

A Győri Törvényszék a dr. Szabó Ákos Péter ügyvéd () által képviselt felperesnek a Kelemen, Mészáros, Sándor és Társai Ügyvédi Iroda () ügyintéző: dr. Sándor István ügyvéd) által képviselt Agrárminisztérium (1055 Budapest, Kossuth tér 11.) alperes ellen földvédelmi jogvitával kapcsolatos perében meghozta a következő

v é g z é s t:

I.

A törvényszék kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását és annak eredményeként:

- a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 15/B. § (7) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését;
- a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 15/B. § (7) bekezdése alkalmazásának kizárását a Győri Törvényszék előtt 10.K.700.595/2023. szám alatt folyamatban lévő perben.

II.

A törvényszék a peres eljárást felfüggeszti.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

I n d o k o l á s:

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: III / 0 1 6 6 8 - 0 / 2023		
Érkezett: 2023 JÚL 27.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 1	Kezelőiroda: <i>lu</i>

I. A) A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tényállása:

A felperes 2018. március 29. napján végleges más célú hasznosítás iránti kérelmet nyújtott be, amelyben a helyrajzi számú, rét művelési ágú ingatlan teljes területére vonatkozóan kérte a más célú hasznosítás engedélyezését az M85 jelű gyorsforgalmi út beruházásának alapanyag ellátásához szükséges célkitermelőhely létesítése céljából.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a 2018. augusztus 7. napján kelt 10265/2/2018. iktatószámú határozatával engedélyezte a felperes részére a helyrajzi számú, 4. minőségi osztályú, rét művelési ágú ingatlan teljes területének végleges más célú hasznosítását célkitermelőhely létesítése céljából. Egyúttal a felperest 47.901.040.- Ft földvédelmi járulék megfizetésére is kötelezte.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a 2022. január 27. napján kelt 13531/2022. iktatószámú határozatával a felperes kérelmére elfogadta a helyrajzi számú, rét művelési ágú, 4. minőségi osztályú termőföld területen megvalósult célkitermelőhely újrahasznosítását. Az újrahasznosított terület művelési ágát szántó művelési ágban állapította meg, 4., 5., 6., és 7. minőségi osztályban.

A felperes ezt követően, 2022. február 7. napján kérelmet terjesztett elő a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnál, s kérte a befizetett földvédelmi járulék 50%-ának visszatérítését.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2022. február 18. napján kelt 12028/2022. iktatószámú iratával a felperes kérelmét felterjesztette az alpereshez.

Az alperes a 2022. május 9. napján kelt átiratában közölte a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatallal, hogy az újrahasznosított terület művelési ága és minőségi osztálya tekintetében ellentmondás van a felterjesztés mellékleteként csatolt iratokban foglaltak és a közhiteles ingatlan-nyilvántartás adatai között. Az ingatlan művelési ágankénti és minőségi osztályonkénti aranykorona értéke pedig sem az újrahasznosítást elfogadó határozat, sem a tulajdoni lap adatai alapján nem állapítható meg. Az érdemi döntés meghozatalához szükséges adatok tehát hiányoznak. A fentiekre tekintettel az alperes kérte az újrahasznosítás tárgyában hozott határozat felülvizsgálatát és a fenti adatokkal történő kiegészítését.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a 2022. június 3. napján kelt 13731/2022. iktatószámú feljegyzésében rögzítette, hogy helyszínelés, minősítés során megállapítást nyert, hogy a [REDACTED] helyrajzi számú ingatlan művelési ága megváltozott. A feljegyzésében rögzítette a változás előtti és a változás utáni művelési ágat és minőségi osztályokat.

Az iratok ismételt felterjesztését követően az alperes a 2022. július 6. napján kelt FF/180/3/2022. iktatószámú határozatával elrendelte a felperes kérelmére az általa végrehajtott és az ingatlanügyi hatóság által elfogadott célkitermelőhely újrahasznosításával érintett területre számított földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő összeg, 5.680.200.- Ft megfizetését. Határozatának indoklásában hivatkozott a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (Tfvt.) 15/B. § (7) bekezdésére, 26. § (5), (10) és (12) bekezdésére és rögzítette az újrahasznosított területre a Tfvt. 1. melléklet 1. pontja alapján kiszámított földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő összeget.

