

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3046/2024. (II. 23.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 2023. június 30. napjáig hatályos 15/B. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Győri Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 10.K.700.595/2023. számú, földvédelmi jogvitával kapcsolatos peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tfv.) 15/B. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt (az indítvány szerint) semmisítse meg, és alkalmazását zárja ki a Győri Törvényszék előtt folyamatban levő perben, tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a P) cikk (1) bekezdésével, valamint a XX. cikk (1)–(2) bekezdéseivel.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint az alapügy felperese (egy gazdasági társaság) 2018. március 29. napján végleges más célú hasznosítás iránti kérelmet nyújtott be egy 4. minőségi osztályú, rét művelési ágú ingatlan teljes területére vonatkozóan, célkitermelőhely létesítése céljából. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2018. augusztus 7. napján kelt 10265/2/2018. iktatószámú határozatával engedélyezte az ingatlan teljes területének végleges más célú hasznosítását, célkitermelőhely létesítése céljából, és a felperest 47 901 040 forint földvédelmi járulék megfizetésére kötelezte.
- [3] A felperes kérelmére a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2022. január 27. napján kelt 13531/2022. iktatószámú határozatával elfogadta az ingatlanon megvalósult célkitermelőhely újrahasznosítását, az újrahasznosított terület művelési ágát szántó művelési ágban állapította meg, 4., 5., 6. és 7. minőségi osztályban.
- [4] Az alapügy felperese 2022. február 7. napján kérelmet terjesztett elő a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnál, és kérte a korábban általa befizetett földvédelmi járulék 50%-ának visszatérítését, a megvalósult újrahasznosításra tekintettel. A Kormányhivatal az Agrárminisztérium (az alapügy alperese) felhívására utóbb megállapította, hogy az ingatlan művelési ága megváltozott, és feljegyzésben rögzítette a változás előtti és a változás utáni művelési ágat és minőségi osztályokat. Az Agrárminisztérium ezt követően, 2022. július 6. napján kelt, FF/180/3/2022. iktatószámú határozatával elrendelte a felperes kérelmére a célkitermelőhely újrahasznosításával érintett területre számított földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő összeg, 5 680 200 forint megfizetését.
- [5] 1.2. A határozattal szemben az alapügy felperese keresetet terjesztett elő, melyben arra hivatkozott, hogy a határozat sérti a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése T/13139. számú törvényjavaslat indokolása szerinti értelmezését. Álláspontja szerint a törvényjavaslat indokolásából kétséget kizáróan megállapítható, hogy a jogalkotó szándéka

arra irányult, hogy az újrahaznosítás megtörténtét követően a más célú hasznosításért korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfizetése legyen kérelmezhető, a törvényjavaslat vonatkozó részét pedig az Országgyűlés mindennemű módosítás nélkül fogadta el, azaz az indokolás kifejezetten a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdésének szövegéhez készült. Megítélése szerint az Agrárminisztérium értelmezése azt eredményezné, hogy ha valaki az újrahaznosítást követően magasabb minőségi osztályú és aranykorona értékű állapotba állítja vissza a termőföldet, akkor akár még a korábban befizetett földvédelmi járuléknál is nagyobb összeget kaphatna vissza, ami nem lehetett a jogalkotó célja. Az alperes Agrárminisztérium védiratában előadta, hogy a jogszabályi rendelkezéshez fűzött indokolás hibás, a Tfvt. rendelkezésével ellentétes, ilyen esetekben pedig a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (5) bekezdése értelmében az indokolást figyelmen kívül kell hagyni.

