



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

14/2015. (V. 26.) AB határozat	a Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/6. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék 28.Bpkf.II.10.537/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkotmányos követelmény megállapításáról	720
15/2015. (V. 29.) AB határozat	a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. március 1-től 2013. augusztus 31-ig hatályos 35. § (2) bekezdése egyes szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és alkalmazásának kizárásáról	730
16/2015. (VI. 5.) AB határozat	az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, de még ki nem hirdetett, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról.....	741
17/2015. (VI. 5.) AB határozat	a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény egyes rendelkezései, illetve a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdése szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, alkalmazásuk kizárásáról, valamint alkotmányos követelmények megállapításáról	773
3106/2015. (VI. 9.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	803
3107/2015. (VI. 9.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	807
3108/2015. (VI. 9.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	811
3109/2015. (VI. 9.) AB végzés	bírói kezdeményezés visszautasításáról	814

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 14/2015. (V. 26.) AB HATÁROZATA

a Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/6. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék 28.Bpkf. II.10.537/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/6. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék 28.Bpkf.II.10.537/2014/2. számú végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, ezért azokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Be. 56. § (4) bekezdése és a Be. 324. § (1) bekezdés c) pontja együttes alkalmazása során az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből, a jogorvoslathoz való jogból eredő alkotmányos követelmény, hogy a pótmagánvádas eljárásban a pótmagánvádló szabályszerű meghatalmazással rendelkező jogi képviselőjének a képviseleti jogosultsága az eljárás egészére kiterjed, illetve a képviselet jogkörének a bíróságok irányában történő korlátozása annyiban hatályos, amennyiben a korlátozás a meghatalmazásból kitűnik, ezért a pótmagánvádas eljárásban a pótmagánvádló szabályszerű meghatalmazással rendelkező jogi képviselőjének a vádlói szerepkörében eljáró pótmagánvádló nevében tett és a meghatalmazás kereteit túl nem lépő nyilatkozatát – további feltétel megkövetelése nélkül – a pótmagánvádló képviseletében benyújtott jognyilatkozatnak kell értékelni.

3. Az Alkotmánybíróság a Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/4. számú végzése és a Kúria Bfv.II.706/2014/2. számú végzése megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Két – az alapügyekben pótmagánvádlóként fellépő – indítványozó fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az ügyek tárgyi összefüggésére tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [2] 2. Az elsőként érkezett alkotmányjogi panaszban az indítványozó gazdasági társaság képviseletében eljáró ügyvéd az Abtv. 27. §-a alapján kezdeményezte Alkotmánybíróság eljárását.

- [3] 2.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó képviselőjének egy másik gazdasági társaság képviselője ellen tett feljelentése alapján a Debreceni Rendőrkapitányságon jelentős kárt okozó csalás bűntette és más bűncselekmény miatt volt folyamatban nyomozás, amelyet később a nyomozó hatóság – bűncselekmény hiányában – megszüntetett. Az indítványozó a nyomozást megszüntető határozattal szemben panaszt nyújtott be, amelyet a Debreceni Járási Ügyészség elutasított, ezért az indítványozó – mint pótmagánvádló – jogi képviselője által vádindítványt nyújtott be a Debreceni Járási Ügyészség útján a Debreceni Járásbíróságra. A Debreceni Járásbíróság a vádindítványt a 44.B.2111/2013/4. számú végzésével a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) 231. § (2) bekezdésének d) pontja alapján elutasította, mivel a vádindítvány nem tartalmazta azokat az indokokat, amelyek alapján a pótmagánvádló a nyomozás megszüntetése ellenére a bírósági eljárás lefolytatását indítványozta. A kizárólag az indítványozónak kézbesített végzéssel szemben az indítványozó jogi képviselője fellebbezést nyújtott be, amelyet a Debreceni Járásbíróság a 44.B.2111/2013/6. számú végzésével elutasított. A végzés indokolása szerint a Be. 324. § (1) bekezdés c) pontja a pótmagánvádlónak biztosít fellebbezési jogot, a pótmagánvádló jogi képviselőjét a Be. a fellebbezésre jogosultak között nem sorolja fel. A végzés a Be. említett rendelkezése és a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának a pótmagánvádas eljárás gyakorlati tapasztalatai alapján felmerült egyes jogértelmezést igénylő kérdésekről szóló 90/2011. BK véleményének (a továbbiakban: BKv.) III/7. pontja alapján megállapította, hogy a pótmagánvádló jogi képviselője arra jogosult, hogy a pótmagánvádlót megillető jogorvoslati nyilatkozatokat és indítványokat akkor terjessze elő, ha a pótmagánvádló nincs jelen. Leszögezte továbbá, hogy a pótmagánvádló jogi képviselője az elsőfokú bíróság végzésével szemben csak a pótmagánvádló nevében eljárva terjeszthet elő fellebbezést, a pótmagánvádló jogi képviselőjét önálló, a pótmagánvádlótól független fellebbezési jog nem illeti meg. A Debreceni Járásbíróság az ügyben az indítványozó jogi képviselője által benyújtott fellebbezést a jogi képviselő önálló, „saját nevében előterjesztett”, a pótmagánvádlótól független jogorvoslati kérelmének értékelte, ezért azt – mint nem jogosulttól származót – a Be. 341. § (1) bekezdése alapján elutasította.
- [4] Az indítványozó – jogi képviselője útján – felülvizsgálati indítványt nyújtott be a Kúriához, amelyben a felülvizsgálattal érintett végzés hatályon kívül helyezését és fellebbezése érdemi elbírálását kérte. A Kúria a Bfv. II.706/2014/2. számú végzésével az indítványt – mint törvényben kizártat – elutasította. Indokolása szerint a pótmagánvádló vádindítványát elutasító végzése nem minősül ügydöntő határozatnak, így az ellen felülvizsgálatnak sincs helye. A Kúria végzésében azt is megjegyezte, hogy a 2014. január 1. napjától hatályos rendelkezések alapján (a korábbi szabályozástól eltérően) a pótmagánvádló, és ezáltal a pótmagánvádló jogán a jogi képviselője sem jogosult a terhelt terhére felülvizsgálati indítványt előterjeszteni.
- [5] 2.2. Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Panaszában és annak kiegészítésében kifejtette, hogy a Debreceni Járásbíróság és a Kúria végzései megsértették az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogát. Érvelése szerint a pótmagánvádas eljárásban a Be. rendelkezései értelmében a pótmagánvádló jogi képviselete kötelező, (kivéve, ha a pótmagánvádló jogi szakvizsgálával rendelkezik), ebből pedig következik, hogy a pótmagánvádló fellebbezést is kizárólag a jogi képviselője útján terjeszthet elő, önállóan nem. Az ügyében eljáró bíróságok ugyanakkor figyelmen kívül hagyták e követelményt, valamint azt a tényt is, hogy meghatalmazása alapján teljesen egyértelműen megállapítható volt, hogy a pótmagánvádló nevében nyújtotta be a vádindítványt és tette meg jognyilatkozatait. Hivatkozott e körben arra is, hogy a vádindítvány elutasításáról rendelkező végzést neki nem is, kizárólag a pótmagánvádlónak kézbesítették. Álláspontja szerint az eljáró bíróságok a fellebbezésének formai okokra alapozott elutasításakor alaptörvény-ellenesen szűkítették le a pótmagánvádlót megillető fellebbezési jog terjedelmét azzal a BKv. III/7. pontján alapuló megállapítással, mely szerint a pótmagánvádló jogi képviselője csak a pótmagánvádló jelenléte hiányában terjeszthet elő jogorvoslati nyilatkozatot. A kifogásolt végzések tehát az ismertett szűkítő értelmezéssel megakadályozták a pótmagánvádló – hatályos jogszabályoknak egyébként megfelelő – jogorvoslati kérelmének érdemi elbírálását, megsértve az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jogból levezethető követelményeket.
- [6] Mindezekre figyelemmel az indítványozó kérte Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/4. számú és 44.B.2111/2013/6. számú végzései, valamint a Kúria Bfv.II.706/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a végzések megsemmisítését.

- [7] 3. A másodikként érkezett alkotmányjogi panaszban az indítványozó gazdasági társaság képviseletében eljáró ügyvéd is az Abtv. 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [8] 3.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó képviselőjének egy magánszemély ellen tett feljelentése alapján a Budapesti II. Kerületi Rendőrkapitányságon jelentős kárt okozó csalás bűntette miatt volt folyamatban nyomozás, amelyet később a nyomozó hatóság – bizonyítottság hiányában – megszüntetett. Az indítványozó a nyomozást megszüntető határozattal szemben panaszt nyújtott be, amelyet a Budapesti II. és III. Kerületi Ügyészség elutasított, ezért az indítványozó – mint pótmagánvádló – jogi képviselője által vádindítványt nyújtott be a Budapesti II. és III. Kerületi Ügyészség útján a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróságra. A Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság a vádindítványt a 2.B.II.945/2014/2. számú végzésével a Be. 231. § (2) bekezdésének c) és d) pontja alapján elutasította, mivel a vádindítványt nem az arra jogosult nyújtotta be. A kizárólag az indítványozónak kézbesített végzéssel szemben az indítványozó jogi képviselője fellebbezést nyújtott be, amelyet a Fővárosi Törvényszék a 28.Bpkf.II.10537/2014/2. számú végzésével elutasított. A végzés indokolása szerint a Be. 324. § (1) bekezdés c) pontja a pótmagánvádlónak biztosít fellebbezési jogot, a pótmagánvádló jogi képviselőjét a Be. a fellebbezésre jogosultak között nem sorolja fel. A végzés a Be. vonatkozó rendelkezése és a BKv. III/7. pontja alapján megállapította, hogy a pótmagánvádló jogi képviselője az elsőfokú bíróság végzésével szemben csak a pótmagánvádló nevében eljárva terjeszthet elő fellebbezést, a pótmagánvádló jogi képviselőjét önálló, a pótmagánvádlótól független fellebbezési jog nem illeti meg. A Fővárosi Törvényszék végzésében megállapította, hogy „[a] fellebbezés megfogalmazása ugyan úgy szól, hogy azt a pótmagánvádló jogi képviselője útján jelenti be”, de a fellebbezést kizárólag a jogi képviselő írta alá, azon a pótmagánvádló aláírása nem szerepel. Mindezekre figyelemmel a jognyilatkozatból nem vonható le következtetés arra vonatkozóan, hogy annak tartalmával a pótmagánvádló egyetért, illetve hogy tud-e egyáltalán arról, hogy a jogi képviselő az ő nevében eljárva terjesztette elő jognyilatkozatát, ezért az indítványozó jogi képviselője által benyújtott fellebbezést – mint nem jogosulttól származót – a Be. 341. § (1) bekezdése alapján elutasította.
- [9] 3.2. Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Panaszában és annak kiegészítésében kifejtette, hogy a Fővárosi Törvényszék a 28.Bpkf.II.10537/2014/2. számú végzésével megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogát. A Fővárosi Törvényszék olyan indoklással utasította el a Be. szabályainak és a jogi képviseletre vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően benyújtott fellebbezése érdemi elbírálását, amelyet semmiféle törvényi előírás, büntetőkollégiumi vélemény, eljárásjogi kommentár, sőt a magyar nyelv általános értelmezési szabályai sem támasztanak alá. Hivatkozott arra is, hogy a bírói gyakorlat a meghatalmazás alapján tett jognyilatkozatokkal kapcsolatban nem követeli meg, hogy azt a meghatalmazó is ellássa kézjeggyel. Álláspontja szerint a törvényszék ismertetett jogértelmezése tisztességtelennek minősül és jogorvoslati joguk súlyos korlátozását is eredményezte, ezért kérte a Fővárosi Törvényszék 28.Bpkf.II.10.537/2014/2. számú végzésének megsemmisítését.

II.

- [10] Az Alkotmánybíróság által figyelembe vett jogszabályi rendelkezések:

- [11] 1. Az Alaptörvény rendelkezései:

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

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[12] 2. A Be. alkalmazott rendelkezései:

„56. § (4) A pótmagánvádló ügyvédi képviselte kötelező, kivéve, ha a természetes személy pótmagánvádló jogi szakvizsgával rendelkezik. Nem természetes személy pótmagánvádló képviselének ellátására a sértett ügyvezetésre vagy képviselőre feljogosított tagja vagy tisztségviselője, illetőleg a sértettel alkalmazotti jogviszonyban lévő személy is jogosult, feltéve, hogy jogi szakvizsgával rendelkezik.”

„324. § (1) Az elsőfokú bíróság ítélete ellen fellebbezésre jogosult

[...]

c) a pótmagánvádló,

[...]

(2) [...] a pótmagánvádló kizárólag a vádlott terhére fellebbezhet.”

„347. § (1) Az elsőfokú bíróság nem ügydöntő végzése ellen fellebbezésnek van helye, ha azt e törvény nem zárja ki. A végzés elleni fellebbezés elintézésére az ítélet elleni fellebbezés szabályai irányadók.”

III.

[13] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

[14] 1.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók alkotmányjogi panaszait határidőn belül terjesztették elő.

[15] Az alkotmányjogi panaszok a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek az alábbiak szerint felelnek meg. Az indítványok az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozók jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaznak, megjelölik az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit és megfelelő indokolást is tartalmaznak. Ezenkívül megjelölik a sérelmezett bírói döntéseket és kifejezetten kérik azok megsemmisítését.

[16] 1.2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az Abtv. 27. §-ában, valamint az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt tartalmi feltételeket az alkotmányjogi panaszok kimerítik-e.

[17] 1.2.1. Az Alkotmánybíróságnak mindezek alapján vizsgálnia kellett, hogy az indítványozók egyedi ügyben való érintettsége megállapítható-e. Az Abtv. javaslatának 26–31. §-hoz fűzött indokolása szerint „[a]z érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva”. Az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezései értelmében az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet a bírói döntés ellen – egyéb feltételek teljesülése esetén – akkor terjeszthet elő alkotmányjogi panaszt, ha a döntés „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti” [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont, Abtv. 27. § a) pont]. Az Alkotmánybíróságnak ezért a büntető ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadása során is esetről-esetre kell vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panaszt előterjesztők egyedi érintettsége megállapítható-e.

[18] Az Alkotmánybíróság e körben szükségesnek tartja leszögezni, hogy a büntetőeljárásban részt vevő személyek egyikének sincs jogosultsága alkotmányjogi panasz előterjesztésére önmagában arra alapítottnak, hogy az állam érvényesítette-e büntetőjogi igényét, vagy sem. Az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban a büntetőeljárásban részt vevő személyek érintettsége (így az alapügyekben a pótmagánvádlóként fellépő indítványozóké is) azon az alapon azonban egyértelműen megállapítható, ha az általuk állított sérelem olyan Alaptörvényben garantált joggal kapcsolatban merült fel, amelyet a jogalkotó a Be. meghatározott rendelkezései közvetítésével is biztosítani kívánt számukra. Az érintettség megítélése során ezért fontos szempont annak mérlegelése, hogy – az alkotmányjogi panaszos eljárásjogi pozíciója alapján – lehet-e alkotmányos összefüggés az alkotmányjogi panaszt előterjesztő és az állított alapjogsérelem között.

- [19] A fentiekben kifejtettek alapján az ügyben az indítványozók egyedi ügyben való érintettsége fennáll, valamint az is megállapítható, hogy az indítványozóknak a támadott határozatokkal szemben további jogorvoslati lehetőség nem volt biztosítva.
- [20] 1.2.2. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a másodikként érkezett alkotmányjogi panaszban megjelölt Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági eljárásokra, hanem a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik, így hiányzik a felhívott alaptörvényi rendelkezés és a támadott bírósági végzés közötti összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az említett összefüggés hiánya tartalmi akadályát képezi az indítvány érdemi elbírálásának [3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]]. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a panaszt ebben a vonatkozásban az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [21] 1.2.3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeiként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [22] Az indítványozók álláspontja szerint a büntetőügyben eljáró bíróságok azon jogértelmezése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jogát, amely csak abban az esetben biztosítja a pótmagánvádló jogi képviselőjének fellebbezési jogát a vádindítványt elutasító bírósági döntéssel szemben, ha a pótmagánvádló nincs jelen, illetve, ha a pótmagánvádló aláírása is szerepel a jogi képviselő által benyújtott fellebbezésen. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányjogi panaszokban állított kifogás a bírói döntést érdemben befolyásolhatta, ami felveti a bírói döntés alaptörvény-ellenességének kételyét [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [20]].
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványozók által felvázolt alkotmányossági probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, mert az Alkotmánybíróság eddig nem vizsgálta a pótmagánvádas eljárásban a pótmagánvádló részére biztosított fellebbezési jog gyakorlati érvényesülését, így arra sem volt módja, hogy meghatározza azokat a szempontokat, amelyek értékelése a jogalkalmazóknak lehetőséget teremt a fellebbezési jog tartalmának az Alaptörvénnyel összhangban álló meghatározásához.
- [24] Az Alkotmánybíróság az érdemi eljárás során megválaszolandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek elsősorban azt tekinti, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel a Be. 56. § (4) bekezdésének és a Be. 324. § (1) bekezdés c) pontjának a bíróságok általi olyan tartalmú, együttes értelmezése, amely a pótmagánvádló szabályszerű meghatalmazással rendelkező jogi képviselője által a vádindítványt elutasító bírósági döntéssel szemben benyújtott fellebbezését csak abban az esetben tekinti a pótmagánvádló nevében benyújtottnak, ha az – a szabályszerű meghatalmazás megléte mellett – további feltételeknek is megfelel, így a pótmagánvádló aláírása is szerepel rajta.
- [25] 2. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panaszokat – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [26] Az alkotmányjogi panaszok részben megalapozottak.
- [27] 1. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban a jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkoztak, amelynek okát abban látták, hogy az eljáró bíróságok a képviselet szabályait Alaptörvénybe ütköző módon értelmezték, illetve hagyták figyelmen kívül. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróságnak a panaszok elbírálása során – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvény-értelmezési kötelezettségének megfelelően – abban kell állást foglalnia, hogy milyen alkotmányos kötelezettség terheli a bíróságokat a jogorvoslathoz való jog pótmagánvádas eljárásban történő érvényesítésével összefüggésben.
- [28] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

- [29] 2.1. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal, többféle szempontból foglalkozott a jogorvoslati jog alkotmányos tartalmával. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége {lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítve: 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [30] A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el (513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 734.). Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {23/1998. (VI. 9.) AB határozat ABH 1998, 182, 186., megerősítve: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}. A különböző eljárásokban a jogalkotó eltérő jogorvoslati formákat, jogorvoslatot elbíráló fórumokat állapíthat meg, valamint azt is eltérően határozhatja meg, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet {1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; hasonlóan: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nem csak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot {lásd 41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 193, 194.; 22/1991. (IV. 26.) AB határozat, ABH 1991, 408, 411.; 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 105–106.}.
- [32] 2.2. A jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony érvényesülése azonban nem csupán a jogalkotóval szemben (a jogszabályok tartalmát illetően) fennálló követelmény, hanem az Alaptörvény 28. cikkéből következően (a jogszabályok értelmezése során) a jogalkalmazó szerveket is kötelezi. Mindez összhangban van az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 13. cikkében garantált hatékony jogorvoslathoz való jognak az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ítélezési gyakorlatában kibontott tartalmával is. Az EJEB maga is hangsúlyozta ugyanis, hogy az Egyezmény 13. cikkében biztosított jogorvoslati jog hatékonyságának mind a jogszabályok, mind azok gyakorlati érvényesülését illetően is fenn kell állnia, amit az Egyezményben részes államok hatóságai nem akadályozhatnak működésük során jogszerűtlenül {*Ilhan kontra Törökország* [GC] (22277/93.), 2000. június 27., 97. bekezdés; *Karácsony és mások kontra Magyarország* (42461/13.), 2014. szeptember 16., 96. bekezdés; *Szél és mások kontra Magyarország* (44357/13.), 2014. szeptember 16., 93. bekezdés}.
- [33] 3. A pótmagánvád az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában olyan, a vádkorrekatívumok rendszerébe tartozó jogintézményként jelenik meg, amely az ügyész közvádlói monopóliumának gyakorlása eredményeként bizonyos, a sértetteket hátrányosan érintő következmények kiküszöbölésére szolgálhat. [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 113.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 522.; megerősítve: 3014/2013. (I. 28.) AB végzés, ABH 2013, 1201, 1202.] Az Alkotmánybíróság leszögezte ugyanakkor azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból nem vezethető le olyan, a sértettet megillető alapjog, amely alapján a büntető igény bíróság általi elbírálása kikövetelhető, vagy kikényszeríthető lenne. [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 290.; 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 303.; megerősítve: 3014/2013. (I. 28.) AB végzés, ABH 2013, 1201, 1202.] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a törvényhozónak nem volt alkotmányos – akár a tisztességes eljáráshoz való jogból, akár más alapjogból levezethető – kötelezettsége a pótmagánvád intézményének bevezetésére, így „[a] törvényhozó viszonylag tág mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a pótmagánvádra milyen esetekben ad lehetőséget, és milyen esetekben zárja ki.” [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 522., legutóbb megerősítve: 3224/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [15]]
- [34] 4. A törvényhozó a Be. hatálybalépésével ismét meghonosította a pótmagánvád intézményét a hazai büntető-eljárás rendszerében. A jogalkotó a pótmagánvád újbóli megteremtésével a sértett igényérvényesítési lehetőségeit és eljárási jogosítványait kívánta szélesíteni a büntetőeljárás során, és az intézményre mint a hatósági tétlenség, illetve tárgyszerűtlen eljárás legfontosabb korrekációs eszközére tekintett (lásd: a Be. javaslatához fűzött

általános indokolás II/6. és VI. pontját). A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) jelentős módosítást hajtott végre a pótmagánvád szabályain is, amelyek azóta lényegében változatlan tartalommal hatályosak.

- [35] A büntetőügy sértettje – meghatározott feltételek fennállása esetén – akkor jogosult pótmagánvádlóként fellépni, ha az ügyész döntése eredményeként esetett attól, hogy a büntetőügyet bíróság bírálja el [lásd: Be. 53. § (1) bekezdés a)–e) pontjai, 199. § (2) és (3) bekezdés, 229. § (1) bekezdés, 267. § (3) bekezdés, 501. § (4) bekezdés].
- [36] A pótmagánvádas eljárás a sértett által (amennyiben a pótmagánvád benyújtásának oka a bírósági eljárás megindulását megelőzően merült fel) az ügyészséghez, illetve (a bírósági eljárás megindulását követően) a bírósághoz benyújtott vádindítvánnyal veszi kezdetét [lásd: Be. 230. § (1) bekezdés, 267. § (3) bekezdés]. A pótmagánvádló ügyvédi képviselte az eljárás során mindvégig kötelező, kivéve, ha a természetes személy pótmagánvádló vagy a nem természetes személy pótmagánvádló képviselőre jogosult személy jogi szakvizsgálával rendelkezik, mert előbbi esetben a pótmagánvádló személyesen járhat el, utóbbi esetben pedig a képviselőre feljogosított személy a pótmagánvádas eljárásban is képviselheti a sértettet [lásd: Be. 56. § (4) bekezdés, 267. § (3) bekezdés, 312. § (3) bekezdés].
- [37] A bíróságnak először az ügyész útján vagy a pótmagánvádló által közvetlenül megküldött vádindítvány elfogadhatóságáról szükséges döntenie. Ha a vádindítvány nem felel meg bizonyos formai és tartalmi követelményeknek, a bíróság végzésben elutasítja [lásd: Be. 231. § (1) és (2) bekezdés]. A bíróság elutasító végzésével szemben a pótmagánvádló fellebbezéssel élhet [lásd: Be. 324. § (1) bekezdés c) pont, 347. § (1) bekezdés]; a másodfokú bíróság döntése nyomán helybenhagyott elutasító végzés nyomán a pótmagánvádas eljárás a bírósági szakaszban anélkül fejeződik be, hogy a bíróság az ügyben tárgyalást tartana.
- [38] Ha a bíróság a vádindítványt elfogadhatónak minősíti, a büntetőeljárás bírósági szakasza lényegében az általános szabályok alapján folytatódik az abból adódó törvényszerű eltérésekkel, hogy a vádat nem az ügyész, hanem a pótmagánvádló képviseli [lásd: Be. XIII. fejezet, V. cím]. A tárgyaláson a pótmagánvádló részvétele csak abban az esetben kötelező, ha őt tanúként megidézik, míg a jogi képviselőjének részvétele mindig kötelező [lásd: Be. 343. § (1) bekezdés]. Pótmagánvádas eljárásban a vád kiterjesztésének nincs helye és a perbeszédet a pótmagánvádló képviselője tartja [lásd: Be. 343. § (6) és (7) bekezdés]. Az elsőfokú és másodfokú bíróság döntésével szemben a pótmagánvádló kizárólag a vádlott terhére fellebbezhet [lásd: Be. 324. § (2) bekezdés, 367/A. § (2) bekezdés], és a pótmagánvádló az ügyésznél szűkebb körben nyújthat be perújítási indítványt [lásd: Be. 409. § (1) bekezdés b) pont], felülvizsgálati indítvány benyújtására pedig nem jogosult.
- [39] 5. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy a perbeli képviselő lényege a képviselő polgári jogi intézményére vezethető vissza. Ennek megfelelően a képviselő a képviselt helyett és nevében jár el, de a képviselő cselekménye által a képviselt válik jogosítottá, illetve kötelezetté (141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 585.).
- [40] 5.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincs ez másként a büntetőeljárás során lehetővé tett (jogi) képviselő esetén sem. A Be. a képviselő körében – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) képviselőre vonatkozó általános szabályaival összhangban – akként rendelkezik, hogy a sértett jogait képviselője útján is gyakorolhatja, kivéve, ha a Be. a személyes közreműködési kötelezettséget ír elő [lásd: Be. 56. § (1) bekezdés]. A képviselőt – ide nem értve a törvényes képviselőt – írásba foglalt meghatalmazás (képviseleti jogot biztosító egyoldalú jognyilatkozat) alapján lehet ellátni, a meghatalmazást ahhoz a hatósághoz, vagy bírósághoz kell – a képviselő első eljárás cselekménye előtt – benyújtani, amely előtt a képviselő a képviselt nevében eljár [lásd: Be. 57. § (2) bekezdés; Ptk. 6:15. § (1) bekezdés]. Az ügyvédnek adott meghatalmazás az ügyvédet minden olyan cselekményre feljogosítja, amely a rábízott ügy szabályszerű ellátásával jár és az ügyvéd képviselői jogkörének korlátozása a hatóság irányában annyiban hatályos, amennyiben a korlátozás a meghatalmazásból kitűnik [lásd: az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 26. § (4) és (5) bekezdés].
- [41] 5.2. A Be. által a pótmagánvádló tekintetében szabályozott képviselő abban tér el a büntetőeljárásban részt vevő más személyek képviselőre vonatkozó rendelkezésektől, hogy a pótmagánvádló képviselőt (a jogi szakvizsgálával rendelkező természetes személy pótmagánvádló esetét kivéve) az eljárási törvény választást nem tűző, kötelező jelleggel írja elő, valamint kizárólag a jogi (tehát ügyvéd, illetve nem természetes személy pótmagánvádló) képviselőt jelöli ki.

gánvádló jogi szakvizsgával rendelkező, egyébként képviselőre jogosult személy általi) képviselést engedi meg. E rendelkezés jogalkotói indoka egyfelől annak megakadályozása, hogy alaptalan pótmagánvádlói fellépésre és értelmetlen bírósági eljárásokra kerüljön sor (lásd: a Be. javaslatához fűzött általános indokolás VI. pontját), másfelől a vád képviselőéhez megkövetelt komoly jogi szaktudás biztosítása (lásd: a Módtv. javaslat 25. §-oz fűzött részletes indokolást).

- [42] 5.3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az ismertetett rendelkezések értelmében – az említett kivételtől eltekintve – a pótmagánvádló a vádlói szerepkörében soha nem léphet fel kizárólag személyesen, a pótmagánvádas eljárásban a képviselőre ügyvédet kell meghatalmaznia. A pótmagánvádas ügyben történő képviselőre szóló – tehát büntetőeljárásbeli képviselőre vonatkozó – meghatalmazás a vádindítvány elkészítésére, benyújtására, valamint a vád képviselőre és az ezzel összefüggő jognyilatkozatok megtételére terjed ki. {Nem tartozik ebbe a körbe az az eset, ha a természetes személy pótmagánvádlót a pótmagánvádas eljárás során sértett tanúként hallgatják ki, ebben az esetben ugyanis személyes közreműködési (vallomástételi) – és nem a vádképviselővel együtt járó – kötelezettségét teljesíti, amely esetén egyébként is kizárt a képviselő [lásd: Be. 56. § (1) bekezdés]. A vádlói szerepkört pótmagánvádló tanúkihallgatása során is értelemszerűen a jogi képviselője látja el.} A jogi képviselő választást nem tűrő előírásának jogalkotó által meghatározott célja – ahogy az a fentiekben ismertetésre került – a szakszerű vádlói fellépés biztosítása. Az Alkotmánybíróság korábbi, a kötelező jogi képviselést előíró rendelkezéseket alkotmányosnak elismerő döntéseiben elfogadva a jogalkotó szakszerű és megalapozott eljárás megteremtésére irányuló szándékát, leszögezte, hogy a szakszerű eljárás nyilvánvalóan a képviselt személy érdekében is áll, hiszen ezáltal nagyobb eséllyel érvényesítheti jogait {legutóbb: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [17]}. E körben azt is leszögezte, hogy „[a] kötelező jogi képviselő intézménye a perbeli képviselőnek azt a lényegi vonását erősíti, hogy a képviselőnek – különösen pedig a jogi képviselőnek – a szerepe nem csupán a képviselt személy helyettesítése, hanem a képviselt érdekeinek védelme, jogai érvényre juttatásának elősegítése.” [141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 585.; 501/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 581, 582.; 942/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 943, 945.]
- [43] 6. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy bár a pótmagánvádas intézményének bevezetése az Alaptörvényből kényszerítően nem következik (lásd: Indokolás [33]), ugyanakkor a törvényhozó a büntetőeljárás során az Indokolás [34]–[38] bekezdéseiben ismertetett esetkörben, az ott meghatározott feltételekkel mégis lehetővé tette a Be.-ben a sértett számára a büntetőigény bíróság általi elbírálásának kezdeményezését, amelynek keretében jogorvoslati jogot is biztosított – egyebek mellett – az elsőfokú bíróság vádindítványt elutasító döntésével szemben a pótmagánvádló részére. A jogorvoslat lehetőségének jogalkotó általi megteremtése a fellebbezést elbíráló bíróságok számára egyúttal olyan, az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmányos kötelezettséget is létrehozott, amely szerint jogalkalmazásuk során a jogalkotó által megnyitott jogorvoslati lehetőség a – szakszerű fellebbezések megkövetelésében testet öltő – céljával összhangban, az Alaptörvényből levezethető követelményeknek megfelelően, így hatékonyan és ténylegesen is érvényesüljön [hasnolón lásd: 23/1998. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1998, 182, 188.].
- [44] 7. Az Alkotmánybíróság az előzőekben ismertetett, Alaptörvényből fakadó követelményekből kiindulva vizsgálta azt, hogy az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló ügyekben eljáró bíróságok jogértelmezése összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való joggal.
- [45] 7.1. Az indítványozók által a támadott bírósági döntésekben foglalt jogértelmezéssel kapcsolatos alkotmányosági probléma arra vezethető vissza, hogy a Be. 56. § (4) bekezdése alapján a pótmagánvádas ügyben a pótmagánvádló ügyvédi képviselője kötelező, ugyanakkor a vádindítvány elutasítása elleni fellebbezésre a Be. – 347. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó – 324. § (1) bekezdése a pótmagánvádló számára ad lehetőséget, a pótmagánvádló jogi képviselőjének nem. A BKv. III/7. pontjának – alkotmányjogi panaszok tárgyát képező ügyekben is irányadó, tehát nem csupán a pótmagánvádas eljárás tárgyalási szakaszában értelmezhető – rendelkezése értelmében a Be. idézett jogszabályhelyeiből következően a pótmagánvádló képviselője az elsőfokú bíróság végzésével szemben csak a pótmagánvádló nevében eljárva terjeszthet elő fellebbezést, a pótmagánvádló jogi képviselőjét önálló, a pótmagánvádlótól független fellebbezési jog nem illeti meg.
- [46] Az alkotmányjogi panaszok tárgyát képező ügyekben eljáró bíróságok az indítványozók – meghatalmazással rendelkező – jogi képviselői által, a vádindítvány elutasításáról rendelkező végzések ellen benyújtott fellebbe-

zéseit jogosultság hiánya okán azért utasították el, mert azt a pótmagánvádló jogi képviselője „saját nevében” nyújtotta be [Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/6. számú végzés, 1. o.], illetve mert azt „kizárólag a jogi képviselő írta alá, azon a pótmagánvádló aláírása nem szerepel” [Fővárosi Törvényszék 28.Bpkf.II. 10.537/2014/2. számú végzés, 1. o.].

- [47] 7.2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó, bíróságokra vonatkozó követelmény értelmében az „önálló”, illetve „nem önálló” fellebbezési jog meghatározása nem függetleníthető a képviseleti joggal és a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban az Indokolás [28]–[32] bekezdéseiben és az Indokolás [39]–[42] bekezdéseiben kifejtett alkotmányos összefüggésektől. Tekintettel arra, hogy az indítványozók álláspontja szerint jogorvoslati joguk sérelmét a pótmagánvádló jogi képviseletére vonatkozó jogszabályok bíróságok általi értelmezése okozta, az Alkotmánybíróság különös jelentőséget tulajdonít az alábbi szempon-
toknak.
- [48] A Be. 324. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti, a pótmagánvádlót önállóan megillető fellebbezési joggal – az ismertetett kivételtől eltekintve – a pótmagánvádló a Be. 56. § (1) bekezdésének értelmében személyesen nem jogosult élni, kizárólag a jogi képviselője útján. A pótmagánvádló önálló fellépési (és fellebbezési) joga tehát azt jelenti, hogy a pótmagánvádlókénti fellépésről és az eljárásban teendő jognyilatkozatokról (beleértve a fellebbezést is) a döntést ő maga hozza meg. A szakszerűség biztosítása céljából ugyanakkor a vádképviselet ellátásához szükséges cselekményeket és nyilatkozatokat (így a fellebbezést is) – a pótmagánvádló által adott meghatalmazásban kijelölt körben – helyette és nevében (ezáltal tehát nem a pótmagánvádlótól függetlenül) a jogi képviselő teheti meg. Mindezekből az is következik, hogy addig, amíg a jogi képviselő által kifejtett tevékenység a meghatalmazás biztosította keretek között marad, soha nem önállóan jár el. Amellett, hogy ez az értelmezés van összhangban a kötelező jogi képviselet jogalkotói céljával, ez következik önmagából a képviselet szabályainak nyelvtani értelmezéséből is. A képviselet tartalma eszerint nem más, minthogy a képviselt személy „más személy útján” teszi meg jognyilatkozatát [Ptk. 6:11. § (1) bekezdés], illetve gyakorolja jogait [Be. 56. § (1) bekezdés]. De ezt az értelmezést erősítette meg korábban az Alkotmánybíróság is, a kötelező jogi képviselet alkotmányosságát vizsgáló, már említett döntésében is: a képviselő „a képviselt helyett és nevében jár el” [141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 585.].
- [49] Emellett az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja az alábbiak hangsúlyozását is. A jogi képviseletre vonatkozó rendelkezések egyértelműen szabályozzák a meghatalmazáson alapuló jogi képviselet terjedelmét, tárgyi és időbeli hatályát, illetve a korlátozásának a hatókörét a hatóságok, bíróságok irányában. A meghatalmazást ugyanis az első eljárási cselekményt megelőzően kell a bíróságnak benyújtani és (amennyiben maga a meghatalmazás eltérően nem rendelkezik) az azon alapuló jogi képviseleti jogosultság az eljárás egészére kiterjed, illetve a képviselet jogkörének a bíróságok irányában történő korlátozása annyiban hatályos, amennyiben a korlátozás a meghatalmazásból kitűnik (lásd még: Indokolás [39]–[42]). Ezenkívül a pótmagánvádas eljárásokban a bíróságok az elsőfokú döntést – a Be. 324. § (1) bekezdésének c) pontjára figyelemmel – kizárólag a pótmagánvádló részére kötelesek kézbesíteni (ahogy ez az alkotmányjogi panaszok tárgyát képező ügyekben is történt), így a fellebbezés benyújtására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a pótmagánvádló ezirányú döntését meghozva, eljuttatja a végzést a jogi képviselőjének. Amennyiben a bíróságokban mégis kétely merülne fel a képviseleti jogosultság fennállása tekintetében, a Be. lehetőséget biztosít hiánypótlási felhívás kibocsátására is [lásd: Be. 57. § (2) bekezdés és 343. § (2) bekezdés].
- [50] Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapján megállapítja, hogy a fellebbezésről döntő bíróságok végzéseikben megszorítóan értelmezték a jogi képviselet terjedelmére vonatkozó szabályokat, valamint a pótmagánvádló jogi képviselője által benyújtott fellebbezés érdemi elbírálásához a Be., Ptk. és Ütv. pótmagánvádas eljárásban irányadó rendelkezéseiben foglaltakon (lásd: Indokolás [39]–[42]) felül olyan további feltételeket követeltek meg, amelyek ellentétben állnak a kötelező jogi képviselet jogalkotói céljával, illetve nincsenek összhangban a törvényhozó által megnyitott, a vádindítvány elutasítása esetén a pótmagánvádlót megillető fellebbezési jog céljával sem. A bíróságok az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogértelmezésükkel tehát a pótmagánvádló számára biztosított jogorvoslat jogalkotó által szándékolt terjedelmét oly mértékben leszűkítették, hogy ennek következtében megsértették az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslati jog hatékony érvényesülésének alkotmányos követelményét.
- [51] 7.3. Az Alkotmánybíróság emlékeztet állandó gyakorlatára, amely szerint a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését

szolgáló olyan jogintézmény {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}, amelynek elbírálása során az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alaptörvényben elismert alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel. Az Alkotmánybíróság a konkrét büntetőbírói döntés és a döntést támadó alkotmányjogi panaszban előadott kifogások értékelése során figyelembe veszi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában biztosított vizsgálati jogkörének határait is {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik attól, hogy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]}, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; megerősítve: 3208/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}.

- [52] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a pótmagánvádas eljárásban előírt kötelező jogi képviselethez kapcsolódó, a jelen ügyben kifogásolt bírósági döntésekben kifejtett jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül befolyásolja (akadályozza) a jogorvoslathoz való jog hatékony és tényleges érvényesülését. A jogi képviselet rendelkezéseinek bírósági értelmezésekor a szakjogi szabályokkal egyidejűleg és azoktól elválaszthatatlanul, közvetlenül és intenzíven van jelen az alkotmányjog is, mivel a jogi képviselet terjedelmének bírósági értelmezése egyúttal az Alaptörvényben garantált alapvető jog közvetlen gyakorolhatóságáról is dönt. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően jelen ügy vizsgálatakor alkotmányossági szempontú értékelést lát el, amelyben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában biztosított hatáskörével élve végső soron maga nyújt garanciát arra, hogy a jogorvoslathoz való jog absztrakt alkotmányos mércéjétől nem szakad el a konkrét ügyeket elbíráló jogalkalmazói gyakorlat {hasnolón lásd: 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [53] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy hatásköreinek gyakorlása során megállapítsa azokat az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeket a jogalkalmazóknak a jogszabályi rendelkezések alkalmazása során figyelembe kell venniük.
- [54] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kötelező jogi képviselet – Alkotmánybíróság által is elismert – céljával és a hatékony jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelményével a Be. 56. § (4) bekezdése és a Be. 324. § (1) bekezdés c) pontja együttes alkalmazása során az a bírói jogértelmezés áll összhangban, amely a pótmagánvádas eljárásban a pótmagánvádló szabályszerű, az első eljárási cselekményt megelőzően – ennek elmulasztása esetén a hiánypótlásra történt felhívást követően benyújtott – meghatalmazással rendelkező jogi képviselőjének a vádlói szerepkörében eljáró pótmagánvádló nevében tett nyilatkozatát – további feltétel megkövetelése nélkül – a pótmagánvádló képviseletében benyújtott jognyilatkozatnak értékeli. Ezzel ellentétes következtetésre csak abban az esetben juthat a bíróság, ha magából a meghatalmazásból [Ütv. 26. § (5) bek.], vagy más jognyilatkozatból, illetve körülményből egyértelműen megállapítható, hogy a kérdéses nyilatkozat megtételére a jogi képviseletre irányuló meghatalmazás (már) nem terjed ki. E körülmények megítélése, mérlegelése – az alkotmányjogi panaszok tárgyát képező ügyekben is – a fellebbezés elbírálására jogosult bíróságok és nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság a fentiekben meghatározott tartalmú alkotmányos követelmény megállapításával tehát e körben végzett bírói jogértelmezés alkotmányos kereteit – jelölte ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [55] 8. A jogkövetkezmények körében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszokban megsemmisíteni kért bírósági végzések közül a Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/6. számú végzésében és a Fővárosi Törvényszék 28.Bpkf.II.10.537/2014/2. számú végzésében fejtettek ki az eljáró bíróságok az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jog sérelmét eredményező jogértelmezést, ezért az említett végzéseket az Alkotmánybíróság megsemmisíti. Megállapítja ugyanakkor, hogy az elsőként érkezett alkotmányjogi panaszban kifogásolt további két végzésnek, így a Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/4. számú végzésének és a Kúria Bfv.II.706/2014/2. számú végzésének a rendelkezései, valamint a panaszban állított, a jogorvoslathoz való jogot érintő alapjogsérelem között nincs semmilyen alkotmányos összefüggés. Az előbbi döntés ugyanis a vádindítvány elfogadhatóságának vizsgálata körében annak elutasításáról rendelkezik, míg utóbbi döntésében a Kúria – törvényben kizártnak minősítve a pótmagánvádló felülvizsgálati indítványát – érdemben nem vizsgálta felül a Debreceni Járásbíróság 44.B.2111/2013/6. számú végzésében kifejtett – jelen határozatban alaptörvény-ellenesnek talált – jogértelmezést, ezért az említett végzések megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság elutasítja.