A felperes keresetlevelében hivatkozott a Tfvt. 2021. június 5. napján módosított, jelenleg hatályos 15/B. §-ának (7) bekezdésére és az ahhoz fűzött T/13139. számú törvényjavaslat indoklására. A törvényjavaslat előterjesztésének eleve az volt az egyértelmű szándéka, hogy az újrahasznosítás megtörténtét követően a más célú hasznosításért korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfizetése legyen kérelmezhető. A törvényjavaslat az előterjesztés alapján, változtatás nélkül került elfogadásra. Megállapítható tehát, hogy mind az előterjesztő, mind a jogalkotó szándéka egyértelműen a korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ának visszafizetésére irányult, a jogszabályszöveg azóta sem változott érdemben, tehát ez az értelmezés ma is helytálló. A jogalkotói szándék egyértelműen logikus is, hiszen az ezzel ellentétes értelmezés ahhoz vezethetne, hogyha valaki az újrahasznosítás megtörténtét követően magasabb minőségi osztályú és aranykorona értékű állapotba állítaná vissza az adott földet, akkor még nagyobb összeget is vissza kellene kapnia, mint amit eredetileg befizetett. A jogalkotót nyilvánvalóan nem vezethette olyan szándék, hogy az újrahasznosítás utáni minőséget és aranykorona értéket kelljen figyelembe venni. Ráadásul a fenti törvényjavaslat indoklásából idézett szövegrészből szó szerint is kitűnik, hogy „a korábban befizetett” földvédelmi járulék visszafizetési lehetőségével kívánta motiválni az előterjesztésre jogalkotó földtulajdonosokat.

Az alperes védiratában előadta, hogy a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése nem a megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának visszafizetéséről, hanem az újrahasznosítással érintett területre – az újrahasznosított termőföld jellemzői alapján – kiszámított földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő pénzösszeg megfizetéséről rendelkezik. Ebben a tekintetben fontos kiemelni, hogy a Tfvt. nem az eredetileg befizetett földvédelmi járulék 50%-át rendeli visszafizetni. A megfizetendő összeg attól függ, hogy a jogosult az újrahasznosítás során milyen mértékben és minőségben állította helyre a korábban igénybe vett termőföldet. A jogszabályi rendelkezéshez fűzött indoklásban tévesen szerepel az, hogy a korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfizetését kérelmezheti a jogosult. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

(Jat.) 18. § (4) – (5) bekezdései a normaszöveg elsőbbségét juttatják kifejezésre. Idézve a Tfvt. 2013. november 1. és 2014. február 14. napja között hatályos 15/B. § (7) bekezdésében foglaltakat és az ehhez fűzött törvényjavaslati indokolást előadta, hogy a jogpolitikai cél változatlanul fennállt akkor is, amikor a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése 2014. február 15-ével módosult. Fontos kiemelni, hogy a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése 2014. február 15-től nem a járulék visszatérítéséről, hanem az újrahasznosított területre számított földvédelmi járulék 50%-ának megfizetéséről rendelkezik. Abban az esetben, ha a korábban befizetett járulékösszegeből kellene kiindulni, akkor a jogszabály visszafizetéséről, és nem megfizetésről rendelkezne.

A Győri Törvényszék a 2022. október 5. napján kelt 10.K.700.978/2022/8. számú ítéletével az alperes FF/180/3/2022. iktatószámú határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárásra vonatkozóan előírta, hogy az alperesnek a törvényszék jogértelmezésével összhangban a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50 %-ának felperes részére történő megfizetéséről kell rendelkeznie.

Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljárta Kúria a 2023. április 5. napján kelt Kfv.II.37.872/2022/4. számú végzésével a Győri Törvényszék 10.K.700.978/2022/8. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és a bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. A megismételt bírósági eljárásban a törvényszéknek a Kúria jogértelmezése figyelembevételével kell döntenie.

