem értelmezhető csupán minősített többséget megkívánó eljárási szabályként.
- [157] 2. A Nemzeti hitvallás kinyilvánítja, hogy a magyar nemzet tagjai tiszteletben tartják a történeti alkotmány vívmányait, miközben nem ismerik el a történeti alkotmány idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Korábbi közjogunk alapján a történeti alkotmány olyan sok évszázados – egyes vélemények szerint ezeréves – múltra visszatekintő konstrukció, amelyet különféle sarkalatos-, illetve alaptörvények, „alkotmányjogi megnyilatkozások”, valamint az „alkotmányi szokásjog” alakítottak.
- [158] Az Alaptörvény tehát, amikor normatív módon újra beemeli közjogunkba a sarkalatos törvény fogalmát, teszi ezt a modern jogállam elvárásaihoz igazítva, azaz a sarkalatos törvények a jogállam alapilléreinek is tekinthetőek, lévén, hogy a politikai erők konszenzusa irányába kívánják terelni a törvényhozó hatalom letéteményeseit.
- [159] 3. Lényeges leszögezni, hogy az Alaptörvény nem előzmények nélkül, hanem a magyar jogtörténeti hagyományból merítve rendelkezik a sarkalatos törvények megalkotásáról. A sarkalatos törvények a történeti alkotmány évezredes időszakának kiemelt fontosságú jogszabályait jelentették.
- [160] *Werbőczy* az Aranybullából és az 1351-es törvényekből vett át a nemesség privilegizált státuszának alapját képező sarkalatos jogokat, de a „sarkalatos” szóhasználat csak később illették a törvények egy bizonyos, kiemelt csoportját.
- [161] Az 1741:VIII. törvénycikk megszövegezésével, a közjogi felépítmény szerves alkotórészévé vált a „sarkalatos” (azaz „az ország karainak és rendeinek sarkalatos jogaira” vonatkozó) törvények fogalma. E jelzővel fejezte ki ugyanis

az adott törvények jelentőségét a jogalkotó. Ekkor szólt a törvény először tudatosan – még latinul – a *jura cardinali*áról, illetve a *leges cardinales*-ről, s e század honosította meg az ún. alaptörvények (*leges fundamentales*), fogalmát is, mintegy a sarkalatos jogok biztosítékainak tekintve azokat. A sarkalatosság mindenestre ekkor sem ezen törvényeknek a jogforrási hierarchiában betöltött kivételezett szerepére (ilyen *status* ugyanis nem tapadt e törvényekhez), hanem a tartalmuk fontosságára utalt.

- [162] A vármegyei szóhasználatot (elsőként Bihar vármegye – 1786) követően, országos jelentőséggel, az 1791:X. törvénycikkben megjelenő „*Constitutio*” kifejezés nyomán *Széchenyi István* alkotta meg az „Alkotmány” elnevezést, amely így honosodott meg a magyar jogi- és köznyelvben. *Széchenyi*: „Magyarország sarkalatos törvényei s államjogi fejlődése” című *postumus* művében olvasható összefoglalás szerint, a kor jogászai feltétlenül a sarkalatos törvények körébe tartozónak tekintették az összerződést, az Aranybullát, a koronázási esküt, a királyi hitlevelet, a bécsi és a linzi békét, a *Pragmatica Sanctiót*, az 1791. évi közjogi törvényeket, a vallásszabadságról, valamint a nyelvről szóló törvényeket. Ide sorolhatjuk továbbá a későbbi jogalkotásból pl. a kiegészítési törvényeket is.
- [163] Magyarországnak 1949-ig nem volt modern értelemben vett írott (ún. kartális) alkotmánya. Az 1949-ben elfogadott 1949. évi XX. törvény is csak nevében, de nem tartalmában volt alkotmány. Létrejöttét és regnálását oktrojált volta és részben ebből fakadó érvénytelensége kísérte, és nem hogy nem építkezett a történeti alkotmány vívmányaira, de éppenséggel eltörölni kívánta a(z) alkotmányos) múltat (is).
- [164] 4. Az Alaptörvény által felélesztett és újraszabott sarkalatos jogalkotási folyamat alapjaiban érintette jogrendszerünket. Ez is arra mutat, hogy az Alaptörvény – a történelmi hagyományokat követve, – a sarkalatos törvényekkel és a történeti alkotmány vívmányaival (egyben, mint értelmezési elvvel is) együtt képezi az alkotmányos rendünk alapját. Ez a *differentia specifica* a minősített szavazati többséggel elfogadható, például az Alkotmány által is ismert ún. kétharmados törvények, vagy akár az 1989-es alkotmányrevízió során bevezetett alkotmányerejű törvényekhez képest. Éppen ezért az Alkotmánybíróság rendkívül fontos feladata, hogy különös gonddal őrizze a maguk teljességében vagy egyes rendelkezéseik tekintetében sarkalatosnak minősülő törvényeket és egyes sarkalatos törvényi rendelkezéseket. Ennek érdekében az Alkotmánybíróságnak a határozataiban – mint a jelen határozatban is – egyértelműen kifejezésre kell juttatnia a sarkalatosságot figyelembe nem vevő

(törvény)módosítás/hatályon kívül helyezés esetén a közjogi érvénytelenséget eredményező alaptörvény-ellenességet.

Budapest, 2015. június 1.

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

[165] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. június 1.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* alkotmánybíró különvéleménye

## I.

[166] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 3. pontjában foglaltakkal. Álláspontom szerint – osztva az indítványozó köztársasági elnök álláspontját – az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 13. §-ának az Nfatv. 37. §-át és 38. § (3) bekezdését megállapító részei – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére figyelemmel – alaptörvény-ellenesek.