- [56] Az Alkotmánybíróság döntése folytán a megsemmisített végzésekben érdemben el nem bírált fellebbezéseket – a jelen határozatban meghatározott alkotmányos követelmények figyelembevételével – a Be. alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságoknak kell elbírálnia.
- [57] 9. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. május 19.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1523/2014.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 71. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 15/2015. (V. 29.) AB HATÁROZATA

a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. március 1-től 2013. augusztus 31-ig hatályos 35. § (2) bekezdése egyes szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Sulyok Tamás és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény – 2012. március 1-től 2013. augusztus 31-ig hatályos – 35. § (2) bekezdésének „legkésőbb 2012. június 30-áig” és „E határidő elmulasztása jogvesztő.” szövegrésze alaptörvény-ellenes volt, ezért a Fővárosi Ítélőtábla által befejezett 8.Pkf.26.939/2012. számú ügyben és a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazható.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélőtábla 8.Pkf.26.939/2012/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Független Történelmi Protestáns Egyház (a továbbiakban: Egyház) és a Független Történelmi Protestáns Egyesület (a továbbiakban: Egyesület), valamint dr. Nagy Károly, Jámbor János és Tamás Julianna (magánszemély indítványozók) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybíróságnál, amelyben a Fővárosi Ítéltábla 8.Pkf.26.939/2012/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] 2. A Pest Megyei Bíróság által 2006. július 3-án jogerősen nyilvántartásba vett Egyház 2012. február 24-én a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) – akkor hatályos – 35. § (1) bekezdésének megfelelően továbbműködési szándékát kinyilvánította, és változásbejegyzési eljárást indított a Budapest Környéki Törvényszéken. A Törvényszék az átalakulással létrejött Egyesületet 2012. szeptember 25-én meghozott (és kérelemre 2012. október 9-én kijavított) végzésével az egyház általános jogutódjaként nyilvántartásba vette, egyidejűleg a bejegyzett egyházat törölte a nyilvántartásból.
- [3] A Törvényszék végzése ellen a Pest Megyei Főügyészség fellebbezést nyújtott be, amelyben az elsőfokú végzés hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új határozat hozatalára utasítását kérte, mivel álláspontja szerint az egyesület alapszabálya több szempontból nem felelt meg a Polgári törvénykönyv és a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnytvtv.) rendelkezéseinek. A kérelmező a fellebbezésre észrevételt tett, amelyben a fellebbezéssel nem értett egyet. A Főügyészség az észrevétel alapján a fellebbezést módosítással tartotta fenn, és ismételten kérte a Törvényszék végzésének hatályon kívül helyezését és új eljárásra utasítását, megjegyezve, hogy az új eljárás lehetőséget teremt az alapszabály pontosítására, illetve a hiányok pótlására. A kérelmező a fellebbezés kiegészítésére tekintettel benyújtott észrevételében a korábban előadott érveit továbbra is fenntartotta.
- [4] A fellebbezés folytán másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 2013. január 29-én meghozott 8.Pkf.26.939/2012/5. számú végzésének indokolásában egyrészt tartalmilag egyetértett a fellebbezés több érvével is, rögzítve, hogy a fellebbezésben kifogásolt hibák, hiányosságok pótlása feltétele lenne az egyesület nyilvántartásba vételének; másrészt ugyanakkor úgy értelmezte, hogy az új Ehtv. „az egyházból átalakuló egyesület nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételek teljesítésére egy szűk, jogvesztő határidőt írt elő, amely 2012. június 30-án lejárt, így a kérelmező a fellebbezésben indítványozott hatályon kívül helyezés folytán megismétlendő eljárásban már nem lenne abban a helyzetben, hogy az egyházból történő átalakulás törvényi feltételeit a törvényi határidőben pótolja”, ezért – hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás helyett – az első fokú végzést megváltoztatta és jogerősen elutasította a szervezet változásbejegyzés iránti kérelmét.
- [5] A korábbi egyház, továbbá a bejegyezni kért egyesület, valamint a magánszemély indítványozók 2013. június 15-én alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybíróságnál, amelyben az Ítéltábla végzésének megsemmisítését kérték.
- [6] 3. Az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívást intézett az indítványozókhoz, amelyre határidőben érkezett válaszukban kifejtették, hogy a végzés álláspontjuk szerint miért sérti az egyes indítványozóknak az Alaptörvényben biztosított vallásgyakorláshoz való jogát.
- [7] A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény az Ehtv. rendelkezéseit 2013. augusztus 1-ei, illetve szeptember 1-ei hatállyal módosította, köztük a törvény több, folyamatban lévő, illetve befejezett ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezését is. A fentiekre tekintettel, valamint jogi helyzetének tisztázása érdekében az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívta fel az indítványozót.

II.

[8] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„VII. cikk (1) Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.

(2) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre.”

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

III.

- [9] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó egyház nyilvántartásból való törlése és emellett egyesületként történő bejegyzésének elutasítása hogyan érinti az alkotmányjogi panasz eljárás lefolytatását.
- [10] Az Abtv. 59. §-a kimondja, hogy az Alkotmánybíróság – az Ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti.
- [11] Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 67. § (2) bekezdés a) pontja szerint az indítvány okafogottá válásának egyik esete az, hogy „alkotmányjogi panasz eljárásban a természetes személy indítványozó meghal, a jogi személy megszűnik, kivéve ha az eljárásban érvényesítendő jog tekintetében jogutódlásnak van helye”.
- [12] Az Alkotmánybíróság a hatáskörére vonatkozó szabályokat saját alkotmányos jogállásával és az adott hatáskör rendeltetésével összhangban értelmezi [vö. Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés és 28. cikk], ennek megfelelően járt el az Abtv. 59. §-ában meghatározott mérlegelési jogkörében az Ügyrend azt végrehajtó 67. §-a alkotmányjogi panasz eljárásban történő alkalmazásakor. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. [...] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme” [3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [13]].
- [13] A jogi személyek jogutód nélküli megszűnésére többféle okból is sor kerülhet. Ha a jogutód nélküli megszűnésére a jogi személy akaratától független, vagy akár azzal ellentétes okból kerül sor, például az arra jogosult szerv egyedi eljárásban megszünteti, akkor éppen az alkotmányjogi panasz lehet az utolsó eljárási eszköz az adott esetben bekövetkezett jogsérelem orvoslására.
- [14] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította: nem eredményezi az indítvány okafogottá válását az indítványozó jogi személy jogutód nélküli megszűnésének bíróság általi megállapítása, ha az alkotmányjogi panasz eljárás megindításának indoka (az Alaptörvényben biztosított jog sérelme) éppen a jogi személy megszüntetésével áll összefüggésben.
- [15] 2. Az indítvány határozott kérelmet tartalmaz – a hiánypótlásra, illetve a nyilatkozatra is tekintettel – az alábbiak szerint:
- megjelöli az Abtv. 27. §-át, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont];
 - tartalmazza az eljárás megindításának az indítványban szereplő indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét: az évek óta nyilvántartásba vett, törvényesen működő egyházat az Ehtv. egyesületté minősítette, ezért az határidőben nyilatkozott továbbműködési szándékáról és a Törvényszék első fokon egyesü-

letként nyilvántartásba vette, ezzel együtt az egyházat törölte; viszont a másodfokon eljáró Ítéltábla a változásbejegyzési kérelmet elutasította. Így a vallási közösség tagjai nem gyakorolhatják a vallásszabadság alapvető jogát intézményesen, szervezeti formában [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont];

– az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntésként megjelöli a Fővárosi Ítéltábla 8.Pkf.26.939/2012/5. számú végzését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont];

– a vallás szabad gyakorlásához való jog (VII. cikk), és a tisztességes eljáráshoz való jog (XXVIII. cikk (1) bekezdés) sérelmét állítja [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont];

– a sérelmezett bírói döntés alaptörvény-ellenességét azzal indokolja, hogy a vallásszabadság részét képezi a vallás intézményesített formában történő közösségi gyakorlása, de mivel az egyház törlése után az egyesület nem jegyezték be, az egyházközség, illetve az egyesület tagjai nem tudják vallási meggyőződésüket együtt szervezett formában gyakorolni; továbbá sérült a tisztességes eljáráshoz való jog is, amikor a bíróság jogvesztő határidő elteltére hivatkozott [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont];

– kifejezett kérelmet tartalmaz a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és „hatályon kívül helyezésére”, azaz megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont];

– megjelöli az indítványozó egyház és egyesület nevét és székhelyét, valamint a három magánszemély indítványozó nevét és lakcímét; az indítványozók továbbá nyilatkoztak arról, hogy adatainak nyilvános kezeléséhez és az indítvány nyilvánosságra hozatalához hozzájárulnak [Abtv. 52. § (5) bekezdés].

- [16] Az indítvány mellékleteként megküldték az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják: a Pest Megyei Bíróság által hozott, egyházkénti nyilvántartásba vételről szóló végzést; a Törvényszék és az Ítéltábla végzését; továbbá az utóbbi kézbesítésével kapcsolatos tértivevény másolatát [Abtv. 52. § (6) bekezdés].

- [17] 3. A befogadhatóság törvényben előírt tartalmi feltételeinek vizsgálata.

- [18] Az ügy tárgya az indítványozó egyháznak az indítványozó egyesületté történő átalakulása és ilyenként történő nyilvántartásba vétele, az egyik magánszemély indítványozó az egyesület képviselője, a másik magánszemély indítványozó pedig az egyház képviselője, ezért az ügyben érintettek tekinthetők. (A harmadik magánszemély indítványozó az indítvány szerint presbitériumi tag a szervezetben, azonban ezt mellékelt okiratokkal nem igazolták, érintettsége nem állapítható meg, ezért az ő vonatkozásában az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.)

- [19] A bírói döntés alaptörvény-ellenességét, illetve az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét az indítványozók elsősorban lényegében a döntés következménye miatt állították: egyrészt, mivel „[a] kérelmezők tehát már az első fokú bíróságnak – jogvesztő határidőn túli – határozathozatala következtében eleve el voltak zárva attól a lehetőségtől, hogy az Egyesület nyilvántartásba vételéhez – a másodfokú bíróság szerint még – szükséges feltételeket határidőben teljesíthessék”; másrészt, mivel „a jogalkotó, valamint az ügyben eljáró bíróságok eljárásának következtében egy [...] kaotikus, a kiszámíthatóság és a jogbiztonság követelményével teljesen ellentétes jogi helyzet alakult ki”; másodsorban pedig a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állítva, a bíróság jogértelmezése miatt, azzal összefüggésben, hogy „a bíróság jogvesztő határidő elteltére hivatkozott” [Abtv. 27. § a) pont].

- [20] A Fővárosi Ítéltábla másodfokon hozott végzése tájékoztatást tartalmazott arról, hogy ellene fellebbezésnek nincs helye, tehát az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette [Abtv. 27. § b) pont].

- [21] A végzést az indítványozó jogi képviselője 2013. május 14-én vette kézhez. Az alkotmányjogi panaszt tehát a sérelmezett döntés kézbesítését követő naptól számított 61. napon nyújtották be, de ez az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján még szabályszerű, ugyanis e szerint, ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz iránti indítványt főszabályként az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. A jelen ügyben az indítványozók ugyan közvetlenül az Alkotmánybírósághoz nyújtották be az indítványt, de az ilyen esetre az Ügyrend 25. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtítkár megküldi a bíróságnak. A bíróság az indítványt a szükséges (egyéb) iratokkal együtt megküldte az Alkotmánybíróságnak [Abtv. 30. § (1) bekezdés].

- [22] Az indítványozó által állított alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta, ugyanis az Ítéltábla – kifejezetten ahelyett, hogy az első fokú végzést hatályon kívül helyezte és új eljárásra utasította volna – az indítványozó által vitatott jogértelmezés miatt utasította el az egyesület változásbejegyzés iránti kérelmét. Az

Alkotmánybíróságnak tehát abban a kérdésben kell döntenie, hogy a kifogásolt bírói jogértelmezés és jogalkalmazás ellentétes-e a tisztességes eljáráshoz, illetve a vallásszabadsághoz való joggal [Abtv. 29. §].

- [23] A fenti szempontok mérlegelése után az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta, és az Ügyrend 31. § (6) bekezdése szerint érdemben bírálta el.

IV.

- [24] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.

- [25] 1. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét az Alaptörvény-nyel összhangban kötelesek értelmezni. A bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját a 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja felül.

- [26] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben elsőként a bírói döntésnek az Alaptörvény VII. cikkével való összhangját vizsgálta meg.

- [27] Az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése szerint „[a]z azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre”.

- [28] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény ötödik módosítását követően hozott több határozatában megerősítette: „A vallási közösségek sajátos jogi formában történő – az államtól különvált, önálló – működésének lehetővé tétele az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a vallásszabadsághoz való jog gyakorlásának ugyan nem feltétele, de ahhoz szorosan hozzátartozik [...]. A vallásszabadság garantálásától elválaszthatatlan a vallási közösségek működőképessége” {27/2014. (VII. 23.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [39]; 35/2014. (XII. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [38]}.

- [29] Az Alkotmánybíróság döntéseiben arra is rámutatott, hogy „[e]gy vallási csoport számára a ‘vallási közösség’ jogállás [...] olyan lényeges jogosultság, amely szorosan összefügg a vallásszabadsághoz való joggal» {Abh., Indokolás [47]}; a jogi személyként való folyamatos működés lehetősége ehhez képest még alapvetőbb követelményként értékelhető” {3260/2014. (X. 20.) AB végzés, Indokolás [17]; Abh2., Indokolás [39]}.

- [30] Ezzel összhangban „a jogállás, illetve a jogosultságok megszerzésére irányuló eljáráshoz hasonlóan a jogállás, illetve a jogosultságok felülvizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatban is [...] az Alaptörvény VII. cikkéből és XV. cikkéből eredő követelmény az Alaptörvény B) cikkének, XXIV. cikkének, illetve XXVIII. cikkének megfelelő világos és kiszámítható szabályozás, kellő felkészülési idő, valamint a tisztességes eljárás és a jogorvoslati lehetőség biztosítása” {Abh., Indokolás [59]}.

- [31] A vallási közösség jogállás megszerzésére és megtartására vonatkozó eljárással kapcsolatban az Alaptörvényből eredő garanciális követelmények az Alkotmánybíróság álláspontja szerint értelemszerűen irányadóak a vallási közösség jogállásba más szervezeti formából történő átalakulás eljárására is, mivel ez utóbbi is vallási közösség jogállás megszerzésére irányul, annyi lényeges eltéréssel, hogy az átalakulás esetén létezik már egy jogelőd szervezet, amelynek vagyona és meglévő jogviszonyai is veszélynek vannak kitéve egy sikertelen átalakulás esetén (tehát, ha a jogelőd szervezet úgy szűnne meg, hogy a jogutód nem jönne létre).

- [32] 2. Az Ehtv.-nek az Ítéletábrla által alkalmazott – 2012. március 1-től 2013. augusztus 31-ig hatályos – 35. § (2) bekezdése szerint „a szervezet az egyesület nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételeket legkésőbb 2012. június 30-áig teljesítheti azzal, hogy ha a szervezet vallási tevékenységét 2012. január 1-jétől a 2011. december 31-én hatályos belső egyházi szabályában meghatározott szervezeti keretek között változatlanul végzi, a bíróság az egyesület bírósági nyilvántartásba vétele során a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 62. § (3) bekezdés b) pontja, 63. § (1), (3) és (4) bekezdése szerinti feltételekkel kapcsolatosan nem vizsgálja, hogy a szervezet létesítő okirata megfelel-e a legfőbb szerv, az ügyintéző szerv és a képvisleti szerv létrejöttére és hatáskörére vonatkozó törvényi szabályoknak. E határidő elmulasztása jogvesztő.”

- [33] Az Ítéletábrla a hivatkozott rendelkezést úgy értelmezte, hogy a törvény „az egyházból átalakuló egyesület nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételek teljesítésére egy szűk, jogvesztő határidőt írt elő, amely 2012. június 30-án lejárt, így a kérelmező a fellebbezésben indítványozott hatályon kívül helyezés folytán megismétlendő eljárásban már nem lenne abban a helyzetben, hogy az egyházból történő átalakulás törvényi feltételeit a törvényi határidőben pótolja”.

- [34] Mivel a törvény explicit módon kógens normát tartalmaz, az indítványozó sérelme a rendelkezés megfelelő alkalmazása mellett következett be.
- [35] Az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálata irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja, ezért a jelen ügyben hivatalból megvizsgálta, hogy az ügyben folytatott bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenes volt-e.
- [36] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság nem találta az Alaptörvénnyel ellentétesnek azt a szabályozási megoldást, hogy a vallási csoportok által igénybe vehető új jogi formák kialakítása (illetve ezekre vonatkozó feltételek megváltoztatása) esetén a jogalkotó kötelezővé teszi kérelem benyújtását és a törvényi feltételeknek való megfelelés igazolását [Indokolás [59]]. A kérelem benyújtására, illetve a feltételek teljesítésére (és annak igazolására) vonatkozó határidő előírása elviekben a vallásszabadsághoz való jogot nem sérti, sőt, az érintett szervezetek jogállásának meghatározott időn belül történő rendezése a jogbiztonság szempontjával is indokolható.
- [37] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor figyelembe vette azt a tényt is, hogy a változásbejegyzési eljárás során a változásbejegyzési eljárásban meghatározott feltételeket a Törvényszék és az Ítéltábla eltérően értelmezte, hiszen a Törvényszék az indítványozó egyház kérelmének helyt adott és azt vallási tevékenységet végző egyesületként nyilvántartásba vette. Ezzel összefüggésben vizsgálandó, hogy teljesül-e a „világos és kiszámítható szabályozás” követelménye.
- [38] Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A 42/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint „[a]lkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.” [ABH 1997, 299, 301., 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [116]]
- [39] A változásbejegyzési eljárásban teljesítendő feltételek olyan meghatározása, amely az első- és másodfokú bíróság általi eltérő értelmezésre ad lehetőséget, általánosságban és önmagában nem eredményezi a normavilágosság sérelmét. A jelen ügyben azonban az elsőfokú bíróság nem tartotta szükségesnek a hiánypótlást, a másodfokú eljárásban, illetve egy megismételt elsőfokú eljárásban – a Cnytv. hiánypótlási, illetve ismételt hiánypótlást lehetővé tevő szabályaival ellentétben – a tartalmi feltételek teljesítéséhez kapcsolt jogvesztő határidő miatt nem volt, illetve nem lett volna lehetősége pótolni a hiányokat. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált szabályozási környezetben a nem teljesen egyértelmű feltételek teljesítésére előírt – kivételt nem engedő – jogvesztő határidő előírása az Alaptörvény B) cikkéből következő jogbiztonság elvével összefüggésben a VII. cikkben foglalt vallásszabadsághoz való jog sérelmét eredményezte. Az egyház törlése után ugyanis az Ítéltábla az első fokú változásbejegyző végzést megváltoztatta és jogerősen elutasította a szervezet változásbejegyzés iránti kérelmét, ezt a végzést az indítványozó jogi képviselője 2013. május 14-én vette kézhez, de a vizsgált törvényi rendelkezés az átalakuló egyesület nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételek teljesítésére olyan jogvesztő határidőt írt elő, amely közel egy évvel korábban, 2012. június 30-án lejárt. Mindez azt eredményezte, hogy a szervezet semmilyen formában nem került jogerősen nyilvántartásba, illetve nem maradt jogerősen nyilvántartásban, az egyházközség tagjai nem tudják vallási meggyőződésüket együtt, jogilag elismert szervezett formában gyakorolni.
- [40] 3. Mindezek alapján, tekintettel arra, hogy Ehtv.-nek – az Ítéltábla által alkalmazott és – az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek ítélt 35. § (2) bekezdése részeként a jogvesztő határidőt megállapító szabály („legkésőbb 2012. június 30-áig” és „E határidő elmulasztása jogvesztő.” szövegrészek) 2012. március 1-től 2013. augusztus 31-ig volt hatályban, az Alkotmánybíróság annak megsemmisítése helyett az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján annak az egyedi ügyben történő és – az esetlegesen az indítványozó szervezetekkel hasonló helyzetben lévő más vallási szervezeteknek az Alaptörvény VII. cikkében biztosított jogainak védelme érdekében – általános alkalmazhatatlanságát is kimondta.
- [41] Az Alkotmánybíróság a 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban utalt arra, hogy „[b]izonyos esetekben az Alkotmánybíróság határozata önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje; más esetekben a jogsérelm orvosolására bírósági eljárás útján kerül sor a törvényben szabályozott módon” [Indokolás [46]]. A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 360. §-ban körülírt esetekben az alkotmányjogi panasz orvosolásának eljárási eszközét – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – a Kúria állapítja meg. A szükség esetén újból lefolytatandó eljárásban a jelen határozatban kimondott alkalmazási tilalom értelemszerűen irányadó. Erre tekintettel, továbbá mivel maga az alkalmazott rendelkezés (és nem pedig a bírói jogértelmezés)

volt alaptörvény-ellenes, az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 8.Pkf.26.939/2012/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására vonatkozó indítványt elutasította.

- [42] 4. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján, az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2015. május 26.

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

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

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

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

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

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

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

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

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

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [43] A többség által elfogadott határozat rendelkező részével és az indokolással nem értek egyet.
- [44] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül vissza kellett volna utasítania, a következők miatt.
- [45] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz iránti indítványt – a 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani.
- [46] Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidő ún. törvényi határidő, amelynek módosítására, sőt – megítélésem szerint – jelentést módosító „értelmezésére”, alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt rendelkezéssel nincsen lehetőség. Hasonlóképpen az Abtv. 53. § (2) bekezdése szerinti, az alkotmányjogi panasz benyújtásának helyére vonatkozó törvényi rendelkezést még akkor sem lehet alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt rendelkezéssel módosítani, ha az az indítványozók számára kedvezőbb lenne.
- [47] 2. Az Abtv. 70. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: „Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg.”
- [48] Az Alkotmánybíróság Ügyrendje az alábbiak szerint rendelkezik: „28. § (1) A beadványt a benyújtására nyitva álló törvényi határidőben, az egyéb határidőhöz kötött eljárási cselekményt a megtételére megjelölt határidőben kell az érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez személyesen benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. A határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták. A beadvány távközlési eszköz útján történő benyújtásának nincs helye.” Rögzíteni kívánom, hogy az Alkotmánybíróság előző ügyrendjéről szóló 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat 2013. február 28-ig hatályos szövege ezt a rendelkezést még nem tartalmazta.
- [49] Az Alkotmánybíróság fentiek alapján 2013 februárjával bezárólag az alkotmányjogi panaszra nyitva álló határidőt anyagi jogi határidőnek tekintette.

- [50] Álláspontom szerint az Abtv. 30. §-a szerinti hatvan nap tekintetében az Ügyrend 2013. március 1. napja óta hatályos 28. §-a kiterjesztő értelmezést tartalmaz, mivel e rendelkezés szerint a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtott, vagy ajánlott küldeményként postára adott beadvány nem tekintendő elkésztettnak. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában az eljárásjogi határidő kontra anyagi jogi határidő kérdésében így az az álláspont vált uralkodóvá, hogy méltánytalan az ügyfelekkel szemben, ha az egyébként időben elküldött beadványok a posta hibájából érkeznek a törvényi határidőn túl. Ez a felfogás és következtetés azonban a probléma teljes félreértéséről tanúskodik, mivel itt nem méltányossági kérdésről van szó. Az anyagi jogi határidő – álláspontom szerint – nem azért anyagi jogi, mert a jogalkotó ilyen határidő előírásakor nem ügyfélbarát, hanem attól, hogy az adott eljárás keretein belül alkalmazandó vagy sem. Véleményem szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásával az Alkotmánybíróság előtt egy szuverén eljárás indul, amelyet nem lehet a polgári eljárás illetve a polgári per részének tekinteni. Ebből következően az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje ezért nem lehet eljárásjogi. Lényegében ezt az álláspontot támasztja alá a Pp. szerinti keresetindítás vonatkozásában a 4/2003. PJE határozat, amely szerint a „jogszabályban megállapított keresetindítási határidő nem a bírósági eljárás része, hanem, mint az érvényesíthetőség létszakába jutott igény idővetülete, az anyagi (anyagi) joghoz, jogviszonyhoz kötődik, és mint ilyen, szükségképpen anyagi jogi természetű. E határidő jellege nem függ attól, hogy a határidőt milyen típusú (anyagi jogi vagy eljárásjogi) jogszabály rendeli, illetőleg hogy annak elmulasztásához milyen jogkövetkezményt fűz. A keresetindítási anyagi jogi határidők jogi természete nem különbözik a más típusú (pl. teljesítési stb.) anyagi jogi határidőktől. Erre mutat számítási módjuk azonosága is. A keresetlevélnek a bírósághoz történő benyújtása nem perbeli cselekmény”.
- [51] 3. Az Ügyrend ugyancsak 2013. március 1. napja óta hatályos 25. § (7) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: „25. § (7) Ha az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 53. § (2) bekezdésétől eltérően közvetlenül az Alkotmánybíróságnál nyújtották be, és az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtítkár megküldi a bíróságnak.”
- [52] Az Alkotmánybíróság ügyrendje 2013. február 28-ig hatályos szövege ezt a rendelkezést sem tartalmazta. Az Alkotmánybíróság többségi határozatával elbírált ügyben – az Indokolás III. 3. pontja (Indokolás [21]) szerint – az Ügyrendre alapítottan került sor az alkotmányjogi panasz befogadása feltételei fennállásának megállapítására, az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálására: „A jelen ügyben az indítványozók ugyan közvetlenül az Alkotmánybírósághoz nyújtották be az indítványt, de az ilyen esetre az Ügyrend 25. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtítkár megküldi a bíróságnak. A bíróság az indítványt a szükséges (egyéb) iratokkal együtt megküldte az Alkotmánybíróságnak [Abtv. 30. § (1) bekezdés].”
- [53] Az Ügyrend 25. § (7) bekezdése azonban nem módosítja az Ügyrend által megengedően – szerintem *contra legem* – értelmezett határidőt, csak a beadvány megküldéséről rendelkezik. A konkrét ügyben tehát már nem csak az Abtv. és az Ügyrend közötti általam állított ellentmondásról van szó, hanem arról, hogy az Abtv.-ben írtaknak megfelelő helyen kezdeményezett alkotmányjogi panasz benyújtására előírt határidő eljárásjogi típusú felfogását magáévá tevő Ügyrendből sem következik a többségi befogadó döntés. Összefoglalva: a 60 napos benyújtási határidő nem az Alkotmánybírósághoz, hanem az első fokon eljáró bíróságra történő beérkezésre vonatkozik (a konkrét esetben is).
- [54] 4. Jogrendszerünkől egyébként nem idegen a többségi határozattal azonos vagy ahhoz hasonló normatív megoldás, bár ezek túlnyomórészt kivételképpen megjelenő szabályok [például a Pp. 331. §-a, amely kimondja: „Ha a fél – törvény rendelkezése ellenére – a keresetlevelet a bírósághoz nyújtotta be, azt a bíróság vizsgálát (124. §) nélkül haladéktalanul megküldi az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervnek. A 330. § (2) bekezdése ebben az esetben is megfelelően irányadó azzal, hogy a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat közlésétől számított 30 napon belül ajánlott küldeményként postára adták vagy a bírósághoz benyújtották.”]. Mint látható, amikor a jogalkotó a méltányosabb eljárás irányába kíván elmozdulni, akkor ezt normatív módon meg is teszi.

- [55] 5. A fentiekben kifejtettek tekintetével, a határidő utolsó napján az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panasz vonatkozásában – álláspontom szerint – csak az alkotmányjogi panasz visszautasításának lett volna helye, ezért a határozatot támogatni nem tudom.

Budapest, 2015. május 26.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

- [56] A különvélemény 1. és 5. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. május 26.

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

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [57] 1. A többségi határozat rendelkező részének 2. pontjával nem értek egyet. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványban foglalt kérelmen – a bírói döntés megsemmisítésén – túl nem kellett volna áttérnie a bíróság által alkalmazott törvényi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára. Véleményem szerint a vizsgált ügyben a kifogásolt törvényi szövegrészt a bíróság alaptörvény-ellenesen értelmezte, és ez idézte elő az alaptörvény-ellenességet, ezért a jelen ügyben a Fővárosi Ítéltábla 8.Pkf.26.939/2012/5. számú végzésének megsemmisítésével, illetve alkotmányos követelmény megfogalmazása révén, a norma alkotmányos értelmezési tartományának kibontásával kellett volna megszüntetni az alkotmányellenes helyzetet.
- [58] 2. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (továbbiakban: Ehtv.) 34. § (1) bekezdése szerint az egyházak kivételével „valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.” Az Ehtv. 35. § (1) bekezdése alapján a „szervezet 2012. február 29-éig nyilatkozik továbbműködési szándékának hiányáról vagy – továbbműködési szándék esetén – az egyesületre vonatkozó szabályok szerint változásbejegyzési eljárást indít, amelyre a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 37. § (1) bekezdését, 38. §-át, valamint 63. § a) és c) pontját kell alkalmazni azzal, hogy alakuló ülésen az átalakulást elhatározó ülést kell érteni.”
- [59] Az Ehtv. 35. § (2) bekezdése értelmében „[A] szervezet az egyesület nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételeket legkésőbb 2012. június 30-áig teljesítheti azzal, hogy ha a szervezet vallási tevékenységét 2012. január 1-jétől a 2011. december 31-én hatályos belső egyházi szabályában meghatározott szervezeti keretek között változatlanul végzi, a bíróság az egyesület bírósági nyilvántartásba vétele során a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 62. § (4) bekezdés b) pontja szerinti feltételekkel kapcsolatosan nem vizsgálja, hogy a szervezet létesítő okirata megfelel-e a legfőbb szerv, az ügyintéző szerv és a képviselői szerv létrejöttére és hatáskörére vonatkozó törvényi szabályoknak. E határidő elmulasztása jogvesztő.”
- [60] A korábbiakban egyházként működő indítványozó az Ehtv. alapján, a törvény akkori (a változás bejegyzési kérelem előterjesztésének időpontjában hatályos) rendelkezéseinek megfelelően változásbejegyzési eljárást indított a Budapest Környéki Törvényszéken, amely az átalakulással létrejött egyesületet végzésével az egyház általános jogutódjaként nyilvántartásba vette. A Pest Megyei Főügyészség fellebbezése alapján, másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla azonban rámutatott arra, hogy az eljárás során hiányosan kerültek benyújtásra egyes olyan dokumentumok, amelyek pótlása feltétele lenne (lett volna) az egyesület nyilvántartásba vételének. Ezért az Ítéltábla a 8.Pkf.26.939/2012/5. számú végzésében az elsőfokú végzést megváltoztatta, és jogerősen elutasította a szervezet változásbejegyzés iránti kérelmét. Ezen – a panaszos által támadott – végzés oly módon értelmezte az Ehtv. fenti rendelkezését, hogy az „az egyházból átalakuló egyesület nyilvántartásba vételéhez

szükséges feltételek teljesítésére egy szűk, jogvesztő határidőt írt elő, amely 2012. június 30-án lejárt, így a kérelmező a fellebbezésben indítványozott hatályon kívül helyezés folytán megismétlendő eljárásban már nem lenne abban a helyzetben, hogy az egyházból történő átalakulás törvényi feltételeit a törvényi határidőben pótolja". Ez az értelmezés volt az indok arra, hogy a Fővárosi Ítéletábla az alkotmányjogi panasszal támadott végzésében nem rendelkezett új eljárásra utasításról, hanem a jogutód egyesület bejegyzését elrendelő elsőfokú bírósági végzést megváltoztató, a változásbejegyzési kérelmet elutasító, jogerős döntést hozott.

- [61] 3. Egyetértek a többségi határozat indokolásának azon megállapításával, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezés kógens szabályozást tartalmaz, ugyanakkor álláspontom szerint a többségi határozat által megsemmisített jogvesztő határidőt előíró jogszabályi rendelkezés – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt józan ész követelményének megfelelően – csak a változásbejegyzési kérelem benyújtására, tehát csak az eljárás megindításának időpontjára vonatkozhat. Ennek értelmében a törvényi határidőt követően már nem lehet kérelmet benyújtani és a benyújtáshoz szükséges feltételek teljesítését megkezdeni. Ugyanakkor a törvényi határidőn belül megindított eljárások esetén, akár egy másodfokú eljárást követő megismételt új eljárásban is, a bíróság által megállapított hiánypótlásra, pontosító jellegű kiegészítésekre továbbra is van lehetőség. A hiánypótlási eljárás semmilyen explicit szabályozás révén nincs kizárva a törvényi határidőn belül már megindított eljárások vonatkozásában az Ehtv. illetve a 2011. évi CLXXXI. törvény speciális szabályaiban. Az ezzel ellentétes értelmezés ráadásul ahhoz az abszurd eredményhez vezetne, amely az indítványozó terhére rója az eljáró bíróságok által az ügyintézéshez felhasznált időt, ami teljes egészében rendszeridegen lenne az eljárási törvényekben foglaltaktól.
- [62] 4. Az Ehtv. mint *lex specialis* – bizonyos vonatkozásokban – az egyesületi nyilvántartásba vételre vonatkozóan az általános szabályoktól eltérő szabályokat tartalmaz, azonban csupán annyiban tartalmaz speciális szabályokat, hogy meghatározza azt, hogy meddig nyújthatják be a kérelmüket az átalakuló egyházak (a feltételeket is eddig kell teljesíteniük), illetve a bíróság mit nem vizsgál esetükben a Ptk. általános előírásaiban foglalt feltételek közül.
- [63] A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény szabályozza a nyilvántartásba vétel kérdéseit, amely pedig háttérjogszabályként a Pp. szabályait rendeli alkalmazni. A 2011. évi CLXXXI. törvény 28. § (1) bekezdése szerint „a bíróság a szervezet nyilvántartásba vétele iránti kérelem benyújtásától számított harminc napon belül a kérelmet megvizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy nincs-e helye [...] c) hiánypótlásnak [...] és a szükséges intézkedéseket megteszi.” A 29. § a hiánypótlás nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetére történő elutasítást tartalmaz, a 30. § pedig további, hiánypótlásra vonatkozó szabályokat.
- [64] A vizsgált ügyben álláspontom szerint az Ehtv., a 2011. évi CLXXXI. törvény és ezekben megjelölt háttérjogszabályok együttes értelmezésére van szükség.
- [65] Kétségtelen, hogy az Ehtv. kérdéses szabálya a nyilvántartásba vételéhez szükséges „feltételek teljesítéséről” szól, nem magáról a nyilvántartásba vételi eljárás megindításáról, azonban az eljárásra, a hiánypótlás kizártságára nem lehet egyértelműen következtetni ebből a megfogalmazásból.
- [66] Amennyiben egy norma értelme kétséges, a nyelvtani értelmén túl logikai, rendszertani, és célja szerinti (teleologikus) értelmezési rétegeit is fel kell tárni. Az a tény, hogy az ügyben eljáró bíróságok ellentétes értelmezést tulajdonítanak egy jogszabályhelynek, nem feltétlenül jelenti a normavilágosság követelményének sérelmét, és különösen nem jelenti a norma értelmezhetetlenségét.
- [67] Jelen esetben az Ehtv. az egyházból egyesületté alakulás megindítására, a rendszerszintű átalakítások lebonyolítására határozott meg szabályokat és határidőket. Nem tartalmaz ugyanakkor az eljárások lefolytatására nézve eljárási, processzuális tartalmú vagy hatású rendelkezéseket. Az Ehtv. vitatott 35. §-a az átmeneti szabályok között szerepel az Ehtv. végén. Ebből is következik szerintem az az értelmezés, hogy a jogalkotó az átalakulásra vonatkozó átmenetet szabályozta, azaz az eljárások megindítására kívánt átmeneti időt (határidőt) biztosítani, nem pedig formális, eljárási kérdéseket rendező, illetve az eljárási szabályok bármelyikét – jelen esetben a hiánypótlásra vonatkozó szabályt – kizáró szabályozást akart létrehozni.
- [68] Az Ehtv. 33–38. §-hoz fűzött indokolás is ezt az értelmezést támogatja, amely szerint „további átmeneti szabályok biztosítják az egyesületté való átalakulás megfelelő időben való lebonyolítását”, továbbá „[a] törvény ezeknek a szervezeteknek regisztrációs kötelezettséget ír elő, amely alapján 2012. február 29-éig kezdeményezhetik az egyesületként történő nyilvántartásba vételüket. Ha ezt elmulasztja, a szervezet 2012. március 1-jén jogutód nélkül megszűnik, a bíróság kényszer-végelszámolási eljárás keretében megszünteti.”

A jogalkotó szándékát felmutató indokolás alapján a nyilvántartásba-vételi eljárás kezdeményezésére, azaz az eljárás megindítására lehet elsősorban következtetni.

- [69] 5. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezniük, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Alaptörvény VII. cikkében foglalt vallásszabadsághoz való jogból fakadóan bármely értelmezés, ami olyan helyzetet idéz elő, hogy a vallási közösség tagjai nem gyakorolhatják a vallásszabadság alapvető jogát intézményesen, szervezeti formában, nem lehet a rendelkezés alkotmányos értelmezési tartományának a része.
- [70] Ezen kívül a hiánypótlást ki nem záró értelmezést olyan gyakorlati szempontok is alátámasztják, hogy a bíróság a végzését a törvényben meghatározott 2012. június 30-i határidőt követően hozta meg. Ennek következtében az indítványozók eleve el voltak zárva attól a lehetőségtől, hogy az Alapszabálynak a másodfokú bíróság által megállapított hibáit pótolhassák, a hiányosságokat kiküszöböljék, így a nyilvántartásba vételéhez – a másodfokú bíróság szerint még – szükséges feltételeket határidőben teljesíthessék. Ellentmondana ugyanakkor a józan ész és a *fair* eljárás követelményének, ha a bírósági eljárás időtartamát, esetleges elhúzódásának következményeit az eljárás kezdeményezőire lehetne hárítani, így a bírói döntésben foglalt jogszabályi értelmezés véleményem szerint alaptörvény-ellenes.
- [71] A fentiek alapján álláspontom szerint – a jogszabályi rendelkezés kímélete mellett – a bírói döntésben foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenességének megállapításával, a döntés megsemmisítésével és a jogvesztő határidőre vonatkozó alkotmányos követelmény kimondásával kellett volna felszámolni az alaptörvény-ellenes helyzetet.