I. B) A perben alkalmazandó jogszabályok:

A Tfvt. 2022. július 6. napján hatályos 15/B. § (7) bekezdése:

„Az újrahasznosítás elfogadásáról szóló határozat alapján, annak véglegessé válását követő 60 napon belül, a jogosult kérheti az újrahasznosított területre az 1. melléklet 1. pontja alapján kiszámított földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő pénzüsszeg megfizetését, feltéve, hogy a jogosult a cél-kitermelőhely létesítéséhez szükséges megelőző földvédelmi eljárásban a végleges más célú hasznosításért megállapított földvédelmi járulékot maradéktalanul megfizette.”

I. C) A bíróság eljárás-kezdeményezési jogosultsága:

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

A törvényszéknek az alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést, illetve kúriai jogszabály-értelmezést kellene alkalmaznia, amely alaptörvény-ellenes.

I. D) Az alkalmazandó jogszabály Alaptörvénybe ütközése:

I. D) 1. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény következő rendelkezéseit sérti:

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése:

„Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Alaptörvény P). cikk (1) bekezdése:

„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.”

Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése:

„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése:

„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”.

I.D) 2. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközése az alábbiakban foglalható össze:

A Tfv. 15/B. § (7) bekezdése kúriai értelmezése (illetve annak elfogadása esetén a jogszabályi rendelkezés) nem biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében foglalt termőföld védelmére vonatkozó követelményt tekintettel arra, hogy az igénybe vevők nem lesznek érdekeltek abban, hogy az igénybevételt követően a teljes területet minél magasabb minőségi osztályban állítsák helyre. A jogértelmezés (illetve a jogszabályi rendelkezés) következtében az országban félig helyreállított, legalacsonyabb minőségi osztályú termőföld-torzók maradnak, amely befolyással van az egészséges környezethez való jogra is, a jogértelmezés (illetve a jogszabály) a minőség megőrzésének követelményébe és a visszalépés tilalmába is ütközik. A fentiekben túlmenően sérül a normavilágosság követelménye is, mivel a törvény szövege a földvédelmi járulék 50 %-a vonatkozásában a bázist illetően nem egyértelmű, a kúriai jogértelmezés ellentétes a jogalkotói indokolással.

I.D) 3. Az Alaptörvénybe ütközés részletes kifejtése:

A Kúria alaptörvény-ellenes jogszabályértelmezése és az Alkotmánybíróság eljárása

A 3353/2021. (VII. 28.) AB határozat indokolásának 23-24. margópontjai alapján a Kp. 2020. április 1-től hatályos szabályai szerint, ha törvény lehetővé teszi a fellebbezést, az elsőfokú ítélet ellen fellebbezéssel lehet élni jogszabálysértésre, illetve a Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással; a Kúria mint másodfokú bíróság [Kp. 7. § (2) bekezdés b) pont] az elsőfokú bíróság ítéletét ezen az alapon is megváltoztathatja [Kp. 99. § (1) bekezdés, 109. § (2) bekezdés]. Ha a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria közzétett határozatától, jogegységi eljárásnak van helye [Kp. 107. § (8) bekezdés, Bszi. 32. § (1) bekezdés b) pont]. Szintén jogszabálysértésre, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással terjeszthető elő felülvizsgálati kérelem a jogerős ítélet, továbbá a keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen [Kp. 115. § (1) bekezdés]. A Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltéréssel összefüggésben jogegységi panasznak van helye a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényben foglaltak szerint a Kúria meghatározott döntéseivel szemben is [Kp. 115. § (3) bekezdés]. Ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltér, a Kúria a jogerős határozatot [a)] egészben vagy

részben hatályon kívül helyezi, és szükség esetén az ügyben eljáró bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja, [b)] úgy változtatja meg, hogy a megtámadott közigazgatási cselekményt megsemmisíti, és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezi [Kp. 121. § (1) bekezdés]. A fentiek alapján a Kp. hatályos szabályozása kifejezetten jogorvoslati lehetőséget biztosít a peres feleknek arra az esetre, ha az elsőfokú döntés, a jogerős döntés vagy akár a Kúria döntése jogkérdésben eltérne a Kúria közzétett határozatától. Ennek következtében valamely jogszabályi rendelkezéshez kapcsolódó bírói joggyakorlatnak egységesen a rendelkezésnek a Kúria közzétett határozatába foglalt értelmezéséhez kell igazodnia, ez az értelmezés válik a jogszabályi rendelkezés ténylegesen érvényesülő normatartalmává. Ha tehát a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia, amelynek a Kúria közzétett határozatába foglalt - általa követendő - 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.