## II.

[167] A Törvény Nfatv.-t 37. §-sal kiegészítő 13. §-ának rendelkezése szerint a Törvény hatálybalépése előtt megkötött és a Mód2tv. hatálybalépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződéseket módosítva, megszünteti a szerződésekben az állam nevében eljáró szerv által a haszonbérlet javára alapított előhaszonbérleti jogot. Ezzel a jogalkotó a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött, és jelenleg is fennálló, a felek közötti szerződésekbe avatkozik bele egyoldalúan.

[168] A többségi határozat indokolása részletesen bemutatja az Alkotmánybíróság arra vonatkozó gyakorlatát – mely a 32/1991. (VI. 6.) AB határozaton (ABH 1991, 146.) alapult, s amelyet a 8/2014. (III. 20.) AB határozat

(ABH 2014, 174.) fejlesztett tovább –, hogy a felek szerződési szabadságának elve alapján létrejött, e szerződések állam általi, jogszabállyal történő egyoldalú módosítása mely feltételek fennállása esetén lehet alkotmányos. Egyetértek a többségi határozat indokolásának azon megállapításával is, hogy jelen esetben nem áll fenn az említett határozatokban vizsgált olyan kivételes és súlyos válsághelyzet, amely lehetővé tenné a jogalkotó számára ezt az egyoldalú, a már létező szerződésekbe történő jogalkotói beavatkozást.

- [169] Ugyanakkor álláspontom szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy jelen esetben a Törvény 13. §-a olyan haszonbérleti szerződéseket érint, amelyek a Nemzeti Földalapba [mely az Nfatv. 1. § (1) bekezdése értelmében a kincstári vagyon része] tartozó földrészletekre vonatkozik, s teljes egészében állami tulajdonban állnak [Nfatv. 1. §, 3. § (3) bekezdés]. Így az a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) mint haszonbérelő által megkötött haszonbérleti szerződések, illetve azok valamennyi szerződésben foglalt kikötése valójában az állammal kötött meg. Az Nfatv. 3. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter az NFA útján gyakorolja; míg a Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot (amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik) az NFA képviseli.
- [170] Az Alkotmánybíróság – már az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállami jogbiztonsággal összefüggésben – a 11/2013. (V. 9.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) foglalkozott az állam mint közhatalom-gyakorló és mint tulajdonos elválasztásából eredő alaptörvényi követelményekkel. E határozatában az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét arra figyelemmel állapította meg, hogy a törvényhozó annak hatálybalépésekor nem alkotott átmeneti rendelkezéseket, és ennek következtében az állami tulajdonban álló erdőingatlanokra bejegyzett vagyoni értékű jogok (jelzálogjog) jogosultjai az ingatlanok (törvénnyel történő) forgalomképtelenné nyilvánítása következtében megfelelő biztosíték nélkül maradtak. [Megjegyzem, hogy az Nfatv. 1. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az adott ügyben szereplő erdő művelési ágú terület szintén a Nemzeti Földalapba tartozik.]
- [171] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben hangsúlyozta, hogy „[a] piacgazdaság körülményei között következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét. A vagyoni viszonyokban az állam tulajdonosként szerepelve a gazdasági élet egyik alanyaként és nem közhatalmi funkciót gyakorló szervként jelenik meg, és ennek megfelelően kell minősíteni. Amikor tehát az állam félként magánjogi viszonyokban jelenik meg, a másik

(vele szerződő) félhez képest mellérendelt, vele egyenjogú viszonyban van. Ebben az esetben nem élvezhet a közhatalma révén nagyobb védelmet a másik (vele szerződő) félhez képest.” (Indokolás [37])

- [172] Az adott ügyben a Magyar Állam törvényhozóként, közhatalomként eljárva az ingatlanok forgalomképtelenségének törvényi kimondásával mentesítette magát a tulajdonosi teljesítési kötelezettsége alól. Erre nézve az Abh2. megállapította, hogy egyoldalúan felborulna az egyenjogúság és a mellérendeltség magánjogi és a jogbiztonság közjogi (alaptörvényi) követelménye, amennyiben a Magyar Állam közhatalmi és tulajdonosi minősége összeolvadna és egyazon szerződésben a jogalkotó közhatalomként és magánfélként is eljárhatna. Egyben hangsúlyozta, hogy az állam közhatalomként eljárva az ingatlanok forgalomképtelenségének kimondásával a felek jogviszonyában jelentős módosulást eredményezett, amely a felektől független külső jogi tényként, közhatalmi aktusként értékelhető (Abh2., Indokolás [38], [43]). Végül megállapította, hogy a jogalkotó az átmeneti szabályok megalkotásának elmulasztásával vagyoni értékű jogokat üresített ki visszaható hatállyal, anélkül, hogy új zálogtárgyról, más biztosítékról, illetve megfelelő fedezetről gondoskodott volna, megsértve ezzel többek között a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményét (Abh2., Indokolás [44]).
- [173] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság fenti határozatában a jogbiztonság vonatkozásában meghatározott követelményeket a Törvény Nfatv.-t 37. §-sal kiegészítő 13. §-ának rendelkezése alkotmányossági vizsgálata során is mérlegelnie kellett volna. Megállapítható ugyanis, hogy (bár képviselőjében az NFA járt el) a haszonbérbeadó (tulajdonosi minőségében) valójában a Magyar Állam; a haszonbérleti szerződés egyik szerződési kikötésében rögzített előhaszonbérleti jog pedig a Magyar Állam mint egyik szerződő fél akaratából (mely a többségi határozat szerint kizárólag a jogszabályban rögzített előhaszonbérleti jogokat jelenti) történt. Ezt követően a Magyar Állam törvényhozói minőségében kibocsátott (jogszabályával a felek között megkötött szerződés egyik (jogszabályon alapuló) elemét egyoldalúan úgy szünteti meg, hogy ezáltal szabadul az őt terhelő egyik kötelezettségétől, ugyanakkor mindezzel vagyoni hátrányt okoz a másik szerződő félnek.
- [174] Álláspontom szerint azzal, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó, már létrejött és jelenleg fennálló haszonbérleti szerződések egyik, felek által közös megegyezéssel rögzített pontját – nevezetesen az állam nevében eljáró szerv által a haszonbérelő javára alapított előhaszonbérleti jogot – a jogalkotó egyoldalúan közhatalmi aktussal megszünteti, a haszonbérelő szerzett jogát sérti.