Budapest, 2015. május 26.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [72] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával.
- [73] A Fővárosi Ítéltábla 2013. január 29-én hozott, 8.Pkf.26.939/2012/5. sorszámu végzését támadó panasz elutasítását, és az Ehtv. 35. § (2) bekezdésének egyes szövegrészeit megsemmisítő határozat indokolásának lényege az, hogy a „nem teljesen egyértelmű feltételek teljesítésére előírt – kivételt nem engedő – jogvesztő határidő előírása az Alaptörvény B) cikkéből következő jogbiztonság elvével összefüggésben a VII. cikkben foglalt vallásszabadsághoz való jog sérelmét eredményezte”.
- [74] Álláspontom szerint nem volt indokolt az Abtv. 28. §-ának (1) bekezdésében írt felhatalmazás alkalmazása, vagyis az áttérés a bíróság döntésének vizsgálatáról az Ehtv. vizsgálatára.
- [75] Az Ehtv. 35. § (1) és (3) bekezdése a vallási tevékenységet egyesületként továbbfolytatni szándékozó szervezet számára világos feltételeket támasztott, ezek közül jelen esetben az a meghatározó, hogy a bíróság a nyilvántartásba vételi eljárásban a vallási tevékenységét 2012. január 1-jétől a 2011. december 31-én hatályos belső egyházi szabályában meghatározott szervezeti keretek között változatlanul végző szervezet esetén a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 62. § (3) bekezdés *b)* pontja, 63. § (1), (3) és (4) bekezdése szerinti feltételekkel kapcsolatosan nem vizsgálhatta, hogy a szervezet létesítő okirata megfelel-e a legfőbb szerv, az ügyintéző szerv és a képviselői szerv létrejöttére és hatáskörére vonatkozó törvényi szabályoknak.
- [76] A feltételek teljesítésére a törvény kifejezetten hosszú időt biztosított: a 2012. február 29-i bejelentési és 2012. június 30-i határidő között kellett a 35. § (2) bekezdése alapján könnyített feltételeket teljesíteni. A törvény rendelkezéseit a bíróságnak az Alaptörvény 28. cikkében írtak tiszteletben tartásával kellett értelmeznie: azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban, azt feltételezve, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [77] Ehhez képest a Fővárosi Ítéltábla végzésében – annak indokolása szerint – a kérelmet a nem vizsgálható feltételek körébe tartozó alapszabályi rendelkezésekre figyelemmel utasította el. Ezzel a törvénynek olyan értelmezést adott, amely a jogalkotó által biztosított viszonylag hosszú határidő ellenére valójában a bejegyzés egyszeri meg-

kísérletét tette csak lehetővé. A bíróság értelmezése szerint a bejegyzés feltétele az volt, hogy a kérelmező hibamentes és a bíróságok későbbi értelmezésének megfelelő beadványt készítsen. A döntés tehát kifejezetten *contra legem* értelmezésen alapult, olyan értelmezésen, amely sem a törvény céljának – a vallási tevékenység egyesületi formában történő továbbfolytatásának lehetővé tétele – sem a józan észnek nem felelt meg, mivel azt feltételezte, hogy a jogalkotó lehetetlent kíván meg a kérelmezőktől.

- [78] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a bírósági ítéletek és végzések indítványozó által vélt törvényt sértő volta önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági felülvizsgálati hatáskört. Ebben az esetben sem önmagában azt kellett tehát vizsgálni, hogy a Fővárosi Ítélőtábla döntése törvényes volt-e. Figyelemmel azonban arra, hogy az Ehtv. 35. §-ában írtakkal szembehelyezkedő végzés közvetlenül az Alaptörvény VII. cikkében biztosított vallásszabadsághoz való jog gyakorlásának megghiúsítását vonta maga után, meg kellett volna állapítani, hogy a bíróság elmulasztva az Ehtv. 35. §-ának az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezését megsértette az indítványozó VII. cikkben biztosított jogát. Következésképpen a végzést kellett volna megsemmisíteni.
- [79] A Fővárosi Ítélőtábla végzésének megsemmisítése esetén nem lett volna indok a bíróság által alkalmazott jogszabály, az Ehtv. 35. §-ának további vizsgálatára, különösen nem a B) cikk (1) bekezdésére hivatkozással. Egyrészt ugyanis képtelenség a jogalkotótól olyan jogszabály megalkotását elvárni, amelynek a jogalkalmazás során ne lehetne több, akár ésszerűtlen értelmezését adni. Másrészt a konkrét esetben az Alaptörvényben írtaknak megfelelő értelmezés eleve adott volt, ezen alapult a Budapest Környéki Törvényszék megváltoztatott végzése, míg a *contra legem*, egyszersmind alaptörvény-ellenes értelmezés nem róható fel a jogalkotónak, az a Fővárosi Ítélőtáblának tulajdonítható.
- [80] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság ebben az esetben is akkor járt volna el helyesen, ha az Alaptörvény sérelméhez vezető jogértelmezési hibát a jogalkalmazói döntés, és nem a jogszabályok megsemmisítése útján orvosolja.

Budapest, 2015. május 26.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1099/2013.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 74. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2015. (VI. 5.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, de még ki nem hirdetett, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Juhász Imre és dr. Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint dr. Kiss László, dr. Lévy Miklós, dr. Salamon László és dr. Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 1. §-a – az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésének és 38. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt – alaptörvény-ellenes.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 1. §-a, a 3–6. §-ai, a 8. §

(2) és (3) bekezdése, valamint a 13. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 38. § (1)–(2) és (4) bekezdéseit megállapító részei – az Alaptörvény P cikk (1) bekezdésének és a XXI. cikkének sérelme miatt – alaptörvény-ellenesek.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 5–6. §-a – az Alaptörvény P cikk (2) bekezdése alapján –, a 13. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 37. §-át és 38. § (3) bekezdését megállapító részei – az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése alapján – nem alaptörvény-ellenesek.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A köztársasági elnök az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott – T/3788. számon benyújtott –, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) előzetes normakontrollját kérte az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése és a 9. cikk (3) bekezdés i) pontja alapján az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Indítványában elsősorban a Törvény egyes rendelkezéseinek a minősített többség hiányából eredő közjogi érvénytelenségét állította, mivel álláspontja szerint az egyszerű többséggel elfogadott Törvény 1. §-ának elfogadásával az Országgyűlés megsértette az Alaptörvény B cikk (1) bekezdését és a 38. cikk (1) bekezdését, a Törvény 5. és 6. §-ainak elfogadásával pedig a B cikk (1) bekezdését és a P cikk (2) bekezdését.
- [3] A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) 48. §-a értelmében az 1–3., 18–23. és 36. §-ai az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek. Az Nfatv. 1–3. §-ai foglalják össze az Általános rendelkezések cím alatt – egyebek mellett – a Nemzeti Földalapba tartozó és abból kimaradó területeket és vagyoni jogokat, a hasznosítás fogalmát és módját, a Nemzeti Földalap rendeltetését, a tulajdonosi jogok gyakorlását. A Törvény 1. §-a a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (a továbbiakban: Szt.) 15. § (5) bekezdését módosítja. E rendelkezés az Nfatv.-t, és azon belül a Nemzeti Földalap terjedelmét meghatározó 1. §-át formálisan nem módosítja, azonban – tartalmát tekintve – annak szabályozási körébe tartozó rendelkezést foglal magában. A köztársasági elnök rámutat, hogy ezt az álláspontot igazolja a kétharmados többségű támogatottság hiánya miatt a zárószavazásra bocsátott szövegből elhagyott, az Nfatv. 1. § (2) bekezdésének módosítására irányuló rendelkezés is (lásd: T/3788/14. számú Egységes javaslat). A Törvény 1. §-ának elfogadásával tehát egyszerű többségű döntéssel a Nemzeti Földalapba kerülnek védett és védelemre tervezett földterületek. Álláspontja szerint egy minősített többséget igénylő kérdést egy egyszerű többséggel elfogadott törvényben is kizárólag a szabályozási tárgy által megkövetelt többségi szavazataránnyal lehet érvényesen elfogadni, az ezzel ellentétes megoldás az Alaptörvény rendelkezéseibe ütközik.
- [4] Az Alaptörvény P cikk (2) bekezdése – többek között – előírja, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdéshez szükséges célok eléréséhez, így a természet védelméhez, fenntartásához és megőrzéséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. A Törvény 5. és 6. §-a a védett és fokozottan védett, valamint a védelemre tervezett (a továbbiakban összefoglalóan: védett) természeti területeken lévő – korábban magántulajdonba került – földekre a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény által elrendelt kisajátítás feltételeit (a végrehajtás határidejét és a kisajátítás kezdeményezőjét) módosítja. Tekintettel arra, hogy a védett területek védettségi szintjének helyreállítása céljából elrendelt kisajátítás feltételeiről van szó, álláspontja szerint a törvényhozó – a fentiekre figyelemmel – ezt a változtatást kizárólag minősített többségű döntéssel tehetné volna meg. A földtulajdon véges voltából következően – a fokozott védelmet élvező földterületekre vonatkozó sajátos szabályokhoz képest az általános rendelkezéseket megállapító – a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény is sarkalatos (71. §).

- [5] Indokolásában hivatkozott az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban és a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban a sarkalattal (minősített többséggel) összefüggésben kimondottakra is.
- [6] A köztársasági elnök indítványozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítását szoros összefüggés okán a Törvény 3. §-ára, 4. §-ára, 8. § (2) és (3) bekezdéseire, valamint a 13. §-ára is terjessze ki.
- [7] 2. Emellett a köztársasági elnök a Törvény egyes rendelkezéseinek tartalmi alaptörvény-ellenességét is állította. Álláspontja szerint a Törvény 1. §-a, 3–6. §-ai, a 8. § (2) és (3) bekezdése, valamint 13. §-a (védett és a védelemre tervezett földterületeknek a Nemzeti Földalapba kerülése és vagyonkezelésük rendezése) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, a P) cikk (1) és (2) bekezdéseibe, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésébe ütköznek.
- [8] 2.1. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alaptörvényi szintre emelte a természet védelmének, fenntartásának és megőrzésének követelményét. A 28/1994. (V. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Az Nfatv. alapján a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet feladatai között a természet védelme, illetőleg a természetvédelmi vagyonkezelés nem szerepel. Ugyanakkor a nemzeti park igazgatóságok a 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet alapján kifejezetten természetvédelmi vagyonkezelést végeznek. A természetvédelmi vagyonkezelés és az Nfatv. 15. § (2) bekezdése szerinti földbirtok-politikai irányelvek szerinti hasznosítás – a természet védelme szempontjából – jelentősen eltér. Ezért a természetvédelem jogszabály által elért szintjének megőrzését a védett és a védelemre tervezett területeknek a Nemzeti Földalap kezelésébe adása és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján történő vagyonkezelése – további garanciális szabályok beiktatása nélkül – nem kellően biztosítja. A köztársasági elnök mindezek alapján úgy véli, hogy a Törvény 1., 3–6. §-ai, 8. § (2) és (3) bekezdése, valamint 13. §-a sérti az Alaptörvény P) cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a XXI. cikk (1) bekezdését.
- [9] 2.2. A köztársasági elnök a Törvény 13. §-ával összefüggésben is tartalmi aggályokat fogalmazott meg. E rendelkezés a Törvény hatályba lépése előtt megkötött haszonbérleti szerződéseket – a szerződésekben alapított előhaszonbérleti jogok megszüntetésével – módosítja, a 2010. szeptember 1-je előtt létrejött vagyonkezelői jogviszonyokat 2016. április 1-jével megszünteti és ez utóbbi jogviszonyok alapján létesített haszonbérleti szerződésekre rendkívüli felmondási lehetőséget biztosít.
- [10] A jogszabály hatályba lépése előtt létrejött szerződések jogszabállyal történő módosítása – a köztársasági elnök álláspontja szerint – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamból következő jogbiztonság sérelmének kérdését veti fel. Hivatkozott az Alkotmánybíróság 8/2014. (III. 20.) AB határozatára, mely azt a kérdést vizsgálta, hogy az állam milyen körülmények hatására és milyen feltételekkel élhet a létrejött szerződések jogszabállyal történő utólagos módosításával és megszüntetésével. Ebben az esetben a jogalkotó a törvényjavaslathoz fűzött indokolásában kizárólag az előhaszonbérleti jog megszüntetését indokolta. Az állam a magánjogi szerződésekbe történő beavatkozásának további indokát nem adta. A kellően meg nem indokolt jogalkotói beavatkozás a magánjogi szerződésekbe véleménye szerint alaptörvény-ellenes.
- [11] Az igazságügyi miniszter és az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját megküldte az Alkotmánybíróságnak.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény rendelkezései:

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

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

[13] 2. A Törvény érintett rendelkezései:

[14] „1. A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény módosítása

1. § A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 15. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(5) A földalapokba ki nem jelölhető védett és védelemre tervezett természeti területeket a szövetkezet közös használatában álló, az állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni. E területeken a szövetkezet közös használati joga megszűnik, e területek a Nemzeti Földalapba kerülnek.«”

[15] „2. A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosítása

3. § Az Fkbt. 12/C. § (2) és (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek: »(2) Az (1) bekezdésben meghatározott védett és védelemre tervezett, és emiatt magántulajdonba nem adható földrészletre vonatkozó tulajdonosi jogosítványokat – az elidegenítés kivételével – a földalapkezelő szerv a földrészlet állami tulajdonba kerüléséig gyakorolja.

(3) A földrészletek hasznosítása során befolyt ellenértéket a földalapkezelő szerv felosztja a mezőgazdasági igazgatási szervnek az (1) bekezdés alapján meghozott jogerős határozata szerinti jogosultak között, a határozatban megjelölt igényjogosultság arányában. A földalapkezelő szerv az (1) és (5) bekezdés szerinti kisajátítási kártalanítás összegének kifizetéséig a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében évenként előre, a korlátozással arányban álló kártalanítást fizet az arra jogosultaknak.«

4. § Az Fkbt.

a) 12/C. § (1) bekezdésében a »védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervvel (a továbbiakban: igazgatóság)« szövegrész helyébe a »földalapkezelő szervvel«,

b) 12/D. § (2) bekezdésében az »a védett vagy védelemre tervezett természeti területen működő igazgatóság vagyonkezelésébe« szövegrész helyébe az »a Nemzeti Földalapba« szöveg lép.”

[16] „3. A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény módosítása”

5. § A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) 4. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(1) A törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – 2018. december 31-ig az állam javára – az irányadó jogszabályok szerint – ki kell sajátítani. A kisajátítást a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv köteles kezdeményezni, illetve kérni.«

6. § A Vszt. 5. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) A kisajátítást a 4. § (1) bekezdésében foglaltak teljesítését megelőzően, legkésőbb azonban 2018. december 31-ig kell végrehajtani.«”

[17] „4. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosítása

8. § (2) A Tvt. 68. §-a a következő (6a) és (6b) bekezdéssel egészül ki:

»(6a) A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földnek minősülő védett természeti terület eladása esetén az államot megillető elővásárlási jogot a földalapkezelő szerv gyakorolja azzal, hogy amennyiben az igazgatóság a védett természeti terület vonatkozásában az elővásárlási jog gyakorlása iránt igényt terjeszt elő, az elővásárlási joggal a földalapkezelő szerv köteles élni. Az igazgatóság szakmailag indokolt kérését az elővásárlási jog gyakorlására nyitva álló határidő kezdő napját követő nyolc napon belül köteles írásban jelezni.

(6b) Az olyan helyi jelentőségű védett természeti terület eladása esetén, amely nem minősül a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földnek, az államot megillető elővásárlási jogot követő sorrendben a települési önkormányzatot illeti meg az elővásárlási jog.»

(3) A Tvt. 68. § (7) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(7) Az elővásárlási jog gyakorlásával kapcsolatos polgári jogi ügyekben az államot a (6) bekezdésben meghatározott esetekben az igazgatóság, a (6a) bekezdésben meghatározott esetben a földalapkezelő szerv képviseli.«

[18] „5. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosítása

13. § Az Nfatv. a következő 37. és 38. §-sal egészül ki:

»37. § Az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi törvény (a továbbiakban: Mód2tv.) hatálybalépése előtt megkötött és a Mód2tv. hatálybalépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződésnek hatályát veszti az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérlet javára előhaszonbérleti jogot alapít.

38. § (1) A Mód2tv. hatálybalépését megelőzően a Nemzeti Földalapba tartozó földek tekintetében – kivéve az NFA által 2010. szeptember 1-jét követően megkötött, vagyonkezelői jogviszony alapjául szolgáló szerződéseket – a Mód2tv. hatálybalépése napján fennálló és 2016. április 1-jéig meg nem szűnt vagyonkezelői jogviszony 2016. április 1-jén megszűnik.

(2) Amennyiben az (1) bekezdés alapján megszűnt vagyonkezelői joggal érintett föld használata a 20. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szerv vagy gazdálkodó szervezet alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül szolgálja, és a szerv vagy gazdálkodó szervezet írásos vagyonkezelésbe-vételi kérelmet nyújt be, úgy az NFA a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozó vagyonkezelési szerződést megkötöti.

(3) Az (1) bekezdés alapján megszűnő vagyonkezelői joggal érintett, 2016. április 1-je előtt harmadik személy használatába adott területek vonatkozásában a fennálló haszonbérleti szerződést az NFA legkésőbb 2016. december 31-ig, de legalább az adott gazdasági év vége előtt 60 nappal 60 napos felmondási idővel a gazdasági év végére felmondhatja.

(4) Az (1) bekezdés alapján megszűnő vagyonkezelői joggal érintett, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által kötött haszonbérleti szerződések alapján – a fennálló haszonbérleti szerződések módosítása, illetve az adott területre új haszonbérleti szerződés megkötése esetét is ideértve – fizetett haszonbérleti díj összegét az NFA a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv részére 30 napon belül továbbutalja.«

III.

- [19] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett előzetes normakontroll indítvány az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményének eleget tesz. A kérelem a) tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pont], továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokait; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló, az Országgyűlés 2015. április 28-i ülésnapján elfogadott törvény egyes szakaszai]; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [B cikk (1) bekezdés, P cikk, XXI. cikk (1) bekezdés, 38. cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint

f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt törvényi szakaszok alaptörvényellenességét.

- [20] 2. Az Alkotmánybíróság először a köztársasági elnök indítványának a Törvény közjogi érvénytelenségét állító részét vizsgálta meg.
- [21] Az Országgyűlés 2015. április 28-i ülésnapján az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/3788. számú törvényjavaslat zárószavazása során a „módosított T/3788/16. számú átdolgozott egységes javaslatot” 110 igen, 57 nem szavazattal tartózkodás nélkül elfogadta. A törvényjavaslat elfogadására egyszerű többséggel került sor.
- [22] Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése, a 38. cikk (1) bekezdése [és a T) cikk (4) bekezdése] értelmében a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
- [23] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 23. § (1) bekezdésében írt hatáskörében eljárva tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy az elfogadott Törvénynek a köztársasági elnök által megjelölt – tartalma szerint más törvények módosításáról szóló – rendelkezései minősített többséget igénylő előírások-e.
- [24] 3. Az indítványozó az elfogadott Törvény 1. §-át illetően arra hivatkozott, hogy e szakasz tartalmilag módosítja az Nfatv.-nek a Nemzeti Földalap terjedelmét meghatározó 1. §-át. Ez utóbbi rendelkezés azonban az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése – illetve ezzel összhangban az Nfatv. 48. §-a – alapján sarkalatos, tehát kizárólag minősített többséggel módosítható.
- [25] Az Alkotmánybíróság vizsgálata a következőkre terjedt ki: 1. a törvenymódosítással érintett szabályozási tárgykör áttekintése, 2. annak vizsgálata, hogy a törvenymódosítás tartalmilag az Nfatv.-nek a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek körét meghatározó rendelkezése(i) módosítására irányul-e, és amennyiben igen, akkor 3. ez sarkalatos törvény módosítását jelenti-e.
- [26] 3.1. A Törvény 1. §-a az Szt. 15. § (5) bekezdését módosítja. Ez a – az Szt.-be 1992. július 3-i hatállyal a „termőföldre vonatkozó sajátos szabályok” alcím alá tartozó előírások közé beiktatott – szabályozás az Szt. 13. § (3) bekezdés a), b) és d) pontja szerinti földalapokba ki nem jelölhető védett és védelemre tervezett (tehát védetté nyilvánítást előkészítő eljárás alá vont) természeti területeket [vö. Szt. 15. § (1) bekezdés i) pont és (3) bekezdés] érinti. Ezeket a törvény értelmében „a szövetkezet közös használatában álló, a Magyar Állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni”. Mindez azt jelenti, hogy e földeket elsősorban az állami tulajdont képező földalap [Szt. 13. § (3) bekezdés c) pont] javára különítették el. E területeken a szövetkezet közös használati joga az Szt. 15. § (5) bekezdése értelmében megszűnik, s azokat a jogszabály eredeti megfogalmazása szerint az „illetékes nemzeti park vagy természetvédelmi igazgatóság”, a jogszabály 2007. január 1. napján hatályba lépett módosítása szerint „a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv” kezelésébe kell adni. [A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 24. §-a értelmében a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv a Nemzeti Park Igazgatóság, a továbbiakban: NPI.] A Törvény 1. §-a nyomán az Szt. 15. § (5) bekezdésének a védett természeti területek vagyonkezelésbe adására vonatkozó fordulata helyébe az „e területek a Nemzeti Földalapba kerülnek” szövegrész lépne.
- [27] A jogalkotó az Szt. – 1995. november 25. napjáig hatályos – 19. §-ával emellett minden további védett természeti terület sorsát is rendezni kívánta, és kimondta, hogy a 15. § (1) bekezdés i) pontja szerint meghatározott védett természeti területeket – a lakott tanyákhoz tartozó termőföldterületek kivételével – a szövetkezet kártalanítása mellett szintén a Magyar Állam tulajdonába és a természetvédelmi szervek kezelésébe kell adni. E rendelkezést a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 13. § (7) bekezdésének 4. pontja – amint azt a 28/1994. (V. 20.) AB határozat kimondta: alkotmányellenesen – hatályon kívül helyezte. Az ezt követően elfogadott, a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) – melyet preambuluma szerint a környezethez való alkotmányos alapjog maradéktalan biztosítása érdekében, az állam ezzel kapcsolatos alkotmányos kötelezettségeinek teljesítése és a természetvédelem jogszabályokkal biztosított eredeti szintjének helyreállítása céljából fogadtak el – már egységes megoldást kívánt nyújtani azoknak a védett (illetve fokozottan védett, valamint védelemre tervezett) termőföldeknek a helyzetére, melyek a szövetkezeti vagyonnevesítés során nem kerültek állami tulajdonba (lásd a Vszt. 1. §-a a törvény hatályáról). A Vszt. – bizonyos szűk kivételek meghatározásával – e földek kisajátításá-

ról, és a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv (jelenleg szintén az NPI) vagyonkezelésébe adásáról rendelkezett. Az Szt. 19. §-a a Vszt. részletes kisajátítási előírásainak fényében szükségtennek minősült, ezért a Vszt. hatályon kívül helyezte. A kisajátítás határidejét a jogalkotó több alkalommal meghosszabbította, arra a mai napig nem került sor.

- [28] Mindez azt jelenti, hogy az Szt. idézett rendelkezései alapján – tehát már a szövetkezeti vagyonnevesítéskor – egyes védett földterületek állami tulajdonba és természetvédelmi (vagyon)kezelésbe kerültek, más, a Vszt. hatálya alá tartozó földrészek kisajátítására viszont még csak a jövőben fog sor kerülni.
- [29] 3.2. Az állami tulajdonban álló földrészek az Nfatv. alapján főszabály szerint a Nemzeti Földalapba tartoznak [Nfatv. 1. § (1)–(2f) bekezdés, 16. §]. A 16. § általánosságban rögzíti, hogy az állam által bármely jogcímen megszerzett földrészlet – a kisajátítás (illetve a kisajátítást pótló adásvétel) esetét kivéve – a Nemzeti Földalapba kerül. A 16. § (2) bekezdése értelmében a Vszt. alapján kisajátítandó földrészek – mivel természetvédelmi célú kisajátításról van szó – szintén a Nemzeti Földalapba [az Nfatv. 21. § (3c) bekezdése értelmében pedig – amely a 48. § szerint sarkalatos törvényi rendelkezés – az NPI vagyonkezelésébe] kerülnek majd.
- [30] A köztársasági elnök által vitatott törvénymódosítás jelentősége a vizsgált szabályozás alapján az, hogy az Szt. 15. § (5) bekezdése alapján már korábban, a vagyonnevesítés során állami tulajdonba került földrészek most kerülnek át a Nemzeti Földalapba. Ez a módosítás – helyes értelmezés szerint – önmagában nem érinti a már megkötött vagyonkezelési szerződéseket és az NPI jelenleg fennálló vagyonkezelői jogát. A 2010. szeptember 1-jét megelőzően kötött vagyonkezelési szerződéseket ugyanis a Törvény 13. §-a szünteti meg, méghozzá a jövőre nézve, 2016. április 1-jei hatállyal.
- [31] A Törvény 1. §-ából tehát csak az következik, hogy a szóban forgó, az Szt. alapján már állami tulajdonban – és jelenleg az NPI kezelésében – álló, védett területek esetében *expressis verbis* kimondásra kerül, hogy e földrészek most a Nemzeti Földalapba kerülnek.
- [32] 3.3. A Nemzeti Földalapba tartozó földrészek körét az Nfatv. határozza meg. A Törvény 1. §-a – bár formálisan nem módosítja az Nfatv.-t –, kétségtelenül ezt érintő szabályozást vezet be, amikor „a Nemzeti Földalapba kerülnek” fordulatot az Szt.-be illeszti.
- [33] Az Nfatv. a szóban forgó szabályozási tárgykörrel több helyen, így az 1. §-ban és a 16. §-ban rendelkezik. A két rendelkezés viszonya a következő: a) a 16. § (1) bekezdése általános előírásként rögzíti, hogy „e törvény erejénél fogva a Nemzeti Földalapba kerül [...] az állam által bármely jogcímen megszerzett földrészlet”; b) ezt az 1. § (1)–(2f) bekezdései konkretizálják. Ebből következően az 1. § (1)–(2f) bekezdései és a 16. § együttesen határozzák meg a Nemzeti Földalap terjedelmét.
- [34] Mindezek alapján a 16. § (1) bekezdéséből önmagában nem következik, hogy az Szt. 15. § (5) bekezdésével érintett – az NPI vagyonkezelésében álló – állami tulajdonú földrészek minden kétséget kizáróan eddig is a Nemzeti Földalap részét képezték volna, mely tény a Törvény 1. §-ába foglalt törvénymódosítás pusztán deklarálná. Ezt támasztja alá az is, hogy a törvénymódosítás úgy szól: „e területek a Nemzeti Földalapba *kerülnek*”. A szövegrész grammatikai értelmezése szerint is arról van szó, hogy a földrészek a törvénymódosítás nyomán kerülnek majd át a Nemzeti Földalapba.
- [35] Ezt támasztja alá továbbá – kiegészítő, de nem konkluzív érvként – az is, hogy – amint arra a köztársasági elnök is utalt indítványában – a T/3788. számú törvényjavaslat eredeti szövege szerint a következő rendelkezést illesztette volna az Nfatv. 1. § (2) bekezdésébe: „(2) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl a Nemzeti Földalap részét képezik [...] b) az olyan védett és védelemre tervezett természeti területek, amelyeket a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény alapján a földalapot kijelölésekor az állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni.” Amennyiben e földterületek már eddig is [az Nfatv. egyéb rendelkezései alapján] a Nemzeti Földalap részét képezték volna, az Nfatv.-nek a Nemzeti Földalap körét meghatározó, részletező rendelkezése – a 48. § szerint sarkalatosnak minősülő 1. §-a – kifejezett módosítására nem lett volna szükség.
- [36] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Törvény 1. §-a tartalmilag a Nemzeti Földalap körének kifejezett bővítését célozza.
- [37] 3.4. Indítványában a köztársasági elnök hivatkozik arra is, hogy az Nfatv. 1. §-a határozza meg a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek körét, melyet az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatos törvényben kell szabályozni. A Törvény elfogadásával kapcsolatos aggályait két további érveléssel támasztja alá. Egyrészt a

Nemzeti Földalapba tartozó földrészek körét meghatározó 1. §-t az Nfatv. 48. § kifejezetten sarkalatos rendelkezésnek minősíti. Továbbá a Törvény megalkotása során a jogalkotó eredetileg az Nfatv. 1. §-át is módosítani kívánta, e módosítás pedig az Szt. 15. § (5) bekezdése módosításával összhangban történt volna, tehát kifejezetten egy azzal megegyező szabályt iktatott volna a jogalkotó az Nfatv.-be is [ld. T/3788/14. számú egységes javaslat 11. § (2) bekezdés, forrás: <http://www.parlament.hu/irom40/03788/03788-0014.pdf>], s ettől végül csak azért tekintett el, mert a módosítás nem kapta meg a minősített többséget a szavazás során.

- [38] A köztársasági elnök tehát nem azt állította, hogy az Szt. maga sarkalatos törvénynek minősülne, hanem azt, hogy a Törvény 1. §-a sarkalatos szabályozási tárgykörbe tartozik.
- [39] Ezzel egyetértve az Alkotmánybíróság még a következőkre mutat rá. A sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek „részletes szabályait” sarkalatos törvény határozza meg [pl. G) cikk (4) bekezdés, I) cikk (4) bekezdés, L) cikk (3) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés, VII. cikk (5) bekezdés, VIII. cikk (4) bekezdés IX. cikk (6) bekezdés, XXIX. cikk (3) bekezdés XXXI. cikk (3) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés, 4. cikk (5) bekezdés, 24. cikk (9) bekezdés, 31. cikk (3) bekezdés, stb.]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat [pl. G) cikk (1) bekezdés (magyar állampolgárság keletkezése, megszűnése esetei), T) cikk (1) bekezdés (egyes jogszabályok kihirdetésének szabályai), VII. cikk (2) bekezdés (vallási közösségek működésének szervezeti formája), XXIII. cikk (4) bekezdés (választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez kötése), XXIX. cikk (3) bekezdés (nemzetiségként való elismerés feltételhez kötése), 4. cikk (2) bekezdés (országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének egyes esetei)].
- [40] A sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak.
- [41] A sarkalatosság – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – problémája ennek megfelelően több oldalról is megközelíthető: a) egyrészt ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez; illetve b) másrészt viszont kérdés az is, hogy ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e. Jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak az első problémakört érintő ügyet kell megvizsgálnia, hiszen a köztársasági elnök indítványa szerint egy, tartalmilag sarkalatos szabályozási tárgykör egyszerű többséggel történő módosítására került sor.
- [42] A „sarkalatos törvény” fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat [Indokolás [27]–[35]] alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya.
- [43] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében a termőföld a nemzet közös öröksége, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam kötelessége. A (2) bekezdés értelmében az e cél eléréséhez szükséges korlátokat és feltételeket sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Az általános jellegű megfogalmazásból adódóan értelmezés útján csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatosság követelménye fennáll-e, és hogy a szóban forgó szabályozási tárgy mely elemeire terjed ki [vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104]].
- [44] Jelen ügy vizsgálata során az már megállapításra került, hogy a vizsgált Törvény 1. §-a az Szt. tervezett módosításával tartalmilag módosítaná az Nfatv.-nek a Nemzeti Földalap körébe tartozó földrészeket meghatározó 1. §-át. Az Nfatv. 48. §-a egyértelműen kimondja, hogy 1. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatos.
- [45] Az Alkotmánybíróság mindezzel összefüggésben emlékeztet az 1/1999. (II. 24.) AB határozat következő megállapításaira: „A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehaj-

tásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tétéles) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.” (ABH 1999, 25, 40–41.)

- [46] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyszerű többséggel elfogadott Törvény 1. §-a tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányul, melynek elfogadásához minősített többségre lett volna szükség. A rendelkezés ezért sérti az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését, valamint a 38. cikk (1) bekezdését. Az Alaptörvény e rendelkezései sérelmének megállapítása miatt az Alkotmánybíróság a B) cikk (1) bekezdése indítványban állított megsértését nem vizsgálta. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [47] 4. Az indítványozó az elfogadott Törvénynek a Vszt. 4. § (1) bekezdését és 5. § (2) bekezdését módosító 5–6. §-át azért támadta közjogi érvénytelenségre hivatkozással, mert véleménye szerint a Vszt. hatálya alá tartozó a védett és fokozottan védett, valamint a védelemre tervezett természeti területek (a továbbiakban együtt: védett természeti terület) esetében elrendelt kisajátítás feltételeit (a kisajátításra előírt határidőt, illetve a kisajátítás kezdeményezőjét) az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján csak minősített többséggel lehetett volna módosítani. Az indítványozó tehát arra hivatkozott, hogy a Vszt. módosítani kívánt előírásai a P) cikk (2) bekezdését végrehajtó, s ezért sarkalatos törvényhozási tárgykörbe tartoznak.
- [48] 4.1. A Vszt. megalkotását – amint az fentebb már kifejtésre került – elsősorban az indokolta, hogy a szövetkezeti vagyonnevesítés szabályainak a megalkotása során – a 28/1994. (V. 20.) AB határozat megállapításai szerint – a jogalkotó nem volt kellő figyelemmel a természet védelmének alkotmányos követelményeire. A törvény hatálya egyrészt azokra a védett természeti területekre terjed ki, melyeket az Szt. 13. § (3) bekezdés a), b) és d) pontja szerinti földalapokba kijelöltek, másrészt pedig azokra, melyeket ugyan a védettségre tekintettel nem jelöltek ki, de az Szt. 15. § (5) bekezdése alapján az állami tulajdont képező földalap terhére sem különítettek el. Amennyiben e területek magántulajdonba kerültek, akkor azokat a Vszt. szabályainak alkalmazásával ki kell sajátítani (a kisajátítás mellőzésére csak a törvényben meghatározott kivételes esetekben kerülhet sor, Vszt. 4–5. §). A kisajátítás végrehajtására eredetileg meghatározott jogszabályi határidőt a jogalkotó több lépésben módosította, a hatályos szabályok e körben jelenleg 2015. december 31. napját jelölik meg. A Törvény 5–6. §-ai e határidőt 2018. december 31-ében határoznák meg, továbbá a módosító rendelkezések hatályba lépése esetében a kisajátítást nem a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervnek (ez jelenleg az NPI), hanem a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szervnek kell kezdeményeznie, illetve kérnie.
- [49] 4.2. A P) cikk (2) bekezdése értelmében a „termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, [...] sarkalatos törvény határozza meg”. A hivatkozott (1) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy a „természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”
- [50] A Vszt. érintett rendelkezéseinek a P) cikkel való kapcsolatát az alapozza meg, hogy a Vszt.-vel érintett, kisajátítandó földek az Szt. kapcsolódó szabályai alapján termőföldek, ugyanis az Szt. ezen előírásai a „termőföldre vonatkozó sajátos szabályok” cím alatt szerepelnek a törvényben.
- [51] A védett természeti területek nem kizárólag állami tulajdonban állnak, ezt sem az Alaptörvény, sem más jogszabály nem rendeli el. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 68. §-a csak annyit rögzít, hogy – a barlang kivételével, mely kizárólagos állami tulajdonban van és forgalomképtelen – a védett természeti területek korlátozottan forgalomképesek, illetve hogy az állami tulajdonban álló védett természeti terület elidegenítése – bizonyos kivételekkel – nem lehetséges. A jogalkotó a természeti területek általános és a védett (fokozottan védett) természeti területek kiemelt védelmét tehát (a mellett, hogy a kisajátításról szóló

2007. évi CXXIII. törvény 4. § (1) bekezdés j) pontja a természetvédelem céljából lehetővé teszi a kisajátítást nem csak állami tulajdonba vétel útján, hanem – a tulajdonos személyétől függetlenül, mindenkire kötelező – jogszabályi előírásokkal is biztosítja (elsősorban: 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről).
- [52] A 28/1994. (V. 20.) AB határozat is rögzítette, hogy a „természetvédelmi célú kisajátítás törvényi alapjának megléte azonban nem jelenti azt, hogy védelmi köteletségének az állam ne tehetne más módon eleget. [...] Elvileg lehetséges az is, hogy a természetvédelmi szervek kezeléséből ismét magántulajdonosok használatába adják a védett területeket, mint ahogy lehetséges a védett és védelemre tervezett területek magántulajdonban, illetve magántulajdonosok kezelésében hagyása is; mindezekben az esetekben azonban a használók kötelezettségeit úgy meg kell szigorítani, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” (ABH 1994, 134, 142.)
- [53] A P) cikk célja a nemzeti erőforrások (köztük a termőföld) kiemelt védelmének a biztosítása, a termőföld és az erdők tulajdonjoga megszerzésének a korlátai és feltételei e cél elérését kell, hogy szolgálják. A „korlátok” és a „feltételek” a tulajdonjog megszerzése vonatkozásában kifejezetten földforgalmi jellegűek, melyek célja az (1) bekezdésben írt védelem garantálása. Hangsúlyozandó: az alkotmányozó a természeti erőforrások védelmének teljes szabályozását nem utalta sarkalatos törvényhozási körbe, csupán a P) cikk (2) bekezdésében meghatározott, a tulajdonjog megszerzésével (és hasznosításával) kapcsolatos egyes kérdéseket (korlátokat és feltételeket tartalmazó előírásokat). Az e bekezdésben felsorolt mezőgazdasági gazdálkodási formákat is csak a természeti erőforrások, különösen a termőföld védelmének követelményei körében emelte be a sarkalatos szabályozási tárgykörök közé a jogalkotó, ez azonban nem jelenti a teljes mezőgazdaság e tárgykörbe emelését.
- [54] A Vszt., illetve annak a Törvénnyel módosítani kívánt rendelkezései a P) cikkben írt szabályozási tárgykörrel ugyan kapcsolatban állnak, hiszen a Vszt. megalkotásának a célja már címe szerint is a védett természeti területek védeltségi szintjének helyreállítása volt. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Vszt.-nek a Törvénnyel módosítani kívánt rendelkezései nem tekinthetők a P) cikk (2) bekezdése értelmében vett szerzési korlátnak vagy szerzési feltételnek.
- [55] A kisajátítás végrehajtására rendelkezésre álló határidő egyáltalán nem minősül tulajdonszerzési korlátnak vagy feltételnek – sőt, a kisajátítás előírása az állam oldaláról inkább egy kilátásba helyezett „szerzési kötelezettség”. Tehát nem egy földforgalmi jellegű korlátozásról van szó, hanem egy természetvédelmi célkitűzésről (amelynek alapja az, hogy a Vszt. megalkotásakor a jogalkotó úgy vélhette, hogy a magántulajdonba került földek esetében a természetvédelem jogszabállyal elért szintje kevésbé biztosítható, mint az állami tulajdon körében).
- [56] A kisajátítást kérő (kezdeményező) szerv megváltoztatása érinti ugyan a Vszt. hatálya alá tartozó földrészletek megszerzését (hiszen a kisajátításra csak azzal a feltétellel kerülhet sor, hogy azt az arra a Vszt. alapján jogosult szerv kéri/kezdeményezi). Azonban az Alaptörvény P) cikk céljának megfelelő értelmezése szerint nyilvánvalóan nem olyan szerzési feltételről van szó, mely a (2) bekezdés értelmében sarkalatos lenne.
- [57] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Törvény 5–6. §-a nem a P) cikk (2) bekezdése által sarkalatosnak minősített tárgykört szabályoz, s ezért nem alaptörvény-ellenes.
- [58] 5. A köztársasági elnök a Törvény 3–4. §-ai, 8. § (2)–(3) bekezdései, illetve 13. §-a közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességét nem állította. Megítélése szerint azonban e szakaszok az általa közjogilag érvénytelennek tartott törvényi rendelkezésekkel olyan szoros összefüggésben állnak, hogy emiatt az alaptörvény-ellenesség megállapítása esetében e rendelkezések okafigyottá válnak. Ezért azt kérte, hogy a támadott rendelkezések (1. § és 5–6. §-ok) közjogi érvénytelensége megállapítása esetében az Alkotmánybíróság a Törvény 3–4. §-ai, 8. § (2)–(3) bekezdései, illetve 13. §-a tekintetében is állapítsa meg az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményét. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetőséget nyújt az Alkotmánybíróságnak arra, hogy egy jogszabályi rendelkezést abban az esetben is vizsgálhasson, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Az Alkotmánybíróság akkor él ezzel a lehetőséggel, ha a) a támadott jogszabályi előírás alkotmányossági vizsgálata a kapcsolódó rendelkezés vizsgálata nélkül el sem végezhető {alkalmazására lásd pl. 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [10]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [204]; 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [28]}, vagy b) ha az esetleges alaptörvény-ellenesség megállapítása és a rendelkezés megsemmisítése miatt a hatályban maradó, kapcsolódó szabály önmagában alkalmazhatatlan, illetve a jogalkalmazásban értelmezhetetlen lenne, ami a jogbiztonságot sértene [vö. pl. 127/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1056, 1072.].

