

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 11/2020. (VI. 3.) 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. § (1), (4) és (5) bekezdéseit érintő alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* és *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. § (1), (4) és (5) bekezdése alkalmazásánál az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti.

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. § (5) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 10.K.27.614/2019. szám alatt folyamatban lévő, földforgalmi tárgyú jogvitával kapcsolatos perben az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, és kérte a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 108. § (5) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e szabály alkalmazásának kizárását a konkrét ügyben.
- [2] Az indítványra okot adó ügyben a kezdeményezés szerint a felperes gazdasági társaság jogelődje és az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság I. rendű érdekelt között 1975. június 4. napján létrejött megállapodás alapján a földhivatal 1990. április 5. napján használati jogot jegyzett be a felperes javára több ingatlanra.
- [3] A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatala (a továbbiakban: elsőfokú közigazgatási szerv) 2014-ben a felperes használati jogait törölte a fenti ingatlanok vonatkozásában a Fétv. 108. § (1) bekezdése, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 94. § (5) bekezdése alapján.
- [4] A felperes kereseti kérelme alapján eljáró Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. február 6. napján kelt K.27.384/2018/10. számú ítéletével a fenti közigazgatási határozatokat hatályon kívül helyezte és a közigaz-

gatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítélet a törölt használati jogok visszajegyzése céljából új eljárás lefolytatására kötelezte a közigazgatási szervet.

- [5] A megismételt eljárás során a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatala a 2019. április 8. napján kelt 34642/2019.2015.01.10. számú végzésével megkereste a Soproni Járási Ügyészséget a Fétv. 108. § (4)–(5) bekezdései szerinti eljárás lefolytatása iránt, és ezzel egyidejűleg a használati jog visszajegyzésére irányuló eljárást az ügyészségi eljárás, illetve az az alapján indított esetleges per befejezéséig felfüggesztette.
- [6] A felperes fellebbezése folytán eljáró megyei kormányhivatal alperes a 2019. május 31. napján kelt 30063/1/2019. számú végzésével az elsőfokú közigazgatási szerv fenti végzését helyben hagyta. Végzésének indokolásában hivatkozott a Fétv. 108. § (4) és (5) bekezdéseire.
- [7] A felperes keresetlevelében előadta, hogy álláspontja szerint az alperes fenti végzése ellentétes a bírósági ítéletben foglaltakkal, illetve az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletével („SEGRO” Kft. és a Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala [C-52/16.], valamint Günther Horváth és a Vas Megyei Kormányhivatal [C-113/16.] között folyamatban lévő eljárások), a közösségi jog elsőbbségébe és a jogbiztonság elvébe ütközik.
- [8] 2. Az indítvány lényege szerint a jogalkotó azzal, hogy a Fétv. 108. § (5) bekezdésének a) pontjában akként döntött el egy a jogirodalomban és a bírósági gyakorlatban is vitás kérdést, hogy a jogi személy javára létesített használati jogot jogszabályba ütköző hibának tekintette, megsértette a jogbiztonság követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, illetve a tulajdonhoz való jogot.
- [9] A használati jogok felperes javára történő bejegyzése időpontjában nem volt kifejezett jogszabályi tiltó rendelkezés arra vonatkozóan, hogy jogi személy javára nem lehet használati jogot alapítani, s az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni. A bejegyzés időpontjához képest 29 évvel később a jogalkotó – egyébként a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezésébe ütközően – egyértelműen eldöntötte, hogy a jogi személy javára létesített használati jog bejegyzését jogszabályba ütköző hibának kell tekinteni. E jogalkotói döntés nem indokolható sem a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.), sem a Ptk., sem a bejegyzés időpontjában hatályos, a termőföldre vonatkozó jogszabály rendelkezéseivel, súlyosan sérti a jogbiztonság elvét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a tulajdonhoz való jogot is.
- [10] 2.1. A kezdeményezés számos alkotmánybírói határozat felhívása mellett hivatkozik az Alkotmánybíróság gyakorlatára a jogállamiságból levezethető jogbiztonság, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a tulajdonhoz való jog tartalmát illetően. Ezek között szerepel a 25/2015. (VII. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) is. A tulajdonhoz való jog állított sérelmével kapcsolatban utal az Európai Unió Bíróságnak több ítéletére és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatára. Hivatkozik arra, hogy a felpereshez hasonló személyek általában véve zavartalanul élvezhették jogaikat, haszonélvezőként viselkedve, akár számos éven át. A jogcímköz kapcsolódó jogbiztonságot illetően megerősítette őket először is e jogosultságok ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése, továbbá a nemzeti hatóságok részéről észszerű határidőn belül e jogcímek semmisségének esetleges megállapítására és azok e nyilvántartásból való törlésére irányuló fellépés hiánya, végül az említett jogcímek fennállásának jogalkotási úton történő megerősítése, ugyanis a vitatott szabályozás előtt alig több mint egy évvel elfogadott az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény kimondta e jogcímek 2033. január 1-jéig való fennmaradását.
- [11] 2.2. A kezdeményezés részletesen foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a jogi személy használati jogára milyen szabályozás vonatkozott a bejegyzés időpontjában, amikor a földről szóló 1987. évi I. törvény volt hatályban, megállapítja, hogy az nem tartalmazott a jogi személy termőföldre vonatkozó használati jogát illetően semmilyen tiltó, vagy korlátozó rendelkezést. A bejegyzés időpontjában hatályos szabályozás kizárólag a külföldi jogi személyek tulajdonszerzése kapcsán tartalmazott korlátozó rendelkezéseket.
- [12] A bírói kezdeményezés a régi Ptk.-nak a használati jogáról szóló rendelkezése [165. § (1) bekezdése] felhívása mellett a „saját, valamint együttélő családtagjai szükségleteit” szövegrész kapcsán megállapítja, hogy első látásra valóban a természetes személyek használati jogát tételezte a törvény. A bírói gyakorlat azonban a régi Ptk. alapján is elfogadta a jogi személy használati joga tekintetében létesített megállapodásokat. E körben kiemelt érdemmel a BH2000. 165. számú döntés. A Ptk. 5:159. § (1) bekezdése már egyértelműen rögzíti a jogi személy

használati jogára vonatkozó szabályt, mely tartalmát tekintve megfelel a régi Ptk. alapján követett bírói gyakorlatnak.

