

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2015. (VII. 21.) AB HATÁROZATA**

a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-ával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány valamint alkotmányjogi panaszok és jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Kiss László*, *dr. Lévay Miklós* és *dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

**határozatot:**

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-a alapján megszüntetett haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat.

Az Alkotmánybíróság felhívja a törvényalkotót, hogy 2015. december 1-jéig szüntesse meg az alaptörvény-ellenes mulasztást.

2. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azokat a bírói kezdeményezéseket, amelyekben az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 94. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését indítványozták.

4. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-ával szemben az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése, az M) cikk (1) bekezdése és a XII. cikk (1) bekezdése tekintetében előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-ával kapcsolatban mulasztással előidézett alaptörvényesség fennállásának megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

## Indokolás

### I.

- [1] 1. Jogi képviselőjük útján egy magánszemély és három gazdálkodó szervezet fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján indítványozták a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Ámt.) 108. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. A panaszosok az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, az M) cikk (1) bekezdésének, az I. cikk (3) bekezdésének, a XII. cikk (1) bekezdésének valamint a XIII. cikkének a sérelmére hivatkoztak. A támadott rendelkezések tekintetében a panaszosok egy része kérte azok hatálybalépésükre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését. A panaszosok egy része kérte továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság Ügyrendje 55. § (1)–(2) bekezdése alapján sürgősséggel bírálja el indítványukat, mivel érvelésük szerint a támadott jogszabályi rendelkezések hatálybalépését és a bennük foglalt kifogásolt rendelkezések teljesedésbe menését követően a számukra hátrányos jogi változások visszafordíthatatlanná válnak.
- [3] Két indítványozó – lényegében azonos érvelést tartalmazó indítványával – az Ámt. 108. § (1) továbbá (2) bekezdése megsemmisítését kérte. Az indítványozók

álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott és alkotmányosan védett tulajdonhoz való jogot, annak szükségtelen és aránytalan korlátozására vezetnek. Az indítványozók azzal is érveltek, hogy a kifogásolt rendelkezések nem felelnek meg a kisajátítás Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt garanciális követelményeinek. Az indítványozók szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik a jogbiztonság követelményét [B] cikk (1) bekezdés] is azáltal, hogy nem biztosítanak elegendő (kellő) felkészülési időt a szóban forgó hosszútávú jogviszonyok rendezésére. A gazdálkodó szervezetként működő indítványozók utaltak arra, hogy jogi személyként is előterjeszthetik az indítványukat, mivel a tulajdonhoz való jog, mint alapjog a jogi személyeket is megilleti.

[4] Az indítványozók elsősorban azzal érveltek, hogy álláspontjuk szerint a tulajdonjog szelvény-jogát képező haszonélvezeti jog illetve (föld)használati jog az Alaptörvény XIII. cikkének az alkotmányos védelmi körébe tartozik, tekintettel arra, hogy az említett jogok hosszútávú jogviszonyok alapján álltak fenn és vagyoni értéket képviselnek. A haszonélvezeti és használati jogok törvény általi (*ex lege*) történő megszüntetését az indítványozók elsődlegesen kisajátításnak, másodlagosan a tulajdonjog korlátozásával egyenértékű egyéb tulajdoni korlátozásnak tekintették. Figyelemmel arra, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezések értelmében a haszonélvezeti jog 2014. május 1-jén míg a haszonélvező által szerződéssel átengedett földhasználati jogosultság 2014. szeptember 1-jén *ex lege* megszűnik, az indítványozók szerint a tulajdonszerű vagyoni értékű jogok elvonása kisajátításnak tekinthető. Az indítványozók kifejtették, hogy a jogelvonás pontosan meghatározott alanyi kört érint (haszonélvező, illetve használó), továbbá utaltak arra is, hogy a korábbi jogosulttól más személyhez, a tulajdonoshoz kerül vissza a használat és hasznok szedésének joga, akiknél ez vagyoni előnyt jelent. A korábbi jogosultak (haszonélvező, illetve használó) oldalán azonban a tulajdonszerű vagyoni értékű jogok elvonása az értékgarancia biztosítása nélkül történik, a jogelvonásért semmilyen kompenzációban nem részesülnek. Az indítványozók az állított tulajdoni sérelmük alátámasztására hivatkoztak arra is, hogy a vagyoni értékű jogok *ex lege* megszüntetése következtében a már végrehajtott beruházásaik megtérülése nem biztosított, továbbá a művelés kieső hozama kárként (elmaradt haszónként) jelentkezik.

[5] Az indítványozók másodlagosan azzal is érveltek, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezésekkel megvalósuló jogelvonás nem tekinthető kisajátításnak, akkor azt a tulajdonhoz való alapjog korlátozásának tekintik. Elsődleges érvük, hogy

a közérdekű korlátozás szükségessége a támadott szabályozás esetében nem igazolt, azt a bíróság konkrét ügyben nem tudja ellenőrizni. Mindkét indítványozó utalt arra és jogerős bírósági ítélettel támasztotta alá azt, hogy az általa használt ingatlanok tekintetében – a jogerős bírósági ítéletekben foglaltak szerint – termőföld-használat jogcíme nem leplezett vagy színlelt jogügylet alapján keletkezett; az alapul fekvő szerződések nem voltak érvénytelenek.

- [6] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a haszonbérleti, illetve használati jogviszonyok hosszú távra szóló jogviszonyok voltak, amelyeket a jogalkotó az egyéni körülmények figyelembe vételét mellőző módszerrel („fűnyíró elv szerűen”), mindössze négy-nyolc hónapnyi felkészülési idő biztosításával szüntetett meg. Az indítványozók szerint a vizsgált esetben a felkészülési idő elégtelen, ami sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (a „kellő felkészülési idő” követelményét). Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a jogkorlátozás szükségletességét önmagában már az is alátámasztja, hogy az esetükben maguk a haszonélvezeti, illetve a használati jogot biztosító szerződések is határozott időtartamúak, amiből az következik, hogy azok jogalkotói közrehatás nélkül is megszűntek volna a szerződéseknek megfelelő rendben, az azokban szabályozott határidő mellett. Az indítványozók szerint a szabályozás szükségességét a jogalkotó nem támasztotta alá; az Ámt. indokolása nem alkalmas arra, hogy abból a törvényalkotónak a közérdekű tulajdonkorlátozáshoz fűződő legitim célja megállapítható legyen. A kifogásolt szabályozás aránytalansága tekintetében az indítványozók azzal érveltek, hogy a törvényalkotó a tulajdoni korlátozás arányosságát biztosító értékgaranciát nem teljesítette; nem biztosított kártalanítást a haszonélvezeti, illetve használati jogukat elvesztő magánszemélyek illetve gazdálkodó szervezetek számára.
- [7] Az indítványozók állítása szerint a támadott törvényi rendelkezések a tulajdonhoz való jogot, mint alapvető jogot a lényeges tartalmában korlátozták, nem tartotta azt tiszteletben a jogalkotó akkor, amikor értékgarancia nyújtása nélkül vonta el az indítványozókat megillető tulajdonszerű vagyoni értékű jogokat. Ezzel összefüggésben hivatkoztak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a sérelmére. Az indítványozók kifejtették, hogy álláspontjuk szerint az *ex lege* megszüntetett földhasználati illetve használati jogok a tulajdonnal azonos szintű alaptörvényi védelmet élveznek.
- [8] Az indítványozók – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatra való utaláson keresztül – hivatkoznak a szerzett jogoktól való megfosztásra és a bizalomvédelem követelményére is: a haszonélvezeti és a használati jog gyakorlásához eszközölt beruházások olyan ráfordítások, amelyeket a jogviszony hosszú

távú jellegében bízva eszközöltek, ezért álláspontjuk szerint a támadott jogszabályi rendelkezések a jogos várományuktól fosztották meg őket.

- [9] Az indítványozók – álláspontjuk alátámasztására – arra is hivatkoztak, hogy véleményük szerint a támadott törvényi szabályozás az Európai Unió joga szempontjából is aggályos. Nézetük szerint a határozott időtartamú földhasználati jogosultságot utólag időben korlátozó jogszabályi rendelkezések sértik a tőke szabad áramlásának valamint – tartós letelepedés esetén – a letelepedés szabadságának az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 63., illetve 49. cikkében rögzített alapelveit. Az indítványozók ezen túlmenően arra is hivatkoztak, hogy a vitatott törvényi rendelkezések ellentétesek a Magyarország csatlakozási szerződésében foglalt nyugalmi záradékkal is. Az indítványozók utaltak továbbá arra is, hogy ha az Alkotmánybíróságnak kételye állna fenn a támadott szabályozás uniós joggal való összhangja tekintetében, akkor végső fórumként köteles az uniós jog értelmezésével összefüggő kérdést előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bíróság elé terjeszteni. Az indítványozók – utalva az Alaptörvény Q) cikkére – arra is hivatkoztak, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyvének első cikke is előírja a tulajdonhoz való jog védelmét. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) a joggyakorlatára hivatkozással az indítványozók kifejtették, hogy a javak tiszteletben tartásának a joga, meghatározott jogokat és jogilag védett érdekeket is tulajdonjogi védelemben részesít. Utaltak továbbá arra is, hogy álláspontjuk szerint az EJEB joggyakorlata alapján a vagyoni érdekek esetében tulajdonvédelemnek van helye akkor, ha a jogosultság tárgya kellően meghatározott, maga a jog kellően megszilárdult és ténylegesen a jogszabályok által elismert módon létezik. Álláspontjuk szerint a vitatott szabályozásban szereplő haszonélvezeti, illetve használati jogok ezeknek a követelményeknek megfelelnek. Végül az indítványozók a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között Budapesten, 1988. évi május hó 26. napján aláírt, a beruházások elősegítéséről és védelméről szóló megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) 1. Cikke, 2. Cikke valamint 4. Cikke sérelmére is utaltak. Álláspontjuk szerint a támadott törvényi rendelkezések nem felelnek meg a Megállapodásban rögzített „igazságos és méltányos elbánás” követelményének és nem tesznek eleget a kártalanításra vonatkozó rendelkezéseknek sem. Az indítványozók sem az EUMSZ, sem az Egyezmény, sem pedig a Megállapodás megjelölt cikkével összefüggésben nem terjesztettek elő alkotmányjogi panasz indítványukban az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglaltak szerinti határozott

kérelmet, az említett indítványi hivatkozásokat az Alaptörvény állított sérelmére vonatkozó állításaik alátámasztásaként adták elő.

- [10] 2. További két indítványozó, egy magánszemély és egy gazdálkodó szervezet azonos jogi képviselővel eljárva és lényegében azonos indokolást tartalmazó indítványok alapján fordult az Ámt. 108. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítása és visszamenőleges hatályú megsemmisítése iránt az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az M) cikk (1) bekezdését, az I. cikk (3) bekezdését, a XII. cikk (1) bekezdését, továbbá a XIII. cikkét.
- [11] Az indítványozók kifejtették, hogy az Alkotmánybíróságnak az EJEB által kimunkált nemzetközi sztenderdeket is figyelembe véve, valamint a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot megfelelően alkalmazva kell meghozni a jelen ügyben a határozatát. Az indítványozók rámutattak arra, hogy az EJEB az irányadó joggyakorlatában ugyan viszonylag széles állami beavatkozási jogkört ismer el a tulajdoni viszonyokba, azonban az ilyen intézkedésnek előreláthatónak és önkénytől mentesnek kell lenniük, továbbá a tulajdontól való megfosztás esetén a kártalanításnak meg kell történnie. Az indítványozók a tulajdonvédelemmel összefüggésben az EJEB irányadó joggyakorlatára több vonatkozásban is hivatkoztak. Kifejtették, hogy az EJEB joggyakorlata alapján a haszonélvezet mint vagyoni értékű jog „tulajdonnak minősül” és így élvezi az Egyezmény védelmét. Utaltak arra, hogy minden tulajdoni korlátozásnak „legitim célt” kell szolgálni, jogszerűnek kell lenni és arányban kell állni az elérni kívánt céllal. Kiemelték, hogy az EJEB esetjogában a „közérdek” fogalma tág, abba mint legitim törvényhozói cél „beleférhet” egy tulajdonkorlátozó jogszabály indokolásából kitérő társadalmi cél is. Az EJEB gyakorlata alapján utaltak továbbá arra is, hogy a „jogszerűség” fogalma az összes egyezményi jog tekintetében érvényesülő előírás, amibe beletartozik egyfelől az, hogy a jogkorlátozásra formai szempontból a nemzeti jog előírásai szerint kerüljön sor, másfelől az, hogy a jogkorlátozó jogszabályra az előreláthatóság és az önkényességtől való mentesség követelményei is érvényesüljenek. Az indítványozók kiemelték, hogy a tulajdon békés élvezetébe történő beavatkozásnak – így a tulajdontól való megfosztásnak is – olyannak kell lennie, amely „tiszteséges egyensúlyt” teremt a közérdek és az egyén alapvető jogai között; egy ésszerű arányossági kapcsolatnak kell lennie az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között, amennyiben a tulajdontól való megfosztásról van szó. Az indítványozók arra is utaltak, hogy az EJEB elismerte azt, hogy az államok a tulajdonhoz való jog korlátozása

kapcsán széles körű mérlegelési szabadsággal rendelkeznek abban, hogy mik az elérni kívánt célok, és hogy azokat hogyan érik el. Az EJEB állandó gyakorlata értelmében ugyanakkor a tulajdontól való megfosztás a tulajdon értékéhez ésszerűen viszonyuló kártalanítás nélkül általában az Egyezmény sérelméhez vezet; kisajátítás esetében a kártalanítás teljes hiánya csak nagyon különleges körülmények között indokolható. A panaszosok az EJEB irányadó gyakorlatára hivatkozva azzal is érveltek, hogy kisajátítás esetén kell lennie egy olyan jogi eljárásnak, ami biztosítja a kisajátítás következményeinek – ideértve a kártalanításnak a tulajdon valós értékével megegyező mértékét is – értékelését, és a kisajátítással kapcsolatos egyéb kérdések rendezését. Az alkotmánybíróági gyakorlatot elemezve az indítványozók utaltak arra, hogy nem csak a polgári jogi fogalommal egyező tulajdon esik alkotmányjogi védelem alá, s bár a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, annak korlátozása alaptörvényi feltételeknek van alávetve. Nyomatékkal hivatkoztak az indítványozók a 42/2006. (X. 5.) AB határozatra, amely a közérdekű tulajdonkorlátozás esetén is szükségesnek tartotta a jogkorlátozás indokoltsága egyedi ügyben való bírói ellenőrizhetőségének a lehetőségét. A vitatott jogszabályi rendelkezést a panaszosok a tulajdonjogi korlátozás legsúlyosabb eseteként, a tulajdontól való megfosztásként értékelték, amelyhez szerintük értékgaranciaként azonnali, feltétlen és teljes kártalanításnak kellett volna kapcsolódnia. Az indítványozók kifejtették, hogy bár a haszonélvezeti jog megszűnése a tulajdonosnál (és nem az államnál) keletkeztet előnyt, vagyoni növekményt, a magánszemély tulajdonos érdekében történt tulajdoni változás is közérdekű kisajátításként értékelhető, tekintettel arra is, hogy a legújabb törvényi szabályozások a közérdekből való kisajátítást viszonylag rugalmasan kezelik.

- [12] Az Alkotmánybíróóság eddigi gyakorlatát a jelen esetre alkalmazva az indítványozók rámutattak arra, hogy a közérdekre vonatkozóan a támadott szabályozásban és annak indokolásában lényegében semmilyen érvelés nem jelenik meg a haszonélvezeti jogok differenciálatlan módon történő megszüntetése tekintetében: nincsen megfelelő módon bizonyított közérdek. Utaltak továbbá arra is, hogy ismeretes előttük a támadott törvényi rendelkezéshez vezető törvényalkotói szándék (a „zsebszerződések” felszámolása, a „földmutyi” elleni küzdelem). Az indítványozók ezzel összefüggésben ugyanakkor kiemelték, hogy a megszűnő vagyoni értékű jogukat minden tekintetben törvényesen szerezték és gyakorolták. A magánszemély indítványozó hivatkozott arra, hogy magyar magánszemélyként olyan gazdálkodó, aki törvényesen szerezte meg két ingatlan összesen mintegy 13 hektárnyi termőföld holtig tartó haszonélvezeti jogát egy magánszemélytől, a termőföldet haszonélvezőként folyamatosan



műveli. A gazdálkodó szervezet panaszos is hivatkozott arra, hogy mezőgazdasági tevékenységet folytató magyar gazdasági társaság, amely a jogelődje által megszerzett termőföldek hasznélvezetét a jogelőd által törvényesen megkötött szerződések alapján gyakorolja.