- [59] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.
- [60] a) Egyrészt a Törvény 1. §-át és 5–6. §-át támadó és közjogi érvénytelenségre hivatkozó indítványi elemet az Alkotmánybíróság jelen határozatával elbírálta. Annak megállapításához, hogy a Törvény köztársaság elnök által támadott rendelkezéseinek elfogadása minősített többséget igényelt-e vagy sem, a Törvény egyéb szabályainak [3–4. §, 8. § (2)–(3) bekezdés és 13. §] a vizsgálatba történő bevonása nem volt szükséges.
- [61] b) Másrészt a döntés jogkövetkezményeként a Törvényt a köztársasági elnök nem írhatja alá, tehát az nem hirdethető ki és nem is lép hatályba, ezért a Törvény egyetlen rendelkezése sem válik a jogrendszer részévé. Ebből következően jelenleg nem áll fenn annak a veszélye, hogy az 1. § alaptörvény-ellenességének megállapítása folytán önmagukban értelmezhetetlen vagy alkalmazhatatlan szabályok maradnának a jogrendszerben.
- [62] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen ügyben az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alkalmazása – az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményének a Törvény 3–4. §-aira, 8. § (2)–(3) bekezdéseire, illetve 13. §-ára történő kiterjesztése – nem szükséges.

IV.

- [63] Ezt követően azt kellett megvizsgálni, hogy a köztársasági elnöki előzetes normakontroll indítvány további tartalmi elemeinek elbírálását – a Törvény 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását követően – az Alkotmánybíróság elvégezheti-e.
- [64] A köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványozási jogosultságát az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése tartalmazza. Eszerint, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.
- [65] A köztársasági elnök indítványa jelen esetben formailag vagylagos kérelmet tartalmaz: alapvetően közjogi érvénytelenség megállapítását kérte, de emellett tartalmi szempontú alkotmányossági aggályait is az Alkotmánybíróság elé tárta. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy indítványkezelési szempontból az előzetes normakontroll nem hasonlítható össze az utólagos normakontrollal: az előzetes normakontroll funkciója szélesebb. Ezért a vagylagos kérelem nem jelenti a másodlagos/harmadlagos kérelmek elbírálásának kizártságát. A köztársasági elnök Alaptörvényből fakadó *elsődleges* kötelezettsége ugyanis, hogy őrkdjön az államszervezet demokratikus működése felett [9. cikk (1) bekezdés]. Emellett a 9. cikk (3) bekezdésének *i*) pontja szerint a köztársasági elnök az *elfogadott törvényt* az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. E feladatát nyilvánvalóan kizárólag úgy tudja teljes körűen ellátni, ha alaptörvény-ellenesség észlelésekor az Alkotmánybírósághoz fordul, kifejtve a törvény egészével kapcsolatos formai és – amennyiben ilyenek is felmerülnek – tartalmi aggályait is.
- [66] Az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *a*) pontja értelmében, erre irányuló indítvány alapján megvizsgálja az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés], ebből fakadó alkotmányos kötelezettségének jelen esetben akkor tud maradéktalanul eleget tenni, ha az indítványt kimerítően megvizsgálja, tehát ha eljárása nem korlátozódik a Törvény formai vizsgálatára. Különösen igaz ez a jelen ügyben, mely a társadalom széles körét érinti és a természeti erőforrások használatán keresztül hatással van a jövő nemzedékek életfeltételeire is [vö. Alaptörvény Nemzeti Hitvallás és P) cikk (1) bekezdés].
- [67] Rámutat továbbá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a köztársasági elnöki indítvány közjogi érvénytelenséget állító részének csupán részben adott helyt, ezért emiatt sem tekinthetett el az indítvány azon részének vizsgálatától, mely tartalmi szempontból állította a Törvény egyéb rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét.

V.

- [68] A IV. pontban (Indokolás [63] és köv.) kifejtettek alapján a közjogi érvénytelenség vizsgálatát követően az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványának a védettségi szintre vonatkozó kifogásait is megvizsgálta. Ehhez először áttekintette a környezetvédelem és a környezetvédelmi jogalkotás releváns fejlődési csomópontjait és jelen helyzetét.

- [69] 1. Bár a természeti környezet egyes gazdasági- vagy létfenntartási szempontból fontos elemeinek (erdők, vizek, vadászat, halászat) törvényi védelme évezredek múlta tekint vissza, a mai értelemben vett átfogó környezetvédelmi szemléletről, gondolkodásról és értékrendről csak a 20. század 70-es éveitől beszélünk. Ennek kiváltó okai: a népességgrobbanás, a gyors ipari termelésbővülés és fogyasztásnövekedés, a szennyezőanyag-kibocsátás és hulladéktermelés, természetidegen vegyi anyagok használata, a természeti javak visszafordíthatatlan károsítása illetve felélése. Összefoglalóan: a biológiai értelemben vett élet (az élővilág) – részeként az emberi élet – természeti alapjainak veszélyeztetése és károsítása.
- [70] A környezetvédelem fontosságának először a civil mozgalmak és a független értelmiségi (tudós) társaságok adtak hangot. 1970. április 22-én tartották meg az Egyesült Államokban a Föld Napja rendezvényt, ami ma már globális mozgalom.
- [71] 1972-ben jött létre a Római Klub, melynek „A növekedés határai” című jelentése felrázta a világot. A jelentés a 21. század közepére globális környezeti katasztrófa veszélyére figyelmeztetett, de már egy egyensúlyi koncepciót is kidolgozott.
- [72] 1972. június 5-én (ez ma a Környezetvédelmi Világnap) ült össze Stockholmban az ENSZ Emberi Környezet Konferenciája. A Stockholmi Nyilatkozat tartalma és ajánlásai nyomán nemzeti jogalkotási hullám indult, ami később felért az alkotmányozás szintjére is. Magyarországon az 1976. évi II. törvény példaértékű és korszerű volt. A környezetvédelem alapelvei és általános szabályai mellett külön védett tárgyként kezelte a levegőt, vizet, talajt, élővilágot, a tájat és a településeket (a természeti és az épített környezetet).
- [73] 1984-ben az ENSZ Közgyűlés létrehozta a Környezet és Fejlődés Világbizottságát, elnöke *Gro Harlem Brundtland*, Norvégia miniszterelnök-asszonya lett. A Világbizottság 1987-ben adta ki „Közös jövőnk” című jelentését, ami új lendületet adott a civil mozgalmaknak és előkészítette az ENSZ környezetvédelmi világkonferenciáját.
- [74] A Rio de Janeiróban 1992-ben tartott „Környezet és fejlődés” Konferencia Nyilatkozata már 27 alapelvet tartalmazott, feladatokat adott a 21. századra (AGENDA-21). Keretegyezményt fogadott el az Éghajlatváltozásról és a Biológiai Sokféleségről, melyek az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és a biodiverzitás megőrzése terén az aláíró országokra nézve jogilag kötelezőek.
- [75] A riói elhatározásokból azonban csak kevés valósult meg, ezért az ENSZ újabb Világkonferenciát hívott össze 2002-ben Johannesburgban, amely elfogadta a Nyilatkozatot a Fenntartható Fejlődésről (32 pont) és a Végrehajtási Tervet (153 pont), de ezek sem hoztak újabb sikereket.
- [76] Bár az átütő siker elmaradása önmagában még nem kudarc, a fejlődési folyamat lassulásának okait kutatni kell. Ezt tette a Rio 20+ Konferencia (2012), áttekintve 40 év fejleményeit. Jelen állás szerint a környezeti (1972), plusz a gazdasági (1992), plusz a szociális (2002) dimenziók között kell új egyensúlyt találni, olyan egyensúlyt, amely a fenntartható fejlődés követelményeit kielégíti.
- [77] Fenntartható a fejlődés akkor, ha a gazdaság fejlődése folyamatos szociális jobblétet eredményez az ökológiai eltartóképeség határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat a jövő generációk számára. [Lásd összefoglalóan: a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 29/2008. (III. 20.) OGY határozat, melynek tudományos megalapozását „A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok” VAHAVA (VÁltozás – HATás – VÁlások) néven ismert kutatási projekt adta. (A VAHAVA projekt főkoordinátora *Láng István* akadémikus.)]
- [78] 2. A „zöld gazdaság + fenntartható fejlődés + szegénység felszámolása” célok közötti egyensúlykeresés szükségessége és nehézsége a jogon belül is adott: a tulajdon, a vállalkozás, a tőkeáramlás és a kereskedelem szabadságát egyfelől, valamint a szociális biztonság és a nagy társadalmi szolidaritási intézmények fenntartását másfelől éppúgy nemzetközi emberi jogi dokumentumok és nemzeti alkotmányok garantálják (vagy legalább ígérik), mint az egészséges környezet védelmét és a természeti erőforrások megőrzését. A gazdasági, a szociális és a környezetvédelmi érdekharcolat (egyeztetést, konszenzuskeresést) tehát a jogon belül is meg kell vívni.
- [79] A felvázolt fejlődésvonalba szervesen, sőt úttörő módon illeszkedett a magyar törvényhozás és az alkotmányos jogfejlődés is. Ebben érződött az erős civil társadalmi környezetvédelmi mozgalmak és szervezetek (pl. Duna Kör) hatása is. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott ideiglenes Alkotmány 18. §-a nem csupán deklarálta, de garantálta is, az egészséges környezethez való jogot („A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”). A 70/D. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez”. A (2) bekezdés szerint „[e]zt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg”. Az Alkotmány §-ainak tartalmát az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezés útján bontotta ki és fejlesztette tovább.

- [80] 3. Egyik legnagyobb jelentőségű, gyakran idézett határozatában, a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) azt fejtette ki, hogy a „környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (ABH 1994, 134, 138.) Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteleességet jelenti. Ebben a tekintetben az „alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia” (ABH 1994, 134, 139.). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134, 140.). Kimondta továbbá azt is, hogy a környezethez való jog érvényesítése azt is megkívánja, hogy az „állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” (ABH 1994, 134, 141.).
- [81] Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-ából tehát – többek között – azt a következtetést vonta le, hogy „az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen” (ez az ún. „*non derogation*” elve), aminek határozatba foglalása nagy hazai és nemzetközi elismerést aratott. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellene, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” (ABH 1994, 134, 142.). Ezzel összefüggésben hangsúlyozta a tulajdon jelentős mértékű korlátozhatóságát, vizszautalva a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra.
- [82] Ebben a tulajdonhoz való jog tartalmát vizsgáló határozatában azt fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy az „alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más”. (ABH 1993, 373, 380.) Ez a határozat széleskörű felhatalmazást biztosított mind a magán- mind a köztulajdon tekintetében a korlátozásra, amivel a törvényhozás élt is. Az általános környezetvédelmi jogelvek (követelmények, tilalmak és korlátozások) köre bővült, a szabályozás a védett tárgyak (föld, víz, levegő, élővilág stb.) szerint differenciálódott. A környezetvédelmi jog fejlődését követte az állami (szakhatósági, felügyeleti, vagyonkezelői) intézményrendszer kiépítése, és működtetése is. A jogi és intézményes védelmi szint fejlődését előmozdították az Alkotmánybíróság határozatai is.
- [83] Az Alkotmánybíróság az előzőekben idézett, 1994-es határozatában deklarált egészséges környezethez való jogot későbbi gyakorlatában kiterjesztette az épített környezet védelmére is. A gázelosztó vezeték létesítésére vonatkozó előírásokat vizsgáló 27/1995. (V. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Kimondta, azt is, hogy a környezethez való jogból következik, hogy „az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető”. Utalt arra is, hogy „pusztán az építő vagy építtető gazdasági érdeke például nem elég indok ahhoz, hogy a hatóság eltérést engedélyezzen a biztonsági övezet jogszabályban rögzített terjedelmétől, továbbá a jogszabályban előírt tilalmak és korlátozások alól”. (ABH 1995, 129, 134.)
- [84] Ehhez hasonló megállapítást tartalmazott a 14/1998. (V. 8.) AB határozat, mely alkotmányos követelményként a rendelkező részében kimondta, hogy „a területrendezés körében egyfelől a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre”. Utalt az Alkotmánybíróság arra, hogy a területfejlesztési törvény „ágazati koncepciókkal összhangban történő” szövegrésze „nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben”. (ABH 1998, 126.) Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[e]lgyetlen fejlett ország sem képes arra, hogy differenciálás nélkül az ország egész területén garantálni tudja a környezet minimális terheltségét. Az emberi életkörülmények javítása, vagy akár csak szinten tartása elképzelhetetlen termelő beruházások, illetőleg az infrastruktúra fejlesztése nélkül, márpedig akár az útépítés, akár a vasútépítés vagy a települé-

sek fejlesztése óhatatlanul növeli az adott térségben a korábbi környezetterhelést.” A területfejlesztési törvény vizsgált rendelkezése – érvelt az Alkotmánybíróság – „magában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét. Az a megfogalmazás ugyanis, amely a környezet terhelésének kizárólag az ágazati koncepciókkal összhangban történő megállapítására utal, a jogalkalmazókban könnyen kelthet olyan látszatot, mintha az ágazati koncepciók feltétlen elsőbbséget élveznének a környezetvédelmi érdekekkel szemben.” (ABH 1998, 126, 130.)

- [85] Az Alkotmánybíróság a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában az egészséges környezethez való joggal összefüggésben akként fogalmazott, hogy az ugyan „nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleességet külön alkotmányos jogként nevesíti. Ugyanezek az alkotmányos állami köteleességek az Alkotmány 18. §-ának hiányában is levezethetők lennének az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből.” (ABH 1998, 333, 343.)
- [86] Ezek és az azonos, illetve hasonló tartalmú alkotmánybíróági határozatok megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.
- [87] 4. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján született környezet- és természetvédelmi tárgyú főbb határozatok bemutatását követően áttekintette az Alaptörvény környezet- és természetvédelmi tárgyú rendelkezéseit.
- [88] Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint „vállaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”
- [89] Az Alaptörvény Alapvetés című fejezetében található P) cikk (1) bekezdése értelmében „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Ugyanennek a cikknek a (2) bekezdése szerint „a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”
- [90] Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, a XXI. cikk (1) bekezdése pedig (átvéve az Alkotmány 18. §-át) azt, hogy „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők” {Indokolás [46]}. Mindezek alapján a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot {Indokolás [32]} figyelembe véve az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket.
- [91] Az idézett rendelkezések alapján látható, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata.
- [92] Az Alkotmánybíróság jelen ügy tartalmi vizsgálatánál szükségesnek tartotta az Alaptörvény fent említett három rendelkezését együtt, egymással összefüggésben értelmezni. A P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatív nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a „különösen” kitételt), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezett kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény „mindenki” – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.
- [93] 5. A köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványában foglaltaknak megfelelően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott törvény egyes rendelkezései [3–6. §, 8. § (2) és

(3) bekezdése és a 13. §-a] visszalépést eredményeznek-e a természetvédelem eddig elért – jogszabályok által biztosított – védelmi szintjéhez képest, avagy sem. Ennek eldöntéséhez azonban nem elegendő a támadott törvény elemzése (különös tekintettel arra, hogy a törvény több más törvényt módosító csomagként került az Országgyűlés elé), hanem az Alkotmánybíróságnak a megalapozott döntéshez át kellett tekintenie a szabályozási környezetet is. Ennek során figyelembe vette az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának 1) „A nemzeti parkok, mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára” címmel közzétett elvi állásfoglalását (2014. december 16.), valamint 2) az indítvánnyal kapcsolatban kifejtett álláspontjában foglaltakat.

- [94] A Törvény 13. §-a az Nfatv. 38. § (1) bekezdését akként módosítja, hogy a törvény hatálybalépését megelőzően a Nemzeti Földalapba tartozó földek tekintetében – kivéve a Nemzeti Földalap által 2010. szeptember 1-jét követően megkötött, vagyonkezelői jogviszony alapjául szolgáló szerződéseket – a törvény hatályba lépése napján fennálló és 2016. április 1-jéig meg nem szűnt vagyonkezelői jogviszony 2016. április 1-jén megszűnik. A törvény egyéb támadott rendelkezései a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet vagyonkezelését érintő, ezzel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazzák.
- [95] Az NPI természetvédelmi vagyonkezelői jogát tehát a Törvény a Nemzeti Földalapba kerülő földrészletek tekintetében 2016. április 1. napjától megszüntetné. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt vizsgálta meg, hogy ezen vagyonkezelői jognak a megszüntetése milyen változást eredményezne a földrészletek specifikus természetvédelmi vagyonkezelését illetően. Ehhez szükséges volt annak vizsgálata, hogy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet milyen feladat- és hatáskörökkel rendelkezik.
- [96] Az Nfatv. 1. § (3) bekezdése a Nemzeti Földalap rendeltetését határozza meg. Ez az a)–n) pontokból álló lista részletesen felsorolja a Földalap feladatait, prioritásait, melyek alapvetően és elsősorban földbirtok-politikai és a hasznosítási-gazdasági céloknak minősíthetők. Ezzel a tulajdonképpen egyfajta, alapvetően gazdasági típusú célkitűzéssel áll összhangban a törvénymódosítás általános indokolásában szereplő azon fordulat is, miszerint a kormányzati cél az, hogy az állami tulajdonú földterületek esetében „egységes hasznosítási elvek mentén” történjen meg az egységes tulajdonosi joggyakorlás, az állami földek egységes hasznosítása. A törvényjavaslat részletes indoklásában is kitér a jogalkotó erre a kérdésre és kiemeli, hogy az „egyes külön jogszabályok szerinti kizárólagos nemzeti park igazgatósági vagyonkezelés fenntartása nem indokolt, mivel a területek jelentős részének hasznosítása egységes elvek mentén, ugyanolyan feltételekkel, haszonbérleti jogviszony keretében történik”. Ezzel összhangban az Nfatv. 15. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészleteket a (3) bekezdésben foglalt földbirtok-politikai irányelvek szerint kell hasznosítani. A (3) bekezdésben felsorolt földbirtok-politika irányelvek lényegi eleme a termőföldek hasznosítása, ezen belül a földhasználók helyzetének stabilizálása, fejlődésük elősegítése, a családi gazdaságok kialakítása és megerősítése, a környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatása, a földpiac élénkítése és szabályozása, a minőségi földcserék lebonyolításának megalapozása, a termelési-termékstruktúra átalakításának ösztönzése és befolyásolása, a művelési-ág váltás támogatása, a birtoknagyság alkalmassá tétele az európai uniós támogatások lehívhatóságához, vagy a szociális földprogram és közfoglalkoztatási program támogatása.
- [97] A felsorolt gazdasági természetű földbirtok-politikai irányelvekből az a következtetés vonható le, hogy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet specifikusan természetvédelmi vagyonkezelői feladatokat nem végez, az ilyen jellegű természetvédelmi szempontok érvényesítésére a hatályos jogszabályok szerint nem köteles (a feladatainak deklaratív jogszabályi felsorolásában is csak egy helyen jelenik meg a környezetvédelem mint figyelembe veendő tényező, de ez nem önálló hatáskör, így nem is garanciális szabály). Emellett a Nemzeti Földalap rendeltetéséről szóló felsorolásban is szerepel a természet- és környezetvédelem [Nfatv. 1. § (3) bekezdés h) pont], azonban itt is csak mint a figyelembe veendő szempontok egyike jelenik meg.
- [98] A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági feladatok elvégzésére a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet alapján az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, a Nemzeti Környezetügyi Intézet és a Nemzeti Park Igazgatóságok kötelesek. E rendelet 24. §-a értelmében a Kormány a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervként a Nemzeti Park Igazgatóságokat (NPI) jelöli ki. A rendelet 37. §-a alapján az NPI állami alaptevékenységébe tartozik többek között a védett és fokozottan védett természeti értékek, védett és fokozottan védett természeti területek, a Natura 2000 területek és közösségi jelentőségű értékek, valamint a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó területek és értékek *természetvédelmi kezelésével* kapcsolatos feladatok, kivéve azokat, amelyeket más szerv vagy természetes személy köteles ellátni (természetvédelmi kezelés). Emellett az NPI ellátja a vagyonkezelői feladatokat a vagyonkezelésében

lévő állami tulajdonú vagyontárgyak tekintetében (*természetvédelmi vagyonkezelés*). A „természetvédelmi kezelés” és a „természetvédelmi vagyonkezelés” tehát nem teljesen azonos tartalmúak [lásd: Tvt. 36. §, a 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 43/A-43/D. §, továbbá a 12/2012. (VI. 8.) VM utasítás].

- [99] A Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.) rendelkezik arról, hogy a természetvédelmi célú vagyonkezelést a nemzeti park igazgatóságok látják el. E rendelet 43/A. § (1) bekezdése szerint a természetvédelmi célú vagyonkezelés elsődleges célja állami tulajdonban álló földrészleteken természetvédelmi közcélok megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek megóvása, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének fenntartható módon való növelése. A (2) bekezdés továbbá arról rendelkezik, hogy a természetvédelmi célú vagyonkezelés során a védett területen történő mező-, erdőgazdálkodási tevékenység (a továbbiakban: gazdálkodás) a természetvédelmi célokra tekintettel folytatható, előnyben kell részesíteni a hagyományos (tájjellegű), természetkímélő, természetközeli gazdálkodási módok alkalmazását, biztosítani kell az őshonos és régen honosult háziállatok állományának génrezervátumként való fenntartását, valamint az állatállományok útján (megfelelő létszám, faj- és fajtaösszetétel esetén) a védett terület természetvédelmi érdekeknek megfelelő területfenntartását, gondozását.
- [100] Az NPI feladatainak részletes, művelési ágra lebontott felsorolását pedig a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi célú vagyonkezelési tevékenységének egységes szakmai alapelvek szerinti ellátásáról szóló 12/2012. (VI. 8.) VM utasítás (a továbbiakban: VM utasítás) tartalmazza.
- [101] A Kormr. értelmében az igazgatóságok az általános vagyonkezeléstől eltérő speciális, természetvédelmi vagyonkezelést folytatnak. A természetvédelmi vagyonkezelő vagy saját maga, vagy haszonbérbeadás útján hasznosítja a területet, utóbbi esetben a Kormr. (lásd: 37. §, 43/C. § (3) bekezdés) és a VM utasítás (melléklet 2.2.4. pont) alapján többletkövetelményeket határoz meg a gazdálkodó számára, amelyek betartását a természetvédelmi őrszolgálaton keresztül ellenőrzi (Tvt. 59. §). Mindkét hasznosítási mód közös tulajdonsága a természetvédelmi szempontok prioritása, amelyek érvényesítéséhez a természetvédelmi vagyonkezelőnek erős jogosítványok állnak rendelkezésére. Ennek megfelelően az igazgatóságok számára közvetlen szankciós lehetőségként biztosított a haszonbérleti szerződések felmondása is (lásd VM utasítás 1. függelék: Szerződés minta Haszonbérleti szerződéshez).
- [102] A természeti kezeléshez képest a lényegi többletjogosítványt a vagyonkezelő eljárásában rejlő adaptabilitási potenciál adja. Ennek megfelelően az őrszolgálat révén a természetvédelmi prioritásokat a természetvédelmi szerv szükség esetén azonnal és közvetlenül képes érvényesíteni a védett természeti területen.
- [103] A természetvédelmi vagyonkezelés rugalmas és az adott időszak mindenkori viszonyait figyelembe vevő fellépési lehetőséghez képest a természetvédelmi kezelés gyengébb jogosítványokat feltételez. A természetvédelmi kezelő eseti korlátozásokat a hatóságoknál kezdeményezhet. Ez eshetőleges és időigényes beavatkozási lehetőséget jelent, ráadásul magában hordozza az elkészttség kockázatát is. A természetvédelmi kezelő csak a miniszteri, illetve önkormányzati rendeletben kihirdetett ún. természetvédelmi kezelési tervekben meghatározott kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat tudja érvényesíteni a kezelése alatt álló területen. Ezeket a kezelési terveket legalább 10 évente kell felülvizsgálni, így általában eleve kizárható, hogy azok specifikus, az adott év, évszak adott természeti viszonyaira vonatkozó előírásokat tartalmazzanak, módosításokat közvetlenül érvényesítsenek.
- [104] Ennek megfelelően megállapítható, hogy a természetvédelmi vagyonkezelő közvetlen és azonnali fellépési lehetőségéhez képest, a természetvédelmi kezelő közvetett jellegű, csak reaktív módon, utólagosan érvényesíthető jogosítványokkal rendelkezik a természetvédelmi szempontok érvényesítése érdekében.
- [105] A köztársasági elnök által támadott törvény-módosításból és annak jogszabályi környezetéből az a következtetés vonható le, hogy természetvédelmi célú vagyonkezelést a Nemzeti Földalapba kerülő védett természeti területek esetében – a jelenleg hatályos jogszabályok alapján – a Nemzeti Vagyonkezelő Szervezet mint az állami tulajdonosi minőség megtestesítője, nem végez. A támadott jogszabályi rendelkezések *expressis verbis* csak arról rendelkeznek, hogy a még fennálló, 2010. szeptember 1-jét megelőzően megkötött szerződések alapján fennálló természetvédelmi célú vagyonkezelői jog megszűnik. Arról azonban, hogy a nemzeti park igazgatóságok ezen megszűnő feladatkörét a továbbiakban az állam részéről annak melyik szerve látja el vagy ellátja-e egyáltalán az állam valamely szerve, a Törvény nem rendelkezik. Az állami tulajdonú és a Nemzeti Földalapba kerülő földterületek esetében a vagyonkezelés a Földalapot illeti meg, ez azonban – ahogy az fent bemutatásra került – nem (vagy nem specifikusan) természetvédelmi jellegű vagyonkezelés. A köztársasági elnök által támadott jogszabály egyetlen helyen tesz említést arról, hogy a természetvédelmi célú vagyonkezelés e földek tekin-

tetében is megvalósulhat: a Törvény 13. §-a az Nfatv. 38. § (2) bekezdésének a módosítása körében akként rendelkezik, hogy „amennyiben a megszűnt vagyonkezelői joggal érintett föld használata a 20. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szerv vagy gazdálkodó szervezet alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül szolgálja, és a szerv vagy gazdálkodó szervezet írásos vagyonkezelésbe-vételi kérelmet nyújt be, úgy az NFA a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozó vagyonkezelési szerződést megkötí”. E rendelkezés azonban éppen a fordítottja a korábban hatályos szisztémának. A korábban a törvény erejénél fogva a nemzeti park igazgatóságokhoz telepített természetvédelmi vagyonkezelői jog ezután csak „akkor éled fel újra”, ha az NPI úgy dönt, hogy bizonyos területek esetében szükségesnek látja az ilyen típusú természetvédelmi felügyelet és ellenőrzés „helyreállítását”. Viszont sem a Törvény, sem pedig a törvényjavaslat indokolása nem ad további támpontot ahhoz, hogy melyek tekintendők az alapfeladatok ellátását „közvetlenül szolgáló” területeknek. Hiányoznak azok a jogi garanciák is, amelyek kizárják a haszonbérbe adható védett természeti területek elvonhatóságát pusztán arra való hivatkozással, hogy azok nem szolgálják közvetlenül az alapfeladatokat. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Törvény hatályba lépése magában hordozza annak a kockázatát, hogy bizonyos területeket az igazgatóság nem kérhet, illetőleg nem kap vissza természetvédelmi vagyonkezelésébe, így azok tekintetében a továbbiakban már csak természetvédelmi kezelés keretében érvényesítheti a természetvédelmi szempontokat, ami a fenti levezetés értelmében visszalépést jelent az elért védelmi szinttől.

- [106] A korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybíróági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.
- [107] A köztársasági elnök álláspontja szerint azáltal, hogy az NPI-k helyett meghatározott esetekben a Nemzeti Földalap kap vagyonkezelési feladatkört, csökken a már biztosított védeltségi szint, ugyanis az NPI-knél fellelhető speciális szakértelem és infrastruktúra a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetenél hiányzik. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet mint közigazgatási szerv hatáskörének bővülnie kellett volna e feladatkör meghatározásával, hiszen társadalmi rendeltetését, intézményi felelősségét minden közigazgatási szerv hatásköreivel (mint a célhoz biztosított eszközrendszerrel) tudja elérni. Ennek ellenére a támadott Törvény a Nemzeti Földalap hatáskörének bővüléséről egyáltalán nem rendelkezik, emiatt pedig jelen formájában a Nemzeti Földalap alkalmassága a természetvédelmi szempontoknak a természetvédelmi vagyonkezeléssel azonos szintű garantálására alapvetően megkérdőjelezhető, különös tekintettel arra, hogy a Nemzeti Földalap a természetvédelmi vagyonkezelési feladatok ellátásához a jelenlegi szabályozási környezetben nem rendelkezik sem megfelelő szakértelemmel, sem eszköz- és szakemberállománnyal.
- [108] A természetvédelmi vagyonkezelési tevékenység során a környezetvédelem szakmai szempontjai az eddigi vagyonkezelői pozícióban érvényesíthetők voltak, jelenleg azonban a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetben belül – hatáskör hiányában – nem érvényesíthetők. A természetvédelmi kezelés és a vagyonkezelés együttes, ugyanazon szerv általi ellátásának kötelezettsége nem vezethető le az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, ám a szervezetrendszeri, intézményi garanciák biztosításának kötelezettsége igen. E tekintetben tehát azt kell vizsgálni, hogy az egységes természetvédelmi kezelés és vagyonkezeléshez képest az új szabályozás garanciális elemekkel ellensúlyozza-e a szervezeti változásokkal járó visszalépést.
- [109] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. Az intézményvédelmi kötelezettség nem jelenti azt, hogy az állam a Nemzeti Földalapba tartozó területek fölötti vagyonkezelésre jogosultságra vonatkozó eltérő szabályt ne alkothasson, ám azt csak kellő garanciákkal teheti meg. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védeltségi szintjének mint eredménynek a fenntartása. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Az Abh. kimondta, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.” Továbbá „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye

lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” (ABH 1994, 134, 140–141).

[110] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Jelen esetben az a tény, hogy a természetvédelmi vagyongazdálkodást, amelynek elsődleges célja a természetvédelmi célok megvalósítása, a természeti vagyoni állagának megőrzése és fenntartható módon való növelése [262/2010. (XI. 17.) Korm. r. 43/A. § (1) bekezdés] mostantól egy olyan szerv végzi, amelynek alapvetően birtokpolitikai rendeltetése van, felveti a védelmi szint csökkenésének valós kockázatát. A birtokpolitikai célokat követő Nemzeti Földalap tevékenységét elsősorban a nyereségorientáltság szempontjai determinálják, miközben a természetvédelmi vagyongazdálkodásnak a bevétel realizálása nem elsődleges célja. A természetvédelmi és a gazdasági megfontolások szükségképpen egymással versengő szempontok, hiszen a természetvédelem megvalósítása az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevésbé várható el. A természetvédelmi szempontok nem megfelelő érvényesítése, esetlegesen másodlagossá válása pedig olyan hosszútávon jelentkező negatív externáliákat, társadalmi költségeket, illetve károkat okozhat, amelyek ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, a biológiai sokféleségnek, különösen a honos növény- és állatfajoknak a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kötelezettségével, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való joggal. Amennyiben a jogalkotó mégis úgy dönt, hogy egy gazdasági szemléletű szervre természetvédelmi feladatokat telepít, úgy csak speciális anyagi és eljárási garanciák révén biztosítható, hogy a természetvédelmi célok ne rendelődjének alá az elsősorban profitorientált gazdasági tevékenységnek. Tekintettel arra, hogy ezek a garanciák a jelenlegi szabályozásból hiányoznak, megállapítható annak a kockázata, hogy a hatékony gazdálkodás szempontja elsődlegessé válik a természetvédelmi szempontok rovására. A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvényben nem gondoskodott azokról az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető garanciákról, melyekkel biztosítható lenne, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje a törvénymódosítás következtében ne csökkenjen. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.

[111] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Tv. 13. §-ának az Nfatv. 38. § (1)–(2) és (4) bekezdésére vonatkozó része, és azzal szoros tartalmi összefüggésben a 3–6. §-ai, valamint a 8. § (2) és (3) bekezdése sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján – a jelen határozat indokolásának III.3. pontjában (Indokolás [24] és köv.) foglaltakon túl – ebből az okból sem hirdethető ki.

VI.

[112] Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a jogalkotó a Törvény hatályba lépése előtt megkötött haszonbérleti szerződések módosításával, a vagyongazdálkodási jogviszonyok megszüntetésével, valamint az előhaszonbérleti jogok megszüntetésével alaptörvény-ellenes helyzetet idézett-e elő.

[113] 1. A Törvény 13. §-a az Nfatv.-t 37. és 38. §-sal egészíti ki. A 37. § lényeges tartalma szerint a Törvény hatálybalépése előtt megkötött és annak hatálybalépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó

haszonbérleti szerződésnek „hatályát veszti az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérelő javára előhaszonbérleti jogot alapít”.

- [114] Az Nfatv. tervezett 38. § (3) bekezdése a haszonbérleti szerződések felmondására új felmondási okot vezet be, ennek értelmében meghatározott haszonbérleti szerződéseket lehet legkésőbb 2016. december 31-ig, de legálább az adott gazdasági év vége előtt 60 nappal 60 napos felmondási idővel a gazdasági év végére felmondani.
- [115] A két rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangja eltérő szempontok szerint ítéltető meg.
- [116] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként annak a szabálynak az alaptörvény-ellenességét vizsgálta, amely új, törvényi felmondási lehetőséget vezet be már megkötött haszonbérleti szerződéseket illetően [Nfatv. tervezett 38. § (3) bekezdése].
- [117] Az Alkotmánybíróság 3298/2014. (XI. 11.) AB határozata a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 2013. december 16. napján hatályos 18/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességét vizsgálta bírói kezdeményezésre. A bírói kezdeményezés idézte a Tftv. 2013. december 16. napján hatályos 18/A. § (2) bekezdését, amely szerint: „»A haszonbérbe adó személyében bekövetkező változás esetén – ide nem értve a törvényes öröklés esetét – a haszonbérbe adó jogutódja a haszonbérletet 60 napos felmondással a gazdasági év végére megszüntetheti, ha a felmondással egyidejűleg kötelezettséget vállal arra, hogy a tulajdonába került termőföldet öt éven belül nem idegeníti el, és azt saját maga használja. A szerződés megszűnésekor – eltérő megállapodás hiányában – a haszonbérbe adó jogutódja és a haszonbérelő köteles egymással elszámolni.«” (Indokolás [4]) Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és az M) cikk (1) bekezdésére hivatkozva az indítványozó kifejtette, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelményével és a szerződési szabadsággal ellentétes a Tftv. támadott rendelkezése, mert az a felek által szabadon megkötött szerződés megváltoztatásaként olyan, a szerződés megkötésekor előre nem látható bontó feltételt hozott létre, amely sérti a szerződő felek szabadságát és az érvényesen megkötött szerződésbe vetett bizalmat.
- [118] Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést elutasította. Megállapította, hogy a jogbiztonság a jog viszonylagos stabilitását jelenti, amely azonban nem abszolút. Szükségessé válhat a termőföldeken történő gazdálkodás, a birtokpolitikai célkitűzések jogszabályi környezetének bizonyos időnkénti felülvizsgálata, a szerződéses konstrukciók egyes elemeinek módosítása. Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált szabályról nem volt megállapítható, hogy a kihirdetését megelőző időpontra állapított volna meg kötelezettséget, sem az, hogy alkalmazására a fennálló jogviszonyokban ne állt volna rendelkezésre elég idő. Az indokolásban szerepel az is, hogy „a Tftv. támadott szabályát vizsgálva az állapítható meg, hogy az nem a haszonbérleti szerződések tartalmának kivételes, a körülmények lényeges megváltozása miatti megváltoztatására irányult, és nem volt célja a szerződési terhek újraosztása. A törvényhozó e rendelkezéssel a még nem teljesült szerződések esetében vezetett be egy – a haszonbérbe adó személyében bekövetkező változás esetén a jogutódot illető – felmondási lehetőséget, amely többszörösen is feltételekhez kötött. A haszonbérbe adó jogutódjának felelőssége e törvény által előírt feltételek teljesíthetőségének mérlegelése, és ennek alapján – határidőn belül – felmondási jog gyakorlásáról vagy nem gyakorlásáról való döntés meghozatala.” (Indokolás [21]–[24], [30]).
- [119] A jelen esetben is megállapítható, hogy az Nfatv. új 38. § (3) bekezdése sem szövegszerűen, sem tartalmilag nem módosít létrejött szerződéseket. Az Nfatv. új 38. § (3) bekezdése a termőföldeken történő gazdálkodás jogszabályi környezetének a felülvizsgálatát jelenti, figyelemmel a megszűnő vagyonkezelői jogra. Tekintettel az indítvány érvelésére, amely szerződések módosításának alkotmányossági feltételeivel kapcsolatban kifogásolja a mondott szabályt, az Alkotmánybíróságnak – eltérő jogi álláspontja folytán – nem kellett tovább vizsgálnia az Nfatv.-t a 38. § (3) bekezdése alkotmányosságát illetően.
- [120] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Törvény 13. §-ának az Nfatv.-t a 38. § (3) bekezdésével kiegészítő szabálya nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, tehát nem alaptörvény-ellenes.
- [121] 3. A Törvény 13. §-ának az Nfatv.-t a 37. §-sal való kiegészítése kimondja, hogy már megkötött és fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződésnek az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérelő javára előhaszonbérleti jogot alapít, hatályát veszti.
- [122] Ez a rendelkezés a fennálló szerződések egyik elemének a törvényi megváltoztatásáról szól. Vizsgálni kell ezért, hogy a mondott kikötés mennyiben tükrözi a felek szerződéskötési szabadságát és mennyiben a birtokpolitikára vonatkozó jogalkotás változásának a következménye.

- [123] 3.1. Az Alkotmánybíróság szerint a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikke alapján védelmet élvez {3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság – olyan ügyben, amelyben nemzetközi válság következtében Magyarországon előállt jelentős, kivételes és súlyos helyzetre reagáló jogszabály volt a vizsgálat tárgya – kifejtette azt is, hogy az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát kivételesen – a „*clausula rebus sic stantibus*” elve alapján – változtathatja meg, de csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [33], [36]}.
- [124] Az indítványban hivatkozott 8/2014. (III. 20.) AB határozat indokolása – amely egyebek között az Alaptörvény II. cikkét, a B) cikk (1) bekezdését és az M) cikk (2) bekezdését értelmezte abból a szempontból, hogy jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát hogyan változtathatja meg – abból indult ki, hogy a jogalkotó – akárcsak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállt valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse (Indokolás [90]). A határozat indokolása azt is tartalmazza, hogy a szerződésekbe való állami beavatkozás megítélésénél a jogbiztonság követelményei, a szerződéses szabadság, a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom akkor érvényesülnek, ha az egyedi szerződések bírói úton való módosítása feltételeitől a szerződések tömegének módosításakor a jogalkotó sem térhet el. A magánjogi tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. A bírói szerződésmódosítás a magánfelek eltérő érdekeinek új egyensúlyba hozására alkalmas eszköz az eset összes körülményeinek mérlegelésével. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett (Indokolás [91]).
- [125] 3.2. A fenn ismertetett alkotmánybírósági gyakorlat a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatban (ABH 1991, 146.) foglalt alkotmány-értelmezésből eredeztethető (ez az értelmezés a jogállami klauzulára és a szerződési szabadságra vonatkozott). A határozattal elbírált ügyben az érvelés a lakáscélú kölcsönökkel összefüggő, a szerződésekbe jelentős mértékben beavatkozó törvényalkotásról szólt, az érvelés ehhez (a viszonylag nagy mértékű állami beavatkozáshoz) tapadt. A határozat szerint hosszú lejáratú, kedvezményes kamatozású lakáscélú hitelszerződésekkel illetően a lejátszódó társadalmi változások, a rendszerváltás rendkívüli kockázatot jelentett, a rendszerváltással a költségvetési kiadásokból 16,3%-ot elfoglaló lakáscélú kiadások az állami költségvetés számára tarthatatlanná, elviselhetetlenné váltak, a pénzintézeteknek megtérítendő kamatkülönbözet jelentős mértékben megnőtt (1–3,5%-ról 28–32%-ra).
- [126] A 8/2014. (III. 20.) AB határozat a fenti elvek mentén a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseinek elnehezedésével összefüggésben, különösen az úgynevezett „devizahitelekkel” kapcsolatban az árfolyamkockázat, árfolyamrés, egyoldalú szerződésmódosítás következményeinek jogalkotó általi kezelése kereteit határozta meg.
- [127] Mindkét alkotmánybírósági határozat a szerződések olyan jogszabályi módosítására (vagy ennek lehetőségére) vonatkozik, amely válság következtében Magyarországon előállt kivételes és súlyos helyzetben jelentősen átrendezi a felek jogosítványait, a szerződés fő szolgáltatásait. Az ilyen módosítás érinti közvetlenül a szerződési szabadságot, a felek autonómiáját.
- [128] A jelen esetben a Törvény a most vizsgált részében nem valamely válsághelyzetre adott jogalkotói válaszként született, hanem haszonbérleti szerződés egyik kikötése (a haszonbérlet javára előhaszonbérleti jog „alapítása”) hatályvesztéséről szól. Ezért a Törvény vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányjogi megítélésére az indítványban hivatkozott alkotmánybírósági határozatban kifejtett elvek a szerződési szabadság védelmét illetően nem alkalmazhatók közvetlenül. Az előhaszonbérleti jog a haszonbérleti szerződésnek nem alapvető eleme. (Az új Ptk. tulajdonostársnak, harmadik személlyel szemben biztosít törvényen alapuló ilyen jogot, 5:81. §.) Az előhaszonbérleti jog nem tekinthető ellenszolgáltatásnak, hanem általában a szerződés egyik lehetséges, járulékos eleme. A haszonbérleti szerződéseknek fő szabály szerint nem szükségszerű, fogalmi eleme az előhaszonbérleti jog. A haszonbérbe vevőt tipikusan nem a szerződésnek ez az eleme befolyásolja meghatározó módon sem a szerződés létrejöttében, sem annak fenntartásában. Jogi helyzetére az előhaszonbérleti jog kikötése, léte vagy éppen megszűnése nincs alapvető hatással; az előhaszonbérleti jog gyakorlása a további bérbeadásról szóló

döntéstől (a haszonbérbe adó döntésétől), továbbá egy harmadik személy (új haszonbérelő) ajánlatának elfogadásától, mint feltételektől függ.