- [13] A kezdeményezés utal arra, hogy a jogirodalom sem egységes a jogi személy használati joga megítélése kapcsán a régi Ptk. 165. § (1) bekezdésének szövegezése miatt. Azt állítja, hogy a jogirodalom és a bírói gyakorlat is inkább abba az irányba ment el a jogi személy használati jogával kapcsolatos jogértelmezési vitában, hogy a régi Ptk. 165. § (1) bekezdése nem kizárólag természetes személyek használati jogára vonatkozik, a törvényi rendelkezése értelmezhető jogi személyek kontextusában – mégpedig a Ptk. hatályos rendelkezései szerinti tartalommal.
- [14] A bírói kezdeményezés szerint megállapítható tehát, hogy a jogalkotó a Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja esetében úgy tekintette a jogi személy javára bejegyzett használati jogot alaki vagy tartalmi hibának, amely az eredeti bejegyzése időpontjában hatályos jogszabályok alapján sem kerülhetett volna bejegyzésre, hogy egyrészt nem volt a termőföldre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben olyan kifejezett tiltó vagy korlátozó rendelkezés, amely a jogi személy használati jogát érintette volna, másrészt a régi Ptk. 165. § (1) bekezdése jogirodalmi és bírói gyakorlatban irányadó értelmezése szerint használati jog jogosultja lehet jogi személy (ezt támasztja alá a Ptk. jelenleg hatályos szabálya is).
- [15] A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát súlyosan sérti az a jogalkotói megoldás, amely 29 évvel a használati jog bejegyzését követően a bejegyzést önmagában a használati jog jogosultjának személye miatt tekinti hibának, miközben a jogosult személyére vonatkozóan sem a korabeli jogszabályok, sem a jelenleg hatályos Ptk. nem tartalmaznak tiltó, korlátozó rendelkezéseket. A jogalkotó a Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontjával jogellenessé, hibává minősített egy olyan magatartást, amely a bejegyzés időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján jogszerűnek, hibától mentesnek volt tekinthető. A jelen esetben jogszerű magatartás (a használati jog létesítése és bejegyzése jogi személy részére) 29 évvel később történő jogellenessé nyilvánításáról van szó, amely esetben elmondható: a felperes a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járt el, nem kellett azzal számolnia, hogy 29 évvel később a jogalkotó jogellenessé nyilvánítja jogszerű magatartását. A felperes és a vele azonos helyzetben lévő jogi személyek a jogszerűség talaján állva létesítettek használati jogot termőföld vonatkozásában, s egészen az új magyar földforgalmi szabályozás hatálybalépéséig jogszerűnek is minősült a fenti magatartásuk.
- [16] A kezdeményezés szerint a haszonélvezeti jog diszfunkcionális alkalmazására vonatkozó alkotmánybírói okfejtés az Abh.-ban a jelen esetben nem állja meg a helyét, tekintettel arra, hogy jelen perben a használati jogra vonatkozó szabályozás alkotmányossága a kérdés, illetve a bejegyzés időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem állapítható meg a jogi személy használati joga tekintetében kifejezett tiltó, korlátozó rendelkezés. A felperes vonatkozásában tehát fennáll a tulajdonhoz való jogának korlátozása, elvonása. Bár a Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja és a (4) bekezdés együttes olvasata alapján megállapítható, hogy az a) pontba foglalt esetben a közigazgatási szervnek csak eljárásfelfüggesztési kötelezettsége van az ügyészség eljárására tekintettel, mely nem feltétlenül eredményezi a használati jog megvonását a felperes esetében, azonban önmagában az a kitétel, miszerint az a) pontban foglalt esetkör hibának tekintendő, sérti a jogbiztonság követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a tulajdonhoz való jogot, ugyanis a bejegyzés időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a jog létesítése és bejegyzése nem tekinthető hibának, jogellenes magatartásnak. A kötelező felfüggesztés kapcsán a felperessel szemben olyan eljárás indulna, amelynek keretében egy korábbi jogszerű magatartását kellene „megvédenie” olyan jogszabályi rendelkezés miatt, amely azt 29 évvel később jogellenessé minősítette.
- [17] 3. Az agrárminiszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról. A miniszter véleménye szerint a régi Ptk. fogalomhasználata alapján a használat joga korlátozott terjedelmű annak tárgyát és alanyát illetően is: a jogosult a dolgot csak a saját, valamint a vele együttélő családtagjai szükségleteit meg nem haladó mértékben használhatja, továbbá a használat jogának gyakorlását másnak nem engedheti át. Véleménye szerint a régi Ptk. szóhasználata, az alanyi kör ilyen mértékű leszűkítése, valamint a családtagokra, azon belül is csak az együttélő családtagokra korlátozása mind azt támasztja alá, hogy a jogalkotó eredeti célja is az lehetett, hogy ezt a jogosultságot csak természetes személyek részére tegye elérhetővé, a megszorító jellegű megfogalmazás pedig az analógia útján történő jogalkalmazásnak vet gátat. Termőföld esetében, mint ahogyan a szóban forgó esetben is – a használat joga kifejezetten a személyes szükségleteket kielégítő gazdálkodást biztosította, amely egy jogi személy esetében összeegyeztethetetlen a gazdasági célú, üzemi gazdálkodást jelentő, piacra való termeléssel, hiszen ez a természetes személy

esetében is tilos. Ennek megfelelően, még ha a használat joga jogi személy javára alapítható is lett volna, az akkor sem biztosíthatott volna a működési szükségleteken felüli, üzleti tevékenység körébe tartozó joggyakorlást (a konkrét földeket tekintve legfeljebb a nádaratás jogát a saját épületek nádtetejének felújítása mértékéig).

- [18] A fentiek alapján a rendelkezés nyelvtani és szó szerinti értelmezése alapján is arra kell jutni, hogy a használat jogának jogosultja a régi Ptk. rendelkezése alapján értelemszerűen csak természetes személy lehetett, a jogi személyek esetében ez fogalmilag kizárt volt. Utalt arra, hogy az indítványban hivatkozott – és egyébként a témában született egyetlen – bírósági döntés azért sem tekinthető irányadónak, mert az annak alapjául szolgáló ügy tárgyát a Pesti Vígadó képezte, míg a jelen ügy tárgya termőföldön alapított használati jog, amely lényegesen más megítélés alá esik.
- [19] A visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban a miniszter véleménye szerint a Fétv. 108. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések a haszonélvezeti jogot és a használat jogát nem a keletkezésük időpontjára visszamenőleg, hanem a jövőre nézve szüntették meg. Tették mindezt annak ellenére, hogy a használat jogának jogi személy javára történő alapítása a régi Ptk. 165. §-ában foglalt rendelkezések helyes értelmezése alapján eleve érvénytelen volt, tehát joghatások kiváltására se lehetett volna alkalmas.
- [20] A vélemény szerint, ha abból – a kiterjesztő értelmezésből – kell kiindulni, hogy a tulajdonjog védelme a használat jogára is kiterjed, akkor a kérdéses időpontban a védett jogi tartalmat a régi Ptk. 165. §-a határozta meg, amely csak a természetes személyek és együttélő családtagjaik személyes szükségletei kielégítése érdekében történő használatot jelentette.

II.

- [21] 1. Az Alaptörvény felhívott szabályai:

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

„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.”

- [22] 2. A Fétv. támadott és további érintett 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.