- [175] Figyelemmel az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakra – jelen esetben is alkalmazhatóak az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése folytán az Alkotmánybíróság jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai.
- [176] Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” (ABH 1992, 77, 81.)
- [177] A 62/1993. (XI. 29.) AB határozatában megerősítette, hogy a „jogállamisághoz hozzá tartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása” (ABH 1993, 364, 367.).
- [178] Az Alkotmánybíróság a szociális ellátási rendszerek stabilitásával összefüggésben a 731/B/1995. AB határozatában kifejtette, hogy az alkotmányos védelmet élvező „szerzett jogok” a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi „ígérvények” és „várományok”, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a „szerzett jogok” alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változást (ABH 1995, 805, 806.).
- [179] Álláspontom szerint a Törvény Nfatv. 37. §-át beiktató 13. §-a azzal, hogy gyakorlatilag megszünteti a felek megállapodása alapján a haszonbérleti szerződésben kikötött, a haszonbérlet megillető előhaszonbérleti jogosultságot, a haszonbérlet igen erős jogát vonja el. A haszonbérleti szerződést megkötő haszonbérlet ugyanis az előhaszonbérleti jogosultságát a haszonbérleti szerződés megkötésének pillanatában megszerezte, s egyben kizárólag őt jogosítja arra, hogy a haszonbérleti szerződés lejártát követően – ilyen irányú szándéka esetén – az adott termőföldet ismételten meghatározott időtartamra (tipikusan tíz vagy húsz évre) haszonbérbe vehesse. A haszonbérlet e szerződési kikötés alapján megillető jogosultságát ráadásul igen erős (jogi) védelem is megilleti, mivel ez alapján az „új” haszonbérleti szerződésnek a „korábbi” haszonbérlettel történő megkötése szükség esetén bíróság előtt is kikényszeríthető. Szintén az előhaszonbérleti jog erősségét mutatja, hogy gyakorlatilag csak a haszonbérlet ellentétes szándéka akadályozhatja meg az előhaszonbérleti joggal



rendelkező haszonbérő újabb haszonbérletét az adott földterületre nézve. Továbbá e jogosultság vagyoni értéke konkrétan számszerűsíthető.

- [180] Az Alkotmánybíróság az 51/2007. (IX. 15.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] »váromány«, a szó legtágabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg (Szladits Károly: A magyar magánjog vázlat. Budapest, 193[7]. 109.)” (ABH 2007, 652.).
- [181] Az Alkotmánybíróság határozataiban mind a dologi [pl. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.], mind a szerződésen alapuló [15/2014. (V. 13.) AB határozatában (Indokolás [26]) – pénzügyi lízing] váromány alaptörvényi védelmét állapította meg.
- [182] Álláspontom szerint az előhaszonbérleti jog mint vagyoni értékű jog, attól függően, hogy jogszabályon vagy a felek szerződési kikötésén alapul-e, dologi, illetve kötelmi váromány, mely a szerzett jogok védelmét élvezi.
- [183] Az Alkotmánybíróság a szerzett jogok védelmével összefüggésben már korai határozatában megállapította, hogy a szerzett jogok védelme nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály; a kivételek elbírálása azonban csak esetről esetre az adott egyedi tényállás összes körülményeire figyelemmel lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső soron az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.]. A kivételes beavatkozás feltételeinek alkotmányosságát mint követelményt szintén számos alkotmánybírói határozat megerősítette [lásd pl. 535/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 646., 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 286.] Az Alkotmánybíróság határozataiban azt is kifejtette, hogy „[a] jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni” (először lásd 515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.). Amennyiben a jogalkotó figyelemmel van arra, hogy a bevezetett korlátozások ne vezessenek már megszerzett alanyi jogosultságoktól való megfosztáshoz, a jogszabály-módosítás a jogbiztonság követelményét nem sérti és ezért nem alkotmányellenes (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 806.).
- [184] Jelen esetben nem ez történik. A Törvény kifogásolt rendelkezése folytán az állam közhatalmi aktussal a közte mint tulajdonos és a haszonbérők között korábban megkötött, már fennálló haszonbérleti szerződésekbe avatkozik

bele oly módon, hogy az állam közhatalmi minőségében a haszonbérleti szerződés egyik olyan lényeges szerződési elemének hatályvesztését, azaz megszűnését mondja ki, amely szerződési feltétel hiánya befolyással lehetett volna a haszonbérelő haszonbérleti szerződés megkötésére vonatkozó akaratára. Az ugyanis a haszonbérelő számára nem elhanyagolható szerződési elem, hogy az adott földterületet mennyi ideig veheti haszonbérbe, mivel mindezek ismeretében tud ezzel összefüggésben különböző gazdasági döntéseket meghozni, így pl. beruházásokat eszközölni, figyelemmel különösen azok megtérülésére. Önmagában ugyanis a haszonbérleti szerződés lejártát követő elszámolás nem a megtérülést, csupán a befektetett eszközök – amortizációval – csökkentett árának visszatérítését biztosítja.

