

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 18/2018. (XI. 12.) AB HATÁROZATA

a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 53. § (1) bekezdés *d*) pont *dc*) alpontjával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjával kapcsolatban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként határozza meg, hogy e rendelkezés hatálybalépését – 2014. május 1-jét – követően jogerősen kiszabott földvédelmi bírság esetén kell az adásvételi szerződés jóváhagyását az adott rendelkezés értelmében megtagadni.
2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletét megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] Az indítványozó jogi képviselője útján (*dr. Mocsai Sándor*, 2750 Nagykőrös, Szabadság tér 9.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] A panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó felperesként vett részt. Az indítványozó 2012-ben kérelmet nyújtott be a Dabasi Járási Hivatal Járási Földhivatalához, melyben kérte a saját és felesége tulajdonában álló, szántó művelési ágú termőföld ingatlan végleges más célú hasznosításának engedélyezését, fedett trágyatároló kialakítása céljából. A hatóság a kérelem elbírálása előtt, 2012. november 29-én helyszíni szemlét tartott, melyen a jegyzőkönyvben is rögzítésre került, hogy az indítványozó a trágyatároló építését 285 m<sup>2</sup> nagyságú területen a hatóság engedélye nélkül megkezdte. A Pest Megyei Kormányhivatal 2013. január 29-én kelt, XIV-F-004/10139-1/2013. számú szakhatósági állásfoglalásában feltétel nélkül hozzájárult az ingatlan engedély nélküli más célú hasznosításának folytatásához, és eltekintett a talajvédelmi bírság kiszabásától, tekintettel arra a tényre, hogy a területre készített talajvédelmi terv talajtani szempontból mentésre érdemes humuszos termőréteget nem határozott meg. A Dabasi Járási Hivatal 2013. február 19-én kelt, 10.183/2013. számú határozatával

hozzájárult az ingatlanrész fedett trágyatároló céljára engedély nélkül igénybe vett szántó végleges más célú hasznosításának folytatásához, egyidejűleg a termőföld engedély nélküli igénybevétele miatt 30 000 Ft földvédelmi bírság megfizetésére kötelezte az indítványozót.

- [3] Az indítványozó 2014. október 27-én vevőként adásvételi szerződést kötött egy szántó művelési ágú ingatlanra. A Pest Megyei Kormányhivatal 2015. szeptember 21-én kelt, 570.196/2015. számú határozatával az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontjára hivatkozással megtagadta. A rendelkezés értelmében az adásvételi szerződés jóváhagyását meg kell tagadni, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az adásvételi szerződés közlését megelőző öt éven belül jogerősen földvédelmi bírság került kiszabásra.
- [4] A határozattal szemben az indítványozó 2015. október 26-án bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett. Érvelése szerint a Földforgalmi törvény rendelkezése a visszaható hatály tilalmába ütközik, mert azt nem lehet akképpen értelmezni, hogy a Földforgalmi törvény hatályba lépése előtt kiszabott földvédelmi bírságok alapján is kötelezően meg kell tagadni a hatósági jóváhagyást. Az első fokon eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. február 16-án kelt, 7.K.28.131/2015/6. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Az elsőfokú ítélet rögzítette, hogy a Földforgalmi törvény 27. §-a – a törvény 69. § (4) bekezdése értelmében – 2015. május 1-jén (helyesen: 2014. május 1-jén) lépett hatályba, ezért a 2014. október 27. napján megkötött szerződés esetében a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontjában rögzített szabályt alkalmazni kellett.
- [5] Az indítványozó fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék 2016. július 12-én kelt, 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [6] Ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát az indítványozó. Elsődlegesen annak megállapítását kérte, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja alaptörvény-ellenes, s ezért indítványozta annak megsemmisítését. Álláspontja szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéhez kötődő visszaható hatályú jogalkotás tilalmának elvét a tulajdonhoz való joggal összefüggésben, ha a Földforgalmi törvény adott rendelkezésének hatályba lépését megelőzően kiszabott földvédelmi bírság miatt is kötelezően meg kell tagadni az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását. Ezzel pedig a Földforgalmi törvény a hatályba lépését megelőző időre tenné terhesebbé egy jogellenes magatartás következményeit. Elsődleges kérelmében hivatkozott még arra is, hogy a támadott rendelkezés miatt bekövetkezett tulajdonszerzésre való képtelensége jelentősen sérti a szakmai reputációját és végső soron az emberi méltósághoz való jogát. Szerinte a Földforgalmi törvény vonatkozó rendelkezésének nincs észszerű indoka; sem a közérdekűségi, sem az észszerűségi tesztnek nem felel meg, hiszen az, hogy a földhivataloknak mérlegelés nélkül meg kell tagadniuk az adásvételi szerződés jóváhagyását hasonló esetekben, olyan észszerűtlen korlátozás, melyet a termőföldek megfelelő hasznosításához fűződő közérdek sem indokol.
- [7] Az indítványozó másodlagosan azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem alkotta meg a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpont vonatkozásában a szükséges átmeneti rendelkezéseket.