A fentiekre tekintettel a törvényszék arra hivatkozással is kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását, hogy a Kúria közzétett határozatába foglalt – általa követendő – értelmezését alaptörvény-ellenesnek tartja. A jelen esetben márpedig pontosan erről a helyzetről van szó. Másrészről a törvényszék alkotmányos követelmény előírását nem kezdeményezheti, pedig jelen esetben a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése alaptörvény-konform értelmezésével kapcsolatban látja szükségesnek alkotmányos követelmény előírását. Így a norma megsemmisítésének kezdeményezésével kíván a 3353/2021. (VII. 28.) AB határozatban foglaltakhoz hasonló eredményt elérni.

A Kúria a Kfv.II.37.872/2022/4. számú végzésével a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése kapcsán olyan jogértelmezést fogadott el, miszerint az újrahasznosítás elfogadásáról szóló határozat véglegessé válása után meg kell határozni a Tfv. 1. számú melléklet 1. pontja figyelembevételével azt a pénzösszeget, amely az arra jogosultnak jár. Erre utal a normaszövegben szereplő megfizetés kifejezés használata, ha ugyanis a korábban befizetett járulékösszegből kellene kiindulni, akkor a normaszöveg visszafizetésről és nem megfizetésről rendelkezne. A Kúria álláspontja szerint a jogalkotói indokolás egyértelműen ellentétben áll a normaszöveggel.

A Kúria jogértelmezésével szemben az elsőfokú bíróság az alábbi jogértelmezést fogadta el.

A nyelvtani értelmezés szerint a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése az 1. melléklet 1. pontja alapján kiszámított földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő pénzösszeg megfizetéséről szól. Az 1. melléklet 1. pontja a földvédelmi járulék mértékének meghatározását rögzíti. E jogalkotói megfogalmazás a korábban meghatározásra került földvédelmi járulékra utal. A jogalkotó a fenti összeg megfizetésének feltételül azt írta elő, hogy a földvédelmi járulékot a jogosult maradéktalanul megfizette. Amennyiben tehát a jogosult nem teljes mértékben fizette meg a földvédelmi járulékot, úgy nincs helye annak 50%-a szerinti összeg megfizetésének. Az újrahasznosított területre vonatkozó kitétel a törvényszék szerint arra utalhat, amennyiben a jogosult nem a teljes területre vonatkozóan teljesítette az újrahasznosítási kötelezettségét, akkor nem a korábban teljes összegben befizetett földvédelmi járulék 50%-ára tarthat igényt, hanem az újrahasznosított területtel arányos korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ára. A jogszabályi rendelkezés nyelvtani értelmezése alapján tehát a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő összeg visszatérítésére jogosult a felperes.

A Tfv. 15/B. § (7) bekezdéséhez fűzött jogalkotói indokolás szerint annak érdekében, hogy a más célú hasznosítás megszüntetése után a tulajdonos érdekelt legyen a célkitermelőhely létesítéséhez igénybe vett terület újrahasznosításában, a más célú hasznosításért korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfizetését kérelmezheti. Ez elősegíti, hogy az

igénybe vett terület minél nagyobb részén megtörténjen az újrahasznosítás, amely nemzetgazdasági érdek. A törvényjavaslat indokolása tehát szintén a korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfizetése kérelmezéséről rendelkezik.