(4) Ha a bíróság döntése alapján az (1) bekezdés alapján megszűnt jog visszaállítása szükséges, azonban ezen jog alaki vagy tartalmi hiba folytán az eredeti bejegyzése időpontjában hatályos jogszabályok alapján sem kerülhetett volna bejegyzésre, az ingatlanügyi hatóság értesíti az ügyészt és az eljárását az ügyész vizsgálata és az az alapján indított per befejezéséig felfüggeszti.

(5) A (4) bekezdés szerinti hibának kell tekinteni, ha

a) a használat jogának jogosultja jogi személy,

b) a haszonélvezeti jog vagy a használat joga az ingatlan-nyilvántartásba 2001. december 31-ét követően került bejegyzésre jogi személy vagy nem magyar állampolgár jogosult javára,

c) a haszonélvezeti jog vagy a használat jogának bejegyzése iránti kérelem benyújtásakor az akkor hatályos jogszabályok alapján a jog megszerzéséhez más hatóság által kiadott igazolás vagy engedély volt szükséges, és ezen okiratokat az ügyfél nem nyújtotta be.”

III.

- [23] Az indítvány nem megalapozott.
- [24] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt érdemben bírálta el.
- [25] 2. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a támadott szabály ellentétes-e az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz való joggal. Az Alaptörvény az alapvető jogok és kötelezettségeknek csak a lényeges szabályait alkotja meg, a részletes szabályok meghozatalára az Alaptörvény – az I. cikk (3) bekezdése keretei között – a törvényhozót hatalmazza fel. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését eddig több alkotmánybírói határozat értelmezte. Eszerint „[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.” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]} Az Alaptörvény tulajdonhoz való jogként védi azokat a további jogosultságokat, melyeket az Alkotmánybíróság az egyes esetek eldöntése kapcsán más alapvető jogok és alkotmányos értékekkel együtt szemlélve még a tulajdonjog alkotmányos védelmi körébe vont [pl. a pénzügyi lízingbevevő tulajdonosi várománya, 15/2014. (V. 13.) AB határozat]. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke. Ezt erősítette meg a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat (Indokolás [39]) is: „Az Alkotmánybíróság a vagyoni értékű jogok tekintetében kialakított gyakorlatában főként a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatásokkal és várományokkal kapcsolatban állapította meg az alkotmányos tulajdonvédelem fennálltát.”
- [26] A jelen esetben éppen az kérdéses, hogy az indítványra okot adó ügyben a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványról van-e szó. Más megfogalmazásban: a jogi személy termőföldön szerezhetett-e használati jogot. A bírói kezdeményezésben is szerepel, hogy ez a kérdés a régi Ptk. alapján vitatott volt, és a bírói gyakorlat az alapítványok és a társadalmi szervezetek használati jogát ismerte el.
- [27] Habár az Alkotmánybíróságnak nem feladata a jogszabály-értelmezés, hacsak azt nem alkotmányjogi kérdés megválaszolása teszi szükségessé, a jelen esetben mind az indítvány, mind a Fétv. kifogásolt szabályához kapcsolódó indokolás megkerülhetetlenné teszi a jogszabályoknak az indítvány elbírálásához szükséges mértékű áttekintését. Az indokolás szerint „[a]z Európai Bíróság SEGRO ügyben hozott C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletében a haszonélvezeti jogosultságok *ex lege* megszüntetésére vonatkozó magyar szabályozást az uniós joggal ellentétesnek ítélte meg. Ugyanakkor a haszonélvezeti jogosultságok család módon történt megszerzése vonatkozásában továbbra is indokolt biztosítani a fellépés lehetőségét, amelyre nézve eseti vizsgálati eljárás kialakítása szükséges. Ha az ingatlannyilvántartási hatóság a visszajegyzési eljárás során észleli, hogy a haszonélvezeti jog alapítása valamely körülmény miatt nem volt szabályos, akkor értesítenie kell az ügyészt, aki pert indíthat a szerződés semmisségének megállapítása céljából. Ilyen körülmények, ha a használat jogát jogi személy szerezte meg, hiszen a [rég]i Ptk. ezen jogosultságot csak természetes személy javára biztosította, vagy ha a kifejezett törvényi tilalom 2002. január 1-jei hatálybalépését követően került sor a haszonélvezeti jog jogi személy vagy nem magyar állampolgár javára történő ingatlannyilvántartási bejegyzésére (hiszen a jog a bejegyzés és nem a szerződés kelte időpontjával jön létre), vagy ha a bejegyzéskor hatályos jognak nem felelt meg a szerződés (például nem került benyújtásra valamely akkor szükséges hatósági engedély). Az ingatlan-nyilvántartási hatóság a visszajegyzési eljárást az ügyész által indított per idejére felfüggeszti.”