- [6] A Győri Törvényszék 2022. október 5. napján kelt 10.K.700.978/2022/8. számú ítéletével az alperes határozatát megsemmisítette, és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte, a megismételt eljárásra vonatkozóan pedig előírta, hogy az alperes a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-a felperes részére történő megfizetéséről rendelkezzen.
- [7] Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria 2023. április 5. napján kelt Kfv.II.37.872/2022/4. számú végzésével a Győri Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, és a Győri Törvényszéket új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. A Kúria megítélése szerint a normaszöveg egyértelmű (Kúria végzése, Indokolás [48]), a Tfvt. normaszövege és a 15/B. §-hoz kapcsolódó indokolás egymással nyilvánvalóan ellentétesek (Kúria végzése, Indokolás [54]–[56]), a Jat. 18. § (5) bekezdése értelmében pedig a jogszabály értelmezésekor figyelmen kívül kell hagyni a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás jogszabálysöveggel ellentétes részét (Kúria végzése, Indokolás [57]). A Kúria a végzése elvi tartalmaként rögzítette, hogy a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése helyes értelmezése az, hogy a végleges más célú hasznosítással érintett terület helyreállítása után, a kérelmező az újrahaznosítás elfogadásáról szóló határozat jogerőre emelkedését követő 60 napon belül előterjesztett kérelme alapján az újrahaznosított terület minőségének megfelelő, a Tfvt. 1. számú melléklet 1. pontja figyelembevételével mellett kiszámított összeg 50%-ának megfizetésére jogosult (Kúria végzése, Indokolás [61]), a Győri Törvényszéknek pedig a megismételt eljárásban ezt a jogértelmezést kell követnie.
- [8] 2. A Győri Törvényszék a Kúria végzése nyomán megismételt eljárásban 2023. július 13. napján kelt, 10.K.700.595/2023/7. számú végzésével az eljárását felfüggesztette, és az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, az alábbiak szerint.
- [9] 2.1. Az indítványozó kifejtette, hogy a Kúria Kfv.II.37.872/2022/4. számú, Bíróági Határozatok Gyűjteményében közzétett, precedensképes határozatától nem térhet el, azaz a Kúria által meghatározott jogértelmezés válik a jogszabályi rendelkezés ténylegesen érvényesülő normatartalmává. Ennek megfelelően, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia, amelynek a Kúria közzétett határozatába foglalt, a bíróságra nézve kötelező értelmezését alaptörvény-ellenesnek tartja, az Abtv. 25. §-a alapján éppúgy az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti, mintha a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezésére és alkalmazására maga az eljáró bíró sem látna lehetőséget. Az indítványozó megítélése szerint jelen esetben a Kúria által választott jogszabály-értelmezés alaptörvény-ellenes, ami végeredményben a fentiek szerint a jogszabály alaptörvény-ellenességét eredményezi, az indítványozó pedig ezért kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [10] 2.2. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria jogértelmezésének kötelező ereje miatt a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, a támadott jogszabályi rendelkezés ugyanis nem biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében rögzített értékek egyikének (nevezetesen a termőföldnek) a védelmét. Azáltal ugyanis, hogy a jogosult a Kúria jogértelmezéséből következően csak az újrahaznosított területre kiszámolt földvédelmi járulék 50%-ának megfizetését kérheti a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-a helyett, legalább olyan minőségi állapotba kellene helyreállítania a termőföldet, hogy az újrahaznosított területre kiszámolt földvédelmi járulék 50%-a elérje a korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-át. Ezzel szemben az indítványozó jogértelmezése (melyet a Kúria a fentiek szerint nem osztott) elfogadása esetén a jogosult érdekeltté válna abban, hogy legalább mező-erdőgazdasági hasznosításra alkalmas állapotba állítsa vissza a termőföldet, még akkor is, ha az nem éri el azt a szintet, mint a használatbavételt megelőzően volt, hiszen bármilyen minőségű helyreállítás esetén a korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-a visszajárna. Az indítványozó álláspontja szerint a kúriai jogértelmezés anyagilag nem motiválja a jogosultakat a minél magasabb szintű helyreállításra, ami végeredményben azt eredményezi, hogy sérül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti, a termőföld jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozó kötelezettség.