- [13] A gazdasági társaság panaszos egy mezőgazdasági termelőszövetkezet jogutódja, a jogelőd 1995 és 2000 között összesen 272,33 hektárnyi földterület hasznélvezeti jogát szerezte meg, jellemzően 0,5–2 hektár közötti területű termőföldekét. Az egyes szerződésekben kikötött hasznélvezeti jog időtartama 50 év volt.
- [14] Az indítványozók kifogásolták a támadott törvényi szabály aránytalanságát is, mivel véleményük szerint a tulajdon (jelen esetben az alkotmányjogi szempontból tulajdoni védelem alatt álló hasznélvezeti jog) teljes elvonására csak kivételesen kerülhetne sor, ezzel szemben a támadott törvényi szabályozás generális hatályú, s „fűnyírószerűen lesújt” olyanokra is, mint az indítványozók. A panaszosok az Ügyrend 57. § (1) és (2) bekezdésére hivatkozással kérték az indítványuk sürgősséggel való tárgyalását.
- [15] A gazdálkodó szervezet panaszos indítvány-kiegészítésében kifejtette, hogy álláspontja szerint az Ámt. 108. § (1) bekezdése a jogbiztonság követelményének és a visszaható hatály tilalmának a sérelme miatt sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. A panaszos szerint azért sérül a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma, mert a támadott jogszabályi rendelkezés az ingatlan-nyilvántartásba és a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett jogot von el utólag kártalanítás nélkül. Az indítványozó másodlagosan mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását is kérte, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint alaptörvény-ellenesen maradt el a korábban jogszerűen hasznélvezeti jogot szerzők kártalanítása. Az indítványozó indítvány kiegészítésében megjelölte az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdését, és az M) cikk (1) bekezdését is, azonban egyik alaptörvényi rendelkezés sérelmét sem indokolta. A magánszemély indítványozó az indítványában megjelölte az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, az M) cikk (1) bekezdését és a XII. cikk (1) bekezdését, ám az említett alaptörvényi rendelkezések sérelmét nem indokolta. A gazdálkodó szervezet indítványozó alapindítványában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését is felhívta, de annak sérelmét nem indokolta.
- [16] 3. Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: biztos) az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárás keretében indítványozta az Ámt. 108. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. A biztos – a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel – az Ámt. 108. § (2) és



(3) bekezdésére is kiterjesztette az indítványát, így az Ámt. 108. §-a egészének az alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint a XIII. cikk (1) bekezdését sérti. A biztos az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Ámt. kifogásolt – 2014. május 1-jétől alkalmazandó – törvényi rendelkezésének az alkalmazhatóságát az indítvány elbírálásáig függessze fel. Indítványának indokolásában a biztos utalt arra, hogy egy ügyvéd fordult hozzá több ügyfele képviseletében kérve azt, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál az Ámt. 108. § (1) bekezdésének utólagos normakontroll eljárás keretében történő alkotmányossági vizsgálatát. A biztos indítványában felvázolta a termőföld tulajdonjogára, birtoklására és használatára vonatkozó előzményi törvényi szabályozásokat. Utalt arra, hogy elsőként ebben a tárgykörben az 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Földtv1.) adott átfogó szabályozást. A Földtv1.-et a törvényalkotó több alkalommal módosította, legutóbb 2012-ben került sor átfogó módosításra. A módosítás a termőföld tulajdonjogának, illetve birtokának a megszerzésére vonatkozó szabályok szigorításának az irányába mutatott. A Földtv1. 91. § (1) bekezdése azt rögzítette, hogy „a 2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.” A termőföldek forgalmára vonatkozó szabályozást új alapra helyezte a 2013. június 21-én elfogadott és 2013. december 15-én hatályba lépett a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földtv2.). A biztos utalt arra, hogy a Földtv2. hatálybalépése nem eredményezte a Földtv1. egészének a hatályvesztését. A Földtv1. több rendelkezésének hatályát – ideértve a haszonélvezetre vonatkozó átmenetet rögzítő 91. § (1) bekezdését is – a Földtv2. nem érintette. A biztos rámutatott továbbá arra is, hogy a Földtv2. a korábban szerzett haszonélvezeti jog további gyakorlásával összefüggésben nem tartalmazott külön szabályokat. A biztos arra is kitért az indítványában, hogy a Földtv2. elfogadását követően, a 2013. október 21-én meghozott határozatában az Alkotmánybíróság vizsgálta a Földtv1. 91. § (1) bekezdésének alkotmányosságát, és azt nem találta az Alaptörvénnyel ellentétesnek. A 3199/2013. (X. 31.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság – egyebek mellett – rámutatott arra, hogy „a meglehetősen hosszú időtartamra előírt megszüntetés lényegében a haszonélvezet Ptk. által definiált jellemzőjét, a korlátozott idejűséget valósítja meg, ami egyben – az adott jogviszonyok tekintetében – a jogbiztonságot is szolgálja.” Az Alkotmánybíróság említett döntését követően 2013. december 12-én fogadta el az Országgyűlés

az Ámt-t, amely három nappal később – a Földtv2. hatálybalépésével egyidejűleg – hatályba is lépett. Az Ámt. hatályon kívül helyezte a Földtv1. 91. § (1) bekezdését, és a haszonélvezeti jog gyakorlásával kapcsolatos átmenetre új szabályt vezetett be. A korábbi rendelkezést az Ámt. 108. §-a váltotta fel, amelynek értelmében „[a] 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.” A kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ámtm2.) az Ámt. 108. §-át további (2) és (3) bekezdésekkel egészítette ki, ezek a rendelkezések azonban nem érintették a nem közeli hozzátartozók közötti, szerződéssel alapított haszonélvezeti jog általános, 2014. május 1-jei hatállyal való megszűnését. A biztos indítványában rámutatott arra, hogy az Földtv1. 91. § (1) bekezdésében foglalt hasonló tartalmú szabállyal szemben – amelyben húsz év átmeneti időt biztosított a törvényalkotó az érintett jogviszonyok megszüntetésére – az Ámt. 108. § (1) bekezdése mindösszesen négy és fél hónapra, az eredeti időtartam kevesebb, mint 2%-ára rövidítette ugyanezt a felkészülési időt. A biztos indítványában áttekintő képet adott az Alkotmánybíróság korábbi, a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatáról, kiemelten is a termőföld tulajdonnal kapcsolatos döntéseiről. A biztos indítványában kifejtette, hogy az Alaptörvény széles mérlegelési jogot biztosít a földforgalom szabályozásában a jogalkotónak. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján kiemelte azt is, hogy a tulajdon alkotmányos védelmébe nem tartozik bele a tulajdon megszerzésére való jogosultság; az Alaptörvény XIII. cikke nem biztosít alapjogot a termőföldeken való haszonélvezeti jog alapítására. A biztos szerint az sem következik az Alaptörvényből, hogy a haszonélvezeti jog alapítását és gyakorlását a törvényhozó a termőföld esetében ne köthetné szigorúbb feltételekhez, mint más esetekben. A biztos kiemelte, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a Földtv1. 91. § (1) bekezdésével összefüggésben megállapította, hogy a haszonélvezet törvény általi megszüntetése vizsgálatának a tulajdonhoz való jog állított sérelme alapján helye van. Kiemelte továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság az Abh.-ban vizsgált korábbi szabályozás alkotmányosságának a megítélése körében a jogbiztonságra tekintettel döntő jelentőséget tulajdonított a húsz éves felkészülési idő időtartamának. A biztos kifejtette, hogy szerinte nem eleve ellentétes az Alaptörvénnyel az, ha egyes korábban megszerzett jogosultságokat az új szabályozási környezethez kell igazítani, de – amint az az Abh.-ból is következik – ilyen esetekben úgy kell meghatározni a törvényalkotónak a szabályozási átmenetet,

hogy az ne sértse az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. A biztos utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállamiság klauzulájából levezette a bizalomvédelem követelményét is. Felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság a 142/2010. (VII. 14.) AB határozatában – az ezzel kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot összegezve – épp a mezőgazdasági termelőkkel összefüggésben mutatott rá arra, hogy „[a] jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a termelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte”. A biztos kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a jogi szabályozás megváltoztatása önmagában nem alkotmányossági kérdés, sérti azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére visszavezethető bizalomvédelem követelményét, ha a jogalanyok a hatályos jogszabályok rendelkezései alapján vagyoni hatású diszpozíciót tettek, vagy egzisztenciális súlyú döntést hoztak. Ezzel összefüggésben a biztos utalt arra, hogy a termőföldön haszonélvezeti joggal rendelkező személy a Földtv2. 42. § (1) bekezdése értelmében köteles az adott földterület hasznosítására ebből következően szükségszerű, hogy a haszonélvező vagyoni hatású diszpozíciókat tegyen. A haszonélvezeti jog jogosultja beruházásokat hajt végre, befektetéseket tesz, amelyek tipikusan csak hosszú idő elteltével térülnek meg. Az ilyen, egzisztenciális súlyú döntések meghozatala során a haszonélvező – több más körülmény mellett – figyelembe veszi azt is, hogy milyen hosszú ideig bizakodhat a haszonélvezeti jog fennállásában. A biztos kifejtette, hogy az Ámt. 108. § (1) bekezdése a húszéves időszakot kevesebb, mint öt hónapra rövidítette le, ami szerinte a mezőgazdasági viszonyokban nyilvánvalóan nem elegendő a korábbi befektetések, beruházások megtérüléséhez, de még az új jogszabályi környezetre való gazdasági felkészüléshez sem. Álláspontja összegzéseként a biztos arra mutatott rá, hogy szerinte az Ámt. 108. § (1) bekezdésében a haszonélvezeti jog mint vagyoni értékű jog rövid időn belüli megszüntetése ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, továbbá sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető bizalomvédelem követelményét. A biztos kifejtette, hogy az Ámt. 108. § (2) bekezdése a haszonélvezeti jog jogosultjának a rendelkezési jogosultságát korlátozza a 2014. május 1-jét követő időszakban, a (3) bekezdés pedig meghatározott szűk körben 2014. május 1-je helyett 2014. szeptember 1-jei dátummal szünteti meg a használati jogosultságot. A biztos utalt arra, hogy e rendelkezések szoros tartalmi összefüggésben állnak az Ámt. 108. § (1) bekezdésével, annak hiányában nem alkalmazhatók, illetve alkalmazásuk értelmét veszti; erre tekintettel kérte azt, hogy az Alkotmánybíróság e rendelkezéseket is semmisítse meg. A biztos a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazásának

a felfüggesztését [Abtv. 61. § (2) bekezdés] arra tekintettel kérte, hogy az általa alaptörvény-ellenesnek vélt jogkövetkezmények rövid időn belül visszafordíthatatlanul bekövetkezzenek. A biztos – az Alkotmánybíróság idevágó gyakorlatának ismeretében – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmánybíróság nem csak a hatályba még nem lépett jogszabály alkalmazását függesztheti fel, hanem olyan jogszabályt is, amely formálisan ugyan már hatályba lépett, de annak az alkalmazása még nem történt meg és alaposan feltehető, hogy alaptörvény-sértő jellege miatt az alkalmazása jelentős sérelmet okozna. Az Alaptörvény 28. cikkét figyelembe véve, az Abtv. 61. § (2) bekezdésében rögzített ideiglenes intézkedés a biztos szerint mindaddig foganatosítható, amíg a rendelkezés alkalmazására maga a jogszabály nem ad lehetőséget. A biztos szerint az ezzel ellentétes jogértelmezés elfogadása arra vezetne, hogy rövid időközrel hatályba léptetett jogszabály esetén funkciótlanná válna az Abtv. 61. § (2) bekezdésében foglalt ideiglenes intézkedés.

- [17] 4. Az Alkotmánybírósághoz négy egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezés is érkezett a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól, az Ámt. 108. § (1) bekezdése, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvt.) 94. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérve. Az eljáró bíróság négy, előtte folyamatban lévő közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben függesztette fel az eljárását és fordult az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz. A négy indítvány a lényegi tartalmát érintően egymással és a jelen határozat Indokolása 1.2. pontjában (Indokolás [28]–[29]) ismertetett indítvánnyal is megegyezik. Az eljáró bíróság által felfüggesztett perek olyan jogerős földhivatali határozatok bírósági felülvizsgálata iránt folynak, ahol az eljáró földhivatal a támadott törvényi rendelkezések alkalmazásával hivatalból törölte az ingatlan-nyilvántartásból a gazdasági társaság felperesek haszonélvezeti jogát. Az indítványozó bíróság a támadott törvényi rendelkezéseket ellentétesnek ítélte az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésével (szerzett jogokra és a bizalomvédelem követelményére hivatkozva), az I. cikk (3) bekezdésével és a XIII. cikkével. Az indítványozó bíróság a támadott törvényi rendelkezések tekintetében kérte azoknak az egyedi ügyekben való alkalmazása kizárását. Az indítványozó bíróság az Ámt. 108. § (1) bekezdésének az állított alaptörvény-ellenességét részletesen indokolta; nem tartalmaznak ugyanakkor önálló tartalmi elbírálást lehetővé tevő indokolást a bírói kezdeményezések az Inyvt. 94. § (5) bekezdése tekintetében. A bírói indítványok a bírói kezdeményezések alapjául szolgáló egyes ügyek bemutatását tartalmazó részükben

röviden ismertetik a felperesi keresetek lényegi tartalmát, ennek részeként utalnak azokra az alaptörvényi rendelkezésekre, amelyek sérelmét állítva a felperesek kérték az egyes közigazgatási perek felfüggesztését. A felperesi keresetek az Inytv. 94. § (5) bekezdése tekintetében érdemben külön nem indokolták az állított alaptörvény-ellenességet, az Inytv. indítványozó bíróság által nem támadott 94. § (6) bekezdése tekintetében pedig kizárólag a jogorvoslathoz való alapjog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmére hivatkoztak. Az indítványozó bíróság az Egyezményrel összefüggésben nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát [Abtv. 32. § (2) bekezdés] nem indítványozta.

[18] 5. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az eljárása alatt az Ámt. 108. §-át az Országgyűlés a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvénnyel (a továbbiakban: Ámtm2.) módosította. Az Ámtm2. 293. § (19) bekezdése, valamint a (23) bekezdésének e) pontja módosította az Ámt. 108. §-át. Az Ámtm2. hivatkozott rendelkezései – 2014. február 25-i – hatállyal egyrészt az Ámt. 108. § (2) bekezdésének a helyébe új (2) bekezdést léptettek, másrészt kiegészítették azt egy további (3) bekezdéssel. A fent említett törvénymódosítások az indítványozók által indítványaikban kifejtett alkotmányossági kérdéseket érdemben nem érintették, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az elbírálás idején hatályban lévő rendelkezések tekintetében folytatta le.

[19] 6. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján az előtte folyamatban lévő azonos tárgyú ügyekben elrendelte az ügyek egyesítését.

[20] 7. Az Alkotmánybíróság megkereste a földművelésügyi minisztert álláspontja kifejtésére, illetve tájékoztatást kért a földművelésügyi minisztertől és az Országos Bírósági Hivatal elnökétől. A megkeresésekre adott válaszokat az Alkotmánybíróság az ügy elintézése során figyelembe vette.

## II.

[21] 1. Az Alaptörvénynek az indítványokban hivatkozott rendelkezései:

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

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[22] 2. Az Ámt. indítványozók által támadott, elbíráláskor hatályos rendelkezései:

„108. § (1) A 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.