- [129] 3.3. Az előző Ptk. a haszonbérletre vonatkozó előírásai körében az előhaszonbérletről nem rendelkezett, a mezőgazdasági haszonbérletre tartalmazott előírásokat, a 461. § (2) bekezdése pedig felhatalmazást állapított meg, amely szerint a mezőgazdasági haszonbérlet szabályait jogszabály e törvénytől eltérően is megállapíthatja. A termőföldek haszonbérletére a Tftv. tartalmazott további részletes szabályozást (12–25. §). A Tftv. az előhaszonbérlet fogalmáról nem rendelkezett, a 21. §-a (ha törvény másként nem rendelkezik) a volt haszonbérelő részére állapított meg előhaszonbérleti jogot. Ez az előhaszonbérleti jog törvény kötelező előírásán alapult. Az előhaszonbérleti jog egyaránt vonatkozott az állami, önkormányzati és magántulajdonú termőföldekre és valamennyi volt haszonbérelőre. A Tftv. 2002. február 22-től az előhaszonbérleti jogot illetően a jogosulti kört megváltoztatta, első helyre a családi gazdálkodó került, a volt haszonbérelő a hatodikra; 2002. szeptember 2-től a volt haszonbérlőt első helyen illette meg ez a jog. 2013. december 15-től a Tftv.-nek ez a szabálya hatályát veszítette 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.) 126. § (1) bekezdés i) pontja alapján. Az előhaszonbérleti jogról jelenleg a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 45–46. §-a szól. A változás lényege, hogy előhaszonbérleti jog nem minden volt haszonbérlőt illette meg, hanem csak a szoros helyi kötődéssel rendelkezőt. 2013. december 15-től az Nfatv. 18. § (1a) bekezdése kimondja, hogy föld vagy tanya haszonbérbe adása során a jogszabály alapján fennálló előhaszonbérleti jog nem gyakorolható.
- [130] 3.4. A Törvény 13. §-ának az Nfatv.-t a 37. §-sal kiegészítő az a szabálya, amely az előhaszonbérleti jog megszűnéséről szól, olyan szerződési kikötésre vonatkozik, amely 2013. december 15. előtt valójában a Tftv. mint jogszabály kötelező előírásának a szerződésben való rögzítését jelentette, és nem a felek megállapodása révén került a haszonbérleti szerződésbe. A törvényben szereplő, határozatlan időre szóló előhaszonbérleti jogosultság alkotmányjogi szempontból más megítélés alá esik, mint a felek szabad akaratán alapuló.
- [131] Ha valamely szerződés egyes tartalmi elemeit jogszabály írja elő, a feleknek a jogszabály változásával mind a szerződés létrejöttkor, mind fennállása alatt általában számolniuk kell. A jelen ügyben szóban forgó kikötés „alapítása” tekintetében a szerződéses szabadság elve nem érvényesült, így a módosítás sem a tulajdonképpeni szerződésekre, hanem a jogszabály tartalmára vonatkozik.
- [132] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Törvény 13. §-ának az Nfatv.-t a 37. §-sal kiegészítő szabálya nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, tehát nem alaptörvény-ellenes.
- [133] 4. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2015. június 1.

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

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

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

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

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

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

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

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

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

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

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [134] Egyetértek a határozattal. Szükségesnek tartom ugyanakkor a rendelkező rész 2. pontjához tartozó, illetve azzal összefüggésben lévő indokolási részekhez az alábbi – kiegészítő jellegű, valamint fenntartást kifejező – észrevételeimet megtenni.
- [135] 1. A határozat indokolásának IV. részében (Indokolás [65]) „formailag vagylagos kérelemnek” nevezett előzetes normakontroll indítványban az indítványozó álláspontom szerint sorrendet állított fel kérelmei között, tartalmi elbírálást csak arra az esetre igényelve, ha a közjogi érvénytelenség nem kerülne megállapításra.
- [136] A határozat 1. pontjában az indítvány által megtámadott törvény 1. §-ának alaptörvény-ellenességét a köztársasági elnök által az elsődleges kérelmében igényelt jogcímen megállapította. Ennek önmagában az a jogkövetkezménye, hogy a törvény nem hirdethető ki.
- [137] Az előzőekben említett jogkövetkezmény lehetővé tette volna, hogy az indítványnak védettségi szintre vonatkozó kifogásai vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzze.
- [138] Mindazonáltal a tartalmi vizsgálatot az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos kötelezettségéből kiindulva – kimerítően elvégezte. Ugyanakkor rá kell mutatni arra, hogy az előzetes normakontroll tekintetében rendelkezésre álló szűk határidőre figyelemmel a tartalmi vizsgálat eredménye csak korlátozott, adott esetben vitatható, illetőleg feltételes lehet.
- [139] 2. A határozat rendelkező részének 2. pontjában felsorolt valamennyi törvényi rendelkezés az állami tulajdonú földterületek feletti tulajdonosi joggyakorlás egységes elvek mentén történő megvalósítását szolgálja, azt a védett területekre is kiterjeszti. Álláspontom szerint a szóban forgó rendelkezések, de különösen az 5–6. §, a 8. § (2)–(3) bekezdése, valamint a 13. §-ának az Nfatv. 38. § (1)–(2) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenessége feltételes jellegű.
- [140] Nem vitatom a határozat indokolásának V. részében szereplő azon lényegi megállapítást, amely szerint a támadott törvény nem gondoskodott a természetvédelmi intézményrendszerben történt változásnak a természetvédelmi szint megőrzéséhez szükséges speciális anyagi és garanciális elemeiről, ezáltal a jogszabályi védelmi szint csökkenésének kockázatát, a kevésbé hatékony védelem lehetőségét idézi elő (Indokolás [109]). Hangsúlyozni kívánom azonban, hogy az ily módon előállt helyzet önmagában még nem eredményezi a természetvédelem már elért szintjének csökkentését, mivel annak fenntartását a természetvédelemre vonatkozó részletes jogszabályi követelmények (a Tvt., valamint a Kormr.) változatlanul alkalmasak biztosítani. Ezen túlmenően annak sincs akadálya, hogy szükség esetén a törvényalkotó, vagy felhatalmazása alapján a Kormány a jelen ügy tárgyát képező törvény újbóli – az Alkotmánybíróság határozatát figyelembe vevő – megalkotása nyomán a védelmi szint biztosítása érdekében megfelelő kiegészítő intézkedéseket hozzon. Következésképpen elkerülhetőnek ítélem azt, hogy a jelenleg feltételesnek, potenciálisnak tekinthető alaptörvény-ellenesség ténylegesen megvalósuljon (manifesztálódjon).

Budapest, 2015. június 1.

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [141] A határozat rendelkező részével és alapvetően az indokolásával is egyetértek, azonban ez utóbbinak az Alaptörvény P) cikkét értelmező részét az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.
- [142] I. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével kapcsolatban
- [143] 1. Kérdésként merül fel, hogy környezetünk megóvása érdekében és a jövő nemzedékek iránti felelősségtől vezérelve megelégedhetünk-e a lassan negyed évszázaddal ezelőtti premisszákkal. A gyakorlati környezetvédelem fejlődési állomásait párhuzamba állítva, szigorítanunk kell-e a védelmi szintre vonatkozó korábbi értelmezésen az Alaptörvény új rendelkezéseit és szellemiségét követve.

- [144] A határozat foglalkozik ugyan az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való jog kapcsán az Alkotmány és az Alaptörvény közötti tartalmi és koncepcionális különbségekkel, azonban nem emeli ki ezeket markánsan. Ezekre a szignifikáns, de a határozatban kellő súllyal meg nem jelenő változásokra szeretnék röviden kitérni az alábbiakban.
- [145] 1.1. Álláspontom szerint ugyanis jelentős koncepcionális váltás következett be a környezetvédelem, az egészséghez és az egészséges környezethez való jog alkotmányos szabályozásában az Alaptörvény hatályba lépésével.
- [146] Egyrészt már a Nemzeti Hitvallás hetedik fordulata jelzi, hogy Magyarország a fenntartható fejlődés keretei között elkötelezett a Kárpát-medence természeti és épített környezetének megóvása iránt, tekintettel úgy a jelenkor embe-rére, mint a jövő nemzedékekre is. Magyarország tehát kiáll a fenntartható fejlődés mellett, biztosítandó a jövő nemzedékek számára is az egészséges környezetet, ugyanakkor, mivel a környezeti problémák függetlenek az államhatároktól a természet és környezet védelmét globális kérdésként kezeli. Másrészt megváltozott az egészséges környezethez való jogért való felelősség alanyi köre is. Az Alkotmány ugyanis az egészséges környezethez való jogra lényegében mint az állam intézményvédelmi kötelezettségének esszenciájaként tekintett.
- [147] Ezt az elvet az Abh. a következők szerint fogalmazza meg: „a környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó”. (ABH 1994, 134, 138.)
- [148] Ehhez képest azonban az Alaptörvény az állam mellett már mindenki számára előírja a környezet védelmét, így az minden természetes és jogi személy kötelessége is.
- [149] A felelősség körében mindenképp meg kell még említeni, hogy alaptörvényi szintre emelkedett a szennyező fizet elve is, hiszen az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt helyreállítani, vagy a helyreállítás költségeit viselni.
- [150] 1.2. A koncepcionális váltáson túl e körben az Alaptörvény nóvumként – meghaladva az Alkotmány elvi deklarációit – konkrét szabályokat fogalmaz meg.
- [151] Az egyes, kiemelten fontos környezeti elemek, értékek védelmét az alkotmányozó *expressis verbis* belefoglalta az Alaptörvénybe. Így a jogalkotás során további elemekkel (pl. levegő) bővíthető felsorolás szerint e körbe tartozik a termőföld, az erdők, a vízkészlet, a biodiverzitás megőrzése. Ezzel parallel módon az Alaptörvény XXI. cikke is – túllépve az Alkotmány szövegén – a GMO mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerhez és ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, és a környezet védelmével biztosítja az egészséghez való jogot.
- [152] Az Alaptörvény három részelemre bontja a környezetvédelmi feladatokat, úgymint védelem, fenntartás, megőrzés. A fenti triász a környezetvédelmet a konkrét védelmen túl tehát kibővíti egyrészt a fenntartással, amely értelmezhető pusztán a korábbi védelmi szint fenntartásaként, de felfogható a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés összehangolásaként is, másrészt a megőrzés fordulattal összeköt minket a jövőnkkel, felelősségvállalást jelent a még meg sem született embertársaink felé.
- [153] 2. A fentiekben foglaltak nem vitatottan megjelennek a határozat indokolásában, de csak vázlatos formában, így azonban a határozat e tekintetben adós marad a saját maga által vállalt feladat következetes megoldásával, azaz az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezésével, tartalmi kifejtésével. Véleményem szerint a köztársasági elnök indítványa alkalmas lett volna arra, hogy megmutassuk: az Alaptörvény nem pusztán megismétli az Alkotmány – alkotmánybírósági gyakorlattal feldúsított – szövegét, hanem érdemben is meghaladja azt. A határozat indokolása tehát részben megválaszolatlanul hagyta azt a kérdést, hogy az elmúlt 20 évben történt-e fejlődés – és, ha igen, milyen irányban – az alkotmányos környezetvédelem terén a méltán fontos és joggal idézett Abh. elfogadása óta.
- [154] II. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével kapcsolatban
- [155] A P) cikk (2) bekezdése szerint a természeti erőforrások közül a termőföld és az erdő tulajdonjogának megszerzésének, hasznosításának – az alkotmányos környezetvédelmi célok eléréséhez szükséges – korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.
- [156] 1. A határozat a sarkalatos törvényeket azonosítja a minősített többséggel elfogadott törvények körével és pusztán e formai elemre tekintettel felhasználhatónak tekinti az Alkotmányon alapuló, a minősített többség problémájával összefüggő alkotmánybírósági határozatokat. Álláspontom szerint azonban – nem vitatva a fenti meg-

állapításban rejlő hasznos párhuzamok meglétét – a sarkalatosság kérdése több pusztán formai kérdésnél, az nem értelmezhető csupán minősített többséget megkívánó eljárási szabályként.

- [157] 2. A Nemzeti hitvallás kinyilvánítja, hogy a magyar nemzet tagjai tiszteletben tartják a történeti alkotmány vívmányait, miközben nem ismerik el a történeti alkotmány idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Korábbi közjogunk alapján a történeti alkotmány olyan sok évszázados – egyes vélemények szerint ezeréves – múlta visszatekintő konstrukció, amelyet különféle sarkalatos-, illetve alaptörvények, „alkotmányjogi megnyilatkozások”, valamint az „alkotmányi szokásjog” alakítottak.
- [158] Az Alaptörvény tehát, amikor normatív módon újra beemeli közjogunkba a sarkalatos törvény fogalmát, teszi ezt a modern jogállam elvárásaihoz igazítva, azaz a sarkalatos törvények a jogállam alappilléreinek is tekinthetők, lévén, hogy a politikai erők konszenzusa irányába kívánják terelni a törvényhozó hatalom letéteményeseit.
- [159] 3. Lényeges leszögezni, hogy az Alaptörvény nem előzmények nélkül, hanem a magyar jogtörténeti hagyományból merítve rendelkezik a sarkalatos törvények megalkotásáról. A sarkalatos törvények a történeti alkotmány évezredes időszakának kiemelt fontosságú jogszabályait jelentették.
- [160] Werbőczy az Aranybullából és az 1351-es törvényekből vett át a nemesség privilegizált státuszának alapját képező sarkalatos jogokat, de a „sarkalatos” szóhasználatot csak később illették a törvények egy bizonyos, kiemelt csoportját.
- [161] Az 1741:VIII. törvénycikk megszövegezésével, a közjogi felépítmény szerves alkotórészeként vált a „sarkalatos” (azaz „az ország karainak és rendjeinek sarkalatos jogaira” vonatkozó) törvények fogalma. E jelzővel fejezte ki ugyanis az adott törvények jelentőségét a jogalkotó. Ekkor szolt a törvény először tudatosan – még latinul – a *jura cardinali*áról, illetve a *leges cardinales*-ről, s e század honosította meg az ún. alaptörvények (*leges fundamentales*), fogalmát is, mintegy a sarkalatos jogok biztosítékainak tekintve azokat. A sarkalatosság mindenestre ekkor sem ezen törvényeknek a jogforrási hierarchiában betöltött kivételezett szerepére (ilyen *status* ugyanis nem tapadt e törvényekhez), hanem a tartalmuk fontosságára utalt.
- [162] A vármegyei szóhasználatot (elsőként Bihar vármegye – 1786) követően, országos jelentőséggel, az 1791:X. törvénycikkben megjelenő „*Constitutio*” kifejezés nyomán Széchenyi István alkotta meg az „Alkotmány” elnevezést, amely így honosodott meg a magyar jogi- és köznyelvben. Széchenyi: „Magyarország sarkalatos törvényei s államjogi fejlődése” című *postumus* művében olvasható összefoglalás szerint, a kor jogászai feltétlenül a sarkalatos törvények körébe tartozónak tekintették az összerződést, az Aranybullát, a koronázási esküt, a királyi hitlevelet, a bécsi és a linzi békét, a *Pragmatica Sanctiót*, az 1791. évi közjogi törvényeket, a vallásszabadságról, valamint a nyelvről szóló törvényeket. Ide sorolhatjuk továbbá a későbbi jogalkotásból pl. a kiegyezési törvényeket is.
- [163] Magyarországnak 1949-ig nem volt modern értelemben vett írott (ún. kartális) alkotmánya. Az 1949-ben elfogadott 1949. évi XX. törvény is csak nevében, de nem tartalmában volt alkotmány. Létrejöttét és regnálását oktrojált volta és részben ebből fakadó érvénytelensége kísérte, és nem hogy nem építkezett a történeti alkotmány vívmányaira, de éppenséggel eltörölni kívánta a(z alkotmányos) múltat (is).
- [164] 4. Az Alaptörvény által felélesztett és újrászabott sarkalatos jogalkotási folyamat alapjaiban érintette jogrendszerünket. Ez is arra mutat, hogy az Alaptörvény – a történelmi hagyományokat követve, – a sarkalatos törvényekkel és a történeti alkotmány vívmányaival (egyben, mint értelmezési elvvel is) együtt képezi az alkotmányos rendünk alapját. Ez a *differentia specifica* a minősített szavazati többséggel elfogadható, például az Alkotmány által is ismert ún. kétharmados törvények, vagy akár az 1989-es alkotmányrevízió során bevezetett alkotmányerejű törvényekhez képest. Éppen ezért az Alkotmánybíróság rendkívül fontos feladata, hogy különös gonddal őrizze a maguk teljességében vagy egyes rendelkezéseik tekintetében sarkalatosnak minősülő törvényeket és egyes sarkalatos törvényi rendelkezéseket. Ennek érdekében az Alkotmánybíróságnak a határozataiban – mint a jelen határozatban is – egyértelműen kifejezésre kell juttatnia a sarkalatosságot figyelembe nem vevő (törvény)módosítás/hatályon kívül helyezés esetén a közjogi érvénytelenséget eredményező alaptörvényellenességet.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[165] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

[166] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 3. pontjában foglaltakkal. Álláspontom szerint – osztva az indítványozó köztársasági elnök álláspontját – az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 13. §-ának az Nfvt. 37. §-át és 38. § (3) bekezdését megállapító részei – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére figyelemmel – alaptörvény-ellenesek.

II.

[167] A Törvény Nfatv.-t 37. §-sal kiegészítő 13. §-ának rendelkezése szerint a Törvény hatályba lépése előtt megkötött és a Mód2tv. hatályba lépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződéseket módosítva, megszünteti a szerződésekben az állam nevében eljáró szerv által a haszonbérlet javára alapított előhaszonbérleti jogot. Ezzel a jogalkotó a jogszabály hatályba lépése előtt létrejött, és jelenleg is fennálló, a felek közötti szerződésekbe avatkozik bele egyoldalúan.

[168] A többségi határozat indokolása részletesen bemutatja az Alkotmánybíróság arra vonatkozó gyakorlatát – mely a 32/1991. (VI. 6.) AB határozaton (ABH 1991, 146.) alapult, s amelyet a 8/2014. (III. 20.) AB határozat (ABH 2014, 174.) fejlesztett tovább –, hogy a felek szerződési szabadságának elve alapján létrejött, e szerződések állam általi, jogszabállyal történő egyoldalú módosítása mely feltételek fennállása esetén lehet alkotmányos. Egyetértek a többségi határozat indokolásának azon megállapításával is, hogy jelen esetben nem áll fenn az említett határozatokban vizsgált olyan kivételes és súlyos válsághelyzet, amely lehetővé tenné a jogalkotó számára ezt az egyoldalú, a már létező szerződésekbe történő jogalkotói beavatkozást.

[169] Ugyanakkor álláspontom szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy jelen esetben a Törvény 13. §-a olyan haszonbérleti szerződéseket érint, amelyek a Nemzeti Földalapba [mely az Nfatv. 1. § (1) bekezdése értelmében a kincstári vagyon része] tartozó földrészteltekre vonatkozik, s teljes egészében állami tulajdonban állnak [Nfatv. 1. §, 3. § (3) bekezdés]. Így az a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) mint haszonbérlet által megkötött haszonbérleti szerződések, illetve azok valamennyi szerződésben foglalt kikötése valójában az állammal kötött meg. Az Nfatv. 3. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter az NFA útján gyakorolja; míg a Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot (amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik) az NFA képviseli.

[170] Az Alkotmánybíróság – már az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállami jogbiztonsággal összefüggésben – a 11/2013. (V. 9.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) foglalkozott az állam mint közhatalomgyakorló és mint tulajdonos elválasztásából eredő alaptörvényi követelményekkel. E határozatában az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét arra figyelemmel állapította meg, hogy a törvényhozó annak hatályba lépésekor nem alkotott átmeneti rendelkezéseket, és ennek következtében az állami tulajdonban álló erdőingatlanokra bejegyzett vagyoni értékű jogok (jelzálogjog) jogosultjai az ingatlanok (törvénnyel történő) forgalomképtelenné nyilvánítása következtében megfelelő biztosíték nélkül maradtak. [Megjegyzem, hogy az Nfatv. 1. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az adott ügyben szereplő erdő művelési ágú terület szintén a Nemzeti Földalapba tartozik.]

- [171] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben hangsúlyozta, hogy „[a] piacgazdaság körülményei között következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét. A vagyoni viszonyokban az állam tulajdonosként szerepelve a gazdasági élet egyik alanyaként és nem közhatalmi funkciót gyakorló szervként jelenik meg, és ennek megfelelően kell minősíteni. Amikor tehát az állam félként magánjogi viszonyokban jelenik meg, a másik (vele szerződő) félhez képest mellérendelt, vele egyenjogú viszonyban van. Ebben az esetben nem élvezhet a közhatalma révén nagyobb védelmet a másik (vele szerződő) félhez képest.” (Indokolás [37])
- [172] Az adott ügyben a Magyar Állam törvényhozóként, közhatalomként eljárva az ingatlanok forgalomképtelenségének törvényi kimondásával mentesítette magát a tulajdonosi teljesítési kötelezettsége alól. Erre nézve az Abh2. megállapította, hogy egyoldalúan felborulna az egyenjogúság és a mellérendeltség magánjogi és a jogbiztonság közjogi (alaptörvényi) követelménye, amennyiben a Magyar Állam közhatalmi és tulajdonosi minősége összeolvadna és egyazon szerződésben a jogalkotó közhatalomként és magánfélként is eljárhatna. Egyben hangsúlyozta, hogy az állam közhatalomként eljárva az ingatlanok forgalomképtelenségének kimondásával a felek jogviszonyában jelentős módosulást eredményezett, amely a felektől független külső jogi tényként, közhatalmi aktusként értékelhető (Abh2., Indokolás [38], [43]). Végül megállapította, hogy a jogalkotó az átmeneti szabályok megalkotásának elmulasztásával vagyoni értékű jogokat üresített ki visszaható hatállyal, anélkül, hogy új zálogtárgyról, más biztosítékról, illetve megfelelő fedezetről gondoskodott volna, megsértve ezzel többek között a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményét (Abh2., Indokolás [44]).
- [173] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság fenti határozatában a jogbiztonság vonatkozásában meghatározott követelményeket a Törvény Nfatv.-t 37. §-sal kiegészítő 13. §-ának rendelkezése alkotmányossági vizsgálata során is mérlegelnie kellett volna. Megállapítható ugyanis, hogy (bár képviselőjében az NFA járt el) a haszonbérbeadó (tulajdonosi minőségében) valójában a Magyar Állam; a haszonbérleti szerződés egyik szerződési kikötésében rögzített előhaszonbérleti jog pedig a Magyar Állam mint egyik szerződő fél akaratából (mely a többségi határozat szerint kizárólag a jogszabályban rögzített előhaszonbérleti jogokat jelenti) történt. Ezt követően a Magyar Állam törvényhozói minőségében kibocsátott (jog)szabályával a felek között megkötött szerződés egyik (jogszabályon alapuló) elemét egyoldalúan úgy szünteti meg, hogy ezáltal szabadul az őt terhelő egyik kötelezettségétől, ugyanakkor mindezzel vagyoni hátrányt okoz a másik szerződő félnek.
- [174] Álláspontom szerint azzal, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó, már létrejött és jelenleg fennálló haszonbérleti szerződések egyik, felek által közös megegyezéssel rögzített pontját – nevezetesen az állam nevében eljáró szerv által a haszonbérlet javára alapított előhaszonbérleti jogot – a jogalkotó egyoldalúan közhatalmi aktsussal megszünteti, a haszonbérlet szerzett jogát sérti.
- [175] Figyelemmel az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakra – jelen esetben is alkalmazhatóak az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelésége folytán az Alkotmánybíróság jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai.
- [176] Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” (ABH 1992, 77, 81.)
- [177] A 62/1993. (XI. 29.) AB határozatában megerősítette, hogy a „jogállamisághoz hozzá tartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása” (ABH 1993, 364, 367.).
- [178] Az Alkotmánybíróság a szociális ellátási rendszerek stabilitásával összefüggésben a 731/B/1995. AB határozatában kifejtette, hogy az alkotmányos védelmet élvező „szerzett jogok” a már konkrét jogviszonyokban anyagi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi „ígérvények” és „várományok”, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a „szerzett jogok” alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változást (ABH 1995, 805, 806.).
- [179] Álláspontom szerint a Törvény Nfatv. 37. §-át beiktató 13. §-a azzal, hogy gyakorlatilag megszünteti a felek megállapodása alapján a haszonbérleti szerződésben kikötött, a haszonbérlettel megillető előhaszonbérleti jogosultságot, a haszonbérlet igen erős jogát vonja el. A haszonbérleti szerződést megkötő haszonbérlet ugyanis az előhaszonbérleti jogosultságát a haszonbérleti szerződés megkötésének pillanatában megszerezte, s egyben kizárólag őt jogosítja arra, hogy a haszonbérleti szerződés lejártát követően – ilyen irányú szándéka esetén – az adott termőföldet ismételtelen meghatározott időtartamra (tipikusan tíz vagy húsz évre) haszonbérbe vehesse. A haszonbérlet e szerződési kikötés alapján megillető jogosultságát ráadásul igen erős (jogi) védelem is megil-

leti, mivel ez alapján az „új” haszonbérleti szerződésnek a „korábbi” haszonbérllővel történő megkötése szükség esetén bíróság előtt is kikényszeríthető. Szintén az előhaszonbérleti jog erősségét mutatja, hogy gyakorlatilag csak a haszonbérllő ellentétes szándéka akadályozhatja meg az előhaszonbérleti joggal rendelkező haszonbérllő újabb haszonbérletét az adott földterületre nézve. Továbbá e jogosultság vagyoni értéke konkrétan számszerűsíthető.

- [180] Az Alkotmánybíróság az 51/2007. (IX. 15.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] »váromány«, a szó legtagabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg (Szladits Károly: A magyar magánjog vázlata. Budapest, 193[7]. 109.)” (ABH 2007, 652.).
- [181] Az Alkotmánybíróság határozataiban mind a dologi [pl. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.], mind a szerződésen alapuló [15/2014. (V. 13.) AB határozatában (Indokolás [26]) – pénzügyi lízing] váromány alaptörvényi védelmét állapította meg.
- [182] Álláspontom szerint az előhaszonbérleti jog mint vagyoni értékű jog, attól függően, hogy jogszabályon vagy a felek szerződési kikötésén alapul-e, dologi, illetve kötelmi váromány, mely a szerzett jogok védelmét élvez.
- [183] Az Alkotmánybíróság a szerzett jogok védelmével összefüggésben már korai határozatában megállapította, hogy a szerzett jogok védelme nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály; a kivételek elbírálása azonban csak esetről esetre az adott egyedi tényállás összes körülményeire figyelemmel lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső soron az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.]. A kivételes beavatkozás feltételeinek alkotmányosságát mint követelményt szintén számos alkotmánybírósági határozat megerősítette [lásd pl. 535/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 646., 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 286.]. Az Alkotmánybíróság határozataiban azt is kifejtette, hogy „[a] jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni” (először lásd 515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.). Amennyiben a jogalkotó figyelemmel van arra, hogy a bevezetett korlátozások ne vezessenek már megszerzett alanyi jogosultságoktól való megfosztáshoz, a jogszabály-módosítás a jogbiztonság követelményét nem sérti és ezért nem alkotmányellenes (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 806.).
- [184] Jelen esetben nem ez történik. A Törvény kifogásolt rendelkezése folytán az állam közhatalmi aktussal a közte mint tulajdonos és a haszonbérllők között korábban megkötött, már fennálló haszonbérleti szerződésekbe avatkozik bele oly módon, hogy az állam közhatalmi minőségében a haszonbérleti szerződés egyik olyan lényeges szerződési elemének hatályvesztését, azaz megszűnését mondja ki, amely szerződési feltétel hiánya befolyással lehetett volna a haszonbérllő haszonbérleti szerződés megkötésére vonatkozó akaratára. Az ugyanis a haszonbérllő számára nem elhanyagolható szerződési elem, hogy az adott földterületet mennyi ideig veheti haszonbérbe, mivel mindezek ismeretében tud ezzel összefüggésben különböző gazdasági döntéseket meghozni, így pl. beruházásokat eszközölni, figyelemmel különösen azok megtérülésére. Önmagában ugyanis a haszonbérleti szerződés lejártát követő elszámolás nem a megtérülést, csupán a befektetett eszközök – amortizációval – csökkentett árának visszatérítését biztosítja.
- [185] Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó e jogszabály beiktatásával már a haszonbérleti szerződés megkötése pillanatában a haszonbérllő által megszerzett, vagyoni értékkel bíró alanyi jogosultságtól úgy fosztotta meg a fenti haszonbérllőket, hogy ezen vagyoni értékű jog elvétele – annak ellenére, hogy az konkrétan számszerűsíthető vagyoni érték – semmiféle ellentételezéssel, kompenzációval nem jár. Ezért – álláspontom szerint – a Törvény Nfatv. 37. §-át beiktató 13. §-a, mely a már fennálló előhaszonbérleti szerződések azon szerződési kikötései hatályvesztését állapítja meg, amelyben az állam nevében eljáró szerv a haszonbérllő javára előhaszonbérleti jogot alapított, azzal, hogy a haszonbérllőt e fennálló jogosultságától mint már megszerzett alanyi jogától kompenzáció nélkül fosztja meg, sérti a megszerzett jogok védelmének elvi alapját képező jogbiztonságot mint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság leglényegesebb fogalmi elemét.

III.

- [186] A Törvény Nfatv.-t 38. § (3) bekezdéssel kiegészítő 13. §-ának rendelkezése a haszonbérleti szerződések felmondását kibővítvé, egy új, további felmondási okot vezet be. Eszerint azokra a Nemzeti Földalapba tartozó földekre megkötött haszonbérleti szerződésekre nézve – amelyekre az Nfatv. 38. § (1) bekezdésével a 2010. szeptember 1-je előtt létrejött vagyonkezelői jogviszonyokat 2016. április 1-jével kötelezően megszünteti – az NFA egy egyoldalú, új felmondási lehetőséggel élhet, mivel a Törvény az NFA-nak biztosítja e haszonbérleti szerződések legkésőbb 2016. december 31-ig, de legalább az adott gazdasági év vége előtt 60 nappal, hatvan napos felmondási idővel a gazdasági év végére történő felmondását.
- [187] Mint arra a többségi határozat is utal, az Alkotmánybíróság a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatában nem találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe és M) cikkébe ütközőnek a Tftv. 2013. december 16-án hatályban volt azon rendelkezését, amely a haszonbérbe adó személyében bekövetkező változás esetén (kivéve a törvényes öröklést) a haszonbérbe adó jogutódja számára a haszonbérlet 60 napos felmondással történő megszüntetését tette lehetővé, amelyet a haszonbérbe adó azon kötelezettségvállalásához kötött, hogy a tulajdonába került termőföldet öt éven belül nem idegeníti el és azt saját maga használja, továbbá a haszonbérllővel szemben elszámolási kötelezettséget írt elő. E határozatában az Alkotmánybíróság mind a jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság sérelmének, mind az Alaptörvény M) cikkéből levezetett szerződési szabadság elve sérelmének vizsgálatánál mérlegelte az adott felmondási lehetőség többszörösen feltételekhez kötött voltát (így pl. a termőföld öt éven belüli elidegenítési tilalma, valamint saját maga általi művelési kötelezettsége, jogszabályban előírt elszámolási kötelezettség tényleges megvalósítása).
- [188] Jelen esetben a jogalkotó az NFA e haszonbérleti szerződések felmondásának lehetőségét teljesen szubjektív, jogszabályban meg nem határozott szempontok szerinti (diszkrecionális) döntésére bízta, anélkül, hogy az egyoldalú felmondáshoz a jogalkotó bármilyen garanciális (a fenti példán bemutatott) többletfeltételt (pl. a harmadik személyekkel mint haszonbérllőkkel a haszonbérlet felmondásakor az elszámolási kötelezettség tényleges megvalósítását) írta elő.
- [189] A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság következetes értelmezésében azt jelenti, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára {9/1992. (I. 30) AB határozat, ABH 1992, 65–66.; az újabb gyakorlatból: 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]}.
- [190] Ismételten hangsúlyozom az Alkotmánybíróság 11/2013. (V. 9.) AB határozatában foglalt azon megállapítását, mely szerint a vagyoni viszonyokban az állam tulajdonosként szerepelve a gazdasági élet egyik alanyaként, s nem közhatalmi funkciót gyakorló szervként jelenik meg, s ez esetben a másik szerződő félhez képest mellérendelt, egyenjogú viszonyban kell(ene) lennie. Mindezek alapján nem élvezhet a közhatalma révén nagyobb védelmet a másik (vele szerződő félhez) képest, s nem bújhat ki a mellérendeltségből eredő kötelezettségei alól sem. Megjegyzem még: különösen irányadó ez azokra a helyzetekre, amikor az állam jogalkotói hatalmának gyakorlásával önmagának biztosít előnyt, hiszen e jogalkotói aktusok felülvizsgálata rendes bírósági úton nem történhet meg, azaz a másik fél bírósági úton sem kérheti az Alaptörvényben biztosított jogainak védelmét.
- [191] Álláspontom szerint tehát a haszonbérleti szerződés egyoldalú, az NFA javára történő, szigorú feltételekhez nem kötött, ámde szubjektív mérlegelésen alapuló felmondással történő megszüntetési lehetősége szintén alaptörvény-ellenes, mivel sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelményét.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

- [192] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Lévy Miklós s. k.
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [193] Egyetértek a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával, valamint a 3. pontjának azzal a részével, amely megállapítja, hogy a Törvény 5–6. §-a, valamint a 13. §-ának az Nfatv. új 37. §-át megállapító része nem ellentétes az Alaptörvénynek a rendelkező részben megjelölt rendelkezéseivel. Álláspontom szerint azonban a Törvény 13. §-ának az Nfatv. új 38. § (3) bekezdését meghatározó része alaptörvény-ellenességét is ki kellett volna mondania az Alkotmánybíróságnak, mivel az sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamból következő jogbiztonság alapelvét.
- [194] Azzal, hogy a Törvény hivatkozott rendelkezése lehetővé tenné a határozott időre megkötött haszonbérleti szerződések idő előtti, pusztán az új vagyonkezelő döntésén alapuló felmondását, a jogalkotó kellő indok nélkül avatkozna be tartós, szerződésen alapuló jogviszonyokba. Ez sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét és nem felel meg az Alkotmánybíróság e tárgyban kialakított gyakorlatának. Nézetem szerint a határozatban hivatkozott, 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat jelen ügyben azért nem hozható fel teljes értékű analógiaként, mivel az ott vizsgált esetben a jogalkotó szigorú feltételekhez kötötte a szerződés felmondását (elidegenítési tilalom és saját művelési kötelezettség), valamint kifejezetten rendelkezett az elszámolási kötelezettségről. Abban az ügyben a jogalkotó a körülmények megváltozására tekintettel, a tulajdonosi, haszonbérbeadói oldalon történt jogutódlás miatt, a *clausula rebus sic stantibus* elvére tekintettel tette lehetővé a szerződés felmondását. A jelen ügyben tulajdonosváltozás nem történne, a körülmények megváltozása (új vagyonkezelő) nem külső okra, hanem végső soron a tulajdonos (állam) akaratelhatározására lenne visszavezethető. Az új vagyonkezelő ráadásul minden korlátozás nélkül, saját belátása szerint mondhatná fel a haszonbérleti szerződéseket a Törvényben meghatározott időn belül, és a Törvény nem rendelkezik az elszámolási kötelezettségről sem. Bár a Fétv.-nek az elszámolási kötelezettséget megállapító 62. §-át az így megszűnő haszonbérleti szerződések esetén is alkalmazni kellene, a haszonbérlet érhetnék olyan károk, amelyeket nem térítenek meg számára. [Így például a Fétv. 62. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy ha a haszonbérlet a haszonbérlet tárgyát képező földhöz kötődő olyan európai uniós vagy nemzeti forrásból folyósított agrár-vidékfejlesztési támogatást vett igénybe, amelynek feltételül jogszabály meghatározott időtartamra földhasználati kötelezettséget ír elő, a szerződés megszűnéskor a haszonbérbeadó köteles pénzben megtéríteni a haszonbérletnek a támogatási összeg haszonbérleti szerződés megszűnése miatti elvesztéséből eredő kárát. Ez a kártalanítási kötelezettség azonban csak akkor áll fenn, ha a felmondásra a Fétv. 60. §-a alapján került sor, így a Törvény 13. §-a által az Nfatv.-be beépített új 37. § (3) bekezdésében meghatározott felmondások esetén ezek a károk nem kerülnének megtérítésre. Ez a szabályozás márcsak amiatt is ellentmondásos, mert az Nfatv. 18. § (1c) bekezdése ilyen indokok okán a már lejárt haszonbérleti szerződések meghosszabbítását lehetővé teszi.]

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [195] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával, következésképpen azok indoklásával sem az alábbiak miatt.
- [196] 1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének ellentmondásos megfogalmazásával.
- [197] A vizsgált Törvény 1. §-át a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontja is alaptörvény-ellenesnek minősíti, igaz, az Alaptörvény eltérő cikkeinek megsértése miatt. A Törvény 5–6. és 13. §-ai pedig megjelennek a határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjaiban is, azokat a 2. pont alaptörvény-ellenesnek, míg a 3. pont nem alaptörvény-ellenesnek minősíti, megint csak az Alaptörvény eltérő cikkeivel összefüggésben.
- [198] Ez a megoldás összemosza az alaptörvény-ellenességet mint alkotmányjogi minősítést az alaptörvény-ellenesség konkrét okával, az Alaptörvény valamely rendelkezésének megsértésével. Egy törvény, illetve egy törvényi rendelkezés vagy alaptörvény-ellenes vagy nem az, másrészt az Alaptörvény egy vagy több rendelkezésének megsértése esetén is csak egyszer minősül alaptörvény-ellenesnek. Más megfogalmazásban: ha a vizsgált tör-

vény valamely rendelkezése megsérti az Alaptörvény akárcsak egy rendelkezését is, akkor ennek folytán alaptörvény-ellenes, függetlenül attól, hogy az Alaptörvény más rendelkezéseit sérti-e vagy nem.