- [185] Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó e jogszabály beiktatásával már a haszonbérleti szerződés megkötése pillanatában a haszonbérelő által megszerzett, vagyoni értékkel bíró alanyi jogosultságtól úgy fosztotta meg a fenti haszonbérelőket, hogy ezen vagyoni értékű jog elvétele – annak ellenére, hogy az konkrétan számszerűsíthető vagyoni érték – semmiféle ellentételezéssel, kompenzációval nem jár. Ezért – álláspontom szerint – a Törvény Nfatv. 37. §-át beiktató 13. §-a, mely a már fennálló előhaszonbérleti szerződések azon szerződési kikötései hatályvesztését állapítja meg, amelyben az állam nevében eljáró szerv a haszonbérelő javára előhaszonbérleti jogot alapított, azzal, hogy a haszonbérelőt e fennálló jogosultságától mint már megszerzett alanyi jogától kompenzáció nélkül fosztja meg, sérti a megszerzett jogok védelmének elvi alapját képező jogbiztonságot mint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság leglényegesebb fogalmi elemét.

### III.

- [186] A Törvény Nfatv.-t 38. § (3) bekezdéssel kiegészítő 13. §-ának rendelkezése a haszonbérleti szerződések felmondását kibővítvé, egy új, további felmondási okot vezet be. Eszerint azokra a Nemzeti Földalapba tartozó földekre megkötött haszonbérleti szerződésekre nézve – amelyekre az Nfatv. 38. § (1) bekezdésével a 2010. szeptember 1-je előtt létrejött vagyonekezelői jogviszonyokat 2016. április 1-jével kötelezően megszünteti – az NFA egy egyoldalú, új felmondási lehetőséggel élhet, mivel a Törvény az NFA-nak biztosítja e haszonbérleti szerződések legkésőbb 2016. december 31-ig, de legalább az adott gazdasági év vége előtt 60 nappal, hatvan napos felmondási idővel a gazdasági év végére történő felmondását.

- [187] Mint arra a többségi határozat is utal, az Alkotmánybíróság a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatában nem találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe és M) cikkébe ütközőnek a Tftv. 2013. december 16-án hatályban volt azon rendelkezését, amely a haszonbérbe adó személyében bekövetkező változás esetén (kivéve a törvényes öröklést) a haszonbérbe adó jogutódja számára a haszonbérlet 60 napos felmondással történő megszüntetését tette lehetővé, amelyet a haszonbérbe adó azon kötelezettségvállalásához kötötte, hogy a tulajdonába került termőföldet öt éven belül nem idegeníti el és azt saját maga használja, továbbá a haszonbérlettel szemben elszámolási kötelezettséget írt elő. E határozatában az Alkotmánybíróság mind a jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság sérelmének, mind az Alaptörvény M) cikkéből levezetett szerződési szabadság elve sérelmének vizsgálatánál mérlegelte az adott felmondási lehetőség többszörösen feltételekhez kötött voltát (így pl. a termőföld öt éven belüli elidegenítési tilalma, valamint saját maga általi művelési kötelezettsége, jogszabályban előírt elszámolási kötelezettség tényleges megvalósítása).
- [188] Jelen esetben a jogalkotó az NFA e haszonbérleti szerződések felmondásának lehetőségét teljesen szubjektív, jogszabályban meg nem határozott szempontok szerinti (diszkrecionális) döntésére bízta, anélkül, hogy az egyoldalú felmondáshoz a jogalkotó bármilyen garanciális (a fenti példán bemutatott) többfeltételt (pl. a harmadik személyekkel mint haszonbérlettel a haszonbérlet felmondásakor az elszámolási kötelezettség tényleges megvalósítását) írta elő.
- [189] A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság következetes értelmezésében azt jelenti, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára {9/1992. (I. 30) AB határozat, ABH 1992, 65–66.; az újabb gyakorlatból: 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]}.
- [190] Ismételten hangsúlyozom az Alkotmánybíróság 11/2013. (V. 9.) AB határozatában foglalt azon megállapítását, mely szerint a vagyoni viszonyokban az állam tulajdonosként szerepelve a gazdasági élet egyik alanyaként, s nem közhatalmi funkciót gyakorló szervként jelenik meg, s ez esetben a másik szerződő félhez képest mellérendelt, egyenjogú viszonyban kell(ene) lennie. Mindezek alapján nem élvezhet a közhatalma révén nagyobb védelmet a másik (vele szerződő félhez) képest, s nem bújhat ki a mellérendeltségből eredő kötelezettségei alól sem. Megjegyzem még: különösen irányadó ez azokra a helyzetekre, amikor az állam jogalkotói hatalmának gyakorlásával önmagának biztosít előnyt, hiszen e jogalkotói aktusok felülvizsgálata rendes bírósági úton nem történhet meg, azaz a másik fél bírósági úton sem kérheti az Alaptörvényben biztosított jogainak védelmét.

[191] Álláspontom szerint tehát a haszonbérleti szerződés egyoldalú, az NFA javára történő, szigorú feltételekhez nem kötött, ámde szubjektív mérlegelésen alapuló felmondással történő megszüntetési lehetősége szintén alaptörvényellenes, mivel sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelményét.