## II.

- [8] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

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

- [10] 2. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezése:

„27. § (2) A mezőgazdasági igazgatási szervnek – az adás-vételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére – meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés jóváhagyását, ha

[...]

*b)* a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy

[...]

*bb)* a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság – az adás-vételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül – jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki.”

[11] 3. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) érintett rendelkezése:

„15. § (1) A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően  
a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint  
b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.”

### III.

[12] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.

[13] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó a másodfokú bíróság ítéletét 2016. augusztus 31-én vette át, alkotmányjogi panaszát 2016. október 28-án adta postára, így az alkotmányjogi panasz határidőben került benyújtásra. A jogi képviselővel eljáró indítványozó a jogi képviselő meghatalmazását csatolta. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, így az indítvány e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát. Az ügyben eljáró bíróságok a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontját az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban alkalmazták.

[14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog, illetőleg a XV. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőség és egyenlő bánásmód követelménye sérelmére az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül hivatkozott, így az indítvány ebben a vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontja szerinti követelménynek.

[15] Tekintettel arra, hogy az indítványozó kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy nem kívánja az alkotmányjogi panaszában a tulajdonhoz való jog esetleges sérelmének vizsgálatát, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján, az indítványhoz kötöttség elvéből következően nem vizsgálta.

[16] Az indítvány azon eleme, melyben az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem alkotta meg a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja vonatkozásában a szükséges átmeneti rendelkezéseket, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul. Az Abtv. 46. § alapján az Alkotmánybíróság jogkövetkezményként állapíthatja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában ezt észleli, erre vonatkozóan azonban alkotmányjogi panasz nem terjeszthető elő {3143/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [18]}.

[17] 2. Indítványában az indítványozó kérte annak megállapítását, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja a jogállamiság elvéből fakadó visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával ellentétes.

[18] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta azon korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17], 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére a visszaható hatály tilalmával összefüggésben hivatkozott, ekként ez az indítványi elem (az alkotmányjogi panaszokkal szemben támasztott további alaptörvényi, illetőleg törvényi feltételek teljesülése esetén) érdemben elbírálható.

[19] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma „egyfelől nem abszolút, másfelől mivel az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól – közjogi vagy magánjogi, folyamatban levő vagy már teljességbe ment, vagy rövid távúak, esetleg tartósak, érvényesek

vagy már keletkezésükkor érvénytelenek stb. – ezért az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme” {7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21]}.

- [20] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. Az Alkotmánybíróság korábban még nem vizsgálta a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontját az alkotmányjogi panaszban felvetett szempontból. Az Alkotmánybíróság így a visszaható hatály tilalmának sérelmére vonatkozó alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata mellett döntött, különös tekintettel az Ügyrend 31. § (6) bekezdésére, mely szerint az Alkotmánybíróság csak az érdemi vizsgálat eredménye kapcsán válaszolhatja meg a visszaható hatály tilalmának esetleges sérelmével kapcsolatosan felmerült kérdéseket. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