- [28] Eszerint a Fétv. módosítása a SEGRO-ügyben hozott ítélet után felmerült kérdést dönt el törvényhozói értelemzével. A SEGRO-ügyben hozott ítélet nem vizsgálta az 1992 előtti magyar jogot, és nem vizsgálta azt sem, hogy a régi Ptk. használati jogról szóló rendelkezése (165. §) hogyan alkalmazható ingatlanra, és ezen belül vonatkozik-e a mezőgazdasági földekre. A régi Ptk. 165. §-a az Európai Unió Bíróságának ítéletében nem szerepel. Tételes jogi háttér nélkül abból következtettek arra, hogy gazdaság társaság szerezhette üzemi, üzleti célra termőföldet, hogy ezt a tilalmat 2002. január 1-jétől kifejezetten tartalmazta a földtörvény. Másrészt a Fétv. új szabályai az ítéletnek törekszenek eleget tenni azzal, hogy bírósági útra terelik a csalárdnak tartott szerződések megítélése körüli vitát.
- [29] 2.1. A konkrét ügyben a használati jog bejegyzése alapjául szolgáló szerződés – a kezdeményezés adatai szerint – a földről szóló 1967. évi V. törvény (a továbbiakban: 1967-es földtörvény) hatálya idején keletkezett. A törvény egyebek között az állam és a szocialista szervezetek földhasználatát szabályozta. A tartós földhasználatról az 1976. évi 33. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 1976-os tvr.) szól. A 2. § (1) bekezdése szerint „földet termelés és más gazdasági tevékenység [...] vagy építés céljára magánszemélyeknek, illetőleg jogi személyeknek tartós használatba lehet adni”. A szabályozás egyes elemei különbséget tettek a személyi tulajdon és személyi földhasználat, valamint az üzemi, termelési célú földhasználat között. Az előbbi a személyes, családi szükségletek kielégítését szolgálta („saját szükségleteit meg nem haladó mértékű” használat), az utóbbi a termelési eszközökkel való rendelkezés állami monopóliumát érvényesítette a termelési, üzleti, üzemi célú földhasználat során is. Erre a használati jogra nem a régi Ptk., hanem a földjogi rendelkezések vonatkoztak. Ugyanakkor a „jogi személy” fogalom az 1967-es földtörvény, és az 1976-os tvr. szabályozási keretei között az állami, társadalmi szervezetet, a szövetkezeteket jelentette, és a régi Ptk. sem tért el ettől. Figyelmet érdemel, hogy a használat jogát a régi Ptk. a kihirdetésétől a hatályvesztéséig ugyanúgy szabályozta: „A használat jogánál fogva a jogosult a dolgot a saját, valamint együttélő családtagjai szükségleteit meg nem haladó mértékben használhatja és hasznait szedheti. A használat jogának gyakorlása másnak nem engedhető át.”
- [30] A földről szóló 1987. évi I. törvény – amely az indítványra okot adó ügyben a kezdeményezés szerint az 1990. április 5-i bejegyzés idején hatályban volt – nem változtatott azon a koncepción, amely az ingatlanok közül a termőföldre más szabályokat érvényesített, és míg az előbbieknél engedte „jogi személyek” tulajdon- és használati megszerzését [6. § (1) bekezdés], addig a mezőgazdasági termelésnél, erdőgazdálkodásnál a termőföld tulajdonlását és használatát a mezőgazdasági nagyüzemhez kötötte. Ebben az időszakban nincs, és nem is lehetett olyan jogi rendelkezés, amely gazdasági társaságot termelési, üzemi, üzleti célú termőföldtulajdon- vagy használati jog megszerzésére jogosította volna fel: új gazdasági társaságok 1989. január 1-jét követően alakulhattak.
- [31] 2.2. A bírói kezdeményezésre okot adó ügyben született határozatokból kitűnik, hogy az alapügyben szereplő jogvita az eredeti megszerzés megszerzésére vonatkozik, és nem az alapügyben szereplő használati jog általános érvényű megszüntetésére. A földtörvények tiltják és tiltották azt, hogy gazdasági társaság termőföldön termelési célra tulajdonjogot szerezzen.
- [32] A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tft.) a külföldi magánszemélyeket kizárta abból a lehetőségből, hogy termőföld és védett természeti terület tulajdonjogát megszerezzék. A belföldi jogi személyek tulajdonszerzésének hasonló megtiltása a tőkeerős belföldi társaságoknak a termőföld monopolizálására irányuló törekvéseit akadályozza. A használati jogot illetően, bár a Tft. 2002. január 1-jei módosítása zárta ki szövegszerűen azt, hogy jogi személyek számára mezőgazdasági földterületen hasznélvezeti jogot lehessen létesíteni, az indítványra okot adó ügyben szereplő időpontokban, 1975. június 4-én és 1990. április 5-én és később sem volt olyan előírás, amely lehetővé tette volna, hogy gazdasági társaságok termelési céllal termőföldre használati jogot alapítsanak.
- [33] A Fétv. 108. § (4)–(5) bekezdése a régi Ptk. és a korábbi földtörvények alapján vitássá vált jogértelmezési kérdést döntött el. Ennek az a lényege, hogy a tulajdonszerzési tilalomba beleesik-e az olyan használati jog alapítása, amely tulajdonjogi jellegű földhasználati jogcímet keletkeztet, és önmagában a régi Ptk. lehet-e alapja ilyen jog alapításának. Azt, hogy valamely használati jog tulajdon jellegű földhasználati jog-e, a használati jog keletkezése, időtartama, megszűnése esetei, a szerződés egyéb tartalmi elemei (vételi jog, elővásárlási jog stb.) alapján lehet a konkrét eset vizsgálatával megállapítani. Van olyan nézet, amely tulajdoni jellegű földhasználati jogcímet tartotta a kezelői jogot, a tartós földhasználatot, a termelés céljára szolgáló földterület tartós használatát. Vitatott, hogy a tulajdon különböző személyek által gyakorolt részjogosítványai, ezek között használati jogok

a tulajdonossal szemben általánosságban alaptörvényi védelmet élvezhetnek-e, illetve a használati jogok az Alaptörvény tulajdont védő szabálya alá tartozhatnak-e. A jellemzően hosszú távra vagy „életre” szóló, esetleg örökölhető használati jogok (állami, önkormányzati lakások bérlete) alapörvényi tulajdonvédelemhez hasonló védelem alatt állhatnak az illetéktelen állami beavatkozással szemben.

- [34] Figyelmet érdemel, hogy a „Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról (2017/C 350/05)” elnevezésű irat szintén abból indul ki, hogy a használati vagy ellenőrzési jog a földvásárlással azonos fogalom. A termőföld haszonélvezeti vagy használati joga a konkrét tartalmától függően a tulajdonosi pozíciót megközelítő jogosultságokat biztosít a haszonélvező, használó számára. Ezért lehetett alapos okkal feltételezni, hogy a termőföldön fennálló haszonélvezeti, használati jogok *ex lege* törlése az ingatlannyilvántartásból, a tulajdonszerzési tilalom megkerülése elleni védekezés. Életszerű, hogy az évtizedekre szóló vagy „örökös” használati jog a tulajdon szerzését készíti elő a csatlakozási szerződés által biztosított átmeneti időszak lejártát követően.
- [35] A tilalom megkerülésére szolgált egy, a régi Ptk. értelmezésétől függően létező joghézag felhasználása, vagy a régi Ptk.-ban implicit létező tilalom figyelmen kívül hagyása.
- [36] A tulajdonszerzési tilalom megkerülésére irányuló gyakorlat elleni fellépést említi az Abh. is. Eszerint „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.”
- [37] Jóllehet, a Fétv. 108. § (1) bekezdése hatályban van, a SEGRO-ügyben hozott ítéletet követően a 108. § kiegészült. Ennek része az az előírás, amely már kifejezetten a korlátozást tartalmazó tilalom megkerülésére létrejött megállapodásokra vonatkozik. Eszerint a hatóságnak meg kell keresnie az ügyészt a szükséges eljárás lefolytatása érdekében.
- [38] Amint a bírói kezdeményezés is utal rá, ismét emlékeztetni kell arra: önmagában a régi Ptk. alapján értelmezést igénylő kérdés volt, hogy jogi személy szerezhette-e használati jogot ingatlanon. A kezdeményezésben említett bírói gyakorlat (például a BH2000.165. számon közzétett eseti döntés) úgy értelmezte a régi Ptk.-t, hogy alapítvány és társadalmi szervezet alanya lehet ingatlanra vonatkozó használati jognak. Habár nem volt a régi Ptk.-ban olyan kifejezett, szövegszerűen tiltó, formális szabály, amely a használati jog szerzését jogi személy számára ingatlanon általánosságban, vagy ezen belül a termőföldön, tiltotta volna, ez tartalmilag tilos volt a régi Ptk. 165. §-a alapján, és e mellett olyan szabály sem volt, amely a termőföldre ezt a szerzést kifejezetten megengedte volna. Sőt, a Tft. idején, amikor az visszautalt a régi Ptk.-ra, amely a használati jogot a jogosultnak „a saját, valamint együttélő családtagjai szükségletei” mértékéig korlátozta, kizárta, hogy gazdasági társaságok általánosságban, e szabály alapján termőföldet szerezzenek [11. § (2) bekezdés]. A földtörvények mindig abból az elvből indultak ki, hogy „a föld azé, aki megműveli”. Más személyek földhasználatát a földtörvények a kezelői jog, a tartós földhasználat, a haszonbérlet útján tették lehetővé. A haszonbérlet időtartamát is a Tft. legfeljebb tíz évben határozta meg [13. § (2) bekezdés].
- [39] A támadott rendelkezés azt a jogértelmezési kérdést döntötte el, hogy jogi személy (bizonyos közjogi személyek, például Magyar Állam, önkormányzat kivételével, amelyeknek a tulajdonszerzése is megengedett volt, 6. §) szerezhette-e üzemi tevékenység céljából használati jogot termőföldön a régi Ptk. 165. §-a alapján.
- [40] Ezt erősíti a Tft. 2002. január 1-jei módosítása (2001. évi CXVII. törvény 5. §-a) indokolása is. Ez határozottan jelezte, hogy arra a bírói gyakorlatnak a törvényhozói akaratot nem teljesen figyelembe vevő új iránya miatt van szükség: „A [rég]i Ptk.] tiltó rendelkezése hiányára hivatkozó bírói gyakorlat alapján nincs akadálya annak, hogy termőföldre vonatkozóan szerződés alapján jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet alapítson haszonélvezeti, vagy használati jogot. A jogviszonyra a [rég]i Ptk. szabályai az irányadók, így magánszemélyek esetében nincs korlátozás a mezőgazdasági rendeltetésű föld területének nagyságára vonatkozóan. A [rég]i Ptk. törvényi rendelkezéseire figyelemmel – nevezetesen, hogy a haszonélvezet és a használat természetes személyhez kötődő olyan személyes szolgálat, amely mindig csak korlátozott időre szól és legfeljebb a jogosult élete végéig állhat fenn –, továbbá a haszonélvezet és a használat jogi rendeltetésére tekintettel, a törvény korlátozó rendelkezései kijátszásának megakadályozása érdekében a törvény szerint a haszonélvezet és használat jogának szerződéssel való alapítására a tulajdonszerzést korlátozó rendelkezéseket kell alkalmazni.” Az indokolás kifejezetten utal arra, hogy a már maga a módosítás is csak a régi Ptk. 165. §-ának az értelmezése, és ennek a megerősítése a Tft.-ben.
- [41] Az Abh. megállapította, hogy a Fétv. 108. § (1) bekezdése nem ellentétes az Alaptörvénnyel, a tulajdonszerző vagyoni jogok *ex lege* megszüntetése nem ütközik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe. A Fétv. új