Budapest, 2015. június 1.

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

[192] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 1.

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

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye

[193] Egyetértek a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával, valamint a 3. pontjának azzal a részével, amely megállapítja, hogy a Törvény 5–6. §-a, valamint a 13. §-ának az Nfatv. új 37. §-át megállapító része nem ellentétes az Alaptörvénynek a rendelkező részben megjelölt rendelkezéseivel. Álláspontom szerint azonban a Törvény 13. §-ának az Nfatv. új 38. § (3) bekezdését meghatározó része alaptörvény-ellenességét is ki kellett volna mondania az Alkotmánybíróságnak, mivel az sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamból következő jogbiztonság alapelvét.

[194] Azzal, hogy a Törvény hivatkozott rendelkezése lehetővé tenné a határozott időre megkötött haszonbérleti szerződések idő előtti, pusztán az új vagyongazdálkodó döntésén alapuló felmondását, a jogalkotó kellő indok nélkül avatkozna be tartós, szerződésen alapuló jogviszonyokba. Ez sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét és nem felel meg az Alkotmánybíróság e tárgyban kialakított gyakorlatának. Nézetem szerint a határozatban hivatkozott, 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat jelen ügyben azért nem hozható fel teljes értékű analógiaként, mivel az ott vizsgált esetben a jogalkotó szigorú feltételekhez kötötte a szerződés felmondását (elidegenítési tilalom és saját művelési kötelezettség), valamint kifejezetten rendelkezett az elszámolási

kötelezettségről. Abban az ügyben a jogalkotó a körülmények megváltozására tekintettel, a tulajdonosi, haszonbérbeadói oldalon történt jogutódlás miatt, a *clausula rebus sic stantibus* elvére tekintettel tette lehetővé a szerződés felmondását. A jelen ügyben tulajdonosváltás nem történne, a körülmények megváltozása (új vagyongazdálkodó) nem külső okra, hanem végső soron a tulajdonos (állam) akaratelhatározására lenne visszavezethető. Az új vagyongazdálkodó ráadásul minden korlátozás nélkül, saját belátása szerint mondhatná fel a haszonbérleti szerződéseket a Törvényben meghatározott időn belül, és a Törvény nem rendelkezik az elszámolási kötelezettségről sem. Bár a Fétv.-nek az elszámolási kötelezettséget megállapító 62. §-át az így megszűnő haszonbérleti szerződések esetén is alkalmazni kellene, a haszonbérletért érhetnék olyan károk, amelyeket nem térítenek meg számára. [Így például a Fétv. 62. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy ha a haszonbérlet tárgyát képező földhöz kötődő olyan európai uniós vagy nemzeti forrásból folyósított agrár-vidékfejlesztési támogatást vett igénybe, amelynek feltételül jogszabály meghatározott időtartamra földhasználati kötelezettséget ír elő, a szerződés megszűnésekor a haszonbérbeadó köteles pénzben megtéríteni a haszonbérletnek a támogatási összeg haszonbérleti szerződés megszűnése miatti elvesztéséből eredő kárát. Ez a kártalanítási kötelezettség azonban csak akkor áll fenn, ha a felmondásra a Fétv. 60. §-a alapján került sor, így a Törvény 13. §-a által az Nfatv.-be beépített új 37. § (3) bekezdésében meghatározott felmondások esetén ezek a károk nem kerülnének megtérítésre. Ez a szabályozás márcsak amiatt is ellentmondásos, mert az Nfatv. 18. § (1c) bekezdése ilyen indokok okán a már lejárt haszonbérleti szerződések meghosszabbítását lehetővé teszi.]

Budapest, 2015. június 1.

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

*Dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye

[195] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával, következésképpen azok indokolásával sem az alábbiak miatt.

[196] 1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének ellentmondásos megfogalmazásával.

- [197] A vizsgált Törvény 1. §-át a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontja is alaptörvény-ellenesnek minősíti, igaz, az Alaptörvény eltérő cikkeinek megsértése miatt. A Törvény 5–6. és 13. §-ai pedig megjelennek a határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjaiban is, azokat a 2. pont alaptörvény-ellenesnek, míg a 3. pont nem alaptörvény-ellenesnek minősíti, megint csak az Alaptörvény eltérő cikkeivel összefüggésben.
- [198] Ez a megoldás összemosza az alaptörvény-ellenességet mint alkotmányjogi minősítést az alaptörvény-ellenesség konkrét okával, az Alaptörvény valamely rendelkezésének megsértésével. Egy törvény, illetve egy törvényi rendelkezés vagy alaptörvény-ellenes vagy nem az, másrészt az Alaptörvény egy vagy több rendelkezésének megsértése esetén is csak egyszer minősül alaptörvény-ellenesnek. Más megfogalmazásban: ha a vizsgált törvény valamely rendelkezése megsérti az Alaptörvény akárcsak egy rendelkezését is, akkor ennek folytán alaptörvény-ellenes, függetlenül attól, hogy az Alaptörvény más rendelkezéseit sérti-e vagy nem.
- [199] 2. Nem értek egyet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének felhívásával a T) cikk (4) bekezdésének következetes felhívása nélkül.
- [200] Egyetértek a határozat indokolása III.3.4. pontjának következtetésével, miszerint a sarkalatosság megsértését az Alaptörvény 38. cikke alapján kellett vizsgálni, ezért a B) cikk (1) bekezdésével való összhang figyelmen kívül hagyható volt (Indokolás [46]). Ennek indokolása ugyanakkor nem következetes.
- [201] Az Alkotmánybíróság működésének első éveiben a jogforrási rendszerrel, a jogalkotással szembeni követelményekkel, a jogalkotói hatalom korlátaival, a jogszabályok közjogi érvényességével kapcsolatos álláspontját az ideiglenes Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, röviden: a jogállamiságból vezette le. Ez a megoldás az ideiglenes Alkotmány hatályának utolsó időszakában már indokolatlan volt, és még kevésbé tartható az Alaptörvény hatálya alatt.
- [202] Míg ugyanis a legisztikai-normatani kérdéseket illetően kezdetben nem állt más alapvető szabály az Alkotmánybíróság rendelkezésére, mint a 2. § (1) bekezdése (még ha a konkrét jogalkotási felhatalmazásokat, a kétharmadosság követelményét részletszabályok rendezték is), a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 1. §-a 2011. január 1-jei hatállyal beiktatta a 7/A. §-t, amely pontosan megjelölte az általánosan kötelező magatartási szabályokat. Az Alaptörvény ezen az úton ment tovább, és miközben a B) cikkének (1) bekezdése lényegében átvette a korábbi Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését, az Alaptörvény T) cikke