#### IV.

- [21] Az indítvány részben megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság áttekintette a visszaható hatály tilalmára vonatkozó, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. „A jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.” {7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [23] Egy jogszabály nem csupán akkor ütközhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]}.
- [24] Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad maiorem partem*) jogalkotásra irányadó. Nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis „[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}
- [25] Nincs akadálya annak, hogy a jogalkotó a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket szabályozzon, amennyiben az új szabályozás ezeket a jogokat és kötelezettségeket hátrányosan csak a hatálybalépés utáni időtől fogva érintheti, hiszen a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve semmilyen esetben sem alakíthatóak át, vagy változtathatóak meg {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [11]–[12]}.
- [26] 2. A jelen ügyben a visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében volt vizsgálandó a Földforgalmi törvény 2014. május 1-jén hatályba lépett rendelkezése kapcsán az, hogy e rendelkezés a jogerőre emelkedett hatósági döntésekhez – átmeneti szabályok nélkül – további hátrányos jogkövetkezményt kapcsol. A rendelkezés alapján meg kell ugyanis tagadni az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság az adásvételi szerződés közlését megelőző öt éven belül jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki. Az újonnan megállapított joghátrányt tehát egy korábbi bírságolás miatt kell alkalmazni (de nincs arra vonatkozó előírás, hogy a joghátrány csak a rendelkezés hatályba lépését követően jogerőre emelkedett bírságolás miatt, vagy korábbi bírságolások miatt is alkalmazandó).
- [27] Sem a Földforgalmi törvény 70. §-ában, sem a Földforgalmi törvény 70/A. §-a által hivatkozott törvényben, vagyis a Földforgalmi törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvényben nem található olyan átmeneti rendelkezés, amely kifejezetten előírta volna, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja alapján akkor is meg kell tagadni az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosí-



tási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság a Földforgalmi törvény e rendelkezésének hatályba lépését megelőzően szabott ki jogerősen földvédelmi bírságot.

- [28] Az Alkotmánybíróság vizsgálata során figyelemmel volt a Jat.-nak a szabályozási átmenetről szóló rendelkezésére. A Jat. 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezéseket – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A Jat. tehát egyértelműen állást foglal amellett, hogy amennyiben egy rendelkezés alkalmazására nem alkottak külön szabályt, akkor az abban foglaltakat nem lehet a korábban keletkezett tényekre és jogviszonyokra alkalmazni. E megközelítést alkalmazva semmisítette meg a jogállamiság sérelme miatt az Alkotmánybíróság a szolgálati járandóság szüneteltetésére vonatkozó rendelkezéseket a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság megállapította: „[a] jogalkotó tehát azon az alapon nem vezethet be egy később megállapított ellátás igénybevételenek korlátozását eredményező szabályt, hogy a jogosult korábban jogsértő magatartást tanúsított. Erre csak úgy van lehetőség – a nem biztosítási jogviszonyon alapuló ellátás esetén – ha az ellátás megállapításakor a jogosult ismeri a számára megállapított juttatás folyósításának – ideértve a szüneteltetést is – szabályait. Vagyis: a jogalkotó csak a szolgálati járandóság, mint ellátási forma bevezetését követően, azaz 2011. december 31. után elkövetett súlyosabb bűncselekmények miatt szüneteltetheti a juttatást. Ezt a követelményt figyelmen kívül hagyó szabályozás ellentétes a jogállamiság elvével.” (Indokolás [118])
- [29] A Földforgalmi törvény indítvánnyal támadott rendelkezése nem a hatálybalépését megelőző időre állapít meg kötelezettséget, illetve nem valamely magatartást minősít visszamenőleges hatállyal jogellenesnek. A rendelkezés a jogerőre emelkedett hatósági döntésekhez (a rendelkezés hatályba lépését megelőzően keletkezett jogi tényhez) fűz – átmeneti szabályok nélkül – további hátrányos jogkövetkezményt. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezése – pont az átmeneti rendelkezések hiányában, illetve a Jat. 15. § (1) bekezdésére figyelemmel – lenne tehát megfelelően úgy értelmezhető, hogy a termőföld-tulajdon jövőbeni megszerzésének időleges akadálya lesz a termőföld hasznosítására vonatkozó szabályoknak a rendelkezés hatályba lépését követő megsértése. A Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjának ez az értelmezése felelne meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmából fakadó követelménynek. Eszerint alapvetően nincs akadálya a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket érintően az új szabályozásnak, de az új szabály a hatálybalépése előtt jogerősen már minősített magatartáshoz, jelen esetben a jogerőre emelkedett közigazgatási bírság megállapításához újabb joghátrányt – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma miatt – általában nem fűzhet. A Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja, amennyiben ilyen módon értelmezik a rendelkezést, nem ütközik a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába. Ezért az Alkotmánybíróság a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményező indítványt – az adott rendelkezés alkalmazására az Alaptörvényből származó alkotmányos követelménynek az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján történő rögzítése mellett – elutasította.
- [30] 3. A földvédelmi bírság kiszabásának eseteit a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 24. §-a, összegét pedig e törvény 2. számú melléklete rögzíti. A földvédelmi bírság kiszabásának alapja a hasznosítási, ideiglenes hasznosítási és mellékhasznosítási kötelezettség teljesítésének felróható elmulasztása, az újrahhasznosítási kötelezettség elmulasztása, a művelési ág megváltozása, más célú hasznosítás megkezdése és megszüntetése bejelentésének elmulasztása, azaz valamely, a termőföld rendeltetészerű használatával kapcsolatos kötelezettség megszegése. Egy ilyen magatartás, nevezetesen a termőföld engedély nélküli igénybevétele képezte az alapját a Dabasi Járási Hivatal 2013. február 19-én kelt határozatával az indítványozóra kiszabott földvédelmi bírságnak is. A Földforgalmi törvény 2013. december 15-én, míg a törvény indítvánnyal támadott rendelkezése 2014. május 1-jén lépett hatályba. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben az indítványozó az adásvételi szerződést 2014. október 27-én kötötte meg, melynek hatósági jóváhagyását a Pest Megyei Kormányhivatal 2015. szeptember 21-jén tagadta meg. Jóllehet az adásvételi szerződés megkötésére, illetve a hatósági jóváhagyás megtagadására már a törvény hatályba lépését követően került sor, de e joghátrányt az indítványozóval szemben a Dabasi Járási Hivatal 2013. február 19-én kelt és jogerőre emelkedett határozata, illetve az abban az indítványozóra kiszabott földvédelmi bírság miatt alkalmazták.
- [31] Az Abtv. 28. § (2) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy az Alkotmánybíróság a 26. §-a alapján kezdeményezett eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálja. Ennélfogva az Alkotmánybíróság vizsgálta a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontját az adott ügyben alkalmazó bírói döntéseknek (Budapest

Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.28.131/2015/6. számú ítélete, illetve Budapest Környéki Törvényszéknek az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyó 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítélete) az Alaptörvénnyel való összhangját. Eljárásában az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.

- [32] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította: a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött az a bírói jogértelmezés, mely szerint nem lehetett a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontját akként értelmezni, hogy kizárólag az e rendelkezés hatályba lépését követően kiszabott földvédelmi bírság eredményezze az újonnan bevezetett joghátrány alkalmazását, az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásának megtagadását. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel ellentétes jogerős bírói döntést, a Budapest Környéki Törvényszék 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletét megsemmisítette.
- [33] Az Alkotmánybíróság a bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja, illetve vizsgálta felül. Az Alkotmánybíróság így nem határoz(hat)ott az alapügy tárgyát képező adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásáról, az Alkotmánybíróság határozatából erre vonatkozó kötelezettség nem származik. A bírói döntés felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság kizárólag a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmából következő alkotmányossági szempontok érvényesítését követelte meg az Alaptörvény alapján. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz hatásköréhez igazodva a konkrét ügy érdemét érintő alkotmányossági vetületű kérdésekről határozott, de ennek a konkrét ügyre vonatkozó konzekvenciáit már az eljáró bíróságnak kell levonnia. Az indítványozó számára ilyenformán biztosítható hatékony jogorvoslat az Alaptörvény sérelmével szemben.

#### V.

- [34] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2018. november 6.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

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

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleménye

- [35] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint az indítványozó alkotmányos jogséremlere a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége folytán következett be, és ezt – az alábbiakban részletesen kifejtett indokok miatt – a bíróságok jogértelmezéssel nem orvosolhatták.