szabályai – szemben a Fétv. 108. § (1) bekezdésében foglaltakkal – közvetlenül nem szüntetik meg jogot. Azt teszik lehetővé a bíróság számára, hogy az eset sajátosságaira figyelemmel, objektív bizonyítékokat alapul véve esetről esetre vizsgálatot folytasson az érintett személyek visszaélésszerű vagy csalárd magatartásának figyelembevételével. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja nem sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését.

- [42] 3. A visszaható hatály tilalmával összefüggésben a bírói kezdeményezésben megjelenő álláspont azon alapul, hogy a jogi személyek termőföldszerzése használatra lehetséges volt, mégpedig a régi Ptk. alapján. A bírói kezdeményezés ezt a kérdést részletesen vizsgálja.
- [43] A használati jogok 2014. május 1-jén megszűntek a jövőre nézve, és nem visszaható hatállyal. Az új rendelkezések a megszűnt jog visszaállításának akadályozását célozzák, feltéve, hogy a használati jog megszerzése az eredeti bejegyzés időpontjában is hibában szenvedett. Igaz, hogy a 108. § (4) bekezdés és az (5) bekezdés minden pontja ezt a múltbeli helyzetet értékeli újra, de nem változtatja meg a múltban a keletkezett jogokat. Az az ügy érdeméhez tartozó kérdés, hogy jogi személy a régi Ptk. alapján szerezhette-e a személyes, családi szükségleteit meghaladó mértékben – vagyis termelési, üzemi, üzleti célú – használati jogot termőföldön. Más megfogalmazásban: a visszaható hatálynál kulcskérdés, hogy a régi Ptk. lehetővé tette-e a személyes, családi szükségleteket meghaladó, vagyis termelési célú földszerzést. Ha nem, akkor a jogszerzés eleve jogsértő volt, és a törvény csak ennek a jogsértésnek a jogkövetkezményeit alkalmazza a jövőre nézve.
- [44] Az indítványozó és a bíróság is abból indult ki, hogy nem volt tiltó szabály a használati jog megszerzésére. Az Alaptörvény alapján nem az a kérdés, hogy volt-e tiltó szabály, hanem hogy volt-e olyan szabály, amelynek alapján törvényes volt a jogszerzés. A régi Ptk. használati jogra vonatkozó rendelkezését a bíróság korábban az alapítványokra és a pártokra/társadalmi szervezetekre terjesztette ki, de még a bírói kezdeményezés sem hoz fel olyan döntést, amely a termőföld üzemi célú megszerzésére alkalmazta volna a személyes, családi szükségletre használati jogszerzés szabályát. Az alapítványnál, társadalmi szervezetnél értelmezhető a személyes szükséglet, de gazdasági társaságnál, termőföldnél nem. A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény eredetileg a tulajdon tárgyának a funkciója szerinti megkülönböztetést tartalmazott, a régi Ptk. használati jogra vonatkozó szabályai ezt tükrözték, és a szabályozás változatlan maradt a rendszerváltozást követően is, vagyis a használatot a személyes szükséglethez kötötte.
- [45] A jelen ügyben a határozat és az agrárminiszter véleménye is abból indul ki, hogy a régi Ptk. alapján nem volt lehetőség termőföld használatának jogi személy általi megszerzésére, ez a tulajdonszerzési tilalom megkerülése, ami attól, hogy tömeges volt, és hosszú ideig tartott, még nem volt jogszerű eredetileg sem. Az Európai Unió Bíróságának ítélete ezzel kapcsolatban annyit rögzít, hogy nem volt tilalom, de a régi Ptk. korlátozó szabályát, amin a használati jog szerzése egyáltalán alapulhatott, már nem idézi, mivel ilyen nem is létezik.
- [46] Az Alaptörvény B) cikkének sérelmére vonatkozó érveléssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja nem tartalmaz valódi visszaható hatályú rendelkezést. Igaz, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokra, a folyamatban lévő eljárásokra vonatkozik, ugyanakkor nem nyilvánít valamely magatartást utólag jogellenessé, és a hatálybalépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terhesebb kötelezettséget. A Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja a gyakorlati jogalkalmazásban előforduló jogértelmezési kérdést tisztázta jogalkotói jogértelmezéssel a jövőre nézve. Nem ismerhető fel ezért benne visszaható hatályú jogalkotás. Az Alkotmánybíróság ezzel azonosan döntött a 3224/2019. (X. 11.) AB határozatában hasonló törvényhozói jogértelmezést vizsgálva (Indokolás [61]). Az Alkotmánybíróság a jogértelmezés hasonló eszköze, a normatív erővel bírói jogegységi határozat intézményéről is már megállapította: a jogegységi határozat mint alkotmányos intézmény mindig múltbeli történeti tényállások alapján kerül meghozatalra, ez azonban önmagában visszaható hatályt nem eredményez {2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [48]}. A jogalkalmazó és a jogalkotó a jogegységet szolgáló értelmező tevékenysége a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával közvetlen összefüggésben nincs {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [43]}. A jogalkalmazói gyakorlatból leszűrt jogalkotói (törvényhozó általi) autentikus jogértelmezés a bíróságokra és az érintett szerződő felekre általánosan kötelező. Általában a jogértelmezés a jogszabály eleve adott tartalmát tárja fel, így ezzel kapcsolatban a visszaható hatály nem is értelmezhető {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [96]}.
- [47] 4. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal a 2012. évi ellenőrzési tervének 11. pontja alapján vizsgálatot folytatott „A Fertő-tavi Nádgazdasági Zrt. privatizációjának, a privatizációhoz kötődő szerződéseknek, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásának ellenőrzése” tárgyában.