a magyar jogrendszer szerkezetére vonatkozóan igen pontos rendelkezéseket tartalmaz.

- [203] Ebből következően ma már világosan rendelkezésre áll olyan közvetlen szabály, amelyből a jogforrási rendszerrel, a jogalkotással szembeni követelményekkel, a jogalkotói hatalom korlátaival, a jogszabályok közjogi érvényességével kapcsolatos követelmények levezethetők. Ez pedig a jogforrási rendszerre vonatkozó T) cikk, szemben a jogállamiság normatív, ugyanakkor jóval absztraktabb fogalmát adó B) cikkel.
- [204] A B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és a jogforrási rendszerre vonatkozó T) cikk egymással generalitás-specialitás viszonyban áll, vagyis a B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság követelményét a jogforrási rendszer tekintetében a T) cikk bontja ki, ezért a B) cikk (1) bekezdésére hivatkozás mellett, az értékelést a T) cikk alapján kellett volna elvégezni. (Természetesen az is következik a fentiekből, hogy a korábbi alkotmánybíróági határozatok nemcsak az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 5. pontja miatt, hanem meghatározó tartalmi különbség miatt sem alkalmazhatók alapos megfontolás nélkül.)
- [205] Tény persze, hogy a T) cikk (4) bekezdésére az indokolás utal, de nem következetesen, így a rendelkező rész és az indokolás között ellentmondás van.
- [206] 3. Nem értek egyet a köztársasági elnök indítványa vagylagos szerkezetének figyelmen kívül hagyásával.
- [207] A köztársasági elnök szabatos, alapos jogi megfontolást tükröző vagylagos szerkezetű indítványt terjesztett elő. Az egyes támadott rendelkezések tartalmi vizsgálatát csak abban az esetben kérte, ha az Alkotmánybíróság azok közjogi érvénytelenségét nem állapítaná meg. A határozat az indítvány kizáró vagylagosságát indokolatlanul figyelmen kívül hagyva a közjogi érvénytelenség megállapítása ellenére elvégezte az indítvány tartalmi vizsgálatát is. Ezzel a határozat túlterjeszkedett a köztársasági elnök indítványán.
- [208] Az Alkotmánybíróság bíróság. Feladata a normakontroll-eljárásban az, hogy a jogalkotó Országgyűlés által alkotott konkrét törvény és az Alaptörvény összhangját vizsgálja. Ha egy rendelkezést (szabályozást) formai okból érvénytelennek, azaz a jogszabályi rendeltetés betöltésére alkalmatlannak nyilvánít, nincs helye tartalmi vizsgálatnak. Ha nincs érvényes szabály, nem lehet megmondani, mi következne belőle, ha érvényes volna. Az újabb szabályozási alternatívák kialakítása, megfontolása, az azok közötti választás a jogalkotó számára biztosított alkotmányos felhatalmazás része. A közjogi érvénytelenség ellenére elvégzett tartalmi vizsgálattal jelen esetben az Alkotmánybíróság

megfosztja a jogalkotót attól, hogy szabadon mérlegelje azokat a lehetőségeket, amelyek más, újabb szabályozási körülmények között nem feltétlenül lennének alaptörvény-ellenesek.