- [36] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok részére alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a bíróság kizárólag az alkalmazott jogszabály adta értelmezési mozgástér keretein belül hozhatja meg a döntését, azon túl nem terjeszkedhet. Amint azt az Alkotmánybíróság a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban egyértelművé tette, az Alaptörvény 28. cikkének nem az a funkciója, hogy a bíróságok jogértelmezéssel korrigálják „a jogalkotó vélt, vagy valós mulasztásá[t]” (Indokolás [46]).
- [37] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, vagyis azt, hogy a jogszabályok alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ebből következően az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a alapján a bírói jogértelmezést kizárólag abban az esetben vizsgálhatja felül, ha az ügynek van alapjogi relevanciája. Önmagában azonban az a tény, hogy egy ügynek alapjogi relevanciája van, nem eredményezheti, hogy az eljáró bíróságok az ügy szakjogi megítélését figyelmen kívül hagyhatják. A bíróságoknak ezért arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes.
- [38] 2. Szükségesnek tartom kiemelni, hogy az adott ügyben az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapította, és a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjának alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Erre is figyelemmel, álláspontom szerint azt kellett vizsgálni, hogy van-e az ügynek alapjogi relevanciája (indokolás [39]–[46]), és ha igen, a bíróságok az alkalmazott jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül érvényre tudták-e juttatni az alkotmányos követelményeket (indokolás [47]–[50]).
- [39] 2.1. Az Alkotmánybíróság az adott ügy alapjogi relevanciáját a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben vizsgálta. Ennek az adott ügy szempontjából megítélésem szerint lényeges tartalma az alábbiakban foglalható össze.
- [40] Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotással összefüggő gyakorlata azon elvi kiindulóponton alapul, hogy „[e]gy alkotmányos demokráciában a polgárok szabadságának részét képezi, hogy cselekvéseiket csak az általuk előzetesen megismerhető, a jogalkotás formalizált szabályainak betartásával alkotott szabályok korlátozhatják. A visszamenőleges jogalkotás tilalmát sérti ezért, ha [...] jogszabály utólag nyilvánít jogellenessé magatartásokat, utólag állapít meg a jogalanyok számára kötelezettségeket, illetve utólag korlátoz jogosultságokat” {8/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 102, 104.; erről még: 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}. Ezen indokok miatt az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotást főszabály szerint tiltja.
- [41] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza ugyanakkor, hogy „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel” {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971, 984.].
- [42] A fentiek mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a visszaható hatályú jogalkotásnak eltérő megvalósulási lehetőségei vannak. Ennek értelmében a jogbiztonság sérelme nem csak annak következtében merülhet fel, ha a jogalkotó lezárt jogviszonyokat érintően utólag állapít meg eltérő jogkövetkezményeket (ún. valódi visszaható hatályú jogalkotás), hanem akkor is, ha a jogalkotó még le nem zárult jogviszonyok tekintetében alkot e jogviszonyokra kiható új jogi normát, illetve, amikor a jogalkotás a fennálló jogviszonyokban idéző változást (ún. azonnali hatályú jogalkotás).