- [199] 2. Nem értek egyet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének felhívásával a T) cikk (4) bekezdésének következtetés felhívása nélkül.
- [200] Egyetértek a határozat indokolása III.3.4. pontjának következtetésével, miszerint a sarkalatosság megsértését az Alaptörvény 38. cikke alapján kellett vizsgálni, ezért a B) cikk (1) bekezdésével való összhang figyelmen kívül hagyható volt (Indokolás [46]). Ennek indokolása ugyanakkor nem következetes.
- [201] Az Alkotmánybíróság működésének első éveiben a jogforrási rendszerrel, a jogalkotással szembeni követelményekkel, a jogalkotói hatalom korlátaival, a jogszabályok közjogi érvényességével kapcsolatos álláspontját az ideiglenes Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, röviden: a jogállamiságból vezette le. Ez a megoldás az ideiglenes Alkotmány hatályának utolsó időszakában már indokolatlan volt, és még kevésbé tartható az Alaptörvény hatálya alatt.
- [202] Míg ugyanis a legisztikai-normatani kérdéseket illetően kezdetben nem állt más alapvető szabály az Alkotmánybíróság rendelkezésére, mint a 2. § (1) bekezdése (még ha a konkrét jogalkotási felhatalmazásokat, a kétharmadoság követelményét részletszabályok rendezték is), a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 1. §-a 2011. január 1-jei hatállyal beiktatta a 7/A. §-t, amely pontosan megjelölte az általánosan kötelező magatartási szabályokat. Az Alaptörvény ezen az úton ment tovább, és miközben a B) cikkének (1) bekezdése lényegében átvette a korábbi Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését, az Alaptörvény T) cikke a magyar jogrendszer szerkezetére vonatkozóan igen pontos rendelkezéseket tartalmaz.
- [203] Ebből következően ma már világosan rendelkezésre áll olyan közvetlen szabály, amelyből a jogforrási rendszerrel, a jogalkotással szembeni követelményekkel, a jogalkotói hatalom korlátaival, a jogszabályok közjogi érvényességével kapcsolatos követelmények levezethetők. Ez pedig a jogforrási rendszerre vonatkozó T) cikk, szemben a jogállamiság normatív, ugyanakkor jóval absztraktabb fogalmát adó B) cikkel.
- [204] A B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és a jogforrási rendszerre vonatkozó T) cikk egymással generalitás-specialitás viszonyban áll, vagyis a B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság követelményét a jogforrási rendszer tekintetében a T) cikk bontja ki, ezért a B) cikk (1) bekezdésére hivatkozás mellett, az értékelést a T) cikk alapján kellett volna elvégezni. (Természetesen az is következik a fentiekből, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok nemcsak az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 5. pontja miatt, hanem meghatározó tartalmi különbség miatt sem alkalmazhatók alapos megfontolás nélkül.)
- [205] Tény persze, hogy a T) cikk (4) bekezdésére az indokolás utal, de nem következetesen, így a rendelkező rész és az indokolás között ellentmondás van.
- [206] 3. Nem értek egyet a köztársasági elnök indítványa vagylagos szerkezetének figyelmen kívül hagyásával.
- [207] A köztársasági elnök szabatos, alapos jogi megfontolást tükröző vagylagos szerkezetű indítványt terjesztett elő. Az egyes támadott rendelkezések tartalmi vizsgálatát csak abban az esetben kérte, ha az Alkotmánybíróság azok közjogi érvénytelenségét nem állapítaná meg. A határozat az indítvány kizáró vagylagosságát indokolatlanul figyelmen kívül hagyva a közjogi érvénytelenség megállapítása ellenére elvégezte az indítvány tartalmi vizsgálatát is. Ezzel a határozat túlterjeszkedett a köztársasági elnök indítványán.
- [208] Az Alkotmánybíróság bíróság. Feladata a normakontroll-eljárásban az, hogy a jogalkotó Országgyűlés által alkotott konkrét törvény és az Alaptörvény összhangját vizsgálja. Ha egy rendelkezést (szabályozást) formai okból érvénytelennek, azaz a jogszabályi rendeltetés betöltésére alkalmatlannak nyilvánít, nincs helye tartalmi vizsgálatnak. Ha nincs érvényes szabály, nem lehet megmondani, mi következne belőle, ha érvényes volna. Az újabb szabályozási alternatívák kialakítása, megfontolása, az azok közötti választás a jogalkotó számára biztosított alkotmányos felhatalmazás része. A közjogi érvénytelenség ellenére elvégzett tartalmi vizsgálattal jelen esetben az Alkotmánybíróság megfosztja a jogalkotót attól, hogy szabadon mérlegelje azokat a lehetőségeket, amelyek más, újabb szabályozási körülmények között nem feltétlenül lennének alaptörvény-ellenesek.
- [209] Abból tehát, hogy a köztársasági elnök – mivel nem láthatta előre az Alkotmánybíróság döntését – teljes körű indítványt írt, nem következik, hogy azt teljes körűen el is kellett (és szabadott) bírálni. A határozat rendelkező részének 2. pontjával a Törvény 1. §-a tekintetében már csak ezért sem értek egyet, miként az indokolás IV. részével sem (Indokolás [63] és köv.).

- [210] 4. Nem értek egyet a sarkalatosságnak a határozat indokolásában kifejtett értelmezésével.
- [211] A köztársasági elnök indítványának első pontja kifejezetten absztrakt vizsgálatot igényelt a jogforrási rendszer belső összefüggései tekintetében. Arról kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy mi a sarkalatosság értelmezése (törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre, esetleg ezek valamilyen kombinációjára vonatkozik-e), illetve mi a sarkalatos szabályozás következménye (megállapítható-e érinthetetlenség-kizárólagosság egyszerű törvény és minden más jogszabály számára).
- [212] Összességében tehát az Országgyűlés jogalkotó hatalmának korlátairól kellett döntenie. Ezt a vizsgálatot különös gondossággal kellett volna elvégezni, egyrészt azért, mert a kérdés Magyarország alkotmányos működésének lényegét érinti, másrészt azért, mert a megállapításokhoz az Alkotmánybíróság kötve lesz, tehát a jövőbeni hasonló kérdések esetén nehezen lehet megengedőbb vagy szigorúbb.
- [213] A határozat nem végezte el következetesen a sarkalatosságnak ezt az elvi értelmezését. Figyelmen kívül hagyta a jelenlegi jogforrási rendszer nagyfokú bonyolultságát, a nem több-, hanem egyenesen sokszintű szabályozást, a nagyszámú utaló és általános közvetítő szabályt, a dogmatikai jogréteg beszívargását a kodifikációba, amelyek következtében a sarkalatosság nem minden esetben és nem minden szabályozandó részletkérdés tekintetében tekinthető kizárólagosnak.
- [214] Függetlenül attól, hogy a sarkalatosságot hogyan értelmezzük – törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre vonatkoztatjuk-e –, álláspontom szerint nem tartható az a következtetés, miszerint egy sarkalatos szabály tartalmához más jogforrás (egyszerű törvény, esetleg rendelet) soha semmit ne tehetne hozzá. Az nem lehet vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti – ezt hordozza a *non derogatur*-elv. Más a helyzet azonban a kibővítéssel, a sarkalatos szabály alkalmazhatóságát biztosító kiegészítő szabályok megalkotásával. Még az Alaptörvény és törvény viszonyában is megállapítható, hogy önmagában abból, hogy egy kérdést az Alaptörvény szabályoz, nem következik – külön felhatalmazás hiányában sem –, hogy jogszabály ne pontosíthatná ugyanazt a kérdést. [Csak példaként: az Alaptörvény 29. cikke rendelkezik az ügyészségről. A (2) bekezdés b) pontja szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség képviseli a közvédat a bírósági eljárásban. Nincs felhatalmazás arra, hogy a közvédat képviseletének módját, terjedelmét, korlátait szabályozza más norma, holott a büntetőeljárásról szóló (egyszerű) törvény ezt teszi. A példa alkalmas a sarkalatos és egyszerű törvény viszonyának megvilágítására is. A 29. cikk (7) bekezdése szerint az ügyészség szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Ezt teljesíti az ügyészségről szól 2011. évi CLXIII. törvény. E sarkalatos törvény mellett azonban az ügyészség működésének „még részletesebb” szabályairól rendelkezik a büntetőeljárás, a polgári perrendtartási, a szabálysértési törvény. Sőt, bizonyos nem az alpműködésre vonatkozó kérdésekben (íratkozás, tűzvédelem) még rendeletek is.]
- [215] A sarkalatosság tehát álláspontom szerint nem zárja ki feltétlenül, hogy a sarkalatos törvénnyel biztosított feladat- és hatáskör egyszerű törvénnyel vagy alacsonyabb szintű jogszabállyal ne lenne bővíthető. Különösen akkor nem, ha a bővítés más, az Alaptörvényben vagy sarkalatos törvényben meghatározott feladat vagy érték biztosításához feltétlenül szükséges. Az ezzel ellentétes következtetés nem pusztán formalista lenne, de figyelmen kívül hagyná a jog célját. Azt, hogy a jog magatartási szabályokból áll, amelyeknek érvényesíthetőknak kell lenniük annak érdekében, hogy az általuk védett tartalom megvalósulhasson. Ezért a határozat indokolása III.3.3. pontjának utolsó mondatából (Indokolás [36]) nem tartom levonhatónak azt a következtetést, amelyet a következő pontok tartalmaznak.
- [216] 5. Nem értek egyet azzal a megállapítással, hogy a Törvény 1. §-a közjogi érvénytelenség miatt alaptörvényellenes.
- [217] A Törvény 1. §-az Szt. 15. § (5) bekezdéséből hatályon kívül helyezi azt a részt, amely arról szól, hogy „a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerve kezelésébe kell adni” bizonyos állami tulajdonú földeket (védett és védelemre tervezett területek, amelyeknél a szövetkezeti közös használat megszűnt). Ennek helyébe lépne az a rendelkezés, hogy e területek „a Nemzeti Földalapba kerülnek”. Mindeközben az Nfatv. hatályban maradó 21. § (3c) bekezdése szerint „A védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv vagyongazdálkodásába kell adni azt a földrészletet, amelynek állami tulajdonba vételére a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítása vagy természetvédelmi célok megvalósítása érdekében került sor.” Ez utóbbi szabály pedig sarkalatos. Mindkét – a sarkalatos és nem sarkalatos törvény esetben is a vagyongazdálkodásba adásról van szó, csak más a jogosult a törvény, és más a sarkalatos törvény szerint. Ez látszólag valóban ellentmondás, mégpedig olyan, ami alaptörvény-ellenességre utal.

- [218] Ki kellett volna mondani – az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése és a 38. cikk (1) bekezdése értelmezése alapján, tartalmi szempontból –, hogy a konkrét esetben a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv vagyongazdálkodásába adása a sarkalatosság által védett lényegi körülmény. (Ezzel a megoldással a sarkalatosság érdemi, tartalmi eleme átkerült volna a közjogi érvénytelenség vizsgálati körébe, vagyis az indítvány vagylagosságának problémája is megoldódott volna.) Ez a megoldás világos lenne, és azt is kétség kívül jelezné, hogy az Alkotmánybíróság megállapításai csak erre az esetre vonatkoznak, vagyis a sarkalatosság eseti vizsgálata során kimondottak más sarkalatos törvény esetén nem alkalmazhatók maradéktalanul, azok tekintetében ugyanis más körülményeket kell vizsgálni.
- [219] Ezzel együtt a sarkalatos és nem sarkalatos szabályozás közötti ellentmondás csak látszólagos. A védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős azonosítható szervet ugyanis a sarkalatos törvények nem hoznak létre. Arról a Kormány az Alaptörvény 15. cikkében kapott felhatalmazás alapján, eredeti jogalkotó hatáskörében eljárva, rendelettel döntött és dönthet ezután is. A látszólagos ellentmondást tehát a Kormány rendeletalkotással – a természetvédelmi kezelésért felelős szerv kijelölésének megváltoztatásával vagy más vagyongazdálkodó szervvel való együttműködési kötelezettség kimondásával – fel tudná oldani. Ezt a rendeletet azonban csak a most vizsgált törvény kihirdetését követően alkothatná meg [ennek módja lehetne a Kormr., illetve a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet módosítása is]. Ki nem hirdetett törvényhez azonban nem igazodhat a Kormány.
- [220] Az államigazgatási szerv alakításának, továbbá feladat- és hatáskörük megállapításának jogát sarkalatos törvény tehát ebben az esetben sem vonta el a Kormánytól, legalábbis a határozat nem vezeti le, hogy miért tette volna. Ez pedig arra utal, hogy a vizsgált, ki nem hirdetett törvény mégsem a sarkalatosság lényegét érinti, hiszen az *per definitionem* nem függhet kormányrendeletől. A határozat indokolásának V.5. pontjában (Indokolás [93 és köv.]) írtakból ezért éppen a rendelkező rész 1. pontjával ellentétes következtetés adódik. Ezt erősíti, hogy a határozat indokolásának érvelése még alacsonyabb szintű jogforrásra, a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi célú vagyongazdálkodási tevékenységének egységes szakmai alapelvek szerinti ellátásáról szóló 12/2012. (VI. 8.) VM utasításra is támaszkodik.
- [221] Az előzőekre alapozva a vizsgált Törvény tekintetében a sarkalatosság követelményét és következményeit inkább megtartottnak, mintsem megsértettnek látom. A vizsgált törvény nem helyezett hatályon kívül és nem módosított egyetlen sarkalatos szabályt sem. A határozat ebben a tekintetben nem megalapozott, és ennek további következménye, hogy a határozat érvelése valójában felhatalmazást ad a Kormánynak arra, hogy a vizsgált és az Alkotmánybíróság döntése értelmében hatályba nem lépő törvény helyett egymaga szabályozza rendeletben a kérdést.
- [222] 6. Nem értek egyet a természetvédelem tekintetében már elért jogszabályban biztosított védelmi szint megsértésének megállapításával, vagyis a tartalmi alaptörvény-ellenesség kimondásával sem.
- [223] A vizsgált törvény rendelkezései tartalmilag nem ellentétesek az Alaptörvénnyel, mert nem csökkentik a természetvédelmi szabályozás már elért védelmi szintjét. A határozatban felhívott Abh. természetvédelmi jogi garanciarendszerének lényege az volt, hogy a természetvédelmi területeknek állami tulajdonba kellett kerülniük és abban kellett maradniuk. Ezt a most vizsgált törvény nem sértené. Minden alapot nélkülöz annak feltételezése, hogy a Kormány által irányított vagy felügyelt egyik államigazgatási szerv nem képes ugyanazt a hatékony védelmet biztosítani a vagyongazdálkodás tekintetében, mint egy másik. Elvileg ugyan lehetséges lett volna arra a következtetésre jutni, hogy a rendelet helyett törvénynek kellene szabályoznia a vagyongazdálkodás részleteit, de az Alaptörvényből közvetlenül ez nem következik, és a határozat sem állít ilyet.
- [224] A határozat összességében azt tekinti az Alaptörvény megsértésének, hogy az Országgyűlés törvényben szabályozott olyan kérdést, aminek szabályozásához elegendő egy kormányrendelet is. Ez a jogforrási hierarchia féltreértése.
- [225] 7. Álláspontom szerint nem a vizsgált rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapításával, hanem az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséből és a 38. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény kimondásával lett volna megerősíthető a természetvédelmi szabályozás már elért szintje.
- [226] Az előző érvek alapján ugyanis bármely államigazgatási szerv vagyongazdálkodási jogát, sőt akár a nemzeti park igazgatóságokat is megszüntetheti a Kormány. Egyszerű jogértelmezéssel is arra a következtetésre lehet jutni, hogy a Nemzeti Földalap vagy bármely más államigazgatási szerv működése során köteles lenne biztosítani ugyanazt a védelmi szintet, mint a nemzeti park igazgatóságok vagy más tulajdonos, illetve vagyongazdálkodó. En-

nek megerősítéseként akár alkotmányos követelményként is kimondható lett volna, hogy a Kormány köteles létrehozni olyan államigazgatási szervet, amelynek nevesített feladata a védett területek természetvédelmi kezelése, továbbá hogy ezt a szervet egyetértési jognak kell megilletnie az érintett területek hasznosításával kapcsolatos alapvető döntések meghozatala során.

[227] Az alkotmányos követelmény kimondása mellett a vizsgált törvény hatályba lépésének tartalmi szempontból sem lehetne alkotmányos akadálya, miközben a köztársasági elnök által elérni kívánt cél sem sérülne.

Budapest, 2015. június 1.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: I/1286/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 78. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 17/2015. (VI. 5.) AB HATÁROZATA

a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény egyes rendelkezései, illetve a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdése szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, alkalmazásuk kizárásáról, valamint alkotmányos követelmények megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában – dr. Juhász Imre és dr. Salamon László alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint dr. Czine Ágnes, dr. Kiss László és dr. Lévy Miklós alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben a földbizottságok számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a P) cikkel a termőföld tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal. Ezért az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának aa) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a földbizottságok eljárásával kapcsolatos alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha

a) a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálgatható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálgatható a bírósági felülvizsgálat során, illetve

b) a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának ab) alpontja és 68. § (5) bekezdésének második mondata alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdése második mondatának „a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdésének második mondata a következő szöveggel marad hatályban:

„Az állásfoglalás ellen – 5 napon belül – az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.”

5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdésének alkalmazása során alkotmányos követelmény, hogy a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismertekkel közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.

6. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezések az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon vesztek hatályukat, és e naptól nem alkalmazhatók.

7. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezések nem alkalmazhatók a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 9.K.31.134/2014. szám alatt, a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 2.K.27.297/2014. szám alatt, a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 7.K.27.047/2015. szám alatt folyamatban lévő, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Adásvételi szerződés hatósági jóváhagyása tárgyában hozott földhivatali határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2015. január 5-én 9.K.31.134/2014/5. sorszám alatt hozott végzésében az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte (a továbbiakban: Indítvány1).
- [2] A bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 27. § (1) bekezdése a) pontjának ab) alpontja és a 68. § (5) bekezdése, valamint 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.) 103/A. §-ában az 5 napos határidők megállapítására vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenességét észlelte.
- [3] A támadott rendelkezések szerint egyrészt a mezőgazdasági igazgatási szerv a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés jóváhagyását a helyi földbizottság állásfoglalásának hiányában (is) köteles megtagadni, másrészt azok a helyi földbizottság állásfoglalása hirdetményi közlésének időtartamára, az állásfoglalás ellen a települési önkormányzat képviselő-testületénél előterjeszthető kifogás határidejére tartalmaznak viszonylag rövid határidőket.

- [4] 1.1. A Földforgalmi törvényben új jogintézmény a földbizottság, amely a helyi közösség bevonását teszi lehetővé a földszerzési eljárásba. A települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A helyi gazdálkodói közösség képviselői szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság. A helyi földbizottság a település közigazgatási területéhez tartozó földek mértékének arányában legalább 3, legfeljebb 9 főből áll. A helyi földbizottság a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát befolyásolja.
- [5] A törvény értelmében főszabályként minden olyan szerződéshez, amely a föld tulajdonjogának átruházásáról rendelkezik, a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása szükséges. A jóváhagyásról szóló döntéshez az eljáró hatóságnak kötelező beszereznie a helyi földbizottság állásfoglalását. A helyi földbizottság véleményt nyilvánít az ajánlattevő személy, valamint az elővásárlási nyilatkozatot tevő személyek szerzéséről. A helyi földbizottság vétőjoggal rendelkezik, vagyis támogatásának hiányában a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles elutasítani a jogügylet jóváhagyását; ugyanígy kell eljárni, ha a földbizottság nem adja ki állásfoglalását. A helyi földbizottság állásfoglalását a települési önkormányzat jegyzője a hivatala hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. Az állásfoglalás ellen – a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő 5 napon belül – az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.
- [6] 1.2. Az Indítvány1 alapjául szolgáló ügy tényállásának, a megyei kormányhivatal közigazgatási határozatának, a bíróság szerint a közigazgatási perben alkalmazandó jogszabályoknak az ismertetését és értelmezését követően a bíróság kifejtette, hogy az alkalmazandó jogszabályok az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését sértik (tisztességes hatósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog).
- [7] Az Indítvány1 idézte a 3/2014. (I. 21.) AB határozat indokolásának a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó egyes megállapításait, és hivatkozott a 9/2013. (III. 6.) AB határozat indokolásában megjelenő, a jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő értelmezésre.
- [8] A bíróság szerint a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való alapjogot sérti az, hogy a földbizottság állásfoglalásával szemben – sem közvetlenül, sem az érdemi döntés felülvizsgálatának keretein belül – a bírósági jogorvoslati út nem biztosított, hiszen ez az az állásfoglalás, mely hatását tekintve érdemében eldöntheti az ügyet, kötelező előírás okán, elutasító határozathoz vezet.
- [9] Az Indítvány1 szerint alaptörvény-ellenességet jelent az, hogy a földbizottság a hallgatásával is előidézheti ugyanezt a hatást: érdemben a szerződés hatósági jóváhagyásának megtagadását eredményezi állásfoglalásának ki nem adása. E hallgatással szemben a kifogás előterjesztésének lehetősége sincs biztosítva.
- [10] A bíróság azzal is érvel, hogy sérti a jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogot a földbizottság állásfoglalásával szemben biztosított egyetlen jogorvoslat, a kifogás előterjesztésének szabályozása is, amelynek előterjesztésére az állásfoglalás rövid időtartamú kifüggesztését követően, rövid határidőn belül van lehetőség, miközben magáról az állásfoglalás kialakításáról, a jegyzőnek történő továbbításáról, a kifüggesztésről és a levétel időpontjáról az érintettek közvetlenül nem is értesülhetnek.
- [11] A bíróság szerint a felülvizsgálni kért rendelkezések megsemmisítésével, illetve az alapperben történő alkalmazásának kizárásával lehetővé válna az alapjogok sérelmének megszüntetése, illetőleg az, hogy a bíróság az alapperben (illetőleg más, kizárólag a földbizottság állásfoglalására alapított hatósági elutasítás felülvizsgálatára irányuló perben) a hatósági jóváhagyást megtagadó érdemi döntést ténylegesen felülvizsgálhassa.
- [12] 1.3. Az Indítvány1 tartalmaz a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel az indítvány szerint szorosan összefüggő jogi szabályozással kapcsolatos aggályokat is. A bíróság – az Alaptörvény 24. cikkének (4) bekezdésére utalással, amely szerint a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel szoros összefüggésben lévő más szabályok is vizsgálhatók és megsemmisíthetők – azt is állítja, hogy a földbizottság eljárásának jelenleg szabályozott módja egyéb aggályokat is felvethet. A bíróság ebben a körben az Alaptörvény P) cikkének és I. cikke (3) bekezdésének felhívása mellett kifejti, hogy nem lehet megállapítani, hogy a támadott szabályokban megjelenő korlátozásokra pontosan miért került sor, hogyan segíti a termőföld védelmét az alapjogok e korlátozása, egyáltalán azt szolgálja-e.
- [13] A bíróság szerint nem világos, hogy a földbizottság milyen mérlegelési/értékelési szempontok alapján alakítja ki állásfoglalását, ténylegesen mit jelent a Földforgalmi törvény 24. § szerinti „értékelés”. A Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdése („különösen” szófordulattal) ad ugyan értékelési szempontokat példálózó jelleggel, de azokat nem teszi kizárólagossá, azok részletes tartalmát nem adja meg és indokolási kötelezettséget, vagy bármi-

lyen tényállás-tisztázási, bizonyítási kötelezettséget sem fűz hozzájuk. Jogszabály azt sem teszi kötelezővé, hogy az érintettek értesüljenek arról, hogy ügyük az eljárás e szakaszába jutott. A Földforgalmi törvény 23. § (5)–(6) bekezdései ugyanis nem írják elő közvetlen értesítésüket, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) pedig – figyelemmel arra, hogy a földbizottság nem hatósági eljárást folytat és eljárása nem értesítési kötelezettséggel párosuló bizonyítási cselekmény (pl. szemle) – szintén nem rendelkezik erről. Azt sem fogalmazza meg a Fétv. 103/A. § (1) bekezdése és az előzőekhez hasonló okokból a Ket., hogy az érintettek az állásfoglalás kialakításáról, vagy éppen annak hiányáról közvetlenül értesüljenek.

- [14] A bíróság mindezekre figyelemmel az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó egyes rendelkezések felülvizsgálatának kezdeményezése mellett, végzésében az egyéb rendelkezésekhez fűződő aggályait is megfogalmazta.
- [15] A bíróság utal arra, hogy az Indítvány1-re okot adó konkrét esetben a helyi földbizottság 2014. július 17-én alakította ki állásfoglalását. Eszerint „nem támogatja” az adásvételi szerződés jóváhagyását. Az állásfoglalás indokként csupán ennyit jelölt meg: „5.”. Az állásfoglalás végén a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdésében foglalt, példálózó felsorolás sorrendjében, a jogszabályi példákat lényegében idézve, hat pontba sorolt jegyzék szerepelt, ennek 5. pontja a következő volt: „5. az adás-vételi szerződés jóváhagyása esetén az adás-vételi szerződés szerinti vevő, illetve a jegyzék szerinti, az első helyen álló elővásárlásra jogosult, vagy ha több elővásárlásra jogosult áll az első helyen, akkor valamennyi első helyen álló elővásárlásra jogosult indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezné meg a föld tulajdonjogát (Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés c) pont cc) alpont)”.
- [16] 2. 2015. március 24-én a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fordult az Alkotmánybírósághoz 2.K.27.297/2014/4. sorszám alatt hozott végzésével földforgalmi ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben, az Abtv. 25. §-a alapján, az eljárása felfüggesztése mellett. Az indítvány szerint a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja szerinti – ha a helyi földbizottság a 26. §-ban foglalt felhívás ellenére nem adja ki az állásfoglalását – fordulat Alaptörvénybe ütközik (a továbbiakban: Indítvány2).
- [17] A bíróság előtt indult eljárás alapjául szolgáló ügyben az adásvételi szerződést a szántó művelési ágú ingatlanait értékesítő felperes jóváhagyás céljából megküldte a mezőgazdasági igazgatási szerv (alperes) részére. Az alperes az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalás beszerzése érdekében megkereste a helyi földbizottságot, majd a 15 napos határidő eredménytelen eltelte után az állásfoglalás kiadására újra felhívta a földbizottságot. A kitűzött határidő letelte után az alperes igazgatási szerv a 2014. október 27-én kelt 570179/6/2014. számú határozatával az adásvételi szerződés jóváhagyását megtagadta. Döntését azzal indokolta, hogy a helyi földbizottság felhívás ellenére sem adta ki az állásfoglalást.
- [18] Az Indítvány2 szerint a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja a jogállamiság-jogbiztonság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] sérti, mivel az ügyfél kérelmét nem érdemi vizsgálat alapján utasítják el, hanem mulasztás miatt. Más ágazati jogszabályoktól eltérően a közigazgatási szerv hallgatása nem azt eredményezi, hogy „a kérelemnek helyt kell adni”. Sérül a jogállamiság elve az által is, hogy az érdemi döntésre jogosult mezőgazdasági igazgatási szervet köti a helyi földbizottság állásfoglalása (*quasi* „szakhatóság”), ugyanakkor az adott „szakkérdésben” nem is nyilvánít véleményt, csupán mulasztása miatt kell a szerződés jóváhagyását megtagadni. Az ügyfél nincs abban a helyzetben, hogy a helyi földbizottság mulasztása miatt intézkedést kérjen, s a mezőgazdasági szakigazgatási szerv határozatának jogszerűségét sem tudja vitatni, hiszen az a törvény rendelkezésének megfelelően, állásfoglalás hiánya miatt tagadja meg a szerződés jóváhagyását.
- [19] Az Indítvány2 hivatkozik arra is, hogy a tulajdonos rendelkezési joga kiterjed arra, hogy a tulajdonjogát másra átruházza. A bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik az a törvényi rendelkezés, hogy az átruházáshoz szükséges jóváhagyást az ügyfél azért nem kapja meg, mert a földbizottság „hallgatása” miatt a jóváhagyást meg kell tagadni.
- [20] A bíróság álláspontja szerint sérül az Alaptörvény tisztességes hatósági eljárást előíró XXIV. cikk (1) bekezdése is azáltal, hogy a hatósági eljárásban ugyanazon típusú ügyekkel kapcsolatban eltérő döntéseket hoznak pusztán azon okból, hogy egy megkeresett szerv, a helyi bizottság egyes esetekben egyáltalán nem nyilvánít véleményt, míg más esetekben eleget téve jogszabályi kötelezettségének érdemben a törvényben meghatározott

szempontok szerint kialakítja állásfoglalását. Az ügyfél meg sem ismerheti, hogy a helyi földbizottság különböző eljárásának mi az indoka.

- [21] 3. A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Indítvány3) a 2015. április 13-án érkezett indítványában az előtte folyamatban lévő 7.K.27.047/2015. számú ügyben a per tárgyalása felfüggesztése mellett a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjai alaptörvény-elleneségének vizsgálatát kezdeményezte.
- [22] 3.1. Az Indítvány3 – a Földforgalmi törvény és Fétv. számos rendelkezésének ismertetését és értelmezését követően – kifejti, hogy a helyi földbizottság eljárási minősége a jogszabályban nem tisztázott, *sui generis* intézmény, melynek az ügyben történő „közreműködése”, annak következményeit tekintve mégis az ügy eldöntésével jár. Ez ellen a közreműködés, állásfoglalás vagy éppen annak hiánya ellen azonban a bírósági jogorvoslat lehetősége önállóan nincs biztosítva.
- [23] Ha a Hatóság a hatósági jóváhagyását megtagadó döntését arra tekintettel hozza meg, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása az ügylet jóváhagyását nem támogatta, vagy a helyi földbizottság nem adta ki állásfoglalását, a bíróság a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjai alapján jogszabálysértés hiányában csak arra az álláspontra tud helyezkedni, hogy a jóváhagyást megtagadó döntés nem jogszabálysértő, ezért a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339. § (1)–(2) bekezdéseire tekintettel az hatályon kívül nem helyezhető, nem változtatható meg.
- [24] Ily módon a hatósági jóváhagyást megtagadó döntés bírósági felülvizsgálata is formálissá válik, hiszen éppen azt nem vizsgálhatja meg a bíróság, ami a döntés jogalapját adta. Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó nem tette lehetővé a földbizottság állásfoglalásával vagy annak hiányával szemben az önálló bírósági jogorvoslatot, emellett azt sem, hogy az érdemi döntéssel szembeni bírósági jogorvoslat körében kifogásolják azt.
- [25] A helyi földbizottság állásfoglalása ellen egyedül a képviselő-testület előtt érvényesíthető ún. kifogás áll rendelkezésre. Ám ennek előterjesztésére is olyan korlátozott lehetőségek állnak rendelkezésre, hogy az szintén felveti a jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének hiányát. Jogszabály előírása hiányában arról sem értesülnek az érintettek közvetlenül, hogy a földbizottság mikorra fejezi be értékelését, mikor fordul a jegyzőhöz állásfoglalásának közzététele érdekében, mikortól nyílik meg a kifogásolás lehetősége az állásfoglalással szemben. E szabályozási hiányok és az ezeknek való megfelelő eljárás mellett viszont az, hogy az érintetteknek – rövid 5 napos időtartamú kifüggesztést követő – csekély 5 nap áll rendelkezésükre a kifogás előterjesztéséhez, az említett alapjogok nyilvánvaló csorbítását eredményezi.
- [26] A képviselő-testület felülvizsgálati hatóköre a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése alapján csupán arra terjed ki, hogy a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésével került-e sor az állásfoglalás kiadására. Mivel a jogszabály az állásfoglalás pontos követelményeit nem határozza meg, e jogorvoslat terjedelme eleve korlátozott, tehát arra a kifogás elbírálása nem terjedhet ki. A lényegében indokolás nélkül kialakítható és kiadható, illetőleg tartalmilag a képviselő-testület által sem felülvizsgálható állásfoglalás lehetősége szintén csorbíthatja a tisztességes eljáráshoz való jogot és a jogorvoslathoz való jogot.
- [27] Mindezeket figyelembe véve a bíróság álláspontja szerint a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjai alaptörvény-ellenesek, sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság, a XXIV. cikk (1) bekezdésében szabályozott tisztességes eljáráshoz való jog és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jog követelményét. A bíróság ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezéseket semmisítse meg.
- [28] 3.2. A bíróság hivatkozik arra is, hogy az államilag elismert jogokat és kikényszeríthető kötelezettségeket keletkeztető, magatartási szabályokat meghatározó egyedi és normatív aktusokat demokratikus legitimációval rendelkező szerveknek kell meghozniuk. Tartalmától függetlenül az Alaptörvény B) cikkével ellentétes az olyan közhatalmi döntés, amelyet nem demokratikus legitimációval rendelkező szerv hoz meg. Az indítvány szerint a földbizottság ilyen szerv.
- [29] A bíróság hivatkozik arra is, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése nem csupán véleményezési jogkörrel ruhazza fel a helyi földbizottságot, hanem érdemi döntéshozatali jogkört biztosít számára: a helyi földbizottság ellenző véleménye esetén a hatóság nem hagyhatja jóvá az adásvételi szerződést. A hatóság még abban az esetben is kötve van a helyi földbizottság állásfoglalásához, ha a helyi földbizottság a Földforgalmi törvény

68. § (4) bekezdésében foglalt kizárási szabályt megsérti. Ez az eljárási rendszer így nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek.

- [30] 3.3. Az indítványozó bíró a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel szorosan összefüggő jogi szabályozással kapcsolatos aggályokat fogalmazott meg, hivatkozva az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltakra, amely lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért olyan rendelkezését is vizsgálja, amely a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.
- [31] Az indítvány ezzel kapcsolatban az Alaptörvény P) cikkére és a Földforgalmi törvény 24. §-a szerinti „értékel”, valamint a 24. § (2) bekezdés „különösen” szófordulatára, a 23. § (5)–(6) bekezdéseire, a 103/A. § (1)–(2) bekezdéseire utal.
- [32] Kifejti, hogy a 23. § (3)–(6) bekezdései és a 24. § (1) bekezdése összevetése alapján nem egyértelmű, hogy abban az esetben is meg kell-e keresni a helyi földbizottságot az állásfoglalás kiadása végett, ha mástól elfogadó nyilatkozat nem is érkezett. Az indítványozó álláspontja szerint ez a jogbizonytalanság felveti a jogállamiság sérelmét.
- [33] A bíróság megjegyezte, hogy a Kormány a Földforgalmi törvény 72. § b) pontja ellenére nem állapította meg rendeletben a helyi földbizottság működéséről és tagjai nyilvántartásának a vezetéséről, illetve a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara közreműködéséről szóló szabályokat.
- [34] Az indítvány határozott kérelmet ezekkel a szabályokkal kapcsolatban nem tartalmaz.
- [35] A bíróság által megküldött iratokból megállapítható, hogy az Indítvány3-ra okot adó konkrét esetben a helyi földbizottság feladatkörében eljáró szerv kialakította állásfoglalását, és nem támogatta az adásvételi szerződés jóváhagyását.
- [36] 4. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezések tárgyának szoros összefüggésére figyelemmel az ügyeket az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendje 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [37] 5. Az Alkotmánybíróság megkereste a földművelésügyi minisztert, hogy ismertesse az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját. A miniszter a megkeresésre nem válaszolt.

II.

- [38] Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróság által figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:
- [39] 1. Az Alaptörvény rendelkezései:

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

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

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

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

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

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

[40] 2. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezései:

„27. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv – a 23. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl – az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja

a) ha a helyi földbizottság

aa) állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adás-vételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását,

ab) a 26. §-ban foglalt felhívás ellenére nem adja ki az állásfoglalását;”

„68. § (1) A települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak.

[...]

(5) A helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület döntése ellen további jogorvoslatnak, panasznak, felszólalásnak nincs helye.”

[41] 3. A Fétv. figyelembe vett szabályai:

„103/A. § (1) A helyi földbizottság az állásfoglalását a települési önkormányzat jegyzője annak kézhezvételét követő 3 napon belül a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. Az állásfoglalás ellen – a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő 5 napon belül – az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A kifogást a jegyzőhöz kell benyújtani. A kifogás benyújtásáról és annak időpontjáról a jegyző haladéktalanul értesíti a mezőgazdasági igazgatási szervet.

(2) A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Földforgalmi törvény 23–25. §-a megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. Az elkésett kifogást a képviselő-testület érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A képviselő-testület a kifogást 15 napon belül zárt ülésen bírálja el. A képviselő-testület a döntését jegyző útján közli a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel.

(3) Kifogás benyújtása esetén e törvény és a Földforgalmi törvény alkalmazásában a helyi földbizottság állásfoglalásának közlésétől számított határidők a képviselő-testület döntése közlésétől számítandók.”

III.

[42] A bírói kezdeményezések az alábbiak szerint megalapozottak.

[43] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadványok megfelelnek-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói kezdeményezések az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett

feltételeknek megfelelnek, mivel az eljárásokban alkalmazni kell a támadott normákat, az eljárások felfüggesztése megtörtént, és az indítványok határozott kérelmet tartalmaznak.

- [44] 2. A szabályozási környezet áttekintése után az Alkotmánybíróság először a helyi földbizottság (a továbbiakban: földbizottság) sarkalatos törvényben megállapított jogállását és az ebből következő alkotmányos követelményeket vizsgálta (Indokolás III. rész), majd eljárását a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának aa) és ab) alpontja (Indokolás IV. rész), 68. § (5) bekezdése (Indokolás V. rész), végül a Fétv. 103/A. § (1) bekezdésébe foglalt 5 napos határidőt megállapító rendelkezések vonatkozásában folytatta le (Indokolás VI. rész), ezt követően a hivatkozott szabályoknak az indítványozó bíróságok előtt folyamatban lévő egyedi ügyekben való alkalmazhatóságáról döntött (Indokolás VII. rész).
- [45] 3. A Földforgalmi törvény és annak részeként a földszerzést korlátozó szabályok megalkotása a törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint arra a tényre vezethető vissza, hogy 2014. május 1-én Magyarország számára az uniós jog által addig biztosított termőföldszerzési moratórium lejárt. A korábban hatályos földjogi szabályozás az uniós szerződésnek a tőkeáramlásra, a letelepedési jogra vonatkozó rendelkezéseivel ellentétes rendelkezéseket is tartalmazott. A miniszteri indokolás utal arra is, hogy a „moratórium közelgő lejárt a hazai földtulajdoni, földhasználati viszonyok teljes újragondolását, a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiában megfogalmazott törekvésekkel összhangban álló rendezését és nem utolsósorban a közösségi normákhoz illeszkedő szabályozását” tették szükségessé.
- [46] 3.1. A jogalkotási folyamat első lépése az Alaptörvény harmadik módosítása (2012. december 21.) volt. A P) cikk (2) bekezdése szerint „[a] termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”. Az alaptörvényi módosítás célja, hogy a sarkalatos szabályozási tárgyak a gazdálkodás terén a szabályozás stabilitását segítsék elő, biztosítva annak hosszú távú kiszámíthatóságát.
- [47] Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése sarkalatos törvény megalkotását írta elő a törvényhozó Országgyűlés számára, amely sarkalatos törvénynek rendelkeznie kell a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzéséről, hasznosításáról, az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésről, a családi gazdaságokról és más mezőgazdasági üzemekről. A sarkalatos törvénynek továbbá rendelkeznie kell a P) cikk (1) bekezdésében írt célok, így a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások, – jelen esetben – a termőföld és az erdők védelmének, fenntartásának és a jövő nemzedékek számára való megőrzésének állami és általános kötelességének eléréséhez szükséges korlátokról és feltételekről. Sem az Alaptörvény P) cikke, sem más szabálya nem rendelkezett a fenti célok elérése érdekében meghatározott szervezeti formában felállítandó testületről, hatósági jogkörrel, eljárási szabályokról.
- [48] Az Alaptörvény tehát a P) cikkben megfogalmazott célok és a megalkotandó sarkalatos törvény kötelező szabályozási tárgyain kívül nagy szabadságot biztosított az Országgyűlés számára annak mérlegelésére, hogy milyen intézményi keretet, eljárási szabályokat, döntési hatalmat talál a leginkább megfelelőnek a termőföld megszerzésének és hasznosításának szabályozására, miként arra is, hogy milyen hasznosítási, gazdálkodási formákat tekint elsősorban támogatandónak. A szabályozás tekintetében a törvényhozó számára biztosított szabadság azonban nem korlátlan, a törvényben megalkotott részletszabályok tényleges tartalma tekintetében az Alaptörvény szabályai kötik az Országgyűlést. A megalkotott sarkalatos törvény szabályainak illeszkedniük kell az Alaptörvényen alapuló jogrendszer más szabályaihoz, és természetesen nem léphetik át a jogalkotásnak az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésében írt tartalmi korlátokat sem.
- [49] 3.2. Az Alaptörvény P) cikkének végrehajtására megalkotott sarkalatos törvény, a Földforgalmi törvény preambuluma és a törvényjavaslat miniszteri indokolása értelmében a törvényhozó a kis- és középes méretű agrárüzemek megerősítésére törekedett. A Földforgalmi törvény nem kódex jellegű szabályozást valósít meg, annak rendelkezései egyéb jogszabályok, köztük a Fétv. rendelkezéseivel összhangban alkalmazandók.
- [50] A Földforgalmi törvény megalkotásakor az Országgyűlés élt az Alaptörvényben biztosított szabályozási szabadsággal. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában vizsgált körben megállapítható, hogy a Földforgalmi törvény a P) cikknek a termőföld megszerzésére vonatkozó rendelkezései gyakorlati megvalósítására több jogalany, köztük több intézmény együttműködését írta elő. A termőföldre vonatkozó adásvétel közvetlen magánjogi érde-

keltjei, az eladó és a vevő (6., 10–15. §) mellett rendelkezett az elővásárlási jogosultakról (18–20. §); a szerződésre vonatkozó további anyagi jogi szabályokról (8–9., 16–17. §), a jogosultságok gyakorlásában közreműködő jegyzőről (21–22. §) és a szerződés jóváhagyása tekintetében az állami akarat érvényesülését biztosító, hatósági hatáskörben eljáró mezőgazdasági igazgatási szervről (7. §, a továbbiakban: Hatóság), az utóbbi eljárásáról (23., 27–30. §), valamint különleges eljárásokról (31–36. §). Ebben a szabályozási környezetben rendelkezett a törvényhozó a földbizottságokról és eljárásukról, valamint eljárásukkal összefüggésben a települési önkormányzat képviselő-testületének szerepéről (24–26., 68. §). Ezeket a rendelkezéseket egészítik ki a Fétv. szabályai.