- [209] Abból tehát, hogy a köztársasági elnök – mivel nem láthatta előre az Alkotmánybíróság döntését – teljes körű indítványt írt, nem következik, hogy azt teljes körűen el is kellett (és szabadott) bírálni. A határozat rendelkező részének 2. pontjával a Törvény 1. §-a tekintetében már csak ezért sem értek egyet, miként az indokolás IV. részével sem (Indokolás [63] és köv.).
- [210] 4. Nem értek egyet a sarkalatosságnak a határozat indokolásában kifejtett értelmezésével.
- [211] A köztársasági elnök indítványának első pontja kifejezetten absztrakt vizsgálatot igényelt a jogforrási rendszer belső összefüggései tekintetében. Arról kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy mi a sarkalatosság értelmezése (törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre, esetleg ezek valamilyen kombinációjára vonatkozik-e), illetve mi a sarkalatos szabályozás következménye (megállapítható-e érinthetlenség-kizárólagosság egyszerű törvény és minden más jogszabály számára).
- [212] Összességében tehát az Országgyűlés jogalkotó hatalmának korlátairól kellett döntenie. Ezt a vizsgálatot különös gondossággal kellett volna elvégezni, egyrészt azért, mert a kérdés Magyarország alkotmányos működésének lényegét érinti, másrészt azért, mert a megállapításokhoz az Alkotmánybíróság kötvész, tehát a jövőbeni hasonló kérdések esetén nehezen lehet megengedőbb vagy szigorúbb.
- [213] A határozat nem végezte el következetesen a sarkalatosságnak ezt az elvi értelmezését. Figyelmén kívül hagyta a jelenlegi jogforrási rendszer nagyfokú bonyolultságát, a nem több-, hanem egyenesen sokszintű szabályozást, a nagyszámú utaló és általános közvetítő szabályt, a dogmatikai jogrétég beszivárgását a kodifikációba, amelyek következtében a sarkalatosság nem minden esetben és nem minden szabályozandó részletkérdés tekintetében tekinthető kizárólagosnak.
- [214] Függetlenül attól, hogy a sarkalatosságot hogyan értelmezzük – törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre vonatkoztatjuk-e –, álláspontom szerint nem tartható az a következtetés, miszerint egy sarkalatos szabály tartalmához más jogforrás (egyszerű törvény, esetleg rendelet) soha semmit ne tehetne hozzá. Az nem lehet vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti – ezt hordozza a *non derogatur*-elv. Más a helyzet azonban



a kibővítéssel, a sarkalatos szabály alkalmazhatóságát biztosító kiegészítő szabályok megalkotásával. Még az Alaptörvény és törvény viszonyában is megállapítható, hogy önmagában abból, hogy egy kérdést az Alaptörvény szabályoz, nem következik – külön felhatalmazás hiányában sem –, hogy jogszabály ne pontosíthatná ugyanazt a kérdést. [Csak példaként: az Alaptörvény 29. cikke rendelkezik az ügyészségről. A (2) bekezdés *b*) pontja szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség képviseli a közvádat a bírósági eljárásban. Nincs felhatalmazás arra, hogy a közvád képviselőjének módját, terjedelmét, korlátait szabályozza más norma, holott a büntetőeljárásról szóló (egyszerű) törvény ezt teszi. A példa alkalmas a sarkalatos és egyszerű törvény viszonyának megvilágítására is. A 29. cikk (7) bekezdése szerint az ügyészség szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Ezt teljesíti az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény. E sarkalatos törvény mellett azonban az ügyészség működésének „még részletesebb” szabályairól rendelkezik a büntetőeljárás, a polgári perrendtartás, a szabálysértési törvény. Sőt, bizonyos nem az alpműködésre vonatkozó kérdésekben (iratkezelés, tűzvédelem) még rendeletek is.]

[215] A sarkalatosság tehát álláspontom szerint nem zárja ki feltétlenül, hogy a sarkalatos törvénnyel biztosított feladat- és hatáskör egyszerű törvénnyel vagy alacsonyabb szintű jogszabállyal ne lenne bővíthető. Különösen akkor nem, ha a bővítés más, az Alaptörvényben vagy sarkalatos törvényben meghatározott feladat vagy érték biztosításához feltétlenül szükséges. Az ezzel ellentétes következtetés nem pusztán formalista lenne, de figyelmen kívül hagyná a jog célját. Azt, hogy a jog magatartási szabályokból áll, amelyeknek érvényesíthetőkné kell lenniük annak érdekében, hogy az általuk védett tartalom megvalósulhasson. Ezért a határozat indokolása III.3.3. pontjának utolsó mondatából (Indokolás [36]) nem tartom levonhatóknak azt a következtetést, amelyet a következő pontok tartalmaznak.

[216] 5. Nem értek egyet azzal a megállapítással, hogy a Törvény 1. §-a közjogi érvénytelenség miatt alaptörvény-ellenes.

[217] A Törvény 1. §-az Szt. 15. § (5) bekezdéséből hatályon kívül helyezi azt a részt, amely arról szól, hogy „a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerve kezelésébe kell adni” bizonyos állami tulajdonú földeket (védett és védelemre tervezett területek, amelyeknél a szövetkezeti közös használat megszűnt). Ennek helyébe lépne az a rendelkezés, hogy e területek „a Nemzeti Földalapba kerülnek”. Mindeközben az Nfatv. hatályban maradó 21. § (3c) bekezdése szerint „A védett természeti területek természetvédelmi

kezeléséért felelős szerv vagyongazdálkodásába kell adni azt a földrészletet, amelynek állami tulajdonba vételére a védett természeti területek védelmi szintjének helyreállítása vagy természetvédelmi célok megvalósítása érdekében került sor.” Ez utóbbi szabály pedig sarkalatos. Mindkét – a sarkalatos és nem sarkalatos törvény esetben is a vagyongazdálkodásba adásról van szó, csak más a jogosult a törvény, és más a sarkalatos törvény szerint. Ez látszólag valóban ellentmondás, mégpedig olyan, ami alaptörvény-ellenességre utal.