- [11] 2.3. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria jogértelmezése, és ezáltal végeredményben a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdéseit is sérti. Az Alaptörvényből, mindenekeelőtt a visszalépés tilalma elve miatt, a természeti értékek megóvása és a lehető legmagasabb szinten történő helyreállítás következik, mely jogalkotói szándékot az indítványozó megítélése szerint a Tfv. 15/B. § (7) bekezdéséhez kapcsolódó jogalkotói indokolás is tükrözi. Az indítványozó megítélése szerint ugyanakkor a Kúria által a Tfv. 15/B. § (7) bekezdésének tulajdonított jogértelmezés (és ezáltal maga a Tfv. támadott rendelkezése is) ezen jogalkotói szándékot írja felül, és a környezetvédelem már elért szintjének csökkenését eredményezi.
- [12] 2.4. Az indítványozó érvelése szerint a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése végezetül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményével is ellentétes, ugyanis álláspontja szerint (szemben a Kúria jogértelmezésével) a Tfv. szövegéből egyaránt levezethető a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának visszafizetése (amelyet a törvény indokolása is rögzít) és az újrahasznosított területre vonatkozóan kiszámolt földvédelmi járulék 50%-ának megfizetése (amelyet pedig a Kúria rögzített a végzésében a döntése elvi tartalmaként, egyben a Tfv. vonatkozó rendelkezése bíróságokra nézve kötelező értelmezéseként).
- [13] 3. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az egyes törvényeknek az agrárminiszter feladatkörét érintő módosításáról szóló 2023. évi XLIV. törvény 59. § b) pontja 2023. július 1. napjától kezdődő hatállyal oly módon módosította (a törvény végső előterjesztői indokolása szerint csupán pontosította) a Tfv. 15/B. § (7) bekezdését, hogy az megerősítette a Kúria Kfv.II.37.872/2022/4. számú végzésében foglalt jogértelmezést. Tekintettel arra, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés keretei között mindig csak az indítványozó előtt folyamatban lévő egyedi ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata kezdeményezhető, a Tfv. 15/B. § (7) bekezdésének 2023. július 1. napjával módosított rendelkezése pedig a bírói kezdeményezésre okot adó peres eljárásban nem tekinthető alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek [az eljáró bíróságnak a felperes kereseti kérelmét a Tfv. 2023. június 30. napjáig hatályos 15/B. § (7) bekezdése alapján kell elbírálnia], ezért az Alkotmánybíróság jelen eljárásának keretei között a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése 2023. június 30. napjáig hatályos rendelkezése alkotmányossági vizsgálatát végezte el.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett 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.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

- [15] 2. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény indítvánnyal érintett, 2023. június 30. napjáig hatályos rendelkezése:

„15/B. § (7) Az újrahasznosítás elfogadásáról szóló határozat alapján, annak jogerőre emelkedését követő 60 napon belül, a jogosult kérheti az újrahasznosított területre az 1. melléklet 1. pontja alapján kiszámított földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő pénzösszeg megfizetését, feltéve, hogy a jogosult a célkitermelőhely létesítéséhez szükséges megelőző földvédelmi eljárásban a végleges más célú hasznosításért megállapított földvédelmi járulékot maradéktalanul megfizette. A határidő elmulasztása jogvesztő, annak elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésének nincs helye. A kérelmet ahhoz az ingatlanügy hatóságához kell benyújtani, amely az újrahasznosítás elfogadásáról szóló első fokú határozatot hozta. A kérelemben meg kell jelölni azt a számlaszámot és az azt vezető pénzügyi intézet megnevezését, ahova átutalással a kérelmező az összeg megfizetését kéri.”

III.