(2) Semmis a föld használati jogosultságának átengedéséről szóló olyan szerződés, amelyet az (1) bekezdésben meghatározott időtartamig fennálló haszonélvezeti jog jogosultja a haszonélvezeti jog megszűnését követő időtartamra kötött.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott időtartamig fennálló haszonélvezeti jog jogosultja által a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény

hatálybalépése előtt létesített, a föld használati jogosultságának átengedéséről szóló szerződés 2014. szeptember 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.”

[23] 3. Az Inytv. bírói kezdeményezésekben felhívott rendelkezése:

„94. § (5) A jogi személy, valamint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogra ügyleti képességgel bíró jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet javára bejegyzett és a Fétv. 108. § (1) bekezdése alapján megszűnt haszonélvezeti jogot az ingatlanügyi hatóság legkésőbb 2014. december 31. napjáig hivatalból köteles törölni az ingatlan-nyilvántartásból.”

### III.

[24] 1. Az Alkotmánybíróság teljes ülése – az Abtv.-ben foglaltak alapján – elsőként az alkotmányjogi panaszok befogadásáról döntött. Az alkotmányjogi panaszok tartalmát tekintve megállapítható volt az, hogy azok a föld haszonélvezeti és használati jogának, valamint a föld használati jogosultságának átengedéséről szóló szerződéseknek a törvény erejénél fogva történő megszüntetését kifogásolták.

[25] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok befogadásának a formai feltételeit vizsgálva az alábbi megállapításokra jutott.

[26] 1.1. Az Abtv. 30. §-a értelmében az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt a támadott jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. Ezt a jogvesztő törvényi határidőt a panaszosok valamennyi alkotmányjogi panasz esetében betartották. Az alkotmányjogi panaszok megfeleltek az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítványok megjelölték az indítványozók jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben kérték az Alkotmánybíróság eljárását. A panaszosok megjelölték továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. A panaszosok indokát adták az eljárás megindításának, kifejtették az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolták továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezések



miért ellentétesek az Alaptörvény általuk felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. A panaszosok kifejezett kérelmet terjesztettek elő a támadott törvényi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[27] A panaszosok indítványaikba felhívták az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését valamint a XII. cikk (1) bekezdését is, ám ezek állított sérelmét nem indokolták. Az Alkotmánybíróság ezért ebben a vonatkozásban az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjára utalással, az Abtv. 64. § d) pontja alapján – visszautasította. A panaszok ugyanakkor megfelelő indokolást tartalmaztak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a XIII. cikkének az állított sérelmére.

[28] 1.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának a törvényben előírt tartalmi feltételeit is, így különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság tartalmi vizsgálata során megállapította, hogy valamennyi panaszos jogosultnak és érintettnek tekinthető. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jog-sérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

[29] A panaszosok által támadott Ámt. 108. § (1) bekezdése – 2014. május 1-jei hatállyal – határozatlan időre, vagy 2014. április 30-a után lejáró határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók által kötött szerződéssel alapított haszonélvezeti jog, valamint használati jog *ex lege* megszűnéséről rendelkezik. Ebből következően minden olyan természetes és jogi személy, aki ilyen szerződés alanya, e jogviszonyából a törvény erejénél fogva akaratától függetlenül szabadult. Ugyanez érvényes az Ámt. 108. § (3) bekezdése értelmében az Ámtm2. hatálybalépése előtt létesített, a föld használati jogosultságának átengedéséről szóló szerződésekre is, amelyek 2014. szeptember 1-jén szűntek meg, s amelyek szerződő felei a szerződési kötelemből ugyancsak a törvény rendelkezéséből következően akaratuktól függetlenül szabadultak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ámt. támadott rendelkezései közvetlenül kihatottak az érintettek fennálló jogviszonyára; a jogállapotot megváltoztató (jogviszonyt megszüntető) döntést az említett törvényi rendelkezések – hatósági aktus közbejötté

és bírósági jogorvoslati lehetőség nélkül – hordozták. Az Alkotmánybíróság mindegyik alkotmányjogi panaszos esetében külön vizsgálta a személyes érintettséget, amit a panaszosok által előterjesztett dokumentumok megfelelően alátámasztottak. Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének az eszköze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén [ld. pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]] – lehet alapítani. A vizsgált ügyben a panaszosok a kellő felkészülési idő hiányát sérelmezték, illetve a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára is hivatkoztak, így az alkotmányjogi panaszok e tekintetben megfeleltek az Abtv. 26. § (2) bekezdésének a) pontjában foglaltaknak. A panaszosok az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén kívül az Alaptörvény XIII. cikkének a sérelmét is állították. Indítványaik e tekintetben ugyancsak megfeleltek az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltaknak, mivel az Alaptörvényben foglalt joguk sérelmére hivatkoztak.

[30] 1.3. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panaszok alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel [Abtv. 29. §]. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság befogadta, de elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, amely a jelen ügyben vizsgált törvényi szabályozás „előképeként” rendelkezett a haszonélvezeti jog és használati jog megszűnéséről húsz éves átmeneti időszak biztosításával. Az a körülmény, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennálltát, a jelen ügyben is alapot ad annak megállapítására. Érdeemi elbírálást igényel ugyanis az, hogy a panaszosok által kifejtett indokok alapján megállapítható-e az érintett tulajdonszerű vagyoni értékű jogok *ex lege* megszűnésének következtében az indítványokban felhívott az Alaptörvényben foglalt jogok sérelme. Az Alkotmánybíróság a panaszok befogadásánál az Abtv. 29. §-ában foglalt feltétel vizsgálata során figyelemmel volt arra is, hogy a vizsgált esetben az alapjogkorlátozás alkotmányosságáról – rendes bírósági jogvédelem hiányában – kizárólag az Alkotmánybíróság dönthet. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat befogadhatónak találta.

- [31] 1.4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapvető jogok biztosa által előterjesztett utólagos normakontroll indítvány mindenben megfelelt az Abtv. 24. §-ában foglalt követelményeknek.
- [32] 1.5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 25. §-a alapján előterjesztett bírói kezdeményezések tekintetében megállapította, hogy azok részben feleltek meg az Abtv.-ben foglalt törvényi követelményeknek. Az Abtv. 25. §-a értelmében „[h]a 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.”
- [33] A vizsgált esetben a bíróság az előtte folyamatban lévő egyedi ügyeket felfüggesztette, és kezdeményezte az általa az egyedi ügyekben alkalmazandó Ámt. 108. § (1) bekezdése valamint az Inyvtv. 94. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, és a kifogásolt törvényi rendelkezések tekintetében az alkalmazási tilalom elrendelését. A bírói kezdeményezések az Ámt. 108. § (1) bekezdése tekintetében teljesen, míg az Inyvtv. 94. § (5) bekezdése tekintetében csak részlegesen feleltek meg az Abtv. 52. § (1b) pontjában foglalt határozott kérelem követelményének.
- [34] Az Alkotmánybíróság az Inyvtv. 94. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állító és a támadott törvényi rendelkezés megsemmisítését kérő bírói indítványok tartalmi vizsgálata során azt állapította meg, hogy a bírói kezdeményezések nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *e*) pontjában foglalt törvényi rendelkezésnek. Az indítványozó bíróság – azonos tartalmú indítványaiban – érdemben nem indokolta azt, hogy miért tekinti alaptörvény-ellenesnek az Inyvtv. támadott rendelkezését. Az Inyvtv. 94. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy a jogi személy, valamint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogra ügyleti képességgel bíró jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet javára bejegyzett és az Ámt. 108. § (1) bekezdése alapján megszüntt haszonélvezeti jogot az ingatlanügyi hatóság legkésőbb 2014. december 31. napjáig hivatalból köteles törölni az ingatlan-nyilvántartásból. Az indítványozó bíróság az indítványában kizárólag azzal indokolja a kifogásolt törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, hogy utal az előtte folyamatban lévő egyes közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránt folyamatban lévő és általa az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján felfüggesztett perekben a felperesi keresetlevelek egy mondatos érvelésére.

Az említett kereseti elem a következőket tartalmazza: a „[f]elperest a támadott határozat megfosztotta a tulajdonjogon alapuló haszonélvezeti jogától, egy korábban jogszerűen szerzett jogtól, a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogától pedig az 1997. évi CXLI. törvény 94. § (6) bekezdése fosztotta meg, amely az Alaptörvény fenti rendelkezéseibe ütközik, különös tekintettel arra, hogy a földhivatali határozatok vonatkozásában ezt az egy ügýtípust diszkriminálja negatívan a fellebbezési jog kizárásával!” [A felperesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) és XXVIII. cikk (7) bekezdését jelölték meg a kereseteikben, ezek sérelme miatt kezdeményezték az eljáró bíróságnál azt, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezésekkel éljen az Alkotmánybíróságnál.]

- [35] A felperesek a bírói kezdeményezésekkel ellentétben nem az Inytv. bírói kezdeményezésekkel támadott 94. § (5) bekezdése tekintetében hivatkoztak a jogorvoslathoz való alapjog sérelmére, hanem a 94. § (6) bekezdése tekintetében, mivel ez utóbbi törvényi rendelkezés szól arról, hogy nincs helye fellebbezésnek, ha a haszonélvezeti jog törlésére az Inytv. 94. § (3) bekezdés szerint megtett nyilatkozat vagy az (5) bekezdés alapján kerül sor. Az Inytv. bírói kezdeményezésekkel támadott 94. § (5) bekezdése nem rendelkezik a fellebbezés mint rendes jogorvoslat kizártságáról. Az indítványozó bíróságnak ezen túlmenően a felfüggesztett perekben nem kell alkalmaznia az Inytv. 94. § (6) bekezdésében foglalt, a felperesek által a jogorvoslathoz való alapjoggal ellentétesnek ítélt törvényi rendelkezést.
- [36] Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseknek az Inytv. 94. § (5) bekezdéséhez kapcsolódó, fent ismertetett indítványi része tekintetében megjegyzi továbbá azt is, hogy a felperesek élhettek, és a kereseteik alapjául fekvő ügyekben éltek is a jogorvoslathoz való alapjogukkal: keresettel támadták meg az indítványozó bíróság előtt az általuk sérelmesnek tartott földhivatali határozatokat. Az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében a következőkre mutatott rá: „[a]z Alkotmánybíróság korábban más összefüggésben, a támadható jogszabály vonatkozásában kifejtette, hogy az »Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*« {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]}, a megállapítás azonban az indítvány tartalmára is vonatkozik. Az egyedi normakontroll eljárás nem keveredhet az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdésében szabályozott közvetlen alkotmányjogi panaszra induló eljárással. Az indítványozó jogosultsága ezért nem ruházható át a felekre vagy más személyre, illetve nem osztható meg velük az általuk készített irat indítványhoz csatolása által, hanem a bírónak magának kell megjelölnie az indítványozási jogosultságát alátámasztó körülményeket, illetve teljesítenie az indítvánnyal szemben az Alaptörvény és

az Abtv. által támasztott összes követelményt (*conditio specialis claritatis*). [...] Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az indítványok további formai és tartalmi feltételeit (*conditiones speciales ratione materiae*). A kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]], vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]” [3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [18]–[19]].

[37] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezésekben az Inytv. 94. § (5) bekezdése, mint az eljáró bíróság által a felfüggesztett perekben alkalmazandó és alaptörvény-ellenesnek állított törvényi rendelkezés tekintetében olyan indokolás, amely érdemi elbírálást tenne lehetővé, nem található. A bírói kezdeményezésekben foglalt, az Ámt. 108. § (1) bekezdésére vonatkozó, illetve a felperesi keresetek fent említett kereseti elemére utaló hivatkozás nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének e) pontjában foglalt, a határozott kérelem tartalmi elemét képező indokolási kötelezettségnek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 3. pontjában foglaltak szerint a bírói kezdeményezéseket az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[38] 1.6. A gazdálkodó szervezet panaszos az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdését beidézte az indítvány-kiegészítésében, de nem indokolta azt, hogy a megjelölt cikk miért sérült, úgyszintén csak állította, de nem indokolta az M) cikk (1) bekezdésében foglaltak sérelmét sem. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján egyik említett alaptörvényi rendelkezésre sem alapítható alkotmányjogi panasz, mivel ezek nem a panaszos Alaptörvényben foglalt jogai. A magánszemély és a gazdálkodó szervezet panaszos indítványai

alapján az állapítható meg, hogy azok kizárólag az Alaptörvény XIII. cikke és a B) cikk (1) bekezdése (a gazdálkodó szervezet indítvány kiegészítése alapján a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma) tekintetében tartalmaztak indokolást. A gazdálkodó szervezet panaszos indítvány kiegészítésében indítványozott alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításának indítványozására az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján az indítványozó nem jogosult. Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel az Ámt. 108. §-ával szemben az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése és az M) cikk (1) bekezdése tekintetében előterjesztett alkotmányjogi panaszt ebben a részében – az Abtv. 64. § b) pontja alapján – visszautasította. Az Alkotmánybíróság visszautasította az Ámt. 108. §-ával kapcsolatban a mulasztással előidézett alaptörvényesség fennállásának megállapítására irányuló indítványt is.

#### IV.

- [39] 1. A támadott jogszabályi rendelkezések tartalmi vizsgálatát megelőzően az Alkotmánybíróság áttekintette a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával kapcsolatos jogszabályi hátteret, annak azokat a változásait, amelyek szoros összefüggésben állnak a támadott törvényi rendelkezésekkel.
- [40] 1.1. A termőföldek tulajdoni és használati viszonyainak rendezése már a korábban hatályban volt törvényi szabályozások alapján is a jogalkotó kiemelt feladatai között szerepelt. A földről szóló 1987. évi I. törvény szabályozása alapján a belföldi természetes és jogi személyek – a Ptk-ban és a törvényben foglalt módokon – lényegében szabadon szerezhettek földtulajdont. A külföldi jogi, illetve természetes személyek – ha jogszabály vagy nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezett – ingatlan tulajdonjogát adásvétel, csere vagy ajándékozás útján a Pénzügyminisztérium előzetes engedélyével szerezhették meg. A törvény a haszonélvezetre vonatkozóan külön rendelkezéseket nem tartalmazott, ebből következően az a belföldi természetes és jogi személyek által korlátozás nélkül megszerezhető volt, a külföldiek számára ehhez devizahatósági engedély szükségeltetett. (A hivatkozott törvényi szabályozás a tulajdonszerzés tekintetében 1987. április 3-tól 1994. július 27-ig, míg a haszonélvezet vonatkozásában 2001. december 31-ig állt fenn.) Az 1994. július 27-én hatályba lépett Földtv. 1. szabályozása értelmében földtulajdont csak belföldi természetes személy szerezhettek és csak olyan mértékben, hogy a tulajdonában legfeljebb 300 hektár nagyságú vagy 6000 aranykorona értékű termőföld legyen. Belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet termőföld tulajdonjogát – a Magyar

Állam, az önkormányzat és a közalapítvány kivételével – nem szerezhette meg. Külföldi természetes illetve jogi személy termőföld tulajdonjogát – szűk kivételtől eltekintve – nem szerezhette meg. (A tulajdonszerzésre vonatkozó említett szabályok 2014. április 30-ig voltak hatályban.) A Földtv1. 2001. december 31-ig hatályban volt szabályozása [Földtv1. 11. § (1) bekezdés] értelmében termőföldre haszonélvezeti (használati) jogot a Ptk. alapján szerződéssel bárki alapíthatott, törvényi korlátozás nem állt fenn. A Földtv1. említett szabályozása 2002. január 1-jével lényegesen módosult, ettől az időponttól a haszonélvezet alapítására is alkalmazni kellett a törvény tulajdonszerzési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseit. Ezt követően tehát külföldi jogi, illetve természetes személy haszonélvezeti jogot termőföldre nem alapíthatott. [A Földtv1. 11. § (1) bekezdésének hivatkozott módosításáról a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról rendelkező 2001. évi CXVII. törvény 5. §-a rendelkezett.]