- [218] Ki kellett volna mondani – az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése és a 38. cikk (1) bekezdése értelmezése alapján, tartalmi szempontból –, hogy a konkrét esetben a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv vagyongazdálkodásába adása a sarkalatosság által védett lényegi körülmény. (Ezzel a megoldással a sarkalatosság érdemi, tartalmi eleme átkerült volna a közjogi érvénytelenség vizsgálati körébe, vagyis az indítvány vagyalosságának problémája is megoldódott volna.) Ez a megoldás világos lenne, és azt is kétség kívül jelezné, hogy az Alkotmánybíróság megállapításai csak erre az esetre vonatkoznak, vagyis a sarkalatosság eseti vizsgálata során kimondottak más sarkalatos törvény esetén nem alkalmazhatók maradéktalanul, azok tekintetében ugyanis más körülményeket kell vizsgálni.
- [219] Ezzel együtt a sarkalatos és nem sarkalatos szabályozás közötti ellentmondás csak látszólagos. A védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős azonosítható szervet ugyanis a sarkalatos törvények nem hoznak létre. Arról a Kormány az Alaptörvény 15. cikkében kapott felhatalmazás alapján, eredeti jogalkotó hatáskörében eljárva, rendelettel döntött és dönthet ezután is. A látszólagos ellentmondást tehát a Kormány rendeletalkotással – a természetvédelmi kezeléséért felelős szerv kijelölésének megváltoztatásával vagy más vagyongazdálkodó szervvel való együttműködési kötelezettség kimondásával – fel tudná oldani. Ezt a rendeletet azonban csak a most vizsgált törvény kihirdetését követően alkothatná meg [ennek módja lehetne a Kormr., illetve a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet módosítása is]. Ki nem hirdetett törvényhez azonban nem igazodhat a Kormány.
- [220] Az államigazgatási szerv alakításának, továbbá feladat- és hatáskörük megállapításának jogát sarkalatos törvény tehát ebben az esetben sem vonta el a Kormánytól, legalábbis a határozat nem vezeti le, hogy miért tette volna. Ez pedig arra utal, hogy a vizsgált, ki nem hirdetett törvény mégsem a sarkalatosság lényegét érinti, hiszen az *per definitionem* nem függhet kormányrendeletétől. A határozat indokolásának V.5. pontjában (Indokolás [93 és köv.]) írtakból ezért éppen a rendelkező rész 1. pontjával ellentétes következtetés adódik. Ezt erősíti, hogy a határozat indokolásának érvelése még alacsonyabb

szintű jogforrásra, a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi célú vagyongazdálkodási tevékenységének egységes szakmai alapelvek szerinti ellátásáról szóló 12/2012. (VI. 8.) VM utasításra is támaszkodik.

- [221] Az előzőekre alapozva a vizsgált Törvény tekintetében a sarkalatosság követelményét és következményeit inkább megtartottnak, mintsem megsértettnek látom. A vizsgált törvény nem helyezett hatályon kívül és nem módosított egyetlen sarkalatos szabályt sem. A határozat ebben a tekintetben nem megalapozott, és ennek további következménye, hogy a határozat érvelése valójában felhatalmazást ad a Kormánynak arra, hogy a vizsgált és az Alkotmánybíróság döntése értelmében hatályba nem lépő törvény helyett egymaga szabályozza rendeletben a kérdést.
- [222] 6. Nem értek egyet a természetvédelem tekintetében már elért jogszabályban biztosított védelmi szint megsértésének megállapításával, vagyis a tartalmi alaptörvény-ellenesség kimondásával sem.
- [223] A vizsgált törvény rendelkezései tartalmilag nem ellentétesek az Alaptörvényvel, mert nem csökkentik a természetvédelmi szabályozás már elért védelmi szintjét. A határozatban felhívott Abh. természetvédelmi jogi garanciarendszerének lényege az volt, hogy a természetvédelmi területeknek állami tulajdonba kellett kerülniük és abban kellett maradniuk. Ezt a most vizsgált törvény nem sértené. Minden alapot nélkülöz annak feltételezése, hogy a Kormány által irányított vagy felügyelt egyik államigazgatási szerv nem képes ugyanazt a hatékony védelmet biztosítani a vagyongazdálkodás tekintetében, mint egy másik. Elvileg ugyan lehetséges lett volna arra a következtetésre jutni, hogy a rendelet helyett törvénynek kellene szabályoznia a vagyongazdálkodás részleteit, de az Alaptörvényből közvetlenül ez nem következik, és a határozat sem állít ilyet.
- [224] A határozat összességében azt tekinti az Alaptörvény megsértésének, hogy az Országgyűlés törvényben szabályozott olyan kérdést, aminek szabályozásához elegendő egy kormányrendelet is. Ez a jogforrási hierarchia félreértése.
- [225] 7. Álláspontom szerint nem a vizsgált rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapításával, hanem az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséből és a 38. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény kimondásával lett volna megerősíthető a természetvédelmi szabályozás már elért szintje.
- [226] Az előző érvek alapján ugyanis bármely államigazgatási szerv vagyongazdálkodási jogát, sőt akár a nemzeti park igazgatóságokat is megszüntetheti a Kormány.

Egyszerű jogértelmezéssel is arra a következtetésre lehet jutni, hogy a Nemzeti Földalap vagy bármely más államigazgatási szerv működése során köteles lenne biztosítani ugyanazt a védelmi szintet, mint a nemzeti park igazgatóságok vagy más tulajdonos, illetve vagyongazdálkodó. Ennek megerősítéseként akár alkotmányos követelményként is kimondható lett volna, hogy a Kormány köteles létrehozni olyan államigazgatási szervet, amelynek nevesített feladata a védett területek természetvédelmi kezelése, továbbá hogy ezt a szervet egyetértési jognak kell megilletnie az érintett területek hasznosításával kapcsolatos alapvető döntések meghozatala során.

[227] Az alkotmányos követelmény kimondása mellett a vizsgált törvény hatálybalépésének tartalmi szempontból sem lehetne alkotmányos akadálya, miközben a köztársasági elnök által elérni kívánt cél sem sérülne.

Budapest, 2015. június 1.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: I/1286/2015.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 78. számában.