[16] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [17] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek az alábbiak szerint tesz eleget {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.
- [18] A támadott jogszabályi rendelkezés 2023. június 30. napjáig hatályos szövegét az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént. Az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését, és a jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben történő alkalmazása kizárását. A Tfv. indítványozó által támadott, a bírói kezdeményezésre okot adó perben alkalmazandó 15/B. § (7) bekezdése 2023. június 30. napjáig volt hatályos, a jogalkotó utóbb annak éppen a bírói kezdeményezésre okot adó elemét módosította. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság ugyanakkor már hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét is megállapíthatja, ha a jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság azt állapíthatja meg, hogy a vizsgált jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenes volt, mely megállapítás az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti eljárás esetében szükségképpen a jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát is eredményezi [az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezések esetében hasonlóan legutóbb: 12/2023. (VII. 23.) AB határozat]. Ennek megfelelően a Tfv. 15/B. § (7) bekezdésének 2023. július 1. napjával történő módosulása az Alkotmánybíróság eljárásának nem képezi akadályát, az Alkotmánybíróság azonban (figyelemmel a jelen határozat I/3. pontjában foglaltakra is) a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése 2023. június 30. napjáig hatályos szövegváltozata alkotmányossági vizsgálatát végezte el, az indítványozónak ugyanis a bírói kezdeményezésre okot adó perben ezt kell alkalmaznia.
- [19] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében bírói kezdeményezésnek akkor van helye, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság megállapította. A Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozata az alsóbb fokon eljáró bíróságok számára általában is kötelező, jelen esetben pedig a Kúria Kfv.II.37.872/2022/4. számú, egyébként a Bírósági Határozatok Gyűjteményében is közzétett végzésével kifejezetten azt írta elő az indítványozó számára, hogy a Kúria jogértelmezését követve hozza meg a határozatát, mely jogértelmezéstől az indítványozó nem térhetett el. Ilyen esetekben, amikor a folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során alkalmazandó jogszabály bíróságokra kötelező értelmezését a Kúria korábban már meghatározta, a Kúria jogértelmezésének esetleges alaptörvény-ellenességét az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatán keresztül az Alkotmánybíróság az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés alapján vizsgálhatja.
- [20] 3. A célkitermelőhely intézményét a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Aptv.) módosító 2005. évi XII. törvény teremtette meg. Az Aptv. 2005. április 6. napjától hatályos 17/A. §-a értelmében a törvény hatálya alá tartozó gyorsforgalmi utak földművei (töltései) megépítéséhez szükséges ásványi nyersanyag kitermelésére a nyomvonal 10–10 km szélességű környezetében célkitermelőhely létesíthető. A célkitermelőhely létesítését a bányafelügyelet a célkitermelőhely létesítésére, üzemeltetésére és megszüntetésére vonatkozó tervezett tevékenységeket tartalmazó komplex művelési terv jóváhagyásával engedélyezi [Aptv. 17/B. § (1) és (3) bekezdése]. Az Aptv. 17/D. § (4) bekezdése értelmében a célkitermelés befejezésekor az engedélyes köteles a területet a komplex művelési tervnek megfelelően helyreállítani és ezzel a területet az eredeti rendeltetésének megfelelő hasznosításra alkalmassá tenni, vagy a természeti környezetbe illően kialakítani. A Tfv. 15/B. § (5) bekezdése értelmében ha a célkitermelőhely megszüntetése során az engedélyes a területet a tevékenységére vonatkozó határozat előírásainak megfelelően úgy állítja helyre, hogy ennek eredményeként az érintett terület egésze vagy annak egy része újrahasznosításra kerül, a jogosult köteles az újrahasznosítást az ingatlanügyi hatóságnak bejelenteni, a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése értelmében pedig az újrahasznosítás elfogadásáról szóló határozat alapján, annak véglegessé válását követő 60 napon belül a jogosult kérheti egy meghatározott (az Alkotmánybíróság jelen eljárásá-

ban vizsgált, az indítvány szerint vitatott mértékű) összeg megfizetését. Az újrahasznosítási kötelezettség teljesítése érdekében történő helyreállítás ennek megfelelően alapvetően nem a jogosult saját döntésén, hanem a komplex műveleti terven, a célkitermelőhelyre vonatkozó határozat rendelkezésein, illetőleg a vonatkozó törvények (mindenekelőtt az Aptv. és a Tfv.) előírásain alapul.