- [41] Az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény 7. §-a 2013. január 1-jével módosította a Földtv1. 11. § (1) bekezdését, a módosítás értelmében semmis a haszonélvezeti jog szerződéssel történő alapítása, kivéve, ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít haszonélvezeti jogot. (A Földtv1. említett módosult rendelkezése 2013. április 4-ig volt hatályban. 2013. április 5-től az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2013. évi XXXV. törvény 6. §-a ismételten módosította azt. A módosítás kiegészítette a Földtv1. 11. § (1) bekezdését azzal az új rendelkezéssel, amelynek értelmében a használat jogának szerződéssel való alapítására, valamint a közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog esetében a Földtv1. II. fejezetnek a tulajdonszerzésre vonatkozó rendelkezéseit megfelelően kell alkalmazni. A módosítás nem érintette/fenntartotta a Földtv1. 11. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, amely értelmében semmis a haszonélvezeti jog szerződéssel történő alapítása, kivéve, ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít haszonélvezeti jogot.)
- [42] Az Földtv1. 91. § (1) bekezdésének 2013. január 1-je és 2013. december 15-e között hatályban volt rendelkezése szerint a „2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.” Ennek a törvényi rendelkezésnek az alkotmányosságát az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megvizsgálta és az alaptörvény-ellenesség megállapítására valamint a támadott rendelkezés megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz indítványt elutasította.



- [43] A Földtv2. szabályozását tartalmazó törvényjavaslatot T/13140. irományszám alatt 2013. november 22-én nyújtották be az Országgyűléshez, a törvénytervezet szövege ekkor vált ismertté. Az Országgyűlés által elfogadott Földtv2. 2014. május 1-jén lépett hatályba és a hozzá fűzött indokolás szerint a törvényalkotó célja az volt, hogy átformálja a mezőgazdasági területek tulajdonjogának, ill. használati jogának megszerzésével kapcsolatos korábbi szabályozást. Az Földtv2. végrehajtja azt a rendszerváltást követően általánosan elismertté és elfogadottá vált, az Alaptörvény P) cikke által alkotmányosan oltalmazott nemzetstratégiai célt, aminek lényege: termőföld csak az azt megművelő természetes személy tulajdonában lehessen. Ugyancsak e cél jegyében mondja ki az Földtv2. azt is, hogy a jövőben befektetési célzattal, vagyis a földárak emelkedéséből eredő haszonszerzés céljából nem szerezhető földtulajdon. A törvény preambulumból megállapíthatóan a Földtv2. megalkotásának további jogpolitikai célja volt – egyebek mellett – az is, hogy a mező- és erdőgazdasági föld forgalma és a mező- és erdőgazdasági föld, mint a jelzálogjogon alapuló hitelezés biztosító, a kialakuló új üzemi szervezetek működését hatékonyan elősegítse; élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre; a birtokelaprózódások hátrányos következményei a mezőgazdaság tulajdoni szerkezetét ne terheljék, a földműves zavartalan mezőgazdasági termelést folytathasson.
- [44] A törvényalkotó reagálni kívánt továbbá arra is, hogy a Földtv2. megalkotását megelőző földjogi szabályozás az uniós jognak a tőkeáramlásra, a letelepedési jogra vonatkozó rendelkezéseivel ellentétes rendelkezéseket is tartalmazott, amelyek tekintetében a Magyar Állam legfeljebb a csatlakozást követő 10 évig, 2014. április 30-áig tarthatott fenn eltérő szabályozást, tulajdonszerzési tilalmakat és korlátozásokat. A törvényalkotó ennek okán a földtulajdoni, földhasználati viszonyok teljes újragondolását végezte el a Földtv2.-ben oly módon, hogy – a jogalkotói szándék szerint – a szabályok illeszkedjenek a közösségi normákhoz.
- [45] Az Földtv2. elsősorban és meghatározóan a termőföldtulajdon, illetve a földhasználati jogok forgalmát szabályozza, az állami földek hasznosítására továbbra is külön szabály vonatkozik. A Földtv2.-ben a törvényhozó utalt a birtokrendezésről szóló külön törvényre, s alapvető szabályokat adott a földhasználati nyilvántartásról, amely a földforgalom alapvető jelentőségű intézményének tekinthető az új szabályozási koncepcióban.
- [46] A földművelésügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott álláspontjában kifejtette, hogy az új földjogi szabályozás (a Földtv2.) általános jelleggel szabályozta újra a földek tulajdonjoga és használati jogosultsága

megszerzésének szabályait. Ezen újraszabályozás igényelte a fennálló viszonyoknak a megváltozott jogi környezethez történő hozzáigazítását is. Álláspontja szerint az Ámt. 108. §-ának a rendelkezései rendezik a jogi helyzetet, a Földtv2. rendelkezéseihez igazítják a fennálló viszonyokat, és rendet teremtenek a földhasználati viszonyok terén akkor, amikor a termőföldek vonatkozásában 2014. május 1-jével *ex lege* megszüntetnek minden, nem közeli hozzátartozó javára alapított haszonélvezeti jogot.

[47] 1.2. A Földtv2. elszakad a földszerzési korlátozásoknak a személyekre központosító szabályozási módjától, amely Magyarország Európai Uniói kötelezettségei alapján sem lett volna fenntartható és helyette a mezőgazdasági gazdálkodók földellátására helyezi a hangsúlyt. Főszabály szerint – ha a Földtv2. másként nem rendelkezik – a föld tulajdonjogát belföldi természetes személy és tagállami állampolgár szerezheti meg [Földtv2. 10. § (1) bekezdés]. A Földtv2. két nagy csoportot képez a földtulajdont megszerzők tekintetében. Az egyik csoportba a földműves tartozik, akinek a fogalmát a Földtv2. 5. §-ának 7. pontjában foglalt értelmező rendelkezés határozza meg. Az Földtv2. említett értelmező rendelkezése alapvetően mezőgazdasági szakirányú képzettséghez, vagy folyamatosan három évig Magyarországon folytatott mezőgazdasági tevékenységhez köti a földműves státuszát. A földműves tulajdonjogot legfeljebb 300 hektár mértékig (ide számítva a tulajdonában és haszonélvezetében is tartott föld mértékét), földbirtokot pedig legfeljebb 1200 ha mértékig szerezhet (utóbbi megszerzésére mezőgazdasági termelőszervezet is jogosult). A Földtv2. az elővásárlási jogok árnyalt rendszerén keresztül igyekszik elérni azt a jogpolitikai célt, amely szerint a helyben lakó földműveseket kell olyan helyzetbe hozni, hogy élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre. A Földtv2. – indokolt kivételektől eltekintve – alapvetően kizárja a mezőgazdasági termelést nem folytató bármely személy – ide értve a jogi személyeket is – földtulajdon, illetve földhasználati jog szerzését, illetve egy hektárban maximálja azt kifejezetten alkotmányos indokokra történő hivatkozással [lásd a Földtv2. 10. § (2) bekezdését és a törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolást]. Az említett törvényi rendelkezés megalkotásának az indokát a törvényalkotó a spekuláció megakadályozásában látta; a törvényalkotó a földművesként dolgozókat kívánta előnyben részesíteni a pénzügyi befektetési céllal földet vásárlókkal szemben. A jogi személyek tekintetében a tulajdonszerzést – bizonyos kivételektől eltekintve – kizárja a Földtv2., azzal, hogy számukra a különböző földhasználati jogok megszerzését teszi lehetővé – a fent említett birtokmaximumra is figyelemmel.

- [48] 1.3. A törvényalkotó határozott célja volt, hogy nemzeti elbánást nyújtson a földszerzésben az Európai Unió és az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagállamai valamint a külön nemzetközi szerződés szerinti államok földműveseinek, amelyet a „földműves” törvényi fogalmának a meghatározásánál a Földtv2. akként érvényesít, hogy az alatt a tagállami polgárt is érteni kell – amennyiben a további törvényi feltételeknek megfelel. A törvényalkotó ezen túlmenően ugyanakkor a helyben lakó földműveseket előnyben részesíti, ami a jogalkotó álláspontja szerint „összhangban van a közösségi jognak a letelepedés és a tőkeáramlás szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel, nyilvános, áttekinthető, objektív feltételeken alapuló korlátozást valósít meg, és egyben szolgálja a nemzeti birtokpolitikai célokat” (Földtv2. általános indokolás, 7. pont).
- [49] 1.4. Fontos részét képezik a Földtv2.-nek a tilalmazott magatartások (a tilalmazott földszerzések és a birtokkoncentráció) elleni küzdelem eszközeit meghatározó rendelkezései, amelyek között a legjelentősebbek: a megállapodások kötelező nyilvánosságra hozatala; a tulajdon, illetve a haszonbérleti szerződések hatósági engedélyhez való kötése és ennek megfelelő nyilvántartása; a földszerzésnek a művelési kötelezettséghez való kötése és annak elmulasztása esetére a bírsággal való fenyegetés; a kényszerhasznosításba vétel; a földszerzés lehetőségéből meghatározott időre való kizárás.
- [50] 1.5. A Földtv2. külön, a III. fejezetében foglalkozik a föld hasznélvezeti jogának és használati jogának megszerzésével, az arra való jogosultsággal és annak korlátozásával. A mező- és erdőgazdasági földek tekintetében a nem hozzátartozó javára alapított hasznélvezeti jogot már a korábban hatályban volt Földtv1.-ben is korlátozta a törvényalkotó, a Földtv2. szabályai tehát a korábbi törvényi szabályozás folytatásaként is értékelhetők. E körben a Földtv2. a hasznélvezeti jog szerződéssel történő alapításának a semmisségéről rendelkezik, kivételt képez ez alól a közeli hozzátartozó javára szerződéssel alapított hasznélvezeti jog [Földtv2. 37. § (1) bekezdés]. A Földtv2. által megengedett hasznélvezeti jogra a tulajdonszerzési korlátok érvényesülnek, s az legfeljebb 20 éves időtartamra alapítható. Amennyiben a Földtv2. 37. §-ában foglalt törvényi feltételeknek megfelel a szerződés, annak az érvényességéhez nem kell a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása [Földtv2. 37. § (4) bekezdés].
- [51] A Földtv2. IV. fejezete rendezi a föld használatának és hasznosításának a további szabályait is. E körben úgy rendelkezik, hogy a tulajdonos a föld használatát, hasznosítását a Földtv2.-ben meghatározott természetes személy,

valamint jogi személy javára haszonbérlet, feles bérlet, részesművelés, illetve szívésségi földhasználat jogcímén engedheti át meghatározott módon és mértékben – vagyis a használat jogcímére és mértékére is a Földtv2. rendelkezései az irányadók. A tulajdonszerzéshez képest lényeges különbség, hogy földhasználati jogosultság megszerzésére nem csak természetes személy földműves, hanem mezőgazdasági termelőszervezet (Földtv2. 5. § 19. pont) is jogosult. Földhasználati jogosultságot csak olyan személy vagy szervezet szerezhethet, aki vállalja a föld megművelésének a kötelezettségét. A birtokmaximum 1200 ha, amelynek a mértéke termelőszövetkezet esetén – kivételes esetben – egy évig meghaladható. A haszonbérleti szerződés időtartamát a Földtv2. kifejezetten meghatározza: határozott idejű szerződés, amely legalább egy gazdasági évre, legfeljebb 20 évre köthető meg. A törvény az előhaszonbérleti jogok differenciált rendszerével kívánja elérni azt a jogalkotói célt, hogy élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre. A földhasználati jogcímen keletkezett birtok jogszerűségének biztosítása érdekében a törvényalkotó a haszonbérleti szerződés (és más földhasználatot keletkeztető jogcímek) érvényességét és hatályosságát is hatósági jóváhagyáshoz köti, amely alól csak szűk körű kivételt tesz a Földtv2.-ben.

[52] 1.6. Az Ámt. a Földtv2.-vel összefüggő egyes rendelkezésekről és az átmeneti szabályokról rendelkezik. Az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések közvetlen szabályozási előzményének tekinthető Földtv1. – 2013. december 15-ével hatályon kívül helyezett – 91. § (1) bekezdése, amely a 2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva történő megszűnéséről rendelkezett. Ezt a szabályt az Ámt. 126. § (1) bekezdésének o) pontja helyezte hatályon kívül; az említett hatályon kívül helyezett szabály helyébe az Ámt. indítványokkal támadott átmeneti szabályai léptek. Az Ámt.-t 2013. december 12-én hirdették ki, a 105. § (1) bekezdése szerint a törvény – az Ámt. 105. § (1) bekezdésében meghatározott kivételek mellett – 2013. december 14-én lépett hatályba. Az Ámt. 105. § (2) bekezdésének kivételes szabálya értelmében az indítványokkal támadott 108. § 2013. december 15-én lépett hatályba. Az Ámt. indítványokkal támadott 108. §-át az egyes törvények agrár- és környezetügyi tárgyban történő módosításáról szóló 2013. évi CCL. törvény 218. §-a egészítette ki egy (2) bekezdéssel, ez rendelkezett a föld használati jogosultságának átengedéséről szóló szerződés 2014. szeptember 1-jén a törvény erejénél fogva történő megszűnéséről. Az Ámtm2. 293. § (19) bekezdése,

valamint a törvény (23) bekezdésének e) pontja az Ámt. 108. §-át módosította; a módosító törvényt 2014. február 24-én hirdették ki, a módosító törvénynek az Ámt.-t is módosító rendelkezései a kihirdetést követő napon léptek hatályba. A módosító törvény egyrészt az Ámt. 108. § (2) bekezdésének a helyébe egy új (2) bekezdést léptetett, másrészt kiegészítette azt egy további (3) bekezdéssel.

## V.

- [53] Az Ámt. 108. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványok nem megalapozottak.
- [54] 1. Az Ámt. bizonyos használati jogosultságokat szüntet meg. Az Alkotmánybíróságnak arról kellett döntenie, hogy ezt a beavatkozást a tulajdonvédelemre irányadó szabályok szerint kell-e megítélni, és ha igen, akkor az Ámt. 108. §-a összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [55] 1.1. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői.
- [56] Az Ámt. 108. §-a három, viszonylag eltérő tényállást szabályoz a föld használatát illetően. Az egyik a határozott időtartamra, nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog és használati jog. A másik az ilyen haszonélvezeti jog (használat joga) megszűnését követő időtartamra kötött – a föld használati jogának átengedéséről szóló – szerződés. A harmadik haszonélvező által kötött, a használati jog átengedéséről szóló olyan szerződés, amelyet 2014. február 25. napja előtt kötöttek. Mindhárom tényállásnál közös elem, hogy a szabályozás magánfelek között létrejött szerződésen alapuló jogosítványokat érint, továbbá nem az állam javára tartalmaz jogszerzést. Közös elem az is, hogy viszonylag nagyszámú, eltérő tartalmú szerződésre vonatkoznak, amelyeknél a felek (tulajdonos, haszonélvező, használati jog jogosultja, továbbá az a személy, akinek a haszonélvező a föld használati jogosultságát

átengedte) érintettsége más-más lehet a szerződés egyéb tartalmi elemeitől, vagy éppen attól függően, hogy az Ámt-beli időpont milyen közel esik a szerződésben a szóban lévő jog megszűnésére egyébként meghatározott időtartamhoz. Az érintett használati jogok egy része ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosultság, másik része – így a föld használati jogosultságának átengedése a haszonélvezeti jog jogosultja által, Ámt. 108. § (3) bekezdése – nem az.

[57] A tulajdon jogkorlátozása szükségességének vizsgálatánál figyelembe kell venni az Alaptörvény XIII. cikkét, amely még a teljes tulajdonelvonáshoz is – ha arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor – csak a közérdek meglétét követeli meg. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény. A közérdekűség vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak tekintettel kellett lennie arra, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a köz javára) – mint például a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetben. A jelen esetben is hasonló a helyzet, a mondott használati jogok megszűnése egyik oldalról tehát mentesít, másik oldalról a termőföldet illetően kötelezettséget ró a tulajdonosra.

[58] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a tulajdonhoz való alapvető jog sérelme az indítványokban foglaltak alapján megállapítható-e.