- [48] A Hivatal a vizsgálat során megállapította, hogy a Zrt.-t 2006-ban privatizálták. A vizsgálat során megállapítást nyert továbbá, hogy a Zrt. részére a nád ingyenes kitermelését és hasznosítását lehetővé tevő használati jog ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére jogszabálysértő módon került sor, ezért a Hivatal javasolta, hogy az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság és a Fertő-Hanság Nemzeti Park Igazgatóság mint vagyongazdálkodók kezdeményez- zék a Zrt.-nél a használati jog ingatlan-nyilvántartásból történő törlését. Ennek eredményeként a vagyongazdálkodók 2014. június 27-én pert indítottak a használati jog törlése iránt.
- [49] A bírói kezdeményezésből nem derül ki, hogy az indítványra okot adó ügyben érintett gazdasági társaság javá- ra a használati jog bejegyzése jogszerű volt-e 2006-ban. 2002. január 1-jétől a Tft. már szövegszerűen is kizár- ta, hogy jogi személyek számára mezőgazdasági földterületen haszonélvezeti jogot lehessen létesíteni.
- [50] Azt az eljáró bíróságnak kell eldöntenie, hogy az előtte folyamatban lévő perben milyen jogszabályt kell alkalmaznia. A konkrét ügyben a bírói kezdeményezés szerint a hatóság alkalmazta a Fétv. bíróság által vitássá tett szabályát. Nem lehet kizárni, hogy a bírósági felülvizsgálat során is a Fétv. új szabályát alkalmazni kell. A konk- rétt ügy azonban még nem a visszajegyzés vagy annak megtagadása jogszerűségéről szól, hanem arról, hogy volt-e helye az eljárás felfüggesztésének. Ettől független kérdés, hogy a használati jog visszajegyzésének lesz-e akadálya, akár a Fétv. 108. § (5) bekezdése a) pontja, akár más szabály alapján, amelyről az általános hatáskörű bíróságnak kell döntenie.

IV.

- [51] 1. Habár az Alkotmánybíróság az indítványnak nem adott helyt, az indítványozó bíró alapos okkal kezdemé- nyezte a Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja vizsgálatát. Az Alaptörvény érvényesülése ugyanis csak így volt biztosítható.
- [52] Az Abtv. 46. § (3) bekezdés szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában ha- tározattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit ér- vényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. A Fétv. 108. § (4)–(5) bekezdése a SEGRO-ügyben hozott ítéletet követően lépett hatályba, célja a hozzá fűzött indokolás értelmében a 108. § (1) bekezdése alkalmazhatatlanná válásának orvoslása. Az indítvány elbírálásához az Alkotmánybíróság áttekintette a támadott rendelkezés jogi környezetét, és ennek során észlelte, hogy ehhez elválaszthatatlanul hozzátapad a Kúria 5/2019. számú köz- igazgatási elvi határozata és a 11/2019. számú közigazgatási elvi határozata.
- [53] A Kúria az ítélet alapján az 5/2019. számú közigazgatási elvi határozatban megállapította, hogy a Fétv. 108. § (1) bekezdése ellentétes az uniós joggal, ezért az uniós jog elsőbbségének elvéből következően az uniós joggal ellentétes tagállami szabályozást figyelmen kívül kell hagyni, nem lehet alkalmazni. A Kúria 11/2019. számú közigazgatási elvi határozata pedig a Fétv. 108. § alkalmazását kiterjesztette a nem európai uniós jogi érintettségű helyzetekre is. A Fétv. 108. § (1) bekezdése alkalmazásának a mellőzése – a kúriai elvi határozatok ezt írják elő – konkrét esetekben akadálya lehetne az Alkotmánybíróság jelen ügyben hozott, az indítványt elutasító döntése érvényesülésének. A Kúria elvi határozatai minden bíróság által kötelezően alkalmazandók, 2020. jú- lius 1-jét követően, mint közzétett határozat, a Kúriát is kötelezi. Tekintettel arra, hogy a Fétv. 108. § (1) beke- zdése jelenleg hatályban lévő törvény, az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, az Alkotmány- bíróság a jelen ügyben szükségesnek látja feloldani azt az ellentmondást, amely az uniós jog elsőbbsége és az Alaptörvény R) cikk (1) és (2) bekezdése között a bírói értelmezések következtében kialakult.
- [54] Az Alkotmánybíróság a 2/2019. (I. 23.) AB határozatban már megállapította, hogy az európai uniós jog kötelező ereje nem magától ered, hanem az Alaptörvény E) cikkén alapul, és nem írja felül az Alaptörvény R) cikk (1) be- kezdését, amely szerint „[a]z Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.” A határozat indokolásának [24] bekezdése szerint „[m]int ezen szerződések urai, a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai, végső soron a tagállami alkotmány keretei határozzák meg azt, hogy az uniós jog az adott tagállamban meny- nyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben.” Az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése értelmében az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. Ezeket általános jelleggel alkalmazni kell, és az Európai Unió Bíróságának az értelmezését is el kell fogadni a fenti keretek között.
- [55] 2. Az Európai Bíróság SEGRO-ügy hozott ítélete az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiak- ban: EUMSZ) 63. cikkét alkalmazta. Eszerint „[a]z EUMSZ 63. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földterületen

korábban létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földterületek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek, és azokat az ingatlan nyilvántartásból törölni kell.” Az ítéletet olyan ügyben hozták, amelyben lényeges elem volt a tőke szabad áramlása a tagállamok között, továbbá külföldi háttérű gazdasági társaság volt érintett a konkrét ügyben. Az ebben az ügyben érintett használati jog kérdése ugyanakkor nem képezte a SEGRO-ügy tárgyát.