A Tfv. 2013. november 1. és 2014. február 14. napja között hatályban lévő 15/B. § (7) bekezdése akként rendelkezett, hogy az újrahasznosítás elfogadásáról szóló határozatban rendelkezni kell 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 fenti jogszabályi rendelkezéshez fűzött törvényjavaslati indokolás szerint a szabályozás érdekelté teszi az engedély jogosultját, a tájrendezés minél jobb minőségben való elvégzésében, mivel az ingatlanügyi hatóság a végleges más célú hasznosításért befizetett földvédelmi járulék összege, valamint az újrahasznosított területre kiszámított földvédelmi járulék összege különbözetének a jogosult javára történő visszatérítéséről – kérelemre – intézkedik. A fentiek alapján a Tfv. 2013. november 1. és 2014. február 14. napja között hatályban volt 15/B. § (7) bekezdése egyértelmű volt abból a szempontból, hogy a korábban befizetett földvédelmi járulék összege, valamint az újrahasznosított területre kiszámított földvédelmi járulék összege különbözetének visszatérítéséről rendelkezett. Ezzel állt összhangban a jogszabályi rendelkezéshez fűzött törvényjavaslati indokolás szövege is.

A fentiek alapján az állapítható meg, hogy a korábban hatályban lévő Tfv. 15/B. § (7) bekezdése és annak törvényjavaslati indokolása is összhangban állt egymással, és ez állapítható meg a jelenleg hatályos 15/B. § (7) bekezdése és a hozzá fűzött törvényjavaslati indokolás vonatkozásában is. Mivel a jogszabályi rendelkezés szövege változott, ehhez igazodott a törvényjavaslati indokolás szövegének változása is. Egyértelmű a jogalkotói szándék a változás kapcsán tekintettel arra, hogy a korábbi jogszabályi rendelkezés a földvédelmi járulék megfizetése kapcsán teljesen eltérő számítási módszert alkalmazott, mint a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezés. Ebben a tekintetben irreleváns az, hogy a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése megfizetésről, vagy visszafizetésről rendelkezik tekintettel arra, hogy a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő pénzüsszeg megfizetése és a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő pénzüsszeg visszafizetése között értelmezésbeli különbség nincs.

A törvényjavaslati indokolás kiemeli, hogy a tulajdonost érdekeltté kell tenni a célkitermelőhely létesítéséhez igénybe vett terület újrahasznosításában. Ez a megfogalmazás nem egyenlő azzal, hogy jobb minőségben kell helyreállítani az igénybe vett területet. A jogalkotói indokolás és a jogszabályi rendelkezés lényege is az, hogy az igénybe vett terület helyre legyen állítva. Ezt a helyreállítási tevékenységet „jutalmazza” az állam is a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő pénzüsszeg megfizetésével. A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezés jobban motiválja a helyreállításban az igénybe vevőt, mint a korábbi jogszabályi rendelkezés az alábbiak szerint. A Tfv. 2013. november 1. és 2014. február 14. napja között hatályos 15/B. § (7) bekezdése kizárólag abban az esetben rendelkezett az igénybe vevő részére pénzüsszeg visszafizetéséről, amennyiben az újrahasznosított területre kiszámított földvédelmi járulék összege meghaladja a korábban megfizetett földvédelmi járulék összegét. Az igénybe vevőnek tehát nem egyszerűen csak helyre kellett állítania az eredeti állapotába az igénybe vett területet, hanem törekednie kellett arra, hogy minél jobb minőségi osztályú területbe állítsa helyre. Ez pedig nyilvánvalóan költségekkel jár. Így tehát az igénybe vevő nem volt abban érdekelt, hogy akár jelentős költségek árán is az eredetileg meglévő minőségi osztály helyett magasabb minőségi osztályba állítsa helyre az igénybe vett területet, mivel nem biztos, hogy a befektetett költségeit a korábban megfizetett földvédelmi járulék és az újrahasznosított területre kiszámított földvédelmi járulék összege közötti különbözet fedezte volna.