- [21] 4. A Tfv. célkitermelőhelyekre vonatkozó rendelkezéseit a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2013. évi CLXIX. törvény 17. §-a iktatta be a Tfv. rendelkezései közé, 2013. november 1. napjától kezdődő hatállyal. A Tfv. 2013. november 1. napjától hatályos rendelkezése értelmében a hatóságnak az újrahasznosítás elfogadásáról szóló határozatában rendelkeznie kellett „a végleges más célú hasznosításról szóló jogerős döntésben meghatározott és befizetett földvédelmi járulék összege, valamint az újrahasznosított területre az 1. melléklet 1. pontja alapján kiszámított földvédelmi járulék összege különbözetének a jogosult javára történő visszatérítéséről.” A Tfv. 15/B. § (7) bekezdése ekkor tehát az eredetileg befizetett földvédelmi járulék és az újrahasznosított területre a Tfv. rendelkezéseinek megfelelően kiszámított földvédelmi járulék összegének különbözetét rendelte visszatéríteni. A visszatérítés pontos összegének kiszámításához ennek megfelelően minden esetben meg kellett határozni „az újrahasznosított területre az 1. melléklet 1. pontja alapján kiszámított földvédelmi járulék összegét”, azaz azt az összeget, amely az újrahasznosított terület újrahasznosítás utáni aranykorona-értéke és minőségi osztálya alapulvételével került meghatározásra.
- [22] 5. Az egyes törvényeknek agrár- és környezetügyi tárgyban történő módosításáról szóló 2013. évi CCL. törvény 82. §-a 2014. február 15-i hatállyal módosította a Tfv. 15/B. § (7) bekezdését, a módosítás egyaránt érintette a célkitermelőt az újrahasznosítást követően megillető pénzösszeg igénylésének módját és összegét is. 2014. február 15. napjától kezdődően ezen pénzösszeg megfizetését a hatóság immáron nem hivatalból, hanem a jogosultnak az újrahasznosítás elfogadásáról szóló határozat jogerőre emelkedését követő 60 napon belül előterjesztett kérelmére rendeli el. A Tfv. módosított rendelkezése értelmében a jogosult „az újrahasznosított területre az 1. melléklet 1. pontja alapján kiszámított földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő pénzösszeg megfizetését” kérheti. A módosítás ekként függetlenítette a pénzösszeg meghatározását a jogosult által korábban megfizetett földvédelmi járulék összegétől, és azt kizárólag az újrahasznosított terület újrahasznosítás utáni állapota alapján rendelte kiszámítani. A Tfv. vonatkozó rendelkezését módosító 2013. évi CCL. törvény jogalkotói indokolása szerint a módosítás célja kifejezetten az volt, hogy „a más célú hasznosítás megszüntetése után a tulajdonos érdekelt legyen a cél-kitermelőhely létesítéséhez igénybevett terület újrahasznosításában”. A megváltozott számítási mód kétségtelenül érdekeltté tette a jogosultat az újrahasznosításban a korábban hatályos szabályozáshoz képest: a 2013. november 1. napjától hatályos szabályozás alapján ugyanis minél magasabb minőségi osztályban történt az újrahasznosítás, annál kevesebb volt az eredetileg megfizetett és a termőföld újrahasznosítás utáni állapota alapján kiszámolt összeg különbsége, és ekként a magasabb minőségi osztályban történő helyreállítás valójában éppen azt eredményezte, hogy a jogosult alacsonyabb összegű visszatérítésre tarthatott igényt. Ezzel szemben a 2014. február 15. napjától hatályos szabályozás már csak a termőföld újrahasznosítás utáni állapotát vette figyelembe, és az ezen állapotnak megfelelően kiszámított földvédelmi járulék 50%-ának megfizetését írta elő.
- [23] A 2014. február 15. napjától hatályos jogszabályi rendelkezés indokolása ugyanakkor (ahogyan arra az indítványozó is rámutatott) azt rögzíti, hogy a tulajdonos „a más célú hasznosításért korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfizetését kérelmezheti”. A jogalkotói indokolás ezen fordulata azonban sem a Tfv. 2013. november 1. napjától hatályos, sem pedig a Tfv. 2014. február 15. napjától hatályos rendelkezésének nem felel meg, azoktól kifejezetten eltérő számítási módot rögzít, nevezetesen azt, hogy a célkitermelőhely helyreállítását követően, függetlenül a helyreállított terület nagyságától és minőségi osztályától, a célkitermelőt automatikusan meghatározott mértékű (az eredetileg befizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő) pénzösszeg illeti meg.
- [24] Az Alkotmánybíróság a teljesség kedvéért megjegyzi, hogy a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése 2014. február 15. napját követően (a 2023. július 1. napjától hatályos, az Alkotmánybíróság által jelen eljárás keretei között nem vizsgált jogszabályváltozáson kívül) további két alkalommal [a 2019. évi CX. törvény 58. § (3) bekezdésével és a 2021. évi LX. törvény 60. § 9. pontjával] módosult, a módosítások azonban földvédelmi járulék megfizetésére vonatkozó szabályozás tartalmát nem érintették, ekként az Alkotmánybíróság jelen vizsgálatát tartalmi értelemben nem befolyásolják.
- [25] 6. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a

jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek. A normavilágosság követelményéből fakad, hogy a jogszabály szövegének a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia. Nem felel meg a normatartalommal szemben fennálló követelményeknek az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Akkor is megállapítható a normavilágosság elvének sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető {összefoglaló jelleggel lásd például: 9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}.

- [26] 6.1. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, a jogszabályok céljának megállapítása során pedig elsősorban a jogszabály preambuluma, illetőleg a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Mindez egyfelől azt jelenti, hogy a bíróságok ítélezésének alapját minden esetben a jogszabályok szövege képezi, a jogszabály preambuluma, illetőleg indokolása pedig csak a jogszabályszoveg értelmezéséhez nyújt segítséget. Ezt a kötelezettséget rögzíti egyebek között a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat is, amikor úgy fogalmaz, hogy „[a] bírói függetlenségnek nem korláta, sokkal inkább biztosítéka a törvénynek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia” (Indokolás [23]). Abban az esetben, ha valamely jogszabály szövege többféleképpen értelmezhető, az eljáró bíróságnak az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettsége, hogy a jogszabály szövegét annak céljára tekintettel, a jogszabály preambuluma és indokolása segítségével, azoknak megfelelően, az Alaptörvény 28. cikke által biztosított értelmezési tartomány keretein belül értelmezze. Abban az esetben azonban, amikor valamely jogszabály szövege és indokolása egymással nyilvánvaló ellentétben áll, az eljáró bíróságnak minden esetben a jogszabály szövegét kell ítélezése alapjául elfogadnia, a jogszabály preambuluma és indokolása ugyanis nem adhat okot valamely jogszabály nyilvánvalóan *contra legem* értelmezésére.
- [27] 6.2. A Tfvt. 15/B. § (7) bekezdésének 2014. február 15. napjától hatályos szövege és annak indokolása közötti ellentét jelen esetben nyilvánvaló: a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdésének szövege ugyanis (szemben a törvény indokolásával) nem csupán nem utal a jogosult számára járó földvédelmi járulék összegének meghatározása során a jogosult által korábban megfizetett földvédelmi járulék összegére, hanem azt kifejezetten attól függetlenül rendeli meghatározni. Az indítványozó által megjelölt számítási mód ennek megfelelően nem tekinthető a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdéséből következő értelmezésnek, az legfeljebb akkor lenne a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdéséből levezethető, ha a törvény az újrahasznosított területre az 1. melléklet 1. pontja alapján korábban kiszámított földvédelmi járulék összegére utalna, melyhez képest a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése ráadásul kifejezetten akként rendelkezik, hogy a jogosult a kérelmét az újrahasznosítás elfogadásáról szóló határozat alapján terjesztheti elő, mely határozat egyebek között az újrahasznosítással érintett terület művelési ágát és minőségi ágát határozza meg.
- [28] 6.3. Az előzőekben kifejtettekből következően a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdésének értelmezése normavilágossági kételet az alábbiak szerint nem vet fel. Egyfelől, a Kúria meghatározta a norma bíróságokra kötelező értelmezését, mely már önmagában is szükségképpen és kifejezetten a normavilágosság követelményének maradéktalan érvényesülését célozza. Másfelől, az indítványozó által előadott, a Kúria jogértelmezését egyébként valóban kizáró jogértelmezés alapvetően nem a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdésének a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti értelmezésén, hanem a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdéséhez kapcsolódó, azzal nyilvánvalóan ellentétes jogalkotói indokoláson alapul. Ahogyan azonban arra az Alkotmánybíróság már jelen határozata III/6.1. pontjában utalt, valamely normaszöveg és az ahhoz kapcsolódó indokolás nyilvánvaló ellentéte esetén a jogalkalmazónak minden esetben a jogszabály szövegét kell alapul vennie, a jogszabály preambuluma és indokolása ugyanis nem indokolhatja egy nyilvánvalóan *contra legem* döntés meghozatalát. Ez pedig egyben azt is jelenti, hogy a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdésének két, egymást kizáró értelmezése közötti ellentét jelen esetben valószínűleg látszólagos, az indítványozó által előadott jogértelmezés ugyanis nem a Tfvt. normaszövegén, hanem annak indokolásán alapul.
- [29] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelményét.
- [30] 7. Az indítványozó a Tfvt. 2023. június 30. napjáig hatályos rendelkezésének az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdésébe ütközését is állította. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése a testi és lelki egészséghez való jogról (és nem pedig az egészséges környezethez való jogról) rendelkezik, míg az Alaptörvény XX. cikk (2) beke-