- [56] Az ítélet után hozott, arra hivatkozó 11/2019. számú közigazgatási elvi határozat az ítéletet kiterjesztette más típusú jogvitákra is: „A felperes esetében a fordított diszkrimináció kizárólag abban az esetben kerülhető el, ha – hasonlóan az uniós jog hatálya alá tartozó jogalanyok esetéhez – a Kúria ebben az esetben is követi az EUB ítéletét, és a haszonélvezeti jog automatikus törlésére vonatkozó Fétv. 108. § (1) bekezdésének és az Inyvt. 94. §-ának az alkalmazásától eltekint” (a határozat [24] bekezdése). Az elvi határozat olyan jogvitát döntött el, amelyben európai uniós elem nem szerepel.
- [57] A SEGRO-ügyben hozott ítéletre hivatkozva tehát az abban megjelenő jogértelmezést a Kúria kiterjesztette más, az EUMSZ 63. cikkével kapcsolatba nem hozható tényállásokra is. „A Kúria a magyar állampolgárok esetében sem találta megalapozottnak az Fétv. 108. §-ára tekintettel a haszonélvezeti jog *ex lege* törlését, irányadónak tekintette e körben az EUB döntését” (a határozat [26] bekezdése). A Kúria ezáltal eltekintett a Fétv. hatályban lévő 108. § (1) bekezdése alkalmazásától az EUMSZ 63. cikke hatókörén kívüli esetben.
- [58] 3. Érvényes és hatályos magyar jogszabály alkalmazhatóságát, illetve alkalmazandóságát – mindenkire kiterjedő hatállyal – az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a)–c) pontjai szerint – a jogalkotó aktusán kívül – csak az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése szüntetheti meg, a bíróság ilyen tartalmú döntését az Alaptörvény kizárja. Az Európai Unió valamely jogi aktusának a vele kollízióban álló magyar jogszabállyal szembeni érvényesülése érdekében a bíróság az általa elbírálandó konkrét, Európai Unió jogi relevanciával bíró ügyben és kizárólag az abban érintett felekre kiterjedő jogi hatállyal jogosult a magyar jogszabály alkalmazását félretéve az Európai Unió jogi aktust alkalmazni, az Alaptörvény E cikkének (1)–(3) bekezdései alapján.
- [59] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Európai Unió tagállamaiban egységesen alkalmazandó konkrét jogi aktus hiányában az Európai Unió Bírósága ítéletének kiterjesztő értelmezésével hatályos törvényt nem hagyhat figyelmen kívül a bíróság. Erre sem az Európai Unió joga, sem az Alaptörvény nem hatalmazza fel. Éppen ellenkezőleg: az Alaptörvény hetedik módosítása az R cikk (4) bekezdésében az állam minden szervének, így a bíróságoknak is kötelességévé teszi hazánk alkotmányos önazonossága védelmét. Hatályban lévő törvény alkalmazását általános hatáskörű bíróság az európai uniós jog kiterjesztő értelmezésével nem tagadhatja meg, a hazai jogot nem teheti félre.
- [60] A hatályos hazai jog alkalmazásának indokolatlan mellőzése sérti az Alaptörvény B cikkében deklarált jogállamiság elvét is. Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban elvi éllel kimondta, hogy „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel” {Indokolás [23], megismételte a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [27]}. A hatályos hazai jog önkényes mellőzése tehát alaptörvény-ellenes, bármilyen okból is történjék, így arra az uniós jog indokolatlan alkalmazása vagy vélt, de valójában nem létező kollízió feloldása sem ad lehetőséget.
- [61] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a vizsgált jogszabály, a Fétv. 108. §-a tekintetében az Alaptörvény B cikkéből, E cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a bíróság európai jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti. Az Alaptörvény 28. cikke előírja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezését. Az alkotmányos követelmény figyelembevétele ezért a bíróságok számára nemcsak a vizsgált esetben, hanem általában is irányadó. Ezzel kapcsolatos kétség esetén indokolt a hazai jogszabályt érintő bírói kezdeményezést benyújtani az Alkotmánybírósághoz, mert csak ebben az esetben kerül az Alkotmánybíróság abba a helyzetbe, hogy az esetleges kollíziót feloldja.

[62] 4. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. május 19.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [63] Támogatom a határozat rendelkező részét, de az indokolásában szükségesnek láttam volna kitérni az uniós jog terjedelmének a kérdésre annak kapcsán, hogy ebben a ügyben a hazai jog félre tétele merült fel az uniós jog ellenkező szabályozása esetén.
- [64] Ki kell emelni a hazai jog Alkotmánybíróság általi védelmének fontosságát az uniós jognak alárendelni törekvő jó néhány rendes bíróság döntésével szemben, melyek az uniós alapszerződésen túl egy szélesebb uniós jogi felfogást alkalmazva teszik ezt. Az elmúlt években ugyanis az Unió föderalista erői részéről az uniós jogot illetően olyan kiterjesztő felfogás is elterjedt a bírák egy része között – mind itthon, mind más tagállamokban is –, mely az alapszerződésben elismert uniós jogforrásokon túl a luxemburgi bírák egyedi döntéseit is, túlmenve azok egyedi döntési hatásain, mint általános uniós jogot igyekeznek alapul venni. Ez sérti a Magyar Állam által az Alaptörvény E cikkében vállalt alávétésének terjedelmét, különös tekintettel arra, hogy e cikk (3) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy uniós jogi általános magatartási szabályt csak az alapszerződés által engedett keretek között ismer el az Alaptörvény: „Az Európai Unió joga – (2) bekezdés keretei között – megállapíthat kötelező, magatartási szabályt.”
- [65] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak egyrészt fel kell lépni az ellen, hogy az uniós jogi szabályokat egyes magyar rendes bíróságok alaptörvény-ellenesen a hazai jog háttérbe szorítására használják fel, de másrészt módot kell találni arra is, hogy a luxemburgi bírák egyedi döntéseit csak ebben a státuszban engedjük hatni a magyar igazságszolgáltatásban, és ne engedjük meg ezeket általános uniós jognak felfogni. Általános

uniós joggá a luxemburgi uniós bírák eseti döntései csak akkor válnak, ha annak normatartalmát a Bizottság az uniós rendeletekhez és irányelvekhez meglévő javaslati joga alapján beiktatja, és előterjesztése nyomán az arra illetékes uniós szervek elfogadják. Az az alapszerződés-ellenes – és így alaptörvény-ellenes – gyakorlat, mely az egyedi luxemburgi döntéseket is általános uniós jognak kívánja tekinteni, tulajdonképpen a tagállami miniszterekből álló uniós döntési fórumtól veszi el az uniós jogot alkotó kompetenciájuk egy részét. Ezt ismerték fel a lengyel alkotmánybírák is az elmúlt hetekben nyilvánosságra hozott döntésükben, melyben megtiltották a lengyel rendes bíróságoknak, hogy az egyedi luxemburgi döntéseket általános uniós jognak fogják fel.