A fentiek tekintetében okozott jelentős változást a Tfv. alperesi határozat meghozatalakor

hatályos 15/B. § (7) bekezdése, hiszen így a tulajdonosok már valóban érdekeltek az igénybe vett terület újrahasznosításában tekintettel arra, hogy akkor is megkapják a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő összeget, ha ugyanolyan minőségi osztályba állítják helyre a területet, mint amelyben az igénybevételt megelőzően volt. Az pedig egyértelmű, hogy a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál az olyan jogszabályi rendelkezés, amely motiválttá teszi az igénybe vevőket abban, hogy a bányászati tevékenység elvégzését követően mező-, erdőgazdasági művelésre alkalmas területté állítsák helyre a területet. Ezzel korrelál a törvényjavaslat indokolásának azon mondata, hogy a jogszabályi rendelkezés elősegíti, hogy az igénybe vett terület minél nagyobb részén megtörténjen az újrahasznosítás, amely nemzetgazdasági érdek. Az újrahasznosítás, mint nemzetgazdasági érdek pedig jobban elérhető azzal, hogy az igénybe vevőket jobban motiválják az újrahasznosítás elvégzésére, s a Tfv. jelenleg hatályos 15/B. § (7) bekezdése ezt a megfelelő motivációt jelenti a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfelelő összeg megfizetése révén.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének megfelelő jogértelmezés

Az Alaptörvény P) cikkébe foglalt, termőföld védelmével kapcsolatos kötelezettség nem csak az állam kötelezettsége, hanem mindenkié.

Az Alkotmánybíróság a Tfv. rendelkezéseivel kapcsolatban nem vizsgálta még a P) cikk (1) bekezdésének való megfelelést, viszont több határozatában foglalkozott a fenti cikk értelmezésével.

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára (25. pont). Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor önálló, az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények is levezethetők. A P) cikk (1) bekezdése mintegy hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket. Eszerint ugyanis a magyar állampolgárok és a magyar állam azt vállalja, hogy az állam intézményrendszere a jövő nemzedékek számára is biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében nem taxatív módon rögzített értékek védelmét. Mindez a nemzetközi jogban létező „emberiség közös ügyéhez” képest konkretizált kötelezettségvállalásnak tekinthető (31. pont). E sajátos örökségkoncepció folytán, a visszalépés tilalmából következően a P) cikkben foglalt állami kötelezettségeket kiüresítené, ha az állam védelmi kötelezettségét a jövő nemzedékek örökségének állapotára való tekintet nélkül – akár a természeti erőforrások leromlott állapotban való „átadásával” is – teljesíthetné. Az Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben (32. pont). Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökölt természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit (33. pont).

A 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat alapján amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, addig az Alaptörvény nevesítve a termőföldet és a biológiai sokféleséget olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ebből következően immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. A visszalépés tilalmának (*non-derogation*), mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének egyaránt vonatkoznia kell a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra (27-28. pont).

A 14/2020. (VII. 6.) AB határozat szerint Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a *public trust* környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt (22. pont).

A fenti AB határozatokból azt a megállapítást lehet kiolvasni, hogy az állam a jövő nemzedékek számára is biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében rögzített értékek (így a termőföld) védelmét. A termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. Az államnak a termőföld, mint természeti kincs kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Tfv. 15/B. § (7) bekezdésének Kúria általi értelmezése azt a következményt vonja maga után, hogy a fenti követelmények nem teljesülnek az alábbiak szerint. Amennyiben ugyanis a jogosult (így a felperes) az újrahasznosított területre kiszámolt földvédelmi járulék 50 %-ának megfizetését kérhetné a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50 %-ának megfizetése helyett, akkor a felperesnek legalább olyan minőségi állapotba kellene helyreállítania a termőföldet, amely esetében az újrahasznosított területre kiszámolt földvédelmi járulék 50 %-a legalább elérné, illetve meghaladná a korábban befizetett földvédelmi járulék 50 %-át. A törvényszék szerinti jogértelmezés esetén azonban a jogosult érdekeltté válik 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 esetében a korábban befizetett földvédelmi járulék 50 %-a visszajárna. A kúriai jogértelmezés elfogadása esetében azonban a jogosult nem lesz motivált abban, hogy legalább olyan minőségi szintre állítsa helyre a termőföldet, mint amilyenben az volt, hiszen ez jelentős költséggel jár, amelyet nem, vagy kis részben fedez az újrahasznosított területre kiszámolt földvédelmi járulék 50 %-a. Így a jogosultak nem fogják a használt területet megfelelő színvonalon újrahasznosítani tekintettel arra, hogy a kúriai jogértelmezés anyagilag nem teszi őket motiválttá ezen

tevékenység elvégzésére. Ez a felperes per során tett nyilatkozatából egyébként egyértelműen kiderül.