- [43] Az azonnali hatályú jogalkotás lényege tehát az, hogy a jogszabály már létrejött, de még le nem zárt jogviszonyokat érintően állapít meg eltérő jogkövetkezményeket. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság jellemzően arra mutat rá, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.; megerősítette például: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozataiban hangsúlyozta azt is: mindig esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósult-e a jogbiztonság sérelme. Ennek oka egyrésztől, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma – a fentiekben hivatkozottak szerint – nem abszolút, másrésztől, hogy „az érintett [...] jogviszonyok szükségképpen nagyon is különbözőek – közjogi vagy magánjogi vetületűek, már teljesezésbe mentek vagy hosszú távúak, tartósak stb. – lehetnek” {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [45] A fentiekben hivatkozott alkotmánybírósági határozatokkal összefüggésben kiemelten fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az abban foglalt alkotmányos követelményeket az Alkotmánybíróság a jogalkotó számára írta elő. Egyes ügyekben ugyanakkor már felmerült, hogy ezen alkotmányos kötelezettségek mennyiben irányadók a jogalkalmazókra. Az Alkotmánybíróság például a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban arra mutatott rá, hogy versenyjogi tényállások esetén a visszaható hatály tilalmával összefüggésben a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, „az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk)”. Ennek alapjogi relevanciáját ugyanakkor az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, és nem a jogbiztonság elve adja. Az Alkotmánybíróság rámutatott ugyanis, hogy „[a]z alapjogként megfogalmazott *nullum crimen/nulla poena sine lege* elve a jogbiztonság fent ismertetett tartalmi elemeinek magasabb szintű érvényesülését jelenti elsősorban a büntetőjog területén” {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [33]; lásd még: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [46] Álláspontom szerint a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatból az következik, hogy a jogalkalmazással összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának alapjogi relevanciája az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján merülhet fel. A jogbiztonság elvének – mint Alaptörvényben biztosított jognak – a sérelmét az Alkotmánybíróság eddig normakontroll eljárásokban, és az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességével összefüggésben vizsgálta.
- [47] 2.2. Az adott ügyben a visszaható hatályú jogalkotás követelményét az Alkotmánybíróság abban az összefüggésben vizsgálta, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjának van-e olyan értelmezési lehetősége, amely az eljáró bíróságok számára mérlegelési lehetőséget biztosít a jogszabály alkalmazását illetően.
- [48] A másodfokú bíróság e körben – a Jat. 15. § (1) bekezdés *a*) pontjában foglaltakra is figyelemmel – kifejtett álláspontja szerint az adott ügyben releváns ténynek az adásvételi szerződés megkötését kellett tekinteni, míg a mérvadó jogviszony a tulajdonjog átruházása. Megállapítható ezért, hogy a felperes a szerződést a Földforgalmi törvény hatálybalépését követően kötötte meg, így mind a releváns tényre, mind a jogviszonyra a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontját alkalmazni kell.
- [49] A másodfokú bíróság vizsgálta azt is, hogy a jogalkotó biztosított-e átmeneti rendelkezéseket a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja tekintetében. Ennek során pedig azt állapította meg, hogy sem a Földforgalmi törvénynek, sem a Földforgalmi törvénnyel összefüggő egyes rendelkezések átmeneti szabályairól szóló 2013. évi CCXII. törvénynek nincs olyan átmeneti rendelkezése, amelyet a konkrét esetben alkalmazni lehetne.
- [50] Álláspontom szerint a másodfokú bíróság nem tévedett, amikor megállapította, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjának nincs olyan értelmezési lehetősége, amely lehetővé tenné, hogy az abban foglaltakat kizárólag a jogszabály hatályba lépését követően kiszabott földvédelmi bírságok tekintetében lehet alkalmazni. Véleményem szerint ezt támasztja alá, hogy a jogalkotó a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseinek hatályba léptetésére vonatkozó szabályok megalkotása során azt a megoldást választotta, hogy kifejezett átmeneti rendelkezésekben tette egyértelművé, hogy a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseit milyen időbeli hatállyal kell alkalmazni. Maga a jogalkotó utalt arra a Földforgalmi törvény normaszövegjavaslatához fűzött indokolásban: „[r]ögzíteni szükséges a törvény visszamenőleges hatályának egyértelmű ki-



zárása érdekében”, hogy a szabályozás egyes rendelkezéseit milyen időbeli hatállyal szükséges alkalmazni. Ebből következően, ha a jogalkotó ezen átmeneti szabályok között nem rendelkezett eltérő időbeli hatályról, a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseit – bírói mérlegelést nem engedő módon – a hatályba lépéstől alkalmazni kell.

- [51] 3. Az adott esetben ezért úgy gondolom, hogy az eljáró bíróságoknak nem volt értelmezési mozgásterük az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában. Erre tekintettel nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdésének alkalmazásával a bírói döntés megsemmisítéséről rendelkezett, és nem a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontjának alaptörvény-ellenességét állapította meg.

Budapest, 2018. november 6.

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

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye

- [52] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz előterjesztésének egyik feltételeként az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét kívánja meg.
- [53] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésének rendelkezése nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, a jelen ügyben nézetem szerint elsősorban annak megítélése az irányadó, hogy a támadott rendelkezések folytán az Alaptörvény alapjogokat tartalmazó II. valamint XV. cikkének indítványban állított sérelme fennáll-e.
- [54] Mérlegelve az indítványozó ezirányú érvelését, megítélésem szerint e két alaptörvényi cikk sérelme nem állapítható meg. Erre tekintettel értek egyet a határozat rendelkező része 3. pontjában foglalt elutasító rendelkezéssel.
- [55] Ugyanakkor a határozatban megállapított alkotmányos követelményt nem tudom támogatni, mert az megítélésem szerint *contra legem* jellegű. Ebből következően a bírói ítéletek alaptörvény-ellenessége sem állapítható meg, ezért azok megsemmisítésével sem értek egyet.

Budapest, 2018. november 6.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1963/2016.  
Megjelent a Magyar Közlöny 173. számában