[66] Álláspontom szerint a jelenlegi határozatban az ügy eldöntése kapcsán az indokolásban ezt az érvelési vonalat is meg kellett volna jeleníteni ahhoz, hogy az uniós jog terjedelmét és ennek korlátait alkotmányosan rögzítve a jövőben biztosabb elvi alapról védjük meg hazai jogot az uniós jog túlzott kiterjesztésével szemben.

Budapest, 2020. május 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[67] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbi indokok miatt.

[68] 1. A határozat az Alaptörvény B) cikkének sérelmét állító felvetéssel kapcsolatban megállapítja, hogy „a Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja nem tartalmaz valódi visszaható hatályú rendelkezést. [...] A Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja a gyakorlati jogalkalmazásban előforduló jogértelmezési kérdést tisztázta jogalkotói jogértelmezéssel a jövőre nézve. Nem ismerhető fel ezért benne visszaható hatályú jogalkotás.” (Indokolás [46])

[69] Véleményem szerint ugyanakkor az indítványra okot adó ügyben nem hagyható figyelmen kívül, hogy a felperes gazdasági társaság javára – egy érvényesen létrejött megállapodás alapján – a földhivatal használati jogot jegyzett be több ingatlanra. A megállapodáskor a használati jog alapításának nem volt törvényi akadálya, és az a bejegyzéssel dologi hatállyal létrejött. Ez egy tartós anyagi jogi jogviszonyt hozott létre.

[70] 1.1. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotással összefüggésben jellemzően kiemeli, 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 {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy visszaható hatályú jogalkotásnak minősül az is, ha egy szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg {10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}.

[71] Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozataiban hangsúlyozta azt is: mindig esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósult-e a jogbiztonság sérelme. Az érintett jogviszonyok ugyanis „szükségképpen nagyon is különbözőek – közjogi vagy magánjogi vetületűek, már teljesedésbe mentek vagy hosszú távúak, tartósak stb. – lehetnek” {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [56]}.

[72] 1.2. A hivatkozott alkotmánybírói gyakorlatra tekintettel ezért, véleményem szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy az indítványra okot adó ügyben a jogvita alapja egy hosszú távú, dologi hatályú anyagi jogi jogviszony.

[73] Véleményem szerint az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés ebbe a jogviszonyba a visszaható hatályú jogalkotást sértő módon avatkozott be.

[74] Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmét felvető hasonló (polgári jogi jogintézmény értelmezésével kapcsolatos) ügyben az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján a jogbiztonság biztosítása érdekében részletszabályok

megalkotására [22/2018. (XI. 20.) AB határozat] hívta fel a jogalkotót. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben hangsúlyozta: „A szabályozás kialakítása során [...] fokozott figyelemmel kell lennie a jogalkotónak arra, hogy a vagyoni forgalom körébe tartozó magánjogi jogviszonyok áttekinthetőek legyenek, tekintettel az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságára és azt ezt célzó garanciális előírásokra.” (Indokolás [84])

- [75] 1.3. A fentiekre tekintettel úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben is jogalkotói mulasztást kellett volna megállapítania. Véleményem szerint ugyanis a magánjogi jogviszonyok kiszámítható működése a jelen ügyben is a megfelelő részletszabályok kialakítását indokolta volna, figyelemmel arra is, hogy a jóhiszeműen gyakorolt dologi jogok jogosultját indokolatlan hátrány ne érje.
- [76] 2. A rendelkező rész 1. pontja alkotmányos követelményt állapít meg. Kétségesnek tartom azonban, hogy az alkotmányos követelmény megállapítása a konkrét esetben indokolt volt.
- [77] Álláspontom szerint az alkotmányos követelmény funkciója, hogy egy, az indítvánnyal érintett jogi normához tapadó értelmezési bizonytalanságot, – ha van ilyen – egyértelművé tegyen. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény alkalmazásával összefüggésben ugyanis rámutatott, hogy „[h]a a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága a szabályozásban rejlő jogalkalmazási bizonytalanságok miatt kérdéses, az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, vagyis meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelnie. A felhatalmazást ehhez az Abtv. 46. § (3) bekezdése biztosítja. Az Abtv. ezen rendelkezése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal állapíthatja meg azokat, az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.” {8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [71]} Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a jogszabálynak mindig abból az értelmezéséből kell kiindulni, amelyet a joggyakorlat követ [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, megerősítette: 22/2019. (VII. 5.) AB határozat].
- [78] Álláspontom szerint a jelen ügyben az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés [Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pont] vonatkozásában értelmezési bizonytalanság nem tárható fel, és ilyenre az indítványozó sem hivatkozott. Erre tekintettel az alkotmányos követelmény megállapítását szükségtelennek tartom.

Budapest, 2020. május 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

- [79] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2020. május 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [80] A határozatot nem támogatom, különvéleményem indokai a következők.

- [81] 1. A többségi határozat nem tulajdonít jelentőséget annak, hogy a kezdeményező bíró előtti eljárás tárgya kizárólag annak megítélése, hogy az ingatlanügyi hatósági eljárás felfüggesztésére a Fétv. 108. § (4) bekezdése alapján törvényesen került-e sor. Bizonyosan nem kell döntenie a bírónak az előtte folyamatban lévő perben a használati jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésének jogszerűségéről. A többségi határozat tehát ebben

az értelemben idő előtti: annak a megítélése, hogy a használati jog „alaki vagy tartalmi hiba folytán az eredeti bejegyzése időpontjában hatályos jogszabályok alapján sem kerülhetett volna bejegyzésre” [Fétv. 108. § (4) bekezdés], az ügyész által a jövőben esetlegesen megindítandó semmisségi per tárgya lesz majd. Ezért a semmisségi perben kerül majd ténylegesen alkalmazásra a Fétv. támadott 108. § (5) bekezdés a) pontja. Elképzelhető továbbá, hogy az ügyész által a későbbiekben megindítható semmisségi perben felmerül a Kúria 11/2019. számú közigazgatási elvi határozatának (a továbbiakban: EBH) figyelembevétel is, ez a lehetőség azonban az alapügyben nem áll fenn.

- [82] 2. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint alkotmányos követelmény megállapítására a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazását illetően van lehetőség. A határozat rendelkező részének első pontja aligha felel meg ennek, az Alkotmánybíróság eljárására kötelező törvényi előírásnak. Az európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazására vonatkozó, a jogalkalmazást orientáló alkotmányos követelmény ugyanis nem – még tartalmi igazsága, követhetősége esetén sem – a bírói kezdeményezésben felvetett kérdés megoldásához járul hozzá, hanem az EBH-ban foglaltakra reflektál. Önmagában azonban az, hogy az ügy vizsgálata során az elvi határozat mintegy az Alkotmánybíróság látókörébe került, nem indokolhatja az eljárás ilyen mértékű kiterjesztését, és az indítványtól – ha úgy tetszik az alapügytől – való elszakadást.

Budapest, 2020. május 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/242/2020.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 131. számában.