A Tfv. 15/B. § (7) bekezdéséhez fűzött jogalkotói indokolás alapján is az volt a célja a törvényalkotónak a szabályozással, hogy a más célú hasznosítás megszüntetése után a tulajdonos érdekelt legyen a célkitermelőhely létesítéséhez igénybe vett terület újrahhasznosításában, a más célú hasznosításért korábban befizetett földvédelmi járulék 50%-ának megfizetése ellenében.

A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A kúriai jogértelmezés eredményeképpen a más célú hasznosítást követően a jogosult az újrahhasznosítás minél magasabb színvonalon történő elvégzése érdekében nem fog lépéseket tenni, mivel anyagi szempontból nincs erre motiválva. Valószínűleg a Tfv. 6. § (1) bekezdése alapján a terület felére vonatkozóan teljesíti, a legalacsonyabb minőségi osztályban a mező-és erdőgazdasági művelésre alkalmassá tételi kötelezettségét, hiszen ez az a minimum követelmény, amelyet a Tfv. előír számára. A kúriai jogértelmezés eredményeképpen tehát az igénybevételt követően csak félig helyreállított, legalacsonyabb minőségű termőterületek maradnak az országban, ahelyett, hogy a teljes terület helyreállítása megtörténne, magasabb minőségi osztályban, de legalább olyan minőségi osztályban, amelyben az igénybevételt megelőzően volt.

A jelen per alapjául szolgáló eljárás keretében is látható, hogy az igénybevétel előtt 4. minőségi osztályba tartozó területet a felperes az újrahhasznosítás keretében 4., 5., 6. és 7. minőségi osztályú szántókká állította helyre, s az alperesi jogértelmezés alapján ezért a korábban befizetett földvédelmi járulék 11,85 %-át kapta vissza. Amennyiben a felperes tisztában lett volna előzetesen az alperesi jogértelmezéssel, az érintett ingatlan felét, a legalacsonyabb minőségi osztályú szántó területté állította volna helyre, hiszen a legalacsonyabb minőségi osztálynál magasabb minőségi osztálynak megfelelő helyreállítás nyilvánvalóan nagyobb költséggel jár, amelyet nem fedez az alperesi jogértelmezés szerint megállapított földvédelmi járulék összege. Amennyiben azonban a törvényszék jogértelmezését fogadjuk el, akkor egészen addig, amíg a korábban megfizetett földvédelmi járulék összegének 50 %-a is jelentősen meghaladja a helyreállítással járó költségeket, a felperes motivált lesz abban, hogy legalább olyan minőségi osztályú szántókká állítsa helyre az igénybe vett területeket, mint amilyenekben az igénybevétel előtt voltak.

A fenti jogszabály-értelmezés tehát a termőföld védelmére, minőségének megőrzésére vonatkozó, P) cikk (1) bekezdésében megtestesülő követelménynek nem felel meg.

Amennyiben az Alkotmánybíróság osztja a Kúria jogértelmezését, úgy a fenti érvelés irányadó a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességére vonatkozó indokolás körében is.

Az Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bekezdésének megfelelő jogértelmezés

Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy az 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.

A 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában rögzítette, hogy „[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 1997, 134, 140.). A visszalépés tilalmának (*non-derogation*) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. A szabályozással kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy „[e] jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (ABH 1997, 133, 138.). Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ezt a kötelezettséget még egyértelműbbé teszi és közvetlenül alaptörvényi szintre emeli, amikor rögzíti, hogy a természeti erőforrások „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége” (27. pont).

Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti. A környezetvédelem már elért szintjének, mint egésznek a csökkentésére kizárólag akkor nyílhat az Alaptörvénnyel összeegyeztethető lehetőség a 3068/2013. (III. 14.) AB határozat és a 28/1994. (V. 20.) AB határozat szerint, ha az megfelel az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek {3011/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [10]} (28. pont).

Egy célkitermelőhelyen végzett tevékenység befejezését követően egy félig, a legalacsonyabb minőségi osztályban helyreállított terület a természet, a környezet védelme szempontjából sokkal alacsonyabb szintet jelent, mint egy teljes területet érintő, magasabb minőségi osztályban történő helyreállítás. A jogalkotói szándék is a védelmi szint növelésére, és nem a csökkentésére irányult, amikor a korábbi szabályozással szemben anyagilag jobban kívánta motiválni a jogosultat a helyreállítás minél teljeskörűbb és magasabb minőségi szintű végrehajtásában. Ezt a jogalkotói szándékot azonban negligálta a kúriai jogértelmezés.

Amennyiben az Alkotmánybíróság osztja a Kúria jogértelmezését, úgy a fenti érvelés irányadó a Tfv. 15/B. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességére vonatkozó indokolás körében is.

A normavilágosság követelménye sérülése

A normavilágossággal kapcsolatos gyakorlatát az Alkotmánybíróság legutóbb a 3134/2023. (III. 27.) AB határozatában foglalta össze az alábbiak szerint. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek {34/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [116], [120]}« {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]}. A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. 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« {42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301, legutóbb pl. 31/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében megállapítható továbbá

a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogbiztonság meglétének vagy hiányának vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is (125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137). Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096) (Indokolás [67]–[68]).” {9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28].

A fentiekre tekintettel a törvényszék első körben kiemeli, hogy a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése kúriai jogértelmezése és az Alaptörvény 28. cikke alapján kötelezően figyelembe veendő jogszabály megalkotására irányuló javaslat indokolása között nyilvánvaló az ellentét, hiszen a jogalkotói javaslat egyértelműen a korábban befizetett földvédelmi járulék 50 %-ának megfizetéséről szól. Ellentétben a kúriai állásponttal, a törvény szövege önmagában nem egyértelmű, hiszen az vonatkozhat az újrahasznosított területre kiszámolt földvédelmi járulék 50 %-ának megfizetésére és az újrahasznosított területre vonatkoztatva a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50 %-ának megfizetésére is. A jogalkotói indokolás az utóbbi értelmezés talaján áll.

A nem világos normaszöveg alapján az igénybe vevők bizonytalanságban vannak abban a vonatkozásban, hogy a terület mező-és erdőgazdasági hasznosítású területté helyreállítása esetében a korábban megfizetett földvédelmi járulék 50 %-a jár vissza nekik, vagy az újrahasznosított területre kiszámolt földvédelmi járulék 50 %-a. Ilyen bizonytalan helyzetben az igénybe vevők a Tfvt. szerinti minimum kötelezettségeiknek fognak eleget tenni a későbbi bírságolás elkerülése érdekében, tehát a terület felét érintően a legalacsonyabb minőségi osztályban fognak eleget tenni kötelezettségüknek. Ez a normabizonytalanság pedig a termőföld védelmére vonatkozó alaptörvényi követelménynek nem felel meg – a korábban kifejtettek szerint.

Amennyiben az Alkotmánybíróság osztja a Kúria jogértelmezését, úgy a fenti érvelés irányadó a Tfvt. 15/B. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességére vonatkozó indokolás körében is.

A fentiekre figyelemmel a törvényszék a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 34. § b) pontjában írtak szerint a rendelkező rész I. pontjában írt kezdeményezéssel élt az Alkotmánybíróság irányába.

II.

A törvényszék a per tárgyalását a Kp. 34. § b) pontja alapján alkalmazandó Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján felfüggesztette.

A végzés elleni fellebbezés jogát a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Győr, 2023. július 13.

dr. Varga Zoltán s.k.
bíró

Kiadmány bitelöl

Kiadó