désében nevesített egyes elemek (így a környezet védelmének biztosítása is) az állam Alaptörvényben nevesített intézményvédelmi kötelezettségei közé tartoznak {3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [10]}. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésének utalása a környezet védelmének biztosítására egyfelől azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog, mint az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében önállóan is nevesített Alaptörvényben biztosított jog a testi és lelki egészséggel tartalmilag is szorosan összefügg (a környezet védelmére vonatkozó kötelezettség elmulasztása az egészséges környezethez való jog sérelme mellett a testi és lelki egészséghez való jog sérelmét is megalapozhatja), másfelől azonban a környezet védelmére vonatkozó kötelezettség megsértését az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése keretei között az Alkotmánybíróság csak annyiban vizsgálhatja, amennyiben az a XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghez való jog megvalósulásával összefügg. Az Alkotmánybíróság jelen esetben azt állapította meg, hogy az indítványozó tartalmilag valóban nem a környezet védelmére vonatkozó, az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében a testi és lelki egészség biztosítása érdekében nevesített intézményvédelmi kötelezettség, hanem az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog megsértését állította. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyanakkor az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását (jelen esetben az Alaptörvény XX. cikkének sérelmét állító indítványi elem megalapozatlanságát) eredményezi {az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezéssel összefüggésben lásd például: 3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [31]}.