[59] 1.2. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése után megerősített, a tulajdonhoz való alapjog értelmezésére vonatkozó egyik határozata {64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.; 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]} szerint „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását teszik lehetővé”. Az Alkotmánybíróság 1993 óta követett és fenntartott gyakorlata szerint a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik, hanem az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltérnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A gyakorlat értelmében, mint-hogy a kisajátításhoz – vagyis a tulajdon elvonásához – is csupán a „közérdek” szükséges, ha az értékgarancia érvényesül, a szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely

más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát) [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380–382.]. Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog alkotmányos korlátozásával összefüggő követelményeket 1993-ban eloldotta az alapvető jogok korlátozására irányadó szabálytól. Ennek oka részben az volt, hogy a tulajdonhoz való jog az egyetlen alapvető jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amelyet közérdekre hivatkozva lehet korlátozni [Vö. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 354.].

- [60] Az Alkotmánybíróság egy másik határozata szerint „[a] kisajátítás minden esetben tulajdonváltást jelent, vagyis azt, hogy a tulajdonos – meghatározott feltételek mellett – túrni köteles, hogy addigi tulajdona közhatalmi aktus folytán más személy tulajdonába kerüljön. Ez a túrés kötelezettség, illetve alanyváltás általában egy vagyoni értékű jog tekintetében sem tekinthető kizártnak. Ebben az esetben az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek figyelembe vehetők. Más a helyzet a haszonélvezet mint vagyoni értékű jog törvényi megszüntetése esetén. A haszonélvezet megszüntetése esetén egy olyan (dologi) jog megszűnéséről van szó, amely a jogosult vonatkozásában kétségtelen jogvesztést (vagyoni hátrányt) eredményez, de a megszűnő haszonélvezet nem válik egy másik jogalany dologi jogosultságává. A haszonélvezet megszűnése ugyanakkor a tulajdonos oldaláról a tulajdonjog tárgyának tehermentesülése, teljessé válása folytán kétségtelen vagyoni előnnyel jár. Ebben az összefüggésben tehát a haszonélvezet törvény általi megszüntetése nem hasonlítható össze a kisajátítással.” [3199/2012. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20]]
- [61] A szerződésen alapuló haszonélvezeti jog és használati jog megszüntetése *ex lege* az Ámt. 108. §-a által azért sem hasonlítható össze a kisajátítással, mert a haszonélvezeti és használati szerződés megszűnését a Polgári Törvénykönyvről szóló, korábban hatályban volt 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 159–163. és 165. §-ai, illetve a hatályos 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:154–155. és 5:159. §-ai szabályozzák, míg a szerződés tartalmának jogszabály általi megváltoztatását a régi Ptk. 226. §-a, az új Ptk. 6:3. §-a (a régi Ptk.-nál szélesebb körben) teszi lehetővé. Szemben tehát a polgári jogi tulajdonjog abszolút szerkezetéből adódó, csak kisajátítás útján megvalósítható korlátozásával, a kötelmen alapuló jogosultságok, ide értve a haszonélvezeti jogot és használati jogot, jogszabály által szélesebb körben korlátozhatók. Utóbbi esetre a felek érdekeinek érvényesíthetőségét általában a polgári jog szabályai megfelelően biztosítják.
- [62] A vizsgált esetben a szerződésen alapuló haszonélvezeti jog és használati jog Ámt. általi korlátozásának összhangja az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való joggal a fentiekén kívül azért sem vonható kétségbe, mert



a termőföld tekintetében az Alaptörvény eleve szélesebb körű korlátozást enged. Amint ezt az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatában megállapította, a termőföld tekintetében a tulajdonhoz való jogot a P) cikk (1) bekezdésében írt cél érdekében, a (2) bekezdésben megalkotni rendelt sarkalatos törvény akár bizonyos rész-jogosultságok elvonásáig terjedően korlátozhatja {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [69]–[72]}. A kötelemen alapuló jogosultságok esetén ez hasonlóképpen irányadó.

- [63] Az Ámt. 108. §-ának szükségességét és célszerűséget meghatározó módon indokolja, hogy a termőföld tulajdonlását illetően az új rendszerrel megvalósult nemzetstratégiai cél teljeskörű érvényesülése szempontjából az Ámt.-nek kellett felszámolnia annak a termőföldek megszerzése céljából kialakult, mintegy két évtizedre visszanyúló gyakorlatnak a jogkövetkezményeit is, amelynek alapján a haszonélvezeti jogot diszfunkcionálisan alkalmazták. Az új rendszer működése ugyanis nem nélkülözheti a termőföldek tulajdonlására, haszonélvezetére és használatára vonatkozóan azt a követelményt, hogy az ingatlan-nyilvántartás az Alaptörvénynek megfelelő jogviszonyokat tükröző állapottal rendelkezzen. Mindezekből következően szükséges volt rendelkezni a közbeszédben az ún. „zsebszerződésekként” emlegetett jogi konstrukciók hatályosulásának megakadályozásáról, arról tehát, hogy a korábbi tulajdon szerzési tilalmak és korlátozások megkerülésére létesített jogviszonyok alapján ne lehessen tovább jogot, követelést vagy bármely igényt érvényesíteni.
- [64] Megállapítható a fentiek alapján, hogy a használati jogok megszüntetése önmagában nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével. Az Alkotmánybíróság ezért az Ámt. 108. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.
- [65] 2. Ugyanakkor az Ámt. nem rendelkezik a törvény erejénél fogva megszüntetett jogviszonyok miatt bekövetkezett kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről.
- [66] Ebben a körben – az érintett jogviszonyok sokszínűségére tekintettel megállapíthatóan – nem alkalmazhatók közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül, minden hátrányra teljes körűen kiterjedő módon a jogkövetkezményeket illetően a kártérítésre, vagy kártalanításra vonatkozó, vagy a valamely szerződés felmondásánál vagy jogi lehetetlenülésénél irányadó általános elszámolási szabályok (az Ámt. szabályainál fogva szűnik meg jog, illetve minősül semminek szerződés).

[67] A törvényi úton történő szerződésmódosításnak (megszűntetésének), amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak (megszűntetésének) is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett. A jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, az nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat. Megállapítható, hogy az Ámt. 108. §-a a hiányosságánál fogva nem teremt megfelelő egyensúlyt a közérdekű korlátozás és az érintett személyek védett jogai teljes körű érvényesülését illetően. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, egyebek mellett az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az említett szabályozási hiány, az Ámt. szabályozásának olyan az Alaptörvényből levezethető lényeges szabályozási hiánya, amely a vizsgált esetben az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás alapjogának a sérelmét idézi elő. Az Ámt. vitatott szabályozása alapján a hasznélvezeti jogok 2014. május 1-jével, míg a használati jogok 2014. szeptember 1-jével *ex lege* megszűntek; a jogi személyek esetében az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett hasznélvezeti jogok törlésére az Inyvt. 94. § (5) bekezdése értelmében 2014. december 31. napjával sor került. A tulajdonszerű vagyoni értékű jogok megszűnésére, a szerződő felek akaratán kívül a törvény erejénél fogva került sor. A szerződő felek közötti elszámolás során a megszűnt tulajdonszerű vagyoni értékű jogok jogosultjai a tulajdonossal, illetve az említett jogokat szerződésben a javukra átengedő szerződő féllel szemben olyan elszámolási igényeket is előterjeszhetnek, amellyel a szerződések saját rendjében történő megszűnése esetén a tulajdonosnak, illetve a jogot átengedő szerződő félnek nem kellett számolnia. Az elszámolás körébe tartozó, a tulajdonossal, illetve a jogot átengedő szerződő féllel szemben érvényes szerződés alapján fennálló, az *ex lege* megszűnt tulajdonszerű vagyoni értékű jogok jogosultjai által érvényesíthető említett követelések olyan vagyoni hátrányt jelenthetnek a tulajdonos, illetve a jogot átengedő szerződő fél oldalán, amelyet az Ámt. törvényi szabályozása megfelelően nem ellentételez, nem kompenzál, és amely a régi Ptk. vagy a Ptk. alapján sem orvosolható. Amennyiben az *ex lege* megszűnt hasznélvezeti, illetve használati jogokat alapító szerződésekben a felek megállapodása értelmében a tulajdonszerű vagyoni értékű jogot szerző fél előre megfizetett ellenérték fejében szerezte meg az említett jogokat, akkor

a szerződések törvény erejénél fogva történt, a szerződéses időtartam lejártá előtti megszűnésére tekintettel az elszámolás során az ellenértéket megfizető szerződő fél követelheti az előre megfizetett ellenérték időarányos részének a visszatérítését, ami a közérdekű tulajdoni korlátozás arányosságának a kérdését veti fel a tulajdonos oldalán. Az Alkotmánybíróság a közérdekű tulajdoni korlátozás arányossági kritériumát maga határozza meg, az arányosság követelményét az is biztosíthatja, ha a tulajdonos oldalán a közérdekű tulajdoni korlátozás következtében előálló vagyoni hátrány kiegyenlítésére vagy legalább csökkentésére lehetőséget biztosít a korlátozó törvényi szabályozás. Tekintettel arra, hogy az Ámt. szabályozásában ilyen, a közérdekű korlátozás arányosságát a tulajdonos oldalán legalább részben kompenzáló szabály nem ismerhető fel, a törvényalkotót az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján is mulasztás terheli. Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését és XIII. cikk (1) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes helyzet felszámolása érdekében a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, amely átmeneti időre hatályos, nem sarkalatos törvény megalkotása útján orvosolható.

[68] 3. Az Alkotmánybíróságnak külön kellett vizsgálnia az Alaptörvény B) cikkének sérelmét állító, a felkészülési időre, visszaható hatályra, szerzett jogokra, bizalomvédelemre vonatkozó indítványozói érveléseket.

[69] 3.1. Ami a felkészülési idő hiányát illeti, az Alkotmánybíróság szerint a jelen esetben nem állapítható meg, hogy a használati jogok megszűnéséről szóló jogszabály alkalmazásához való felkészüléshez nem állt elegendő idő rendelkezésre (a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges időtől eltérő más, nem alkotmányjogi kérdés az, hogy az Ámt. 108. §-a által érintett hosszú távú jogviszonyok rendezése mennyi időt vesz igénybe). Az Alkotmánybíróság a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban kimondta, hogy az Alkotmánybíróságnak nem feladata teljes jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő hivatalból történő pontos felmérése, az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek, azok hatálybalépése hogyan vezet vagy vezetett a jogbiztonság sérelmére. Ennek keretében az indítványozónak a felelőssége – szükség esetén – megküldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ha az indítványozó ezeknek a követelményeknek nem tesz eleget, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa érdemi vizsgálatára nem

kerül sor [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont, (4) bekezdés, (6) bekezdés, 55. § (3) bekezdés] {Indokolás [241]–[242]}.

[70] 3.2. Az Alaptörvény B) cikkének sérelmét állító másik felvetéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ámt. 108. §-a nem tartalmaz visszaható hatályú rendelkezést. Az Ámt. 108. §-a a múltban keletkezett jogviszonyokat szünteti meg, mégpedig a hatálybalépését négy és fél hónappal követő, vagyis jövőbeni időponttól, ugyanakkor nem nyilvánít valamely magatartást jogellenessé, és a hatálybalépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terhesebbé kötelezettséget.

[71] 3.3. Ami az alapvető jogok biztosának a bizalomvédelemre vonatkozó indítványozói érvelését illeti, az Alkotmánybíróságnak az indítványban hivatkozott 142/2010. (VII. 14.) AB határozatában az korábbi Alkotmány jogállami klauzulájáról szóló értelmezés a bizalomvédelmet illetően nem alkalmazható. A most vizsgált jogszabály a felek által szerződéssel alakított jogviszonyból eredő jogokat a jövőre szólóan szünteti meg. Az alapvető jogok biztosának indítványa és a bírói kezdeményezések a bizalomvédelemmel, szerzett jogokkal összefüggésben nem megalapozottak, mert a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanóságában a felek nem bizakodhattak. A használati viszonyok szabályozása a 2014. május 1-jén lejárt termőföldszerzési moratóriumhoz tapad, amelynek jogi következményei várhatóak voltak. Körültekintő és megfontolt gazdasági szereplőként nem lehetett, még a korábbi szabályozás viszonylagos változatlanóságára számítani. Az Alkotmánybíróságnak a korábbi Alkotmány hatálya alatt hozott 142/2010. (VII. 14.) AB határozata (ABH 2010, 668, 677.) tehát azért nem alkalmazható, mert a jogszerzés bizonyosan megváltozó jogi környezet kockázatával történt. Ezért a korábbi határozat alkalmazhatóságát jelen ügyben nem kellett vizsgálni.

[72] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ámt. 108. §-a nem ellentétes az Alaptörvény B) cikkével.

[73] 4. A támadott rendelkezések, valamint az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése és XII. cikk (1) bekezdése között nincs összefüggés. Az alkotmánybírói gyakorlatban – 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [25]–[31] – a munka, a foglalkozás, a vállalkozás szabad megválasztásához való jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ez azonban nem zárja ki a jog alkotmányos (szükséges és arányos) korlátozását: például, hogy a különböző tevékenységek gyakorlásához, az arra vonatkozó jogszabályok speciális feltételeket és követelményeket írnak elő.

A korlátozások alkotmányosságára más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlásának feltételeiről vagy a foglalkozás szabad megválasztását kizáró szabályról van-e szó. Az Ámt. 108. §-ában nem ismerhető olyan rendelkezés, amely a munka, a vállalkozás vagy foglalkozás szabad megválasztásáról vagy gyakorlásáról szólna. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]}. Ezért az Ámt. 108. §-ának alaptörvény-ellenességét állító indítványokat ebben a vonatkozásban is el kellett utasítani.

[74] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendelte e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2015. július 14.

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

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

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

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

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

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[75] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokaim azonban a határozat indokolásában foglaltaktól részben eltérőek.

[76] 1. Álláspontom szerint a határozatban megállapított mulasztással megvalósított alaptörvény-ellenes helyzet nem a tulajdonhoz való alapvető jogból [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése] és nem a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése] részét képező bírósághoz fordulás

jogából, hanem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményéből vezethető le.