- [51] 3.3. Jóllehet a földbizottság nem köztisztület, ennek ellenére mint valamely település termőföldet művelő gazdálkodói közösségének a törvény által létrehozott képviselői szerve a gazdasági élet ama fakultatív köztisztuleteire emlékeztet, amelyek a XX. század elején jelentek meg hazánkban annak a felismerésnek a következtében, hogy a XX. századi állam számos újonnan vállalt feladatának megoldására új szervezési formák szükségesek.
- [52] A XX. századi magyar közigazgatás-tudomány megállapítása szerint a gazdasági élet fakultatív köztisztuletei közt külön csoportot alkottak azok, amelyek nem valamely gazdasági foglalkozás űzőit, hanem valamely műszakilag egységes földterület tulajdonosait tömörítették szervezetbe a földterület egységes kihasználásának biztosítása végett; ilyenkor az állam a földterület kihasználásához fűződő közérdek miatt avatkozik be a földtulajdonosok egymáshoz való viszonyának rendezésébe vagy azáltal, hogy a köztisztület létesítését tetszésükre bízta, vagy a köztisztület létesítését is kötelezővé teszi.
- [53] A termőföldet illetően a legelő- és erdőközösségek esetében az osztatlan közös tulajdont alkotó legelők birtokosai közbirtokosságot alkothattak, amely lehetett szervezetlen és szervezett. Mindkét esetben az érdekelt birtokosok közgyűlése állapította meg a legelőrendtartást, a legeltetés, az állattenyésztés és az apaállattartás módjait. A közbirtokossági közgyűlésnek joga volt a teendőket saját közegeire bízni, e célból alapszabályokat alkotni és külön tanácsot és végrehajtóközegeket választani. Ezt nevezték szervezett közbirtokosságnak (1894: XII. tc.).
- [54] A Földforgalmi törvény a földbizottságot hasonló célból (a termőföld védelme, fenntartása, megőrzése) és hasonló szervezeti megoldással hozta létre, ami történeti alkotmányunk vívmányait is visszatükrözi. Az Alkotmánybíróság az előző Alkotmány alapján is mindig figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jóság volta, nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázaterzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg; ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjogszerzés korlátozását [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200–201.].
- [55] 3.4. A Földforgalmi törvény 68. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint a földbizottság a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek gazdálkodói közösségének választott képviselői szerve. A földbizottság működésének célja – a 68. § (3) bekezdése szerint – az, hogy a helyi termőföld forgalmát befolyásolja, mégpedig a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképesége, a spekulatív földszerzés megelőzése, és a helyi gazdálkodó közösség érdekérvényesítése céljából. Jogállásának szabályait a Fétv. 103/B. §-a azzal egészíti ki, hogy a fővárosi (megyei) kormányhivatal törvényességi felügyeletet gyakorol fölötte, melynek teljesítése során ellenőrzi, hogy működésének belső szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, működése és határozatai megfelelnek-e a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak. Törvénytörés észlelése esetén a kormányhivatal a jegyző útján felhívja a földbizottságot a törvényesség helyreállítására. Ha földbizottság nem működik, vagy a működésképtelenség megelőzése vagy elhárítása érdekében – szintén a jegyző útján – megkísérelt intézkedések eredménytelennek bizonyulnak, a kormányhivatal a 103. § alkalmazásával a Hatóságot hívja fel a földbizottsági jogkör (az adásvételi szerződésekkel kapcsolatos állásfoglalás) Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarára (a továbbiakban: Kamara) ruházására.
- [56] A földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve a hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a törvényhozó a földbizottságot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára. Ezt erősíti meg az a szabály is, mely szerint a földbizottság a más magánjogi érdekeltekkel nem közvetlenül, hanem a jegyző útján érintkezik. A közhatalmi döntések meghozatalának címzettje kétséget kizáróan a Hatóság. A földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít a Földforgalmi törvény, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásár-

lái jogosultak) képviselőjében gyakorol. A földbizottság, illetve az általa képviseltek érdekeltsége a Földforgalmi törvény 68. §-ának (3) bekezdése értelmében tehát magánjogi természetű, a (4) bekezdés értelmében pedig – mely szerint a földbizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyével összefüggő eljárásban nem vehet részt – közvetett jellegű.

- [57] A földbizottságot – illetve a törvényben megjelölt esetben a jogkörében eljáró Kamarát – jogállása alapján annak ellenére közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, hogy a Földforgalmi törvény és a Fétv. működési szabályokat határozott meg számára. Így a Földforgalmi törvény 24–25. §-a értelmében a földbizottság a Hatóság megkeresésére kiadott állásfoglalásában az egyes adásvételi szerződéseket a köztudomású tényekre és legjobb ismereteire alapozva értékeli. A szerződés értékelésének a törvényben megjelölt, de nem kizárólagos szempontjai a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésének, a felek titkos fenntartásainak, a jogszabály megkerülésének, a visszaélészerű joggyakorlásnak, a gazdasági szükséglet nélküli felhalmozási célú tulajdonszerzésnek, illetve az értékarányosságnak vizsgálatát írják elő. A földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit – az adásvételi szerződés jóváhagyását, illetve megtagadását – nem maga, hanem a Hatóság alkalmazza.
- [58] Mivel a földbizottság nem közhatalmat gyakorol a termőföld adásvételével kapcsolatos eljárásban, nem hatósági jogkörben, hanem közvetett magánjogi érdekeltként jár el, a rá vonatkozó szabályozás alaptörvény-ellenessége az Indítvány1-ben megjelölt XXIV. cikk (tisztesseges hatósági eljárás) vonatkozásában közvetlenül nem, hanem csak a XXVIII. cikk (7) bekezdése (jogorvoslati jog) és az Indítvány2-ben megjelölt XIII. cikk (tulajdonhoz való jog) vonatkozásában vizsgálható. Hasonlóképpen nem vizsgálható a földbizottság demokratikus legitimációja az Indítvány3-ban megjelölt B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben, mivel a demokratikus legitimáció csak közhatalmat gyakorló intézmények tekintetében értelmezhető.
- [59] 3.5. A Földforgalmi törvény 68. §-ának (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél, amelynek döntése ellen további jogorvoslatnak, panasznak, fellebbezésnek nincs helye. A Fétv. 103/A. §-a ezt azzal egészíti ki, hogy a földbizottság állásfoglalását annak kézhezvételét követő 3 napon belül a jegyző 5 napra kifüggeszti a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtábláján. Az állásfoglalás ellen – a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő 5 napon belül – az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult a jegyző útján kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület a kifogással érintett állásfoglalást – 15 napon belül zárt ülésen elbírálván – csak akkor változtathatja meg, ha annak kiadására a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésével került sor, egyébként a kifogást el kell utasítania, miként az elkésett kifogást is.
- [60] Mivel a jegyzőnek és a települési önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalásával, illetve a Hatóság döntésével kapcsolatban a hatósági döntést befolyásolni képes szerepet biztosítanak a törvények, jogállásukat az Alkotmánybíróságnak szintén vizsgálnia kellett.
- [61] A jegyző és a települési önkormányzat képviselő-testülete más jogszabályok, így különösen a Ket. 12. §-a (3) bekezdésének rendelkezései alapján államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóságok. A jegyző közreműködése és a helyi viszonyokat ismerő képviselő-testületnek a kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás. A jegyző eljárása, kifogás benyújtása esetén pedig a képviselő-testület döntése befolyásolja a Hatóság saját hatósági eljárásban hozandó döntését. Ugyanakkor a képviselő-testület nem a földbizottság mint közvetett magánjogi érdekelt jogkörét veszi át, nem jogosult a helyi gazdálkodói közösség érdekeit képviselve felülbírálni a földbizottság állásfoglalásának kiadását a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésének észlelését meghaladó körben. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozata tehát olyan közbenső érdemi döntés, amely a Földforgalmi törvény 27. §-a alapján meghatározza a Hatóság lehetséges döntését.
- [62] Következésképpen a Földforgalmi törvény és a Fétv. jegyzőre és a képviselő-testület eljárására vonatkozó szabályainak alaptörvény-ellenessége a XIII. cikk mellett a XXIV. cikk vonatkozásában is vizsgálható. Figyelemmel továbbá arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése a jogorvoslati jogot minden bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés tekintetében biztosítja, a Földforgalmi törvénynek és a Fétv.-nek a jegyző, a képviselő-testület és a Hatóság eljárására vonatkozó szabályai a XXVIII. cikk vonatkozásában is vizsgálhatók.

IV.

- [63] 1. A Földforgalmi törvény más rendelkezéseiben írt okok mellett a 27. § (1) bekezdése a) pontjának aa) alpontja szerint a Hatóságnak meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a földbizottság azt egyik elővásárlásra jogosult és az adásvételi szerződés szerinti vevő tekintetében sem támogatja, az ab) alpontja szerint pedig akkor is, ha a földbizottság a jegyző felhívása ellenére nem adja ki az állásfoglalását. A rendelkezés értelmében a Földforgalmi törvény kifejezett és hallgatólagos egyet nem értési (vétó) jogot is biztosít a földbizottság számára. Az adásvételi szerződés Hatóság általi jóváhagyását tehát nemcsak azáltal képes megakadályozni, hogy a Földforgalmi törvény 24. §-ában írt, vagy más, a 68. § (3) bekezdésében meghatározott saját működési céljából következő szempontot érvényre juttató, a szerződés teljesedésével szembeni állásfoglalást ad ki (kifejezett vétó), hanem pusztán hallgatással, az állásfoglalás kiadásától való tartózkodással is (hallgatólagos vétó). A kétféle jogosultság jogkövetkezménye – a szerződés jóváhagyásának megtagadása a Hatóság által – azonos, az ahhoz vezető egyes eljárási cselekmények viszont eltérőek.
- [64] Kifejezett vétó esetén (és természetesen a szerződés megkötését támogató állásfoglalás esetén is) a Földforgalmi törvény 24. §-a értelmében a földbizottság az állásfoglalásában köteles kitérni az értékelt szempontokra. A törvény 68. §-ának (5) bekezdése értelmében az állásfoglalás ellen az érdekeltek kifogást tehetnek a jegyző útján a képviselő-testületnél, amely a Fétv. 103/A. § (2) bekezdésének alkalmazásával megvizsgálhatja, hogy az állásfoglalás eleget tesz-e a Földforgalmi törvény 23–25. §-aiban írtaknak. Annak érdekében, hogy a képviselő-testület a felülbírálatot el tudja végezni, az állásfoglalásból világosan ki kell tűnniük a vizsgált szempontoknak és az értékelés eredményének, vagyis az állásfoglalást részletesen indokolni kell. Ezzel szemben hallgatólagos vétó esetén, amikor a földbizottság nem fogalmaz meg állásfoglalást, hanem hallgatása minősül nem támogató állásfoglalásnak, értelemszerűen sem az értékelési szempontok, sem az azok alapján levont következtetés, a nem támogatás indoka nem válik ismertté. Hasonlóképpen hallgatólagos vétó esetén a képviselő-testülethez sem nyújtható be kifogás, így a hallgatólagos vétó törvényessége nem bírálható felül.
- [65] 2. Az Alkotmánybíróság e rendelkezés tekintetében elsőként azt vizsgálta, hogy a kifejezett és a hallgatólagos vétó intézménye összhangban áll-e az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való joggal.
- [66] 2.1. A Földforgalmi törvény szabályozása értelmében a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megkötésében és teljesedésében magánjogi érdekeltséggel rendelkező jogalanyok négy csoportba sorolhatók: eladó(k), vevő(k), elővásárlásra jogosult(ak) és a földbizottság által képviselt helyi gazdálkodói közösség. Az adásvételi szerződést az elsődleges érdekeltek, az eladó és a vevő kötik meg a polgári jog és a termőföldre vonatkozó sajátos szabályok figyelembe vételével.
- [67] A harmadik érdekelti csoportba tartozók csak az egybehangzó eladói és vételi akarattól függően, annak keretei között jutnak szerephez. A Földforgalmi törvény 21. §-ának (3) és (8) bekezdése szerint az elővásárlásra jogosult a szerződés polgármesteri hivatal hirdetőtábláján történt kifüggesztését követő naptól számított 60 napos jogvesztő határidőn belül tehet az adásvételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó jognyilatkozatot. Ha az elővásárlásra jogosult a határidőig nem nyilatkozik, hallgatását az elővásárlási jogról való lemondásnak kell tekinteni. Ha viszont az elővásárlásra jogosult határidőn belül olyan elfogadó jognyilatkozatot tesz, amelyben az adásvételi szerződést magára nézve teljes körűen elfogadja, az köti az eladót, azaz a szerződés nem az eladó és a szerződést eredetileg megkötő vevő, hanem az eladó és az elővásárlásra jogosult között jön létre. Az elővásárlásra jogosult tehát csak a vevő vételi szándékát képes meghiúsítani, és az adásvétel tárgyát azonos feltételekkel a maga számára megszerezni, az eladói szándékot jognyilatkozata, illetve az attól való tartózkodás nem érinti: a szerződés létrejön, csak nem az eredeti felek között. A hallgatás kockázatát ebben az esetben az elővásárlási jogosult viseli: ha nem vagy nem határidőben nyilatkozik, a szerződésbe lépéstől eszik, és a szerződés az eredeti felek vagy az eladó és más elővásárlásra jogosult között jön létre. Az elővásárlásra jogosultság nyilván korlátozza a vevő érdekeinek teljesedését, nem korlátozza azonban az eladóét. Ez a szabályozás alkotmányjogi relevanciával annyiban bír, amennyiben az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog a tulajdon szerzésére irányuló vételi szándékot nem védi, az eladói szándékot viszont igen. Az Alkotmánybíróság a 3387/2012. (XII. 30.) AB végzésben (Indokolás [16]) megállapította: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az alkotmányos tulajdonvédelem a meglévő tulajdonra vonatkozik, a tulajdonhoz való jog nem biztosít jogot a tulajdonszerzésre [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 201.]” {Lásd így még: 3021/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [14]}.

- [68] A negyedik érdekelte, a földbizottság által képviselt helyi gazdálkodói közösségre vonatkozó szabályok az elővásárlásra jogosultakra vonatkozóktól jelentősen eltérnek. Mindenekelőtt a helyi gazdálkodói közösség közvetett érdekeltsége távolibb, mint az elővásárlásra jogosultaké. Következik ez abból, hogy az elővásárlásra jogosultak nem vehetnek részt a földbizottság szerződésre vonatkozó állásfoglalásának kialakításában. A távolabbi, közvetett érdekeltség ellenére a földbizottság jogosultsága erősebb, mint az elővásárlásra jogosultaké: nem csak a vételi szándékot képes megghiúsítani, hanem az eladói szándékot is. Ez az erősebb jogosultság kockázat nélkül gyakorolható, mivel – szemben az elővásárlásra jogosult kötelezettségével – a földbizottság nem köteles az eredeti vevő helyébe lépni.
- [69] A földbizottság jogosultságának gyakorlása tehát a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmához tartozó rendelkezési jog gyakorlását képes megghiúsítani. Mindegyik indítvány kifogásolja a földbizottság jogosultságának gyakorlására vonatkozó szabályozást, és az egyik kifejezetten felveti a tulajdonjog sérelmét is. Az első bírói kezdeményezés (Indítvány1) olyan ügyben született, amelyben a közigazgatási határozat felülvizsgálatát nemcsak a vevők, hanem az eladók is kérik. A második bírói kezdeményezésre (Indítvány2) okot adó ügyben az eladó a felperes, a harmadik ügyben (Indítvány3) a vevő. A földbizottság jogosultságának a gyakorlása kihat a hatóság jóváhagyására váró valamennyire szerződő félre, így az eladó(k)ra és a vevő(k)re is, jóllehet ennek a hatásnak az alkotmányjogi megítélése a tulajdonjog védelme szempontjából más lehet az eladónál és más a vevőnél. Az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdése szerint alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Jelen esetben a XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jogot az eljárással érintett termőföld és erdők, mint a nemzet közös öröksége tekintetében a P) cikk teszi korlátozhatóvá. A P) cikk a korlátozás határait nem jelöli meg, ezért azt csak az I. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával lehet megállapítani.
- [70] Az Alkotmánybíróság a 3219/2012. (IX. 17.) AB végzéssel megerősített 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. {ABH 1993, 373, 380.; 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}. Ugyanez az AB határozat kimondja: „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás” (ABH 1993, 381.). Az Alkotmánybíróság egy hasonló határozata – amely mező-, illetve erdőgazdálkodási tevékenységgel, a biológiai életközösség részét alkotó vadállomány fennmaradásával összefüggésben a vadászati jog kényszerhasznosításáról szóló szabályozást vizsgált – megállapította, hogy az érintettek (az állam mint a vad tulajdonosa, a szakszerű vadgazdálkodást végző személy, továbbá a föld tulajdonosa, illetőleg a vadászatra jogosultak) jogos érdekeit egyaránt figyelembe kell venni és összhangba kell hozni. Ez okból a kényszerhasznosítás keretében azt az intézkedési módot kell választania, amely egyfelől az adott helyzetben kellő hatékonysággal érvényre juttatja a törvényben meghatározott célokat, másfelől a lehetőséghez képest minél kisebb jogkorlátozással jár. (ABH 1997, 411, 415–416.). A tulajdonhoz való jog garantálása nem értelmezhető a tulajdonnal való korlátlan rendelkezés lehetőségeként. A határozat értelmében a közérdekű célt szolgáló korlátozás nem sérti a tulajdonhoz való jogot. (ABH 1997, 411, 418.)
- [71] Ha a földbizottság teljesen önkényesen, minden jogszabályban – a P) cikk (2) bekezdésében megalkotni rendelt sarkalatos törvényben – meghatározott szempont nélkül vonhatná el a tulajdonos mint eladó rendelkezési jogát, a tulajdonhoz való jog korlátozásának arányossága fel sem merülhetne. A Földforgalmi törvény azonban egyrészt meghatározza a tulajdonszerzés korlátait (az eladó rendelkezési jogának korlátait a másik fél kiválasztását illetően), másrészt a földbizottságnak ezeket a szempontokat, illetve más – nyilván az Alaptörvénnyel összhangban álló – általa meghatározott szempontokat kell figyelembe vennie állásfoglalása kialakításakor. A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát a földbizottságok számára biztosított jogosultság által a P) cikk (1) bekezdésében írt alkotmányos érték védelme érdekében történik. Az indítvány hiányában az Alkotmánybíróság által nem

vizsgált tulajdonszerzési korlátok és a földbizottság által értékelendő szempontok ugyan jelentős mértékben szűkítik a tulajdonszerzésre jogosultak körét és a megszerezhető termőföld-terület mértékét, de nem teszik eleve lehetetlenné a termőföldek eladását, illetve az azzal való rendelkezés más formáit. Mivel a tulajdonhoz való jog a tulajdon megszerzését nem védi, a tulajdonnal való rendelkezés pedig nem eleve kizárt, a Földforgalmi törvényben a földbizottságok számára biztosított vétőjogot *in abstracto* az elérni kívánt célhoz szükségesnek és arányosnak, közérdek által igazoltnak lehet tekinteni. A XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jog P) cikke tekintettel történő korlátozásának az I. cikkben írtakkal való összhangját biztosítják a Földforgalmi törvénynek a földbizottság értékelési kötelezettségére, a képviselő-testülethez intézhető kifogásra, a Hatósági jóváhagyásra és a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályai.

- [72] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi törvényben a földbizottságok mint közvetett magánjogi érdekeltek számára biztosított jogosultság nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a termőföld tekintetében a P) cikkel korlátozott tulajdonhoz való joggal.
- [73] 2.2. A Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja értelmében a Hatóságnak meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja azt.
- [74] A törvény a földbizottság számára kötelezővé teszi, hogy állásfoglalását a 24. § (1)–(2) bekezdés keretei között adja ki. A 25. § (1) bekezdése kötelezi a helyi földbizottságot arra, hogy értékelést végezzen azonos szempontok szerint, a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult, és az adásvételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában. A földbizottság mint közvetett magánjogi jogosult értékelésen alapuló állásfoglalása a Hatóság eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá.
- [75] A földbizottságnak a törvény szerinti értékelést [24. § (2) bekezdés] olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a Hatóság határozatának alapjául szolgálhasson, alkalmas legyen a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására. A Hatóságra is irányadó a 25. § (1) bekezdésében foglalt előírás az adásvételi szerződés értékeléséről (28. §). Pusztán az a körülmény, hogy a földbizottság állásfoglalása köti a Hatóságot, nem mentesíti az utóbbit a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól. A földbizottság állásfoglalása ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálhatónak kell lennie a hatósági eljárásban. Csak ilyen állásfoglalás érvényesíthető a Hatóság döntése folytán állami akaratként.
- [76] A Hatóságnak a szerződés jóváhagyásáról vagy megtagadásáról szóló döntését a bíróság a jogszerűség szempontjából vizsgálhatja, ami a jelen esetben azt jelenti, hogy a bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a Hatóság a tényállást tisztázta-e, az adatok, értékelések rendelkezésre állnak-e. Ezek hiányában a Hatóság határozata – a tényállás tisztázásának hiánya miatt, vagyis eljárási okból – jogsértő. A bíróság a jelen esetben a közigazgatási határozatot – törvény ilyen rendelkezése hiányában – nem változtathatja meg, de jogellenesség megállapítása esetén hatályon kívül kell helyeznie, és ha ennek feltételi fennállnak, a Hatóságot új eljárásra és új határozat hozatalára kell utasítania.
- [77] A Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja azt fejezi ki, hogy az eljárási és anyagi jogi szempontból megalapozott, tényekkel, adatokkal, értékeléssel alátámasztott, a törvénynek megfelelő, nemleges állásfoglalás mellett a szerződés jóváhagyását meg kell tagadni. Ez a szabály a fenti értelmezés mellett nem sérti sem a jogorvoslathoz, sem a hatósági tisztességes eljáráshoz való jogot, az erre vonatkozó indítványokat ezért az Alkotmánybíróság elutasította.
- [78] Végül az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a földbizottságok jogosultságának *in abstracto* összhangja az Alaptörvénnyel nem akadályozza egyes – bíróság által felülvizsgált – döntések *in concreto* alaptörvény-ellenessége vizsgálatának.
- [79] Az Alkotmánybíróság a földbizottság működésével kapcsolatban utal arra, hogy a Kormány – a Földforgalmi törvény 72. § b) pontja alapján – rendeletben megállapíthatja a helyi földbizottság működéséről szóló szabályokat; a működési szabályok kiterjedhetnek a törvény szerinti értékelés elvégzésének részleteire.
- [80] 2.3. Az okszerű értékelés és érdemi felülbírálat követelményét mint garanciát sérti viszont a hallgatónak vétő lehetősége. A Földforgalmi törvény szabályai értelmében a földbizottság hallgatásának kockázatát a közvetlenebb érdekeltek, az eladó, a vevő és az elővásárlásra jogosultak viselik.
- [81] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a hallgatónak vétő nemcsak a magyar jog eddig ismert megoldásaitól idegen, hanem olyan egyoldalú hatalmasságot biztosít a földbizottság számára a konkrét szabályozá-

si környezetben, amely a közérdek vizsgálása nélkül képes megghiúsítani az eladónak a termőföld-tulajdonával rendelkezését, a termőföld elidegenítését, amely a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma. {A hasonló hatású, meghatározott időtartamra szóló elidegenítési tilalmat [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 27.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 129.] vagy ingatlanok forgalomképtelenné nyilvánítását [11/2013. (V. 9.) AB határozat] az Alkotmánybíróság szigorúan ítélte meg.} A Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának ab) alpontjában a földbizottság számára biztosított hallgatólagos vétó lehetősége tehát a P) cikk (1) bekezdésében írt korlátozás figyelembe vétele mellett is sérti az Alaptörvény XIII. cikkében védett tulajdonhoz való jogot. A hallgatólagos vétó úgy vezethet a szerződés teljesülésének megakadályozásához, hogy abban semmilyen, a P) cikk (1) bekezdésében írt cél érvényesítése nem ismerhető fel, ezért a rendelkezést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján megsemmisítette.

- [82] 3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a hallgatólagos vétó és az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog összhangját is megvizsgálta.
- [83] 3.1. Az Indítvány1 a jogorvoslathoz való jog körében azt kifogásolja, hogy a földbizottság eljárásával szemben – a Földforgalmi törvény és a Fétv. indítványában támadott szakaszaiból fakadóan – az érdemi közigazgatási hatósági és bírósági felülvizsgálat joga nem biztosított, miközben annak állásfoglalása, különösen pedig „hallgatása” az ügy érdemét eldönti. Az Indítvány2 a jogorvoslati jogra kifejezetten nem hivatkozik, de utal arra, hogy a szerződő felek nincsenek abban a helyzetben, hogy a földbizottság mulasztása miatt intézkedést kérjenek, és a Hatóság határozatának jogszerűségét sem tudják vitatni.
- [84] A jogorvoslathoz való alapjog tartalmát érintően az Alkotmánybíróság először rámutat arra, hogy – az Alkotmányhoz hasonlóan – az Alaptörvény valamely személy jogát, jogos érdekét érintő bírósági, hatósági és más közigazgatási döntések ellen teszi lehetővé a jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előjárói döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni. A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulást.
- [85] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt, hogy az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. Végül arra is rámutat a testület, hogy a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból az adott hatósági, illetve bírósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik. {Összefoglalva lásd: 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [27]–[28] bekezdések}. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához – egyebek mellett – elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát [26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398.].
- [86] 3.2. Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában [ABH 1997, 263.] megállapította, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.” A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkeznek.
- [87] A hivatkozott rendelkezések szövege mellett azok célja is változatlan a korábbi Alkotmányhoz képest, a korábbi határozat pedig összhangban áll a Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival is, amennyiben a modern magyar közigazgatási bíráskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya. A törvénycikk 131. §-a úgy rendelkezett, hogy a bíróság „érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”; a 134. §-a szerint pedig „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítélt.” Az Alkotmánybíróság a törvénycikk és a több mint egy évszázaddal később hozott határozatának szöveg-hasonlóságára tekintettel a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában írtakat az Alaptörvény értelmezése során is fenntartja.

- [88] Az Alkotmánybíróság fenti határozatából következően a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálania – a közigazgatási szerv mérlegelését is a polgári perrendtartás 339/B. §-ában írt korlátozás figyelembe vétele mellett. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [89] Az érdemi felülvizsgálat lehetősége a Hatóságnak a termőföld adásvételére vonatkozó szerződést jóváhagyó vagy megtagadó döntése bírósági felülvizsgálatára is vonatkozik. A jelen esetben a bíróság nemcsak a Hatóság határozatának törvényességi ellenőrzését végzi el az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján, hanem egyúttal jogorvoslati fórumként is eljár: a Hatóság határozata ellen nem lehet más közigazgatási fórumhoz fordulni, azt csak a bíróság előtt lehet megtámadni. A bíróság általi érdemi felülvizsgálat viszont csak akkor kerülhet szóba, ha a Hatóság döntése is érdemi jellegű, ez pedig megköveteli, hogy a Hatóság a földbizottság állásfoglalását érdemben értékelhesse. Ennek az összetett feltételnek a teljesülése a földbizottság kifejezett vétója esetén lehetséges, a hallgatólagos vétó esetén azonban fogalmilag kizárt. A támadott szabályozás értelmezhető úgy, hogy a hallgatólagos vétó gyakorlása a Hatóság határozatát meghatározza abban az értelemben, hogy a törvény a Hatóságot további vizsgálódás nélkül a szerződés jóváhagyásának a megtagadására kötelezi.
- [90] 3.3. Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése *a)* pontjának *ab)* alpontjában a földbizottság számára lehetővé tett hallgatólagos vétó intézménye az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslati joggal sincs összhangban. Szintén megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az érdemi felülvizsgálat alkotmányos követelménye a XXVIII. cikk (7) bekezdéséből is következik.

V.

- [91] 1. A Földforgalmi törvény 68. §-ának (5) bekezdése szerint a földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület döntése ellen további jogorvoslatnak, panasznak, felszólalásnak nincs helye. Ezen felül az orvoslási lehetőségeket tovább szűkíti, hogy a földbizottság állásfoglalásának hiánya esetén még a képviselő-testülethez benyújtott kifogás sem áll rendelkezésre. A képviselő-testületi felülvizsgálat terjedelme mindezeken túlmenően korlátozott, csak a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésének kérdésére vonatkozik az állásfoglalás kiadásával kapcsolatban.
- [92] Az Indítvány1 a Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét abban látta, hogy a földbizottság eljárási minőségének tisztázatlansága mellett az ügy eldöntésével járó állásfoglalása ellen nem biztosított az önálló bírósági jogorvoslat lehetősége, miközben a Hatóságnak az állásfoglalás alapján hozott döntése sem támadható érdemben az ellene igénybe vehető bírósági jogorvoslat körében. Különös esete ennek, ha a Hatóságot és a döntését felülvizsgáló bíróságot a földbizottság hallgatásával megvalósuló döntése köti. Az indítványozó bírő álláspontja szerint ezért a Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésében írt rendelkezés sérti az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot, és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot is.
- [93] Az Alkotmánybíróság határozata indokolásának IV. részében (Indokolás [80] és köv.) már a jogorvoslathoz való alapvető joggal összefüggésben megállapította a Földforgalmi törvénynek a földbizottság hallgatással megvalósított állásfoglalását lehetővé tevő rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és ugyanerre az alapvető jogra is figyelemmel állapította meg azt az alkotmányos követelményt, mely szerint a földbizottság állásfoglalásának érdemben felülvizsgálhatónak kell lennie. A Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét ezért a képviselő-testülethez intézhető kifogás és az annak alapján hozott határozat további sorsa tekintetében kellett vizsgálnia.
- [94] 2. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok továbbá törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A földbizottság jogállását tekintve már megállapította, hogy a földbizottság nem hatósági jogkörben jár el, hanem közvetett magánjogi érdekeltként adja ki állásfoga-

- lását, az adásvételi szerződés jóváhagyására vonatkozó hatósági döntést a Hatóság hozza meg. A földbizottság állásfoglalásának kialakítására vonatkozó szabályokra ezért nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikke.
- [95] A képviselő-testület viszont hatóság, a kifogást elbíráló eljárása pedig hatósági eljárás, ezért eljárására vonatkoznak a XXIV. cikkben megfogalmazott követelmények. A részletes eljárási szabályokat azonban nem a Földforgalmi törvény 68. §-a, hanem a Fétv. 103/A. §-a szabályozza. A Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésében írtak így önmagukban, a szabályozási környezettől elszakítva, nem értelmezhetők a tisztességes eljáráshoz való alapjoggal összefüggésben.
- [96] 3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az alaptörvényi rendelkezés értelmezését az Alkotmánybíróság legutóbb a 35/2013. (XI. 22.) AB határozatban foglalta össze. Eszerint „[a] jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni.” Ezért az elsődlegesen eldöntendő kérdés, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata. Ezt követően vizsgálandó, hogy hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása, majd – ha szükséges – azt kell megvizsgálni, hogy az alapvető jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor és az arányosnak tekinthető-e. Azt pedig, hogy mely döntés minősül érdeminek, a döntés személyre gyakorolt hatása és a tárgya meghatározó, vagyis az, hogy a döntés lényegesen befolyásolta-e az érintett helyzetét, jogait. {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [15]–[18]}
- [97] A földbizottság jogállását tekintve az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy a földbizottság nem hatósági jogkörben jár el, hanem közvetett magánjogi érdekeltként adja ki állásfoglalását, az adásvételi szerződés jóváhagyására vonatkozó hatósági döntést a Hatóság hozza meg. Az állásfoglalás ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése tükrében egyrészt nem értelmezhető sem érdeminek, sem nem érdeminek, másrészt a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben nem vizsgálható. Nem következik tehát az Alaptörvényből, hogy az állásfoglalásnak önmagában, a Hatóság döntését megelőzően felülvizsgálhatónak kellene lennie. A képviselő-testülethez intézhető kifogás ezért nem az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogból fakadó, hanem a törvényhozó által biztosított további garancia, közbenső jogintézmény az állásfoglalás törvényességének és megalapozottságának biztosítása érdekében.
- [98] Ha viszont a törvényhozó biztosította a közbenső jellegű kifogást, akkor az annak alapján hozott döntésnek meg kell felelnie a jogorvoslathoz való jog alkotmányos mércéjének. Az Alkotmánybíróság megállapította már, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló határozata közbenső érdemi döntésként ugyanakkor meghatározza a Hatóság saját eljárásban hozott későbbi döntését. Ebből viszont az következik, hogy a képviselő-testület döntésével szemben a bírósági felülvizsgálat biztosítása az Alaptörvényből eredő követelmény.
- [99] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésének második mondata azáltal, hogy kizárja a kifogást elbíráló határozat bírósági felülvizsgálatát, sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, ezért az alaptörvény-ellenes rendelkezést megsemmisítette.
- [100] A kifogást elbíráló határozatra és annak bírósági felülvizsgálatára is vonatkoznak a határozat indokolásának IV.2.2. (Indokolás [73]) és IV.3.2. pontjaiban (Indokolás [86]) írtak.

VI.

- [101] 1. A földbizottság állásfoglalásával szemben a Földforgalmi törvény 68. §-ának (5) bekezdésében biztosított kifogás eljárási szabályairól a Fétv. 103/A. §-a rendelkezik. A Fétv. 103/A. §-a (1) és (2) bekezdésében írt, az indítványok által érintett rendelkezések szerint a földbizottság állásfoglalását a jegyző annak kézhezvételét követő 3 napon belül a hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. A kifüggesztést követő 5 napon belül az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő az állásfoglalás ellen. A jegyzőhöz benyújtandó kifogást a képviselő-testület 15 napon belül zárt ülésen bírálja el, döntését pedig a jegyző útján közli a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel.

- [102] Az Alkotmánybíróság határozata indokolásának V. részében (Indokolás [91] és köv.) már összefoglalta, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló eljárása tekintetében hogyan kell érvényesülnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjognak, illetve milyen megfontolás alapján vizsgálható az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való alapjog érvényesülése: ha a törvényhozó úgy döntött, hogy biztosít közbenső jogorvoslati lehetőséget, és annak elbírálását közigazgatási hatóságra bízta, akkor a tisztességes eljáráshoz való alapjogból fakadó követelmények érvényesülését köteles biztosítani.
- [103] A már leírtakon túlmenően a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az indítványozó bíró által is felhívott 3/2014. (I. 21.) AB határozatra figyelemmel az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta és jelen határozatában is megerősíti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok – jelen esetben a kifogás benyújtásának időbeli – korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehetőség van.
- [104] A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát. {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [61]}.
- [105] 2. A vizsgált ügyben a Fétv. 103/A. §-ának (1) bekezdésében írt szabályok az alábbiak miatt nem felelnek meg a tisztességes eljárás követelményének.
- [106] A Fétv. 103/A. §-ának (1) bekezdése szerint a jegyző hivatalbóli eljárása azzal kezdődik, hogy a földbizottság állásfoglalását a hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti, a kifogás előterjesztésére jogosultaknak pedig 5 napon belül van lehetőségük kifogást előterjeszteni. A kifogás előterjesztésére jogosultak a kifüggesztésen túl más módon nem értesülnek arról, hogy a földbizottság kiadta állásfoglalását, annak tartalmáról, és a kifüggesztés időpontjáról sem. A kifogás benyújtására jogosultaknak tehát a kifüggesztést követő 5 napon belül – amelybe egy vagy több munkaszüneti és ünnepnap is eshet – kell tudomást szerezniük a kifüggesztés tényéről, az állásfoglalás tartalmáról, továbbá el kell készíteniük a kifogást, amelyben az állásfoglalás törvénybe ütközésére kell hivatkozniuk, majd azt a jegyzőnél be is kell nyújtaniuk.
- [107] A Földforgalmi törvény és a Fétv. rendelkezései alapján nem állapítható meg olyan körülmény, amely indokolná a rendkívül rövid határidőt, de az önmagában nem zárja el a kifogás benyújtásának lehetőségét az érdekelték elől. Arra viszont nincs alkotmányos indok, hogy a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismeretekkel a jegyző ne legyen köteles közölni hivatalbóli eljárásának megindítását, az állásfoglalást, illetve a kifogás benyújtásának határidejét. Ilyen indokot a Fétv. 103/A. §-át a törvénybe iktató, a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény javaslatának miniszteri indokolása sem jelöl meg.
- [108] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és ésszerű határidő követelményével.
- [109] Úgyszintén nem kényszeríthetők a közigazgatási cselekmények megtételére jogosultak általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomós ok (pl. nagyszámú vagy ismeretlen lakhelyű érintett) nem indokolja. Az ismert érdekelték személyes tájékoztatásának elmaradása a jogaik gyakorlására okot adó körülményekről és a cselekményük megtételére nyitva álló határidőről, jelen esetben a földbizottság állásfoglalásáról és a kifogás benyújtásának határidejéről, kifejezetten megnehezíti e jogosultak helyzetét, mégpedig úgy, hogy ez semmilyen alkotmányos

joggal vagy értékkel nem hozható összefüggésbe. A rendelkezésből fakadó korlátok a kifogás előterjesztésére szükségtelennek minősülnek, ezáltal ellentétesek az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében írtakkal.

- [110] Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy a Fétv. 103/A. §-ának (1) bekezdése második mondatának „a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti. Megállapította továbbá, hogy a név szerint ismert érdekelt értesítése a jegyző hivatalbóli eljárásának megindításáról, továbbá a földbizottság állásfoglalásának közlése az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény. Szintén alkotmányos követelmény, hogy a jegyző tájékoztatása tartalmazza a kifogás előterjesztésére nyitva álló, az értesítés átvételétől számított 5 napos határidőt. E követelmények is teljesülnek a Fétv. 103/A. §-ának (1) bekezdése második mondatának „a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő” szövegrésze megsemmisítésével, mert ennek következtében az állásfoglalás jegyző általi kifüggesztéséről szóló értesítésre a Ket. szabályai (29. §) alkalmazhatóvá válnak.
- [111] 3. Az Alkotmánybíróság nem látott okot arra, hogy az Indítvány1-ben és az Indítvány3-ban aggályosnak tartott, de az indítvánnyal kifejezetten nem támadott rendelkezésekre [Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés, 23. § (5)–(6) bekezdés] kiterjessze a vizsgálódást, vagy a Földforgalmi törvény 72. § b) pontja alapján mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítsa meg.

VII.

- [112] 1. Figyelemmel az alaptörvény-sértés súlyára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság és más eljárásokban érintett személyek különösen fontos érdekére tekintettel az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján általános alkalmazási tilalmat írt elő, ezért a Földforgalmi törvény és a Fétv. alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezései a bíróságok előtt folyamatban lévő egyedi ügyekben sem alkalmazhatók.
- [113] 2. Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. június 1.