- [31] 8. Az indítványozó az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének sérelmét is állította, tekintettel arra, hogy megítélése szerint a Kúria által meghatározott jogértelmezés nem ösztönöz a termőföld védelmére, minőségének megőrzésére, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján is az államot és mindenkit terhelő kötelezettség. Azáltal pedig, hogy az indítványozó megítélése szerint az igénybevételt követően csak félig helyreállított, legalacsonyabb minőségű termőterületek maradnak az országban, végeredményben az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből [és a XXI. cikk (1) bekezdéséből] fakadó visszalépés tilalmának elve is sérül.
- [32] Ahogyan arra az Alkotmánybíróság korábban, jelen határozat III/3. pontjában (Indokolás [20] és köv.) már utalt, a célkitermelőhelyek újrahasznosításának kötelezettsége nem a célkitermelő önkéntes döntésén, hanem a komplex művelési terven, a célkitermelőhely megszüntetése esetére irányadó szabályok alapján kiadott határozat rendelkezésein, illetőleg a vonatkozó jogszabályok (mindenekelőtt az Aptv. és a Tftv.) előírásain alapul, a célkitermelő csupán abban a kérdésben rendelkezik döntési szabadsággal, hogy a jóváhagyott komplex művelési terv keretei között milyen minőségi osztályban állítja helyre az érintett területet úgy, hogy az az eredeti rendeltetésének megfelelő hasznosításra egyébként alkalmas legyen, vagy a természeti környezetbe illeszkedjen, az újrahasznosítás elfogadásáról pedig minden esetben az ingatlanügyi hatóság dönt [Tftv. 15/B. § (5) és (7) bekezdése].
- [33] Mindez egyben azt is jelenti, hogy az újrahasznosítás, illetőleg az eredeti rendeltetésnek megfelelő hasznosításra alkalmassá tétel kötelezettségét nem a Tftv. 15/B. § (7) bekezdése írja elő a jogosultak számára, a rendelkezés csupán pénzügyi eszközökkel ösztönzi az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettség (jelen esetben a termőföld, mint a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrás védelme, fenntartása, illetőleg a jövő nemzedékek számára történő megőrzése) mind magasabb színvonalú teljesítését. Egy olyan jogszabályi rendelkezés, amely az Alaptörvényben foglalt valamely kötelezettség teljesítését célozza, annak megvalósítását mozdítja elő, fogalmilag nem lehet alaptörvény-ellenes pusztán azért, mert az adott kötelezettség teljesítésének előmozdítása más, adott esetben a jogszabályban foglaltaknál alkalmasabb módon is elérhető. Több, az Alaptörvénynek egyaránt megfelelő, az Alaptörvény érvényesülését maradéktalanul biztosító jogalkotási eszköz (jelen esetben pénzügyi ösztönző) közötti választás lehetősége ugyanis nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó alkotmányjogi, hanem a jogalkotó hatáskörébe tartozó célszerűségi kérdés, az Alkotmánybíróság csupán azt kérheti ilyen esetekben számon, hogy a választott jogalkotási megoldás valóban biztosítja-e az Alaptörvényben foglalt rendelkezések maradéktalan érvényesülését.
- [34] Az Alkotmánybíróság e körben azt is megjegyzi, hogy a Tftv. 15/B. § (7) bekezdésének indítványozó által meghatározott értelmezése az indítványozó állításával ellentétben valójában nem segíti elő a minél nagyobb területen minél magasabb minőségi osztálynak megfelelő újrahasznosítást, és ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének mind hatékonyabb érvényesítését, hiszen ez az értelmezés, bár az alapügy felperese számára jelen esetben kedvező lenne, valójában teljes mértékben figyelmen kívül hagyja azt, hogy a jogosult mekkora területen és milyen minőségi osztályban valósította meg az újrahasznosítást, ekként valójában csak arra ösztönzi a célkitermelőket, hogy egy olyan minimális mértékű helyreállítást végezzenek, amely már éppen elegendő lehet ahhoz, hogy az ingatlanügyi hatóság az újrahasznosítást elfogadja, és ezáltal a jogosult a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő fix összeget a lehető legkisebb ráfordítással visszakapja.

- [35] Az Alkotmánybíróság azt sem hagyhatta továbbá figyelmen kívül, hogy a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenessé nyilvánítása tartalmilag semmilyen formában nem érintené a célkitermelők újrahasznosítási kötelezettségét, csupán azt eredményezné, hogy a célkitermelők jogszabályi kötelezettségeinek teljesítéséhez semminemű pénzügyi ösztönző nem kapcsolódna, azaz a bírói kezdeményezésre okot adó ügyben a felperes semminemű megtérítésre nem tarthatna igényt. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítása helyett pedig akkor élhet az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelmény eszközeivel, ha a jogszabály Kúria által biztosított értelmezése alaptörvény-ellenes volna, és egyébként a jogszabálynak lenne olyan lehetséges egyéb értelmezése, mely az Alaptörvénnyel összhangban áll. Jelen esetben azonban a fentiek szerint a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdésének Kúria által a bíróságokra kötelezően rögzített jogértelmezése nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek, így pedig az alkotmányos követelmény alkalmazásának fogalmilag sem lehet helye.
- [36] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével sem ellentétes.
- [37] 9. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Tfvt. 2023. június 30. napjáig hatályos 15/B. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2024. február 6.

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1668/2023.