- [77] A tulajdonhoz való alapjognak azon tág értelmezésével, amely a tulajdon alkotmányos védelmét a haszonélvezeti jogra, illetve a használati jogra is kiterjeszti, nem értek egyet, ezért az erre épülő érvelést sem tudom osztani.
- [78] Nem sérült álláspontom szerint a bírósághoz való fordulás joga sem. A haszonélvezeti, illetve a használati jogok megszüntetéséből eredő polgári jogi igények érvényesítése előtt a bírói út nyitva áll. Kétségtelen, hogy a határozatban megállapított mulasztás tárgyát képező, jogilag jelenleg nem legitimált, és ezért jogi szabályozásra szoruló elszámolási igények e szabályozás hiányában jelenleg nem érvényesíthetők, ez azonban nem értelmezhető a bírósághoz való fordulás jogának sérelmeként. Egy adott időben a jogi szabályozás által még el nem ismert jog érvényesíthetőségének lehetetlensége nem processzuális, hanem anyagi jogi kérdés. Ellenkező álláspont oda vezetne, hogy minden olyan mulasztással megvalósított alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén, melyben a mulasztást az Alkotmánybíróság valamilyen jog (igény) biztosításával tartaná orvosolhatónak, meg kellene állapítani a bírósághoz való fordulás jogának sérelmét is (mivel a jogok – szűk kivételt leszámítva – végső soron bíróság előtt érvényesíthetők).
- [79] 2. A támadott törvényi rendelkezések ugyanakkor véleményem szerint – a határozatban a mulasztás orvoslásaként előírt jogi szabályok megalkotása nélkül – sértették a jogbiztonság követelményét, és ezáltal a jogállamiságra vonatkozó alaptörvényi tételt. A jogbiztonság sérelmének polgári jogi vetülete a jelen esetben a *pacta sunt servanda* elvének sérelmében, az állam jogalkotásának e szerződési viszonyokba a támadott szabályozások szerinti beavatkozásában áll.
- [80] A *pacta sunt servanda* elve azonban nem öncél; mögötte a szerződéssel kölcsönösen elfogadott, és ezáltal jogi kötelekké (*iuris vinculum*) emelt anyagi és személyi érdekek érvényesülésének biztosítása áll. A *pacta sunt servanda* elvének sérelme és ezáltal a jogbiztonság sérelme valóságosan ezeknek az érdekeknek a sérülésében testesül meg. A jogbiztonság érvényesülésének általánoságban fontos követelménye, hogy a jogi szabályozás változásai nem tehetik tervezhetetlenné az életviszonyok alakítását, nem lehetnek kiszámíthatatlanok. Ehhez kapcsolódóan nem értek egyet azzal a határozat indokolásában foglalt megállapítással, miszerint az érintetteknek az állam jogalkotási beavatkozására számítaniuk kellett volna.
- [81] A fentiekből következően a *pacta sunt servanda* elvének sérelméből következő jogbiztonság és jogállamiság sérelme nézetem szerint nem kizárólag a támadott jogi szabályozás megsemmisítésével orvosolható. Megfelelő orvoslást biztosít

a *pacta sunt servanda* elvével védett jogi (anyagi és személyi) érdekeltségek sérelmének teljeskörű reparációja; mentesítése a feleknek minden olyan hátrány alól, mely az állam adott esetben történő beavatkozása nélkül nem következett volna be. Álláspontom szerint az eredeti szabályozásnak ki kellett volna terjednie ezeknek a kérdéseknek megfelelő módon történő rendezésére, és ilyen szabályozás mellett a szerződéses jogviszonyokba való állami beavatkozás már nem sértette volna a jogállamiság követelményét. Az ügybeni állami beavatkozás mellett tehát e szabályozás hiánya miatt áll fenn a jogállamiság sérelme, melynek orvoslására a határozat rendelkező része megfelelő rendelkezéseket tartalmaz. Kétségtelen, a *pacta sunt servanda* elve szó szerinti értelemben, a maga öncélúságában ezzel a megoldással nem tekinthető érvényesültnek, de amit az elv szolgálni hivatott, az megvalósul. Ehhez képest a jogi szabályozás megsemmisítése – miután az ténylegesen fogamatba ment, az érintett jogok, jogviszonyok megszűntek, helyükbe esetlegesen mások léptek – nem biztosítana reparációt, illetve egy esetleges *ex tunc* megsemmisítés pedig ugyancsak a jogbiztonság sérelmével járna.

[82] 3. Külön kiemelendő a határozatnak az az eleme, mely a mulasztást csak az érvényes szerződésekre korlátozva állapítja meg. Ez okszerűen következik abból, hogy a *pacta sunt servanda* elve és az ezzel kapcsolatos jogbiztonság követelménye által biztosított alkotmányos védelem az érvénytelen szerződésekre – minthogy azokból érvényes jogok és kötelezettségek nem származhatnak – nem terjed ki. (Megjegyzendő, hogy vita esetén a bíróság lesz hivatott dönteni a jogvita tárgyát képező szerződések érvényességéről, ami a bíróságoknak – mások mellett – a polgári ügyekre vonatkozó általános hatásköréből önmagában is következik.) Az érvényes szerződések tekintetében a szabályozásra szoruló igények többfélék lehetnek; a szerződő felek bármelyikét érintőek, köztük olyanok, melyek a jogi rendezés egészének közérdekségéből fakadóan a feleken kívüli, állam általi helytállási kötelezettséget is magukban foglalnak. Ezeknek az igényeknek a pontos meghatározása és szabályozása a határozat rendelkező részéből következően a jogalkotó feladata és kompetenciája.

Budapest, 2015. július 14.

Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró



*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye*

- [83] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 2. és 5. pontjával az alábbi indokok miatt.
- [84] 1. A többségi álláspont indokolása szerint az „Ámt. 108. §-ának szükségességét és célszerűséget meghatározó módon indokolja, hogy a termőföld tulajdonlását illetően az új rendszerrel megvalósult nemzetstratégiai cél teljeskörű érvényesülése szempontjából az Ámt.-nek kellett felszámolnia annak a termőföldek megszerzése céljából kialakult, mintegy két évtizedre visszanyúló gyakorlatnak a jogkövetkezményeit is, amelynek alapján a haszonélvezeti jogot diszfunkcionálisan alkalmazták. Az új rendszer működése ugyanis nem nélkülözheti a termőföldek tulajdonlására, haszonélvezetére és használatára vonatkozóan azt a követelményt, hogy az ingatlan-nyilvántartás az Alaptörvénynek megfelelő jogviszonyokat tükröző állapottal rendelkezzen.” (Indokolás [63]) Erre tekintettel a használati jogok megszüntetése önmagában nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével.
- [85] Álláspontom szerint azonban meg kellett volna állapítani, hogy az Ámt. támasztott rendelkezése sérti az Alaptörvény XIII. cikkét.
- [86] A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi értelemben lényegében „az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapja” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380.]. E megközelítés alapján terjesztette ki az Alkotmánybíróság a tulajdoni alapjogvédelmet egyes – polgári jogi értelemben – nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra [pl. 17/1992. (III. 30.) AB határozat]. Ennek megfelelően állapította meg, hogy „[a] tulajdonvédelem [...] nem kizárólag a polgári jogi értelemben vett tulajdonra, hanem egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet, az Alaptörvény XIII. cikke tehát a tulajdonvédelem körében az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok védelmét is biztosítja. Mindezek alapján [...] a haszonélvezet törvény általi megszüntetése vizsgálatának a tulajdonhoz való jog állított sérelme alapján helye van.” [3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13]].
- [87] A tulajdonjognak a polgári jogi megközelítéstől eltérő tartalma abból is fakad, hogy a tulajdonjog alkotmányos védelme hangsúlyozottabban magában hordozza a közérdekből történő korlátozhatóságának elismerését. Ennek folytán többször megjelenik az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdon társadalmi kötöttségének a kiemelése. Az Alaptörvény ennek megfelelően már kifejezetten is tartalmazza, hogy „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés].
- [88] E szempontok a termőföldre vonatkozó törvényi korlátozások alkotmányosságát elbírálásánál még hangsúlyosabban érvényesülnek, mert „a földtulajdon

sajátos természeti és vagyoni jellemzői: nevezetesen a föld véges jószág volta (a föld ugyanis, mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással nem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázaterzékenysége és alacsony nyereséghozama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesíti meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 1994, 197, 200–201.]

- [89] Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott arra is, hogy addig fogadja el közérdekű célként a Kormány és az Országgyűlés földbirtok-politikai célkitűzéseinek az érvényesítését, „ameddig azok az Alkotmány keretei között maradnak: fogalmilag és nyilvánvalóan nem zárják ki a piacgazdaság létét, és tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül nem korlátoznak egyéb jogot [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 1994, 197, 200–201.]
- [90] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában hangsúlyozta azt is, hogy a közérdekből való korlátozhatóságot a jogalkotónak kell igazolnia, mert „[a] közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni.” [50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007, 994.]
- [91] Az adott esetben a jogalkotó – kifejezetten a támadott rendelkezéshez kapcsolódóan – semmilyen indokát nem adta annak, hogy az Ámt. 108. §-ában foglalt korlátozás (a haszonélvezet szinte azonnali és végleges megszüntetése) miatt szükséges az elérni kívánt cél megvalósításához.
- [92] 2. Nem vitásan azonban a jogalkotói szándék a Földtv2. megalkotását megelőző jogalkotási folyamat alapján kikövetkeztethető. Álláspontom szerint ugyanakkor éppen a jogalkotási folyamat révén valósult meg az érintettek tulajdonhoz való jogának sérelme.
- [93] Az Alkotmánybíróságnak értékelnie kellett volna, hogy az Ámt.-t és a Földtv2.-t hosszú jogalkotási folyamat előzte meg. A törvény tervezetét 2012 júliusában nyújtották be, és annak normaszövege elérhető volt az Országgyűlés honlapján. Ettől az időponttól tehát ismert volt, hogy a mező- és erdőgazdasági földeken haszonélvezetet alapító szerződést – a meghatározott kivételtől eltekintve – e törvény alapján sem lehet érvényesen kötni, de azzal, hogy a már megkötött szerződések legkésőbb 2033. január 1-jén szűnnek meg.
- [94] A haszonélvezetet alapító szerződés semmisségére vonatkozó rendelkezés a Földtv2. 37. §-ának megfelelő tartalommal 2013. január 1-jei hatállyal

beépült a Földtv1. 11. §-ába. A Földtv1. e módosításával együtt a jogalkotó szabályozta azt is, hogy a „2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzártartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.” [Földtv1. 91. § (1) bekezdés]

- [95] Annak ellenére, hogy a Földtv1. 91. § (1) bekezdése a fennálló haszonélvezetet alapító szerződéseket csak 2033. január 1-jei hatállyal szüntette meg, az Ámt. e szerződések megszüntetéséről mégis a hatálybalépését követő rövid – öt hónapon belüli – időre rendelkezett. E szabályozás normaszöveg-javaslatára pedig a jogalkotási folyamat végén (2013. november 22-én) vált ismertté.
- [96] Álláspontom szerint a Földtv2. és az Ámt. jogszabály-előkészítése alapján – különös tekintettel arra, hogy a nyilvánosság széleskörű bevonása volt a jellemző – alappal volt feltételezhető a Földtv1. 91. § (1) bekezdésének megfelelő rendelkezés tartóssága, továbbá, hogy ilyen tartalmú szabályozást építi majd be a jogalkotó az új törvény (Ámt.) rendelkezései közé és nem egy ettől – lényegesen – eltérő szabályozást. A haszonélvezetet alapító szerződéssel érintettek tehát megalapozottan igazíthatták hosszabb távon a 2013. január 1-jén hatályba lépett rendelkezéshez magatartásaikat. A jogalkotó egyébként az Ámt.-hez fűzött indokolásban egyáltalán nem adta indokát annak, hogy miért tért el a korábbi [Földtv1. 91. § (1) bekezdés] rendelkezéstől.
- [97] Véleményem szerint az Ámt. 108. §-ának alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XIII. cikkére figyelemmel kellett volna megállapítani, mert a támadott rendelkezés a tulajdonvédelem hatálya alá tartozó vagyoni értékű jogok gyakorlását kiszámíthatatlanná tette, ezzel pedig az érintettek tulajdonhoz való jogát aránytalanul korlátozta.
- [98] 3. Álláspontom szerint a tulajdonhoz való jog korlátozását az sem teszi arányossá, hogy az Alkotmánybíróság jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg, és kimondta, hogy a jogalkotó a megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat.
- [99] Véleményem szerint ugyanis a haszonélvezet, illetve használat megszűnésével felmerült elszámolásra a Ptk. rendelkezései alapján részben enélkül is lehetőség nyílt. Az ennek keretében el nem számolható költségek (károk) érvényesítésének pedig nincs jogalapja, mert azok a jogalkotás következtében, az érintett felek érdekkörén kívül eső okból álltak elő. (Ennek keretében például kérdés, hogy kinek a terhére

kell értékelni, ha az Ámt. egy szerződést a mezőgazdasági év során szüntetett meg, vagy hogy visszajár-e a vagyoni értékű jog alapításával felmerült illeték.)

- [100] 4. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ebben az ügyben is követnie kellett volna azt a gyakorlatát, amely szerint az EJEB az ítélezése segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapvető jogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Egyezményben biztosított jogok jelentéstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását {4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [19]}. Az EJEB gyakorlatának figyelembevétele ezért magában foglalja az Alaptörvényben biztosított alapvető jog korlátozása megítélésekor az EJEB által biztosított védelmi szint garantálását. Az Alkotmánybíróság azonban ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok (alapvető jogok) védelmére.
- [101] Az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke értelmében a tulajdonhoz való jog emberi jogi tartalma nem korlátozza az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák. Erre tekintettel az EJEB gyakorlatában a közérdeket tágan értelmezi. Hangsúlyozza, hogy a közérdek meglétének ellenőrzését az egyes országok inkább el tudják végezni, mint egy nemzetközi bíróság. Hozzáteszi azonban, hogy a közérdekre való nyilvánvalóan alaptalan hivatkozást nem fogadja el {*Görögország volt királya és mások kontra Görögország* [GC] (25701/94), 2000. november 23.}.
- [102] Az EJEB egy másik ítéletében azt is hangsúlyozta, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel [*Athaniou és mások kontra Görögország* (2531/02), 2006. február 9.]. Az arányosság kérdésénél az EJEB széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, mert megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki [*S. A. Dangeville kontra Görögország* (36677/97), 2002. április 16.].
- [103] Azokban az esetekben, ha valamelyik országban az Egyezmény megsértése több jogalanyt érint és a jogrendszerben meglévő problémáról van szó, az EJEB nemcsak a tulajdonjognak az adott kérelmezővel szemben történt megsértését állapítja meg, hanem a jogrendszer azon hiányosságát is, amely nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére {elsőként: *Broniowski kontra Lengyelország* [GC] (31443/96),

2004. június 22.}. Ugyanezt a megoldást alkalmazta az EJEB egy másik ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését. Ezért felhívta a kérdéses államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására {*Hutten-Czapska kontra Lengyelország* [GC] (35014/97), 2006. június 19.}.

- [104] 5. Az adott esetben, amint erre a fentiekben már utaltam, a támadott szabályozás közérdekűsége a jogalkotási folyamat eredményeként deríthető fel. Ezzel összefüggésben azonban fontosnak tartom kiemelni, hogy nem értek egyet a többségi indokolásnak azzal a megállapításával: „szükséges volt rendelkezni a közbeszédben az ún. »zsebszerződésekként« emlegetett jogi konstrukciók hatályosulásának megakadályozásáról, arról tehát, hogy a korábbi tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások megkerülésére létesített jogviszonyok alapján ne lehessen tovább jogot, követelést vagy bármely igényt érvényesíteni”.
- [105] Álláspontom szerint a többségi álláspont figyelmen kívül hagyta a szabályozás által érintett jogviszonyok sokszínűségét és egyediségét, valamint ezen szempontot érvényre juttató bírói gyakorlatot. Ennek keretében ugyanis a polgári ügyekben eljáró bíróságok önmagában azért nem tekintették érvénytelennek a haszonélvezetet alapító szerződést, mert a felek eredetileg tulajdonjog átruházásban gondolkodtak ugyan, de figyelemmel arra, hogy a korábban hatályos jogi környezetben e szerződés megkötésére nem volt lehetőségük, más – dologi hatályú – jogot (haszonélvezetet) alapítottak (lásd például: Győri Ítéletábrla Pf.I.20.225/2008/8. számú ítélete). Az érvénytelenség megállapításához minden esetben többlettényállási elemekre volt szükség.
- [106] Véleményem szerint a polgári bíróságok döntései egyértelműen alátámasztják: kizárólag a körülmények egyedi értékelése alapján lehet(ne) állást foglalni abban a kérdésben, hogy az érintett szerződések érvényesen jöttek-e létre. Ezzel szemben a többségi álláspont abból indult ki, hogy minden haszonélvezetet és használatot alapító szerződés a korábbi tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások megkerülése miatt jött létre. A szabályozás közérdekűségét ennek általánosításával nem lehetett volna igazolni.

Budapest, 2015. július 14.

Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [107] Egyetértek a határozat 2–5. pontjaival. Egyetértek a határozat 1. pontjának azon lényegi rendelkezésével is, amely alaptörvény-ellenes mulasztást állapít meg és felhívja a törvényalkotót, hogy 2015. december 1-jéig szüntesse meg az alaptörvény-ellenes mulasztást.
- [108] Eltérő azonban a véleményem a határozat 2. pontjától és az ahhoz tartozó indokolási résztől (Indokolás [65]–[67]) a mulasztás alapjául szolgáló alaptörvényi jogsérelmeket illetően, amelyek tekintetében – álláspontom szerint – elegendő lett volna a jogorvoslati út biztosításának hiánya miatti alaptörvény-ellenességeről rendelkezni.
- [109] Az álláspontomat alátámasztó, jogilag értékelhető tények és körülmények a következők.
- [110] 1. Megítélésem szerint a mulasztás tartalmának megállapítása szempontjából hangsúlyozottabban kellett volna figyelembe venni azt a rendszerváltást követően általánosan elismertté és elfogadottá vált, a határozat indokolása (IV.1.1. pont, [40]–[46]) által elismert nemzetstratégiai célt, amelynek lényege: a termőföld csak az azt megművelő természetes személy tulajdonában lehessen. E cél szolgálatában szigorodtak fokozatosan a jogszabályi tilalmak és korlátozások, ennek nemzetközi elfogadtatása érdekében történt számos intézkedés a mindenkori kormányok részéről.
- [111] Az EU moratórium lejártával, ugyanakkor már az Alaptörvény P) cikke által oltalmazottan, az új földforgalmi rendszer, az Földtv2. szabályai testesítik meg a jövőre nézve a nemzetstratégiai célt és rendelkeznek megvalósulásáról.
- [112] Ezzel összefüggésben fontosnak tartom kiemelni a határozat indokolásában szereplő alábbi megállapítást: „a termőföld tulajdonlását illetően az új rendszerrel megvalósult nemzetstratégiai cél teljeskörű érvényesülése szempontjából az Ámt.-nek kellett felszámolnia annak a termőföldek megszerzése céljából kialakult, mintegy két évtizedre visszanyúló gyakorlatnak a jogkövetkezményeit is, amelyek alapján a haszonélvezeti jogot diszfunkcionálisan alkalmazták. Az új rendszer működése ugyanis nem nélkülözheti a termőföldek tulajdonlására, haszonélvezetére és használatára vonatkozóan azt a követelményt, hogy az ingatlan-nyilvántartás az Alaptörvénynek megfelelő jogviszonyokat tükröző állapottal rendelkezzen. Mindezekből következően szükséges volt rendelkezni a közbeszédben az ún. »zsebszerződéseként« emlegetett jogi konstrukciók hatályosulásának megakadályozásáról, arról tehát, hogy a korábbi tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások

megkerülésére létesített jogviszonyok alapján ne lehessen tovább jogot, követelést vagy bármely igényt érvényesíteni” (Indokolás [63]).

- [113] 2. Ilyen körülmények között a nem közeli hozzátartozók közötti haszonélvezeti jogok hatályát 2014. május 1-jével a törvény erejénél fogva megszüntető 2013. évi CCXII. törvény (Ámt.) 108. §-a szükségessége és célszerűsége, azaz a korábbi törvénysértések végleges felszámolása, a semmis szerződések érvénytelenségi következményeinek közérdekből, törvényi intézkedéssel történő megállapítása alkotmányosan nem kifogásolható. Reális törvényi elvárásnak tekinthető az is, hogy a nem színlelt, nem tulajdonszerzési célú haszonélvezeti szerződéseket a nem hozzátartozó szerződő felek 4 és ½ hónap alatt felszámolják.
- [114] A számos nem lényegtelen különbség ellenére az Ámt. 108. § létrejöttét megelőző helyzet jogpolitikai szempontból hasonlítható a devizahiteles szerződések megszüntetését eredményező körülményekhez, ahol ugyancsak nyomós közérdekből, törvényi úton kellett kivételes jelleggel törvényi vélelem megállapítása útján beavatkozni a nagyszámú, eleve tisztességtelen magánjogi viszonyba.
- [115] Kétségtelen ugyanakkor, hogy – szemben a devizahitelezés esetében történt *ex lege* állami beavatkozással – a jelen ügyben a közérdekből történő szükségzerű törvényi intézkedés alkalmazása számos tekintetben nem az Alaptörvénnyel összhangban történt.
- [116] Mindenekelőtt elmaradt a törvényi vélelem kimondása és ebből eredően a vélelem bírói megtámadása lehetőségének kifejezett biztosítása. Márpedig a közvetetten e törvényi vélelmet kifejezésre juttató Ámt. 108. §-ában alkalmazott, a nem közeli hozzátartozók közötti haszonélvezet valamennyi esetben semmis jogügyletnek feltételezése nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, nem felel meg a tisztességes eljáráshoz való jogosultság követelményeinek, ez utóbbi szempontból aránytalan korlátozásnak minősül.
- [117] 3. Álláspontom szerint az Ámt. 108. §-ában foglalt mulasztásban megnyilvánuló szabályozás alkotmányellenességét kizárólag az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmére kellett volna alapítani.
- [118] Az Országgyűlésnek olyan törvényt lenne célszerű alkotnia, amely – (a feltehetően nem nagyszámú) „jóhiszemű” jogalanyok, azaz a nem érvénytelen haszonélvezeti szerződés felei, nem közeli hozzátartozók közötti kötelmi jogalanyok számára, valós vagy vélt jogsérelmük kiküszöbölése céljából – jogorvoslati jogot biztosít az Ámt. 108. §-ából következő törvényi vélelem



(a semmisség) megdöntésére. Ezekben az eljárásokban azután a Ptk. szabályai alapján nemcsak az elszámolási problémák, hanem az egyéb vitás kérdések (pl. jogalap nélküli gazdagodás) is rendezhetőek. (Itt jegyzem meg, hogy a „jóhiszemű” haszonélvezet jogalanysai számára a Ptk. szabályai egyfelől elégségesnek tűnnek, másrészt rendelkezésükre állt, illetve áll ma is a termőföld használatára, megművelésére és hasznosítására az ilyen célokra rendelt haszonbérleti szerződés.)

- [119] Természetesen a mulasztásos alaptörvény-ellenesség keretében az Alkotmánybíróság döntésének megfelelő határidőn belüli törvényalkotással a jogalkotónak módjában és lehetőségében állhat az elszámolásból eredő jogviták rendezéséhez kiegészítő szabályokat alkotnia, vagy akár a jóhiszemű szerződő felek közötti veszteségek megtérítése esetén megítélhető állami kompenzációról rendelkeznie, amennyiben ennek szükségességét indokoltnak látja.

Budapest, 2015. július 14.

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

*Dr. Kiss László* alkotmánybíró különvéleménye

- [120] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével – annak 3. pontja kivételével. Álláspontom szerint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Ámt.) 108. §-a alaptörvény-ellenes és azt meg kellett volna semmisíteni. Az általam indokoltnak tartott megsemmisítés miatt mulasztás megállapításának sem lenne helye.
- [121] 1. Az Ámt. 108. §-a rendelkezik arról, hogy a 2014. április 30-ai referencia időponthoz képest fennálló határozatlan ill. határozott időre – termőföldön – fennálló, nem közeli hozzátartozók között kötött, szerződésen alapuló haszonélvezeti jog – a referencia-időponttal – megszűnik, továbbá az ilyen haszonélvezeti jog jogosultja által a haszonélvezeti jog átengedése semmis. Megszűnik továbbá az előző haszonélvező által korábban alapított használati jog is, ez utóbbi 2014. szeptember 1-jén történt meg.
- [122] Már a kellő felkészülési idő hiánya miatt is aggályos volt az Ámt., amelyet 2013. december 12-én hirdettek ki, és 2014. december 14-én lépett hatályba. Az Ámt.-vel érintett jogviszonyok hosszú távú, élethosszig tartó jogviszonyok.

Ez nem jelenti a változtathatatlanságukat, de az Ámt. megalkotását alig egy évvel megelőző átalakítás során a jogalkotó úgy módosította az akkor még hatályos, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 91. § (1) bekezdését, hogy 20 éves átmeneti időt adott e hosszú távú jogviszonyok kivezetésére. Az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek ezt a szabályt, más érvek mellett azért sem, mert „az általa biztosított 20 esztendő átmeneti időtartam révén kellő felkészülési időt biztosít az érintettek számára a jogviszony – beleértve a vagyoni (esetleges elszámolási) viszonyokat is – rendezésére vonatkozóan”. {3199/2013. (X. 31.) AB határozat, [20]} Ezt a megállapodott, kellő átmeneti időt biztosító szabályt annak hatálybalépését követő alig egy évvel úgy változtatta meg a jogalkotó, hogy a hosszútávú jogviszonyok megszüntetéséről mindössze négy hónapos átmeneti – amely az adott gazdálkodási évnél is kevesebb, azt figyelembe nem vevő – idő biztosításával rendelkezett. A 6/2013. (III. 31.) AB határozat indokolásának [241]–[242] bekezdéseiben kifejtett elvi tételek sérelme nélkül is nyilvánvaló, az indítványozók által kellően alátámasztott állításnak tartottam, hogy a 240 hónapos átmeneti idő 4 hónapra rövidítése nem elégítheti ki a kellő felkészülési idő követelményét már csak azért sem, mert ugyanez a jogalkotó röviddel azelőtt még a 240 havi, 20 éves átmeneti időt tartotta volna indokoltnak. A szabályváltozás ilyen dinamikája miatt sem értek egyet a többségi határozattal abban, hogy az indítványozó által alátámasztott és érvelt felkészülési idő hiányát mégsem vizsgálta érdemben.

- [123] 2. Nem értek egyet a többségi határozatnak a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó érvelésével sem. Felfogásom szerint a hasznélvezeti jog, amely ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett dologi hatályú jog, de a használati jog is alkalmas arra, hogy az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alá essen, hiszen az „Alkotmánybíróság 1992 óta követett gyakorlata szerint a tulajdoni alapjogvédelem kiterjed a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra is”. [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104., 108.] Megjegyzem, a határozat egyrésztől eloldaná ezeket a jogviszonyokat a tulajdonhoz való jog védelméről, hangsúlyozván annak kötelmi jogi jellegét, mégis ugyanakkor a közérdekűségi tesztet alkalmazza annak korlátozására, immanens módon elismerve annak tulajdoni védelmét. A tulajdonjogi korlátozásánál azonban egy másik teszt alkalmazása volna indokolt véleményem szerint.
- [124] Egy önkormányzati jogalkotó által jogszabályban elrendelt változtatási tilalom kapcsán pedig kifejtette az Alkotmánybíróság: „»[a] tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírói gyakorlatot

kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként.« Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, továbbá – a szükségesség-arányossági mércében szereplő jogkorlátozási alapokon túl – »a közérdek miatt fennálló szükségesség«. Ez utóbbi követelmény alapján »az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre«. (Abh., ABH 2006, 529.) A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A »közérdek miatt fennálló szükségesség« fennállásának bizonyítása a normaalkotó, a jelen esetben a Képviselő-testület felelőssége.” [50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007, 984, 994.]

- [125] Megítélésem szerint az Ámt. tekintetében sem elegendő a közérdekű cél absztrakt felhozatala, amely során a Testület végzett el a jogalkotó helyett olyan vizsgálatot (ti. a jogszabály indokolásából ki nem tűnő közérdek felkutatását), amit a kellő idő tekintetében az indítványozóra terhelt volna. Véleményem szerint a tulajdonkorlátozásnak csak olyan rendjét lehet elfogadni, a haszonélvezeti és használati jogok elvonásának csak olyan rendjét lett volna szabad az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősíteni, amely biztosítja, hogy az egyedi haszonélvezeti jogok tekintetében is vizsgálható módon fennáll az az alkotmányos érdek, ami miatt erre a radikális megoldásra szükség van. Másként megfogalmazva: elfogadom annak a lehetőségét, hogy a haszonélvezeti jogot a jogalkotó elvonhatja, de arra csak megfelelő eljárásban és jogszabályban előre lefektetett – emiatt az Alkotmánybíróság által alkotmányossági szempontból ellenőrizhető – okokból, a bíróság által ellenőrizhető körülmények között kerülhet sor.
- [126] Minthogy ezeket a kritériumokat az Ámt. nem teljesíti, annak megsemmisítése lett volna indokolt. A jogalkotói mulasztás megállapítása ezt az alkotmány-sértést nem orvosolja, ezért azt sem támogattam.

Budapest, 2015. július 14.

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

*Dr. Sulyok Tamás* alkotmánybíró különvéleménye

- [127] 1. Nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjában foglalt döntéssel, az Ámt. 108. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérő indítványok elutasításával. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak részben helyt kellett volna adnia az alapvető jogok biztosa utólagos normakontrollra irányuló indítványának, és *pro futuro* hatállyal meg kellett volna semmisítenie az Ámt. 108. §-át. Álláspontom szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság rendelkezéséből levezetett jogbiztonság, az ennek részét képező bizalomvédelem alaptörvényi követelményét sérti az Ámt. támadott szabályozása, az alábbiakban kifejtett indokok alapján.
- [128] 1.1. Az alapvető jogok biztosa utólagos normakontrollra irányuló indítványában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alaptörvényi rendelkezéséből levezetett jogbiztonság, illetve az ennek részét képező bizalomvédelem sérelmét is fennállónak látta a támadott szabályozással összefüggésben. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában az alábbiakra mutatott rá: „[a]z Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek

nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]–[41]}. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény negyedik módosításának a hatálybalépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi éllmondta ki azt, hogy „[a]z Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és egyes rendelkezések 5. pontja alapján – azonban az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. {13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolás, [31]–[32]}.

- [129] Álláspontom szerint – egyezően az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatával – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése, és az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele alapján a vizsgált ügyben is felhasználhatja a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi határozataiban foglalt megállapításait. Az Alkotmánybíróság több, 2012. január 1-jét követően meghozott döntésében megerősítette azt, hogy a bizalomvédelem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállami klauzulából levezett jogbiztonság tartalmi eleme, így az irányadó alkotmánybíróági gyakorlat értelmében – absztrakt normakontroll és bírói kezdeményezés alapján – annak állított sérelmét az Alkotmánybíróság vizsgálhatja. {Lásd. 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29], 3062/2012.

(VII. 26.) AB határozat, Indokolás [129], 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [15], 3061/2015. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [27].}

- [130] 1.2. Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította azt, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. (ABH 1992, 59, 65.) A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága, a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogi normák, jogintézmények egyértelműsége. {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13] és [16]; 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]; 24/2013. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [48]}. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményéből vezette le a bizalomvédelem követelményét. Az ezzel kapcsolatos korábbi gyakorlatot összegezõ 142/2010. (VII. 14.) AB határozat a következõkre mutatott rá: „[a] jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a visszaható hatály tilalmának és a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme. A jogbiztonságnak ez a felfogása megjelenik az Európai Bíróság gyakorlatában is [lásd különösen az Elsõfokú Bíróság (negyedik tanács) egyik ítéletét (1997. január 22., *Opel Austria GmbH kontra az Európai Unió Tanácsa*); az Elsõfokú Bíróság T-466/93., T-469/93., T-473/93., T-474/93. és T-477/93. számú, *O'Dwyer és társai kontra Tanács* egyesített ügyekben 1995. július 13-án hozott ítéletének (EBHT 1995. II-2071. o.) 48. pontját; továbbá C-376/02. számú, (a *Hoge Raad der Nederlanden* előzetes döntéshozatal iránti kérelme) a *Stichting „Goed Wonen” kontra Staatssecretaris van Financiën* ügyben, 2005. április 26.]. [...] A bizalomvédelem elve sajátosan érvényesül kifejezetten az agrárpolitika területén. [...] A jogbiztonság elvének egyik részeleme, a bizalomvédelem, vagyis a jogos elvárások védelme ugyanakkor nem azonosítható a szerzett jogok védelmével, de a visszaható hatályú jogalkotás általános tilalmával sem, hanem ezeknél szélesebb körben érvényesül. [...] A jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a termelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte.” (ABH 2010, 668, 680–682.)
- [131] Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban – így egyebek mellett az 59/1995. (X. 6.) AB határozatában is – kiemelte, hogy a fennálló jogi szabályozás megváltoztatása önmagában nem alkotmányossági kérdés; sérül

azonban a jogállami klauzulából levezetett jogbiztonság részét képező bizonyságot követelménye akkor, ha a jogalanyok a hatályos jogszabályok rendelkezései alapján vagyoni hatású rendelkezéseket tettek, illetve egzisztenciális súlyú döntéseket hoztak. A Földtv2. 42. § (1) bekezdése alapján, a termőföldön haszonélvezeti joggal rendelkező személy köteles az adott földterületet hasznosítani. A haszonélvező e törvényi kötelezettség teljesítése során beruházásokat eszközöl, befektetést tesz, amelyek a jogviszony sajátosságaira tekintettel jellemzően csak hosszú idő elteltével térülnek meg. Az egzisztenciális súlyú vagyoni hatású diszpozíciók megtétele során a haszonélvező – több más körülmény mellett – figyelembe veszi azt is, hogy előre láthatóan (a jogi szabályozásból következően) milyen hosszú ideig bízhat a haszonélvezeti jog fennállásában, annak gyakorolhatóságában. A Földtv2. elfogadását követően, az Alkotmánybíróság vizsgálta a Földtv1. 91. § (1) bekezdésének alkotmányosságát, és azt nem találta az Alaptörvénnyel ellentétesnek.

[132] A 3199/2013. (X. 31.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság – egyebek mellett – rámutatott arra, hogy „a meglehetősen hosszú időtartamra előírt megszüntetés lényegében a haszonélvezet Ptk. által definiált jellemzőjét, a korlátozott idejűséget valósítja meg, ami egyben – az adott jogviszonyok tekintetében – a jogbiztonságot is szolgálja”. A Földtv1. Abh.-ban vizsgált rendelkezése a jogbiztonság szempontjából kielégítő húsz éves átmeneti időt biztosított a haszonélvező számára a fennálló jogviszonyból eredő jogok gyakorlására és kötelezettségek teljesítésére, illetve a jogviszony megszüntetésére való felkészülésre. Az említett rendelkezést a törvényalkotó 2013. január 1-jén léptette hatályba, az új agrárpolitikai koncepciót kifejező új földforgalmi szabályok között, ezért az érintett haszonélvezők alappal bízhattak abban, hogy 2033. január 1-jéig a haszonélvezeti joguk fennmarad. E bizakodást erősítette az is, hogy a Földtv2. hatálybalépése nem érintette a Földtv1. 91. § (1) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezést; az változatlanul hatályban maradt. Az Ámt. támadott szabályozásának a hatálybalépéséig 2013. december 15-éig az érintett haszonélvezőknek nem volt okuk kételkedni a Földtv1. 2013. január 1-jén hatályba lépett szabályának a tartósságában, kiszámíthatóságában. Nem kellett azzal számolniuk, hogy a Földtv1. 91. § (1) bekezdésében foglalt – és utóbb az Abh. által is alkotmányosnak talált – átmeneti szabályok rövid időn belül úgy változnak meg, hogy a korábban a jogok gyakorlására és a kötelezettségek teljesítésére, továbbá a jogviszony megszüntetésére való felkészülésre nyitva álló húsz éves határidő – a haszonélvezeti jogok tekintetében – annak kevesebb, mint két százalékára, négy és fél hónapra rövidül le.



- [133] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság tényként állapította meg azt, hogy a jogalkotó egyértelmű szándéka az volt, hogy a termőföldre vonatkozóan a szerződés útján létrejövő haszonélvezet lehetőségét megszüntesse. Az Alkotmánybíróság e koncepció részeként értékelte az Földtv1. 91. § (1) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezést, amely a már fennálló, határozatlan idejű, illetve a 2032 után lejáró szerződéssel alapított haszonélvezeteket húsz év elteltével megszünteti; másként megfogalmazva, az említett haszonélvezetekre még további húsz éves átmeneti időt (moratóriumot) biztosít. Az Abh. az alkotmányjogi panasszal támadott Földtv1. 91. § (1) bekezdésének alkotmányossági értékelése során kimondta: „[m]ég kevésbé vehető egy tekintet alá a kisajátítással az indítvánnyal támadott konkrét jogszabályi tényállás, amely az általa biztosított 20 esztendő átmeneti időtartam révén kellő felkészülési időt biztosít az érintettek számára a jogviszony – beleértve a vagyoni (esetleges elszámolási) viszonyokat is – rendezésére vonatkozóan.” (Abh., Indokolás [20]). Az Alkotmánybíróság az Abh. idézett indokolási részében egyértelművé tette azt, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának megítélése során – a jogbiztonság szempontjából – kiemelten fontosnak tekintette a húsz éves átmeneti időszakot.
- [134] Az Ámt. támadott 108. § (1) bekezdése a Földtv1. 91. § (1) bekezdésében korábban szabályozott húsz éves átmeneti időszakot – a gazdasági év közben – kevesebb, mint öt hónapra rövidítette le, amely álláspontom szerint nyilvánvalóan nem elegendő sem a korábban eszközölt beruházások (investíciók) megtérüléséhez, sem pedig a megváltozott jogi szabályozási környezethez való gazdasági felkészüléshez. Az átmeneti időszak (moratórium) törvényi úton rövid időn belül, az Ámt. indokolásából fel nem ismerhető célból történő jelentős csökkentése álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság részét képező bizalomvédelem (a jogi szabályozás viszonylagos stabilitásának és kiszámíthatóságának) alaptörvényi követelményét. A termőföldek jogszerű használatát biztosító, hosszútávra létrejött érvényes szerződésekből eredő jogokat törvényi úton a jövőre nézve kizárólag az Alaptörvény keretei között, az abban foglalt garanciális rendelkezések maradéktalan betartásával szüntethet meg a törvényalkotó. Ennek során nem maradhatnak szabályozatlanul az *ex lege* megszüntetett tulajdonszerű vagyoni értékű jogokat tartalmazó érvényes szerződések alapján a szerződő felek közötti elszámolást szabályozó – más jogszabályokban nem rendezett – elszámolási kérdések, nem lehet tisztázatlan az elszámolás során felmerülő vitatott követelések bíróság előtt történő érvényesítésének a jogalapja, ezen keresztül azok bíróság előtti érvényesíthetősége. Nem maradhatnak szabályozatlanul az Alaptörvény jogállami klauzulájából levezetett bizalomvédelmet,

- illette a jogintézmények előre látható kiszámítható működését biztosító alap-  
törvényi követelményeket érvényre juttató garanciális törvényi szabályok sem.
- [135] A fent kifejtettek alapján nem osztom a határozatnak a bizalomvédelem sérel-  
mét állító indítvány elutasítását tartalmazó indokolását. A határozat indokolásá-  
ban szereplő 2014. május 1-je után lejáró, a termőföld tulajdon megszerzésére  
vonatkozó moratórium várható jogkövetkezményeként megítélésem szerint  
nem kellett, de nem is lehetett az érintetteknek számolniuk azzal, hogy az új  
agrárpolitikai koncepciót kifejező új földforgalmi szabályokat bevezető Földtv2.  
által nem érintett, eredetileg a Földtv1. 91. § (1) bekezdésében szabályozott  
húsz éves átmeneti időtartam rövid időn belül jelentősen lerövidül.
- [136] Nem osztom a határozat indokolását abban sem, hogy az alapvető jogok bizto-  
sa által az utólagos normakontroll indítványában felhívott 142/2010. (VII. 14.)  
AB határozat alkalmazhatóságát az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben nem  
kellett vizsgálni, tekintettel arra, hogy az érintettek jogszerzése a bizonyosan  
megváltozó jogi szabályozás kockázatával történt. Az Alaptörvény B) cikk  
(1) bekezdésében foglalt jogállami klauzulából levezetett bizalomvédelem  
alaptörvényi követelménye a jogi szabályozás viszonylagos (relatív) állandóság-  
gát, az ebbe vetett bizakodást mint alapvető jogállami értéket oltalmazza.
- [137] A vizsgált esetben az Ámt. támadott szabályozása a Földtv2. szabályozásával már  
kifejezésre juttatott új agrárpolitikai koncepcióhoz, új földforgalmi szabályozás-  
hoz kapcsolódó, az annak való megfeleléshez szükséges átmeneti rendelkezés  
(moratórium) húsz éves időtartamát rövidítette le jelentős mértékben, rövid időn  
belül és az érintettek által előre nem látható, tervezhető módon. A jogi szabá-  
lyozás változásának kockázatát a szerződő feleknek minden esetben, így a me-  
zőgazdasági földek használatát szabályozó, korábban megkötött, hosszútávra  
szóló érvényes szerződések alapján is viselniük kell. A bizonyosan megváltozó  
jogi szabályozás felek által viselt kockázata ugyanakkor nem terjed ki a jogi sza-  
bályozás viszonylagos állandóságába vetett bizakodás jogállami értékét sértő,  
alaptörvény-ellenes jogi szabályozás következményeinek viselésére. Mindezekre  
tekintettel az Alkotmánybíróságnak a vizsgált ügyben meg kellett volna állapítani  
azt, hogy az Ámt. 108. § (1) bekezdése a haszonélvezeti jog – mint tulajdonszerű  
vagyoni értékű jog – rövid időn belül előre nem láthatóan történő megszüntetésé-  
vel sérti a jogállami jogbiztonság részét képező bizalomvédelem követelményét,  
ezért azt *pro futuro* hatállyal meg kellett volna semmisítenie.
- [138] 1.3. Az alapvető jogok biztosa az Ámt. 108. § (2) és (3) bekezdésének az alap-  
törvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését is indítványozta, te-  
kintettel arra, hogy e rendelkezések szoros tartalmi összefüggésben állnak

az Ámt. 108. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel; annak megsemmisítése esetén nem alkalmazhatóak, illetve alkalmazásuk értelmét veszti. [Az egyik panaszos – hiánypótlási felhívást követően – szintén indítványt tett az Ámt. 108. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, tekintettel a használati joga 2014. szeptember 1-jével történő *ex lege* megszűnésére.] Az Ámt. 108. § (2) bekezdése a haszonélvezeti jog jogosultjának a rendelkezési jogosultságát korlátozza, a 2014. május 1-jét követő időszakban, a (3) bekezdés pedig – meghatározott szűk körben – 2014. május 1-je helyett 2014. szeptember 1-jei dátummal szünteti meg a földhasználati jogosultságot. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Az Alkotmánybíróságnak az alapvető jogok biztosa által kifejtett indokok alapján a szoros tartalmi kapcsolatot a vizsgált esetben meg kellett volna állapítania, és a jogbiztonság alaptörvényi követelményére is figyelemmel az Ámt. 108. §-ának az egészét *pro futuro* hatállyal meg kellett volna semmisítenie.

[139] 1.4. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (1), (2) és (3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság, vagy az eljárás kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. A megsemmisítés hatályát a vizsgált esetben az Alkotmánybíróságnak azért kellett volna a főszabálytól eltérően *pro futuro* hatállyal megállapítani, mert azt a jogbiztonság követelménye – figyelemmel a tulajdonszerű vagyoni értékű jogok időközbeni *ex lege* megszűnésére és a jogi személyek tekintetében azok 2014. december 31-ével az ingatlan-nyilvántartásból való törlésére – ezt a vizsgált esetben megkövetelte volna. Az Alkotmánybíróságnak a megsemmisítés hatályának a megállapítása során figyelemmel kellett volna lennie a rendelkező rész 1. pontjában foglalt, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megszüntetése vonatkozásában a törvényalkotó számára meghatározott határidőre is, azzal egyezően kellett volna azt meghatároznia.

[140] 2. A rendelkező rész 1. pontjában foglalt – az Alkotmánybíróság által hivatalból megállapított – alaptörvény-ellenes törvényalkotói mulasztás megállapításával, és az ezt alátámasztó indokolással egyetértek, ezért a rendelkező

rész 1. pontját megszavaztam. A vizsgált ügyben felmerült alkotmányossági probléma megoldása szempontjából ugyanakkor nem tartom önmagában elég-ségesnek a rendelkező rész 1. pontjában foglalt alaptörvény-ellenes törvény-alkotói mulasztás hivatalból történt kimondását; e mellett álláspontom szerint – a különvéleményem 1. pontjában foglaltak alapján – az Alkotmánybíróságnak *pro futuro* hatállyal meg kellett volna semmisíteni az Ámt. 108. §-át. A *pro futuro* hatályú megsemmisítés önmagában nem orvosolta volna azokat az Ámt.-t érintő alaptörvény-ellenes törvényalkotói mulasztásokat, amelyek a vizsgált esetben a panaszosok oldalán egyidejűleg több alaptörvényi rendelkezés sérelmét is előidézték, de azzal az Alkotmánybíróság egyértelműen kifejezésre juttathatta volna azt, hogy a kifogásolt törvényi szabályozás nem felelt meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének oltalma alatt álló bizalomvédelem alaptörvényi követelményének sem. Álláspontom szerint a rendelkező rész 1. pontjában megállapított alaptörvény-ellenes törvényalkotói mulasztás nemcsak az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése és XXVIII. cikkének (1) bekezdése alapján, de a B) cikk (1) bekezdése alapján is megállapítható lett volna. A rendelkező rész 1. pontjához kapcsolódó indokolásban feltárt alaptörvény-ellenes törvényalkotói mulasztást eredményező szabályozási hiányok súlyosan sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonságból fakadó – a jogintézmények előre látható és kiszámítható működésére vonatkozó – alaptörvényi rendelkezést is. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján is meg kellett volna állapítani az alaptörvény-ellenes törvényalkotói mulasztást.

[141] 3. A határozat indokolása az Ámt. 108. §-a megalkotásának törvényalkotói indokaként – egyebek mellett – kiemeli a „zsebszerződések” felszámolását is. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a vizsgált ügyben – több szempontból is – kerülnie kellett volna az említett kifejezés használatát. A „zsebszerződés” kifejezés jogi tartalommal nem bíró politikai, gazdasági, illetve médiafogalom, amelynek használata – álláspontom szerint – legfeljebb a köznapi kommunikáció szintjén fogadható el. Általánosságban az említett fogalomról csak elméleti jelleggel lehet beszélni, mert minden esetben a szerződés konkrét kikötéseitől, annak céljától és összes körülményétől, valamint a bíróság által lefolytatott bizonyítás eredményétől függ az, hogy egy szerződés a konkrét esetben a jogszabály megkerülését szolgálja-e vagy sem. Ez utóbbinak a megállapítása a jelen esetben a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó jogkérdés. [A „zsebszerződés” fogalmával összefüggésben lásd *dr. Kozma Ágota*: Zsebszerződések veszélyei, Magyar Jog 6. szám 2012. Június 352–353. o.] A vizsgált ügyben két gazdálkodó

szervezet panaszos jogerős bírósági ítélettel támasztotta alá azt, hogy az *ex lege* megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogát érvényes szerződéssel szerezte meg. Ez a tény is azt támasztja alá, hogy az általam kifogásolt fogalom általánosságban és annak látszólagos jogi tartalmat kölcsönözve nem használható.

- [142] A kifejtettek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróság *erga omnes* hatályú határozatában a jogi tartalommal nem bíró fogalom használata megtevesztő lehet, ezért annak használatát az Alkotmánybíróságnak mellőzni kellett volna.
- [143] Az Ámt. differenciálatlan szabályozása és a törvényalkotót terhelő alaptörvényellenes mulasztás együttesen azt eredményezik, hogy az érvényes szerződések alapján létrejött, jogszerűen gyakorolt tulajdonszerű vagyoni értékű jogok is kompenzáció nélkül – *ex lege* – megszüntetésre kerültek, ami nyilvánvalóan nem szolgálja a többségi határozat indokolásban felhívott jogalkotói célok elérését. Az Ámt. támadott szabályozása – az egyik indítvány szerinti szóhasználattal élve – „fűnyíróelv szerűen” mindenkit egyaránt sújt, függetlenül attól, hogy érvényes vagy érvénytelen szerződés alapján, jogszerűen vagy jogszerűtlenül gyakorolták az említett jogokat. A törvényalkotó a legitim törvényalkotói célok eléréséhez sem alkalmazhat olyan törvényi szabályozást, amely aránytalanul és differenciálatlanul, az érintettek alapjogainak az érvényesítését biztosító garanciák nélkül avatkozik be a hosszútávra szóló érvényesen létrejött termőföld használatát szabályozó szerződéses jogviszonyokba.

Budapest, 2015. július 14.

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

- [144] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. július 14.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/348/2014.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 106. számában.