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Balsai István
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [114] A határozat rendelkező részével és az indokolás megállapításainak döntő többségével egyetértek. Ugyanakkor – különösen az indokolás tekintetében – elengedhetetlennek tartom, hogy kiemeljek két kérdéskört, amelyek tekintetében rá kívánok mutatni egy általánosnak és egy egyedinek tekinthető problémára.
- [115] 1. Amint azt több ügy vonatkozásában már a korábbiakban is tettem, ismételten fel kívánom hívni a figyelmet, a már hatályon kívül helyezett Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági gyakorlat felhasználhatóságával kapcsolatos – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban megjelenő – elvi megállapítások nem kellően következetes alkalmazására, amely ellentmondásokhoz vezethet az Alaptörvény értelmezésekor, és a követendő konzekvens gyakorlat kialakításakor. Azért is megengedhetetlen ez, mert – álláspontom szerint – már a hivatkozott AB határozat is engedményt jelent az Alaptörvény és annak negyedik módosításában, e tárgyban előírtakhoz képest.
- [116] Ezen túlmenően a hatályon kívül helyezett Alkotmányon alapuló, hatályukat veszített alkotmánybíróági határozatokra való határozati hivatkozást több esetben is szükségtelennek tartom.
- [117] 2. A határozat hiányossága továbbá, hogy – álláspontom szerint – a Földforgalmi törvény 72. § b) pontját nem helyesen értelmezi.
- [118] 2.1. Az Indokolás [79] a következőket tartalmazza: „Az Alkotmánybíróóság a földbizottság működésével kapcsolatban utal arra, hogy a Kormány – a Földforgalmi törvény 72. § b) pontja alapján – rendeletben megállapíthatja a helyi földbizottság működéséről szóló szabályokat; a működési szabályok kiterjedhetnek a törvény szerinti értékelés elvégzésének részleteire.”
- [119] 2.2. Határozott álláspontom, hogy az indokolás ebben a formájában *contra legem*, az alábbiak szerint.
- [120] A földbizottságoktól, mint bármely más, – a jogállami keretek közé illeszkedő, de az állami szervrendszeren kívüli – szervezettől is mind jogi, mind etikai alapon is elvárt demokratikus működés nélkülözhetetlen alapja a létrejövétel és működés megfelelően részletes jogi szabályozása. Az olyan esetekben pedig, amikor – mint a földbizottságok esetén – a szervezetet jelentős jogkörrel ruházza fel a törvényalkotó, akkor jogalkotói kötelezettség e részletszabályozás megalkotása.
- [121] 2.3. Hangsúlyozni kívánom, hogy az Országgyűlés mint törvényalkotó a fentiekben hangsúlyozott kötelezettségének eleget tett, amikor a szabályozás sarokköveit a Földforgalmi törvény néhány bekezdésében (pl. 68. §) továbbá a Fétv. egyes paragrafusaiban (pl. 101.–103. §, 103/B.–103/C. §), az alapvető rendelkezések törvénybe iktatásával lefektette. E keretszabályozást a Földforgalmi törvény 72. §-ában formált felhatalmazás alapján azonban végrehajtási rendelettel kellett volna részletesen kidolgozott szabályokkal kitölteni. A „Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg” [Földforgalmi törvény 72. § első mondat] fordulat nem lehetőséget tartalmaz, hanem kifejezett kötelezettséget ró a Kormányra:
 „72. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg
 [...]
 b) a helyi földbizottság működéséről és a tagjai nyilvántartásának a vezetéséről, illetve a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara közreműködéséről szóló szabályokat;
 [...]
 i) a helyi földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogás elbírálásának részletes szabályait.”
- [122] 2.4. Rá kívánok mutatni arra, hogy a jogalkotó, a törvényalkotó által adott felhatalmazásból és a fentiekben levezetett jogalkotási szükséghelyzetből egyaránt következő végrehajtási rendelet megalkotására vonatkozó kötelezettségének minél előbb eleget kell hogy tegyen. Ennek elmaradása esetén nem kívánt jogkövetkezmény lehet az intézmény demokratikus működésének, és akár (erre hivatkozással) döntéseinek megkérdőjelezése.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Juhász Imre s. k.,
 alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [123] A határozattal alapvetően egyetértek, ugyanakkor a rendelkező rész 2–5. pontjainak indokolásához az alábbi kiegészítéseket fűzöm.
- [124] 1. A Földforgalmi törvény a földbizottságot a termőföldet művelő helyi gazdálkodói közösség képviseletéből adódó szerepére tekintettel rendkívül erős jogosítvánnyal ruházta fel azért, hogy a föld adásvételi szerződések hatósági jóváhagyását illetően állásfoglalásának kulcsszerepet biztosít. Ennek az Alaptörvénnyel összhangban álló okait a határozat részletesen ismerteti.
- [125] E kulcsszerep azonban nem válhat önkényessé, nem eredményezhet joggal való visszaélést.
- [126] A Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdésének a) pontja nem értelmezhető a földbizottságot megillető megokolatlan, abszolút vétőjogként. Ez ugyanis ellentétben állna a jogállamiság követelményével, a törvények (a jog) uralmának elvével, aminek helyébe a mégoly fontos közérdeket hordozó, de – miként azt a határozat minősíti – jogi státuszát tekintve mégiscsak egy magánjogi érdekelt akarata lépne. Az elidegenítési-szerzési lehetőség kontrollálatlan kizárása sértené az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jogot is.
- [127] Az, hogy a földbizottság állásfoglalásának joga nem megokolatlan, abszolút vétő, következik a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdéséből, mely – jóllehet exemplifikatív módon – részletezi az állásfoglalás kialakításának szempontjait. A határozat rendelkező része 2. pontjában foglalt alkotmányos követelmény a) pontja – a jogorvoslati joggal összefüggésben ugyan, de véleményem szerint azon túlmutatóan – *implicite* ezt az értelmezést teszi magáévá.
- [128] Ugyanakkor ezzel ellentmondásban van a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának ab) alpontja, mely szerint a földbizottság „hallgatása” a Hatóságot kötő megtagadási ok. Azzal az alkotmányos jogszabályértelmezéssel, mely szerint a földbizottsági vétő nem jelenthet megokolatlan, abszolút vétőt, ez a rendelkezés összeegyeztethetetlen. A jogállamiság és a tulajdon védelmének alkotmányos követelményéből megkerülhetetlenül következik a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése a) pontja ab) alpontjának megsemmisítése.
- [129] 2. Annak, hogy a földbizottsági vétő nem olyan abszolút vétő, melyet a földbizottság saját belátása szerint, minden jogi korláttól függetlenül gyakorolhatna, nyilvánvaló következménye a döntésének felülvizsgálati lehetősége is, melynek során állásfoglalásának indokai a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel jogszerűségének teljes körét illetően felülbírálat tárgyát képezik.
- [130] A jogalkotó ezt a felülbírálatot a Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdésének első mondatával biztosította, a felülbírálat jogát a települési önkormányzati képviselő-testülethez telepítve. Fontos megállapítása a határozatnak, hogy a képviselő-testület e hatásköre ellátása során önkormányzati hatósági jogkört gyakorol.
- [131] Megjegyzem, hogy a jogalkotó a földbizottsági döntés felülvizsgálatára más megoldást is választhatott volna. Az alkotmányos célokat az is kielégítené, ha a földbizottsági döntés felülbírálatára a közvetlen bírói út igénybevételeként lehetőségét nyitná meg, hasonlóképpen ahhoz, amikor a tulajdonközösségben vagy társasház-közösségben levők közötti jogviták eldöntésére a kisebbség számára biztosítja a bírói út igénybevétele. Ezt csak mint elvi lehetőséget említem, mivel természetesen a megfelelő alkotmányos lehetőség kialakítása a jogalkotó kompetenciáját képezi, és pusztán csak azért tartottam szükségesnek megemlíteni, mert a tulajdonközösségi, vagy társasház-közösségi vitákat illetően – az igen lényeges eltérések ellenére is – látok olyan hasonlóságokat a föld adásvételével kapcsolatos vitákkal, melyek érvként szolgálhatnak a földbizottsági döntések közérdekűsége ellenére is jellemzően magánjogi jellegének alátámasztásához.
- [132] A jogalkotó által választott megoldás, nevezetesen, hogy a földbizottság döntését hatósági jogkörben vizsgálja felül az önkormányzati képviselő-testület, viszont olyan közbenső önkormányzati döntéshez vezet, mellyel szemben – mivel a képviselő-testület a tárgyban önkormányzati hatósági ügyben az önkormányzati szervezetben elsőfokú, és egyben végső fórum is – a bírói út biztosítása – miként a határozat ezt (is) kifejtette – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt, a jogorvoslati jogra vonatkozó tételes szabályból következően alapvető alkotmányossági követelmény.
- [133] 3. Az előbbieknél okán az Alkotmánybíróságnak meg kellett semmisítenie a Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdése második – a képviselő-testület döntése elleni további jogorvoslatot kizáró – mondatát is.
- [134] A határozat rendelkező része 3. pontjában foglalt két megsemmisítéssel a Földforgalmi törvényből törlésre kerültek az indítványok által támadott legsúlyosabb alaptörvény-ellenes részek. A rendelkező rész 4. pontjában

foglalt „mozaikos” megsemmisítés olyan eljárási elemet hatálytalanított a törvényben, amely ugyancsak összeegyeztethetetlen volt az alkotmányos jogállami követelményekkel, illetve sértette az Alaptörvény XXIV. cikkében előírt tisztességes eljárás alapjogát.

- [135] A határozat ez utóbbi eleme megnyitotta az utat a rendelkező rész 5. pontjában leírt alkotmányos követelmény meghatározása előtt.
- [136] 4. A határozat rendelkező részének 2. és 5. pontjában megállapított alkotmányossági követelmények az Alkotmánybíróság megsemmisítő rendelkezései után megmaradó törvényszöveg értelmezésének olyan alkotmányos keretét tartalmazzák, melyek a megsemmisítési rendelkezések nélkül nem lennének kimondhatók (mert ezek az alkotmányos követelmények – bár önmagukban megkérdőjelezhetetlen elvi tételeket tükröznek – a velük összeegyeztethetetlen törvényszövegi részekhez képest *contra legem* értelmezést jelentenének).
- [137] Az Alkotmánybíróság sajátos, de véleményem szerint az Abtv. 46. § (3) bekezdésével nem ellentétes utat választott akkor, amikor egyszerre élt a megsemmisítés és a megmaradó normaszöveg tekintetében az alkotmányos követelmény meghatározásának eszközével.
- [138] Ezzel kapcsolatosan kell hangsúlyoznom, hogy az alkotmányos követelményként leírtak a megsemmisítés után megmaradó normaszövegből és az egyéb kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseiből önmagából is kikövetkeztethetők (amiből az is nyilvánvaló, hogy az alkotmányos követelmények megállapítása kapcsán az Alkotmánybíróság az érintett szabályozási rendszer értelmezésével ezeken a kereteken belül maradt).
- [139] Ezzel együtt véleményem szerint az Alkotmánybíróság helyesen tette, amikor a bonyolult, kifejezetten egyedi megoldást tartalmazó szabályozási rendszer alkotmányos értelmezési keretének rendelkező részbe emelt leírásával hozzá kívánt járulni a jogbiztonság érvényesüléséhez.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [140] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. és 2. pontjával az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [141] 1. A rendelkező rész 1. pontja értelmében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi törvényben a földbizottságok – mint közvetett magánjogi érdekeltek – számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a P) cikkel a termőföld tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal. Ennek indokát pedig a többségi álláspont abban látta, hogy „a tulajdonhoz való jog a tulajdon megszerzését nem védi, a tulajdonnal való rendelkezés pedig nem eleve kizárt, [ezért] a Földforgalmi törvényben a földbizottságok számára biztosított vétőjogot *in abstracto* az elérni kívánt célhoz szükségesnek és arányosnak, közérdek által igazoltnak lehet tekinteni. A XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jog P) cikkekre tekintettel történő korlátozásának az I. cikkben írtakkal való összhangját biztosítják a Földforgalmi törvénynek a földbizottság értékelési kötelezettségére, a képviselő-testülethez intézhető kifogásra, a Hatósági jóváhagyásra és a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályai”.
- [142] 2. A tulajdonjog védelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyossá tette, hogy „[a]z alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdon alkotmányos védelme nem csak a tulajdonelvonásra tekintettel biztosít védelmet, hanem az elvonásnak nem minősülő korlátozásokkal szemben is.
- [143] A tulajdonjog korlátozása mindig közérdeket feltételez. Ennek alapja – amint azt az Alaptörvény már kifejezetten megjeleníti –, hogy „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában – amelyet a határozat indokolása is hivatkozott – a tulajdonjog alkotmányos korlátozásához elegendő volt, ha a jogalkotó a szabályozás közérdekűségét megjeleníti. A törvénnyel

érvényesített „közérdek” alkotmánybíróági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányult, hanem a „szükségesség-arányosság” ismérveit alkalmazta, és arra szorítkozott: indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot [lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 382.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azonban a hivatkozott határozat meghozatala óta a tulajdonvédelem megítélésének változása vehető észre. Ennek során az vált hangsúlyossá, hogy „[a] közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre” [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520, 527–528.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezért megfigyelhető az az álláspontom szerint helyes irányba történő eltolódás, amely szigorúan megköveteli egy adott szabályozás által megvalósított tulajdonkorlátozás közérdekűségének konkrét vizsgálatát. Eszerint pedig nem teszi alkotmányossá a korlátozást önmagában a közérdekűségre utalás.

- [144] Az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott határozatában rámutatott arra is, hogy „[a] vizsgálat másik szempontja itt is [...] az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia” (ABH 2006, 520, 529.).
- [145] 3. Az Alkotmánybíróság fentiekben bemutatott gyakorlata – amelyet megerősített a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban – összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) a tulajdonhoz való jog védelmével kapcsolatos gyakorlatával is. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke értelmében a tulajdonhoz való jog emberi jogi tartalma nem korlátozza az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnek ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák. Erre tekintettel az EJEB gyakorlatában a közérdeket tágan értelmezi. Hangsúlyozza, hogy a közérdek meglétének ellenőrzését az egyes országok inkább el tudják végezni, mint egy nemzetközi bíróság. Hozzáteszi azonban, hogy a közérdekre való nyilvánvalóan alaptalan hivatkozást nem fogadja el {*Görögország volt királya és mások kontra Görögország* [GC] (25701/94), 2000. november 23.}.
- [146] Az EJEB egy másik ítéletében azt is hangsúlyozta, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel [*Athanasiou és mások kontra Görögország* (2531/02), 2006. február 9.]. Az arányosság kérdésénél az EJEB széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az EJE megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, mert megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki [*S. A. Dangeville kontra Franciaország* (36677/97), 2002. április 16.].
- [147] Azokban az esetekben, ha valamelyik országban az EJE megsértése több jogalanyt érint és a jogrendszerben meglévő problémáról van szó, az EJEB nemcsak a tulajdonjognak az adott kérelmezővel szemben történt megsértését állapítja meg, hanem a jogrendszer azon hiányosságát is, amely nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére {elsőként: *Broniowski kontra Lengyelország* [GC] (31443/96), 2004. június 22.}. Ugyanezt a megoldást alkalmazta az EJEB egy másik ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését. Ezért felhívta a kérdéses államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására {*Hutten-Czapska kontra Lengyelország* [GC] (35014/97), 2006. június 19.}.
- [148] 4. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában is irányadó az a korábbi megállapítás, miszerint az „alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.].
- [149] Az adott esetben a tulajdonjogba beavatkozás lehetőségét az Alaptörvény P) cikkében foglalt alkotmányos érték (közérdekű cél), a termőföld védelme indokolja. Erre tekintettel nem hagyható figyelmen kívül az az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában is egyértelműen megjelenő szempontrendszer, hogy „a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői: nevezetesen a föld véges jószág volta (a föld ugyanis, mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással nem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös

szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését.” Az Alkotmánybíróság e határozatában azonban kifejtette azt az álláspontot szerint jelenleg is irányadó követelményt, hogy addig fogadja el közérdekű célként a Kormány és az Országgyűlés földbirtok-politikai célkitűzéseinek az érvényesítését, ameddig azok az Alkotmány keretei között maradnak: fogalmilag és nyilvánvalóan nem zárják ki a piacgazdaság létét, és tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül nem korlátoznak egyéb jogot [lásd: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 200, 201.].

- [150] Ebben az esetben ezért álláspontom szerint a támadott szabályozást arra tekintettel kellett vizsgálni, hogy a nem vitásan kiemelt közérdeket szolgáló szabályozás „tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül korlátoz-e egyéb jogot”.
- [151] 5. Áttekintve az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát, az adott ügy megítéléséhez álláspontom szerint támpontul szolgál az a döntés, amelyben azt kellett vizsgálni, hogy egyes területek bányatelekké minősítése sérti-e a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság ebben megállapította, hogy a bányatelekre vonatkozó előírások nem megfelelően, nem differenciáltan állapították meg az érintett ingatlanra vonatkozó szabályokat, „mivel a bányatelekké történő minősítés hosszabb ideig függő helyzetet teremt az ingatlantulajdonos tulajdonosi jogainak gyakorlásában (az ingatlan-nyilvántartásban a tulajdoni lapra bejegyzik, esetlegesen építési korlátozás vagy tilalom elrendelése stb.)”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis azzal, hogy „az állam jogszabályi úton avatkozott polgári jogi életviszonyokba a bányatelek megállapítására vonatkozó szabályok megalkotásakor, és a bányatelek eltérő rendeltetésének, használati módjának megfelelő tulajdonosi érdekérvényesítés nem differenciált szabályozásával az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől. Ennek következtében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre, mert a törvényalkotó [...] a bányatelek megállapítása során – a bányatelek rendeltetésének és használatának megfelelően – az érintett ingatlantulajdonosok részére a differenciálatlan szabályozás miatt a tulajdonhoz való jog garanciáit az egyes tulajdoni korlátozásokkal szemben teljeskörűen nem biztosította (az eljárásra vonatkozó érdemi nyilatkozattétel, felszíni bányászati tevékenységre alapított bányatelek esetén azonnali kártérítési kötelezettség az építési korlátozás vagy tilalom elrendelésének kezdeményezésénél stb.)” [1/2004. (II. 12.) AB határozat, ABH 2004, 35.].
- [152] Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog alkotmányosságát vizsgálta részben a termőföld tulajdonosának a tulajdonhoz való joga szempontjából. Ennek során megállapította, hogy „[j]ogszabály akkor alapíthat elővásárlási jogot, ha a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozása szükséges és arányos valamely alkotmányos cél elérése érdekében” [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198.]. Az Alkotmánybíróság e határozatában is visszautalva a korábbi gyakorlatára, megállapította, hogy a közérdekűség vizsgálatakor tekintettel kell lenni arra, hogy a tulajdonkorlátozás vagy tulajdonelvonás gyakran „közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a »köz« javára) – mint például a városrendezés, földreformok, bérlovédelem sok esetben”. [lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381–382.] E szempontokra tekintettel az adott ügyben azt állapította meg, hogy az állam birtokpolitikájának a megvalósítása érdekében indokolt az elővásárlási jog megállapítása. „Termőföld vagy tanya eladása esetében [ugyanis] a jogszabály által megállapított elővásárlási jog biztosítása olyan közérdekű intézkedés, amelynek célja a termőföld eljuttatása az azt használókhoz, a termőföldet hivatásszerűen művelőkhöz. [...] Mindezek alapján az elővásárlási jog jelen esetben olyan méltányolható okon alapul, amely alkalmas a kitűzött célok elérésére és azokkal arányban álló sérelmet okoz a termőföld vagy tanya tulajdonosának, akit csupán vevőválasztási szabadságában korlátoz ez az intézkedés” [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198.]. Ebben az ügyben ugyanakkor hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azt az álláspontját, hogy „az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmányosértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon” [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198.].
- [153] 6. A fentiek alapján általánosságban elmondható, hogy a termőföld tulajdonjogának korlátozása széles körben minősülhet alkotmányosnak. A termőföld ugyanis az Alaptörvény értelmében a magyar nemzet közös örökségének részét képezi, e nemzeti kincsek „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”, kiemelt alkotmányos érdek. Ennek megfelelően indokolt, hogy a termőföld tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása e célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény az általános szabályoktól eltérően rendezze (lásd: Magyarország Alaptörvényének harmadik mó-

dosításához fűzött indokolást). Ennek keretében a szabályozásnak érvényesíteni szükséges, hogy a termőföld valóban azokhoz jusson el, akik azt hivatásszerűen művelik, és hogy a termőföld tulajdonjogának átruházása során a helyi közösség érdekeire is tekintettel valósulhasson meg az állami földbirtok-politika. E szempontokat nem hagyva figyelmen kívül, álláspontom szerint az adott ügyben támadott szabályozás mégis túlmege a tulajdonjog lehetséges alkotmányos korlátozásán.

- [154] A bírói indítványokkal érintett szabályozás értelmében a termőföld tulajdonjogának átruházásához több feltételnek együttesen kell teljesülnie. A Földforgalmi törvény ugyanis előírja, hogy a tulajdonjog megszerzéséhez szükséges a törvényben meghatározott jogcím [Földforgalmi törvény 6. § (2) bekezdés], a szerződéssel érintettek meghatározott személyi minősége [Földforgalmi törvény 9. §, 10. § (1) bekezdés], a szerző fél nyilatkozatai [Földforgalmi törvény 13. § (1) bekezdés, 14. § (1) bekezdés] továbbá, hogy a földszerzés folytán kialakult birtok mérete ne haladja meg a földbirtok maximális mértékét (Földforgalmi törvény 16. §). Előbbi feltételek teljesülését a mezőgazdasági igazgatási szerv vizsgálja, és az adásvételi szerződés hatályosulásához szükséges hatósági jóváhagyást kizárólag akkor adja meg, ha az adásvételi szerződés megfelel a hivatkozott rendelkezéseknek [Földforgalmi törvény 23. § (1) bekezdés].
- [155] Abban az esetben azonban, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv az adásvételi szerződés jóváhagyásának a fenti kritériumok vonatkozásában nem látja törvényi akadályát, vagyis ha az adásvételi szerződés jóváhagyását a Földforgalmi törvény 23. § (1)–(2) bekezdése alapján nem tagadta meg, haladéktalanul meg kell keresnie a helyi földbizottságot [Földforgalmi törvény 23. § (5) bekezdés]. E szerv állásfoglalásának beszerzése nélkül nem hozhat döntést a jóváhagyás tárgyában. Abban az esetben pedig, ha a helyi földbizottság nem támogatja az adásvételi szerződést, a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles a jóváhagyást megtagadni [Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés].
- [156] A szabályozás következtében tehát a termőföld tulajdonosa kizárólag a helyi földbizottság állásfoglalásától függően jogosult rendelkezni a tulajdonjogával, annak ellenére is, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv által vizsgálendő – fentiekben hivatkozott – feltételek fennállnak.
- [157] A Földforgalmi törvényhez fűzött indokolás a helyi földbizottsággal összefüggésben kiemeli, hogy az a magyar jogban új elemként jelenik meg, azonban számos más európai ország már régebb óta alkalmazza a helyi közösségek bevonását a földszerzési eljárásba. „Ezen új intézmény bevezetésével a helyi érdekek és viszonyok – a hatóság által egyébként nem ismert – szempontjai jelenhetnek meg, ami teljesebb képet ad az eljáró hatóság számára a mérlegelés lefolytatásához.” Ennek érdekében „a helyi földbizottság a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatósága, a spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- illetve versenyezőképes, egységes birtoktagot képző fölbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése érdekében a földbirtok-politikai célokkal feladatának gyakorlásával befolyásolja”.
- [158] A jogalkotó által megjelölt indokok nem vitásan kiemelt – közérdekű – szempontjai a szabályozás kialakításának. Álláspontom szerint azonban e szempontoknak a helyi földbizottság révén történő érvényesítése eltérő szabályozást indokolt volna. Ennek keretében egyértelműen tisztázni kellett volna a helyi földbizottság jogállását, mert ez a szabályozás alapján nem egyértelmű. A törvényhez fűzött indokolás arra utal, hogy „[a] földbizottság nem hatóság, eljárása nem önálló közigazgatási vagy szakhatósági eljárás”. Ebből azonban nem következik, hogy ebben az esetben valójában mi a státusza, hanem kizárólag az, hogy eljárásában nem érvényesülnek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó garanciák. E kérdés tisztázásában a határozat sem egyértelmű, mert álláspontom szerint a helyi földbizottság nem tekinthető „magánjogi érdekeltnek”, hiszen éppen a helyi közérdek érvényesítése céljából jár el. Ha azonban a helyi földbizottság mégis „magánjogi érdekeltnek” minősül, akkor pedig álláspontom szerint nem gyakorolhatna vétőjogot a vele azonos „magánjogi” jogállású személyek adásvételi szerződésének a hatályosulási folyamatában.
- [159] A támadott szabályozásban nem egyértelmű továbbá az sem, hogy a helyi földbizottság pontosan milyen szempontrendszer alapján hozza meg a döntését. Ennek egyértelmű szabályozása azonban elengedhetetlen lett volna ahhoz, hogy a földtulajdonos rendelkezési jogának gyakorlásakor az egyértelműen meghatározott törvényi szempontokhoz tudja igazítani eljárását. Ennek hiánya ezért a tulajdonjog gyakorlását bizonytalanná teszi.
- [160] A kifejtettek mellett utalnék arra is, hogy álláspontom szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv által vizsgálandó feltételek önmagukban kellő biztosítékul szolgálnak ahhoz, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos érdek megvalósuljon. Erre is tekintettel szükségtelennek tartom, hogy a hatósági döntéshozatali eljárásba – az ügy érdemét meghatározó jogkörrel – a helyi földbizottság bevonásra kerüljön.

- [161] Mindezek alapján úgy ítélem meg, hogy a helyi földbizottságnak egy konzultációs jogkört meghaladó mértékű bevonása a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés jóváhagyásának hatósági eljárásába aránytalanul korlátozza a termőföld tulajdonosának tulajdonjogát, és e korlátozást az sem teszi arányossá, hogy a helyi földbizottságnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadóan döntését a határozat rendelkező rész 2. pontjában meghatározott szempontok szerint indokolnia kell.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

- [162] A különvéleményhez a rendelkező rész 1. pontját illetően csatlakozom.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

- [163] 1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével, valamint a rendelkező részi pontokhoz kapcsolódó indokolás döntő többségében foglaltakkal. Álláspontom szerint – a konkrét és általános alkalmazási tilalmak megállapítása mellett – az Alkotmánybíróságnak a Földforgalmi tv. és a Fétv. valamennyi – helyi földbizottságot érintő – rendelkezését alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítania, és meg kellett volna semmisítenie azokat *ex nunc* hatállyal.
- [164] 2. Az indítványok tartalma
- [165] Előrebocsátom: alkotmányosan nem kifogásolható az, ha a törvényalkotó a termőföldforgalom zavartalan lebonyolítását elősegítendő külön (jog)intézmény – itt helyi földbizottság – felállítását rendeli el. Az ilyen intézmény feladat- és hatáskörének, valamint szervezeti és működési rendjének azonban meg kell felelnie az Alaptörvényben támasztott kritériumoknak.
- [166] Az Alkotmánybírósághoz beérkezett indítványok tartalma e tekintetben alapos kételyeket ébreszt. Az indítványok a Földforgalmi tv. és a Fétv. közel tucatnyi rendelkezésével kapcsolatban olyan alkotmányossági aggályokat fogalmaznak meg, amelyek az Alkotmánybíróságtól is fokozott figyelmet és gondosságot követelnek meg. Mindezt egyértelműen megalapozza az a körülmény is, hogy az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Bulgáriával, Litvániával, Magyarországgal és Szlovákiával szemben a befektetők mezőgazdasági földterületekkel kapcsolatos jogainak korlátozása miatt. A Bizottság véleménye szerint – egyebek mellett – a nemzeti rendelkezések az adásvételi szerződések előzetes engedélyeztetése révén (is) jogbizonytalanságot keletkeztetnek.
- [167] Mindezt egyértelműen visszaigazolják az Alkotmánybírósághoz beérkezett indítványok. Közülük legalább kettő kifejezetten kéri, hogy az Alkotmánybíróság a helyi földbizottságokra (a továbbiakban: földbizottság) vonatkozó törvényi szabályozást teljes egészében és összefüggéseiben is tekintse át. Akkor ugyanis, amikor tételesen megjelölik az alkotmányossági felülvizsgálatra javasolt rendelkezéseket, kíváncsún tartják a tágabb körű alkotmányossági kontrollt is. Így fogalmazza ezt meg az egyik indítványozó: „[a]z – Alaptörvény 24. cikkének (4) bekezdésében – Alkotmánybíróság számára biztosított, a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel szoros összefüggésben lévő szabályok felülvizsgálati lehetőségére tekintettel azonban utal arra is a bíróság, hogy a földbizottság eljárásának jelenleg szabályozott módja egyéb aggályokat is felvethet.” Ugyanez az indítványozó mondja a következőket is: „[...] a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való (alap)jogok sérelme az Alaptörvény P) és I. cikkeivel együtt vizsgálva is megmutatkozhat. Nem lehet ugyanis megállapítani, hogy e korlátozásokra pontosan miért került sor, hogyan segíti a termőföld védelmét az alapjogok e korlátozása, egyáltalán: azt szolgálja-e.

- [168] E cikkek fényében azonban az is felvetődhet: a földbizottság közbeiktatására miért került sor. »Eljárása«, állásfoglalása, vagy éppen annak hiánya hogyan szolgálja a termőföld védelmét, milyen, jogalkotó által elérni kívánt (és másként meg nem teremthető) célt szolgál, milyen mérlegelési/értékelési szempontok alapján került az értékelése kialakítására, ténylegesen mit jelent a Földforgalmi tv. 24. §-a szerinti »értékel«-és». Ezt követően az indítványozó számtalan szabályozási problémát vet fel. Közülük csak a fontosabbak: az állásfoglalások meghozatalakor az értékelési szempontok nem kizárólagosak, részletes tartalmuk tisztázatlan, nem kapcsolódik hozzájuk indokolási kötelezettség, nincs bizonyítási kötelezettség, az érintettek nem értesülhetnek megnyugtatóan arról, hogy ügyük az eljárás végső szakaszába jutott: a Földforgalmi törvény 23. § (5)–(6) bekezdései nem írják elő közvetlenül az értesítésüket, a Ket. pedig szintén nem rendelkezik erről. Az érintettek nem értesülnek az állásfoglalás kialakításáról, vagy éppen annak a hiányáról, s ha értesülnek is róla, a képviselő-testület irányában szintén csak korlátozott jogorvoslati lehetőségeik vannak. Az állásfoglalás pontos követelményeit sem határozza meg a törvény, az itt igénybe vehető jogorvoslat terjedelme is eleve korlátozott. Mindezekből levonja a következtetést a bíróság: „a jelenlegi szabályozás formájában így, a jogszabály valamennyi előírásának betartása mellett sem zárható ki az önkényes és ténylegesen nem orvosolható érdemi határozat meghozatalának a lehetősége. A bíróság ezért a jelen ügyben alkalmazandó egyes rendelkezések felülvizsgálatának kezdeményezése mellett végzésében az egyéb rendelkezésekhez fűződő aggályait is rögzítette”.
- [169] Látható tehát, hogy a fentiekben kiemelt indítvány is „nyitott”, hiszen valójában a földbizottságokra vonatkozó teljes törvényi szabályozást rendszerszerűen vette górcső alá.
- [170] Az iménti anomáliákat tovább tetézi az a körülmény, hogy a földbizottság eljárási rendjét szabályozni hivatott – a Földforgalmi tv. végrehajtására szolgáló – rendelet kiadására máig nem került sor. Ebből pedig további problémák fakadnak. Így – többek között – nem tisztázott a földbizottság viszonya a képviselő-testülethez (itt akár összeférhetlenségi kérdések is előbukkanhatnak); a földbizottság összetétele nem biztosíték arra, hogy az a Földforgalmi tv. 24. §-ában kapott hatásköreit képes gyakorolni.
- [171] Az egyik indítványozó bíróság hivatkozik arra is, hogy az elismert jogokat és kikényszeríthető kötelezettségeket keletkeztető magatartási szabályokat meghatározó egyedi és normatív aktusokat demokratikus legitimációval rendelkező szerveknek kell meghozniuk. Tartalmától függetlenül – mondja – az Alaptörvény B) cikkével ellentétben az olyan közhatalmi döntés, amelyet nem demokratikus legitimációval rendelkező szerv hoz meg. Az indítvány szerint a földbizottság ilyen szerv.
- [172] 3. A földbizottság (mint intézményi forma) jogi természete; a demokratikus legitimáció hiánya és annak alkotmányjogi következményei
- [173] Az eddigiekből is kitűnik, hogy alapvetően három út állt az indítványok tárgyában döntő Alkotmánybíróság előtt.
- [174] a) Az indítványokat a legszűkebben értelmezi és kizárólag az azokban tételesen meghivatkozott törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát végzi el. Magyarán: nem vesz tudomást arról, hogy az indítványok között olyan is van, amely gyakorlatilag a földbizottságok feladat- és hatásköreit, valamint szervezeti és működési rendjét átfogóan, teljes körűen, „rendszereszerűen” vizsgálatná meg az Alaptörvény tükrében. (Erre utalnak a „szoros összefüggés” okán alkotmányossági vizsgálatot kérő indítványi elemek).
- [175] b) Az indítványokat tágra értelmezve – a „szoros összefüggés” doktrína kínálta lehetőséggel élve, az indítványokban felhívott alapjogok érvényesülése szempontjából – teljes körűen felméri a földbizottságokra vonatkozó törvényi szabályozást. (Ezt indokolhatná az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárás, amelynek egy átfogó vizsgálattal elébe mehetett volna az Alkotmánybíróság.)
- [176] c) Az érdemi alapjogi kérdések tárgyalása előtt megvizsgálja a földbizottságok demokratikus legitimáltságát.
- [177] A többségi határozat az a) pontban írt választási lehetőséggel élt, s ezzel vállalta annak a kockázatát, hogy a három megsemmisített rendelkezés mellett felállított két alkotmányos követelmény egyik-másik elemének meghatározásával gyakorlatilag a jogalkotás területére lépett, miközben a földbizottságok működésével kapcsolatos anomáliákat – nézetem szerint – rendszerszinten nem orvosolta.
- [178] 3.1. A földbizottság jogi természete
- [179] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt a földbizottság jogi természetét kellett volna körültekintőbben feltárnia. Ez a tüzetes vizsgálódás azonban elmaradt, s ennek meghatározó kihatása lett az indítványok elbírálására is.

- [180] A határozat többségi indokolása szerint „sem az Alaptörvény P) cikke, sem más szabálya nem rendelkezett a fenti célok elérése érdekében meghatározott szervezeti formában felállítandó testületről, hatósági jogkörrel, eljárási szabályokról”. Való igaz: sem a termőföld „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése” nem teszi alkotmányjogi értelemben szükségessé a jelen módon és formában szabályozott földbizottságok létét, eljárását, közreműködését az adásvételi szerződések jóváhagyásának folyamatában. Ugyanakkor – álláspontom szerint – a törvényhozó többségi határozat szerinti szabályalkotási szabadsága csak az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott célokhoz igazítható. Ugyanis a P) cikk (1) bekezdése taxatív megjelöli azokat a célokat, amelyekre tekintettel korlátozni lehet a tulajdonszerzést, így az ezeken kívüli jogkorlátozásokat éppen, hogy szigorú – alapjogi – mércével kell (kellett volna) mérni.
- [181] A határozat többségi indokolásában olvashatjuk: „a Földforgalmi törvény 68. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint helyi földbizottság (a továbbiakban: földbizottság) a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszövetkezetek, más természetes és jogi személyek gazdálkodói közösségének választott képviseleti szerve.” (Indokolás [4]) Minthogy azonban az erre vonatkozó rendelet máig nem jelent meg, honnan tudható, hogy milyen feltételek alapján választották meg a földbizottságokat? „A földbizottság működésének célja – a 68. § (3) bekezdése szerint – az, hogy a helyi termőföld forgalmát befolyásolja, mégpedig a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképessége, a spekulatív földszerzés megelőzése, és a helyi gazdálkodó közösség érdekérvényesítése céljából” (Indokolás [55]) – mondja tovább a határozat többségi indokolása, nem ügyelve arra, hogy a most részletezett célok egyike sem szerepel a P) cikk (1) bekezdésében.
- [182] Komoly gondot látok a földbizottság állásfoglalásának mikénti megítélése tekintetében is. Ezzel kapcsolatban a határozat többségi indokolása mindössze egy kinyilatkoztatást tesz: „[a] földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a törvényhozó a földbizottságot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára.” (Indokolás [56])
- [183] A határozat minderre tekintettel a földbizottságot „sajátos magánjogi jogosultsággal” rendelkező, „közvetett magánjogi érdekeltként eljáró” szervezetnek tekinti.
- [184] Ilyen „sajátos magánjogi jogosultsággal” rendelkező, „közvetett magánjogi érdekeltként eljáró” szervezetet a magyar jog nem ismer, s erre az indítványok is utalnak: „[a]z, hogy a helyi földbizottság a közigazgatási eljárásban milyen jellegű eljárási szereplőnek minősül, a jogszabályok nem határozzák meg. Ebből [...] az a következtetés vonható le, hogy a helyi földbizottság nem ügyfél, nem szakértő szerv, nem szakhatóság”. Továbbá: „[a] helyi földbizottság eljárási minősége tehát a jogszabályban nem tisztázott, *sui generis* intézmény, melynek ügyben történő »közreműködése«, annak következményeit tekintve mégis az ügy eldöntésével jár. Ez ellen a közreműködés, állásfoglalás, vagy éppen annak hiánya ellen azonban a bírósági jogorvoslat lehetősége önállóan nincs biztosítva.” (Indokolás [22]).
- [185] Az mindenesetre megállapítható, hogy a földbizottság olyan, földadásvételi szerződéseket véleményező testület, amelynek gyakorlatilag vétőjoga van. A határozat többségi indokolásának szóhasználatát szerint: „[a] helyi földbizottság vétőjoggal rendelkezik, vagyis támogatásának hiányában a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles elutasítani a jogügylet jóváhagyását”. (Indokolás [5]) Ehhez pedig kellő alkotmányjogi alapokkal rendelkező eljárásjogi pozíciót kell biztosítani a számára: s mindez teljességgel hiányzik.
- [186] A határozat többségi indokolása szerint tehát a földbizottság a termőföld adásvételével kapcsolatos eljárásban nem közhatalmat gyakorol, hanem „közvetett anyagi jogi érdekeltként” jár el. Álláspontom szerint viszont az állásfoglalása gyakorlatilag együttdöntési jogot takar, és pedig hatósági együttdöntési jogot: amennyiben a földbizottság él a „vétőjogával”, akkor a hatóság kötve is van a földbizottság nemleges állásfoglalásához. Tehát nem egyedül dönt a hatóság. Ebből következően pedig a földbizottság nyilvánvalóan nem magánjogi jogosultsággal rendelkezik, hanem közhatalmat gyakorló szervezet. Közhatalmi jellegét húzza alá az a momentum is, hogy a település közigazgatási területén a határozat többségi indokolása szerint is „a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát befolyásolja”. Magánjogi jogalanyként pedig erre aligha lenne joga és lehetősége.
- [187] A jogorvoslathoz való jog oldaláról nézve is megvilágítható a földbizottság valódi karaktere és jogi természete: a jogorvoslathoz való jog a hatósági, bírósági döntések ellen igénybe vehető jogvédelmi eszköz. Helyesen írja a határozat többségi indokolása is: „[a]z Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói, vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előljárói döntésekre sem.” (Indokolás [84])
- [188] Osztom a határozat többségi indokolásában foglaltakat a következők tekintetében is: „[a] jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintet-

ben tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulást.” (Indokolás [84]) Ugyanakkor a gondom is ebből fakad, hiszen a földbizottság az egyetértési joga révén a hatósággal „együttdöntési” joggal rendelkezik, eképpen az érdemi ügydöntő határozat meghozatalában közvetlenül résztvevő közhatalmi szerv maga is. Ha a földbizottság nem hatósági döntéshozatalban venne részt, nem együttműködő szerv, csupán „közvetett anyagi jogi érdekelt” lenne, akkor a jogorvoslathoz való jog sérelme fel sem merülhetne. Mindebből következően a határozat rendelkező része és többségi indoklása inkohérens alapon áll: egyrészt nem ismeri el a földbizottság eljárásának közhatalmi, hatósági karakterét, ugyanakkor viszont részletesen, érdemben vizsgálja a jogorvoslathoz való jog sérelmét.

- [189] 3.2. A földbizottság demokratikus legitimáltságának hiánya
- [190] Ebből a csapdából csak azáltal lehet kiszabadulni, ha a földbizottságot a demokratikus legitimáció (demokratikus legitimáltság) oldaláról is megvizsgáljuk.
- [191] A határozat többségi indoklása elegendő legitimáltságnak tartja azt, hogy bárki, aki földhasználattal rendelkezik, feliratkozhat a gazdálkodói közösség névjegyzékébe, ők választják meg a 3–9 fős bizottságot; magára a bizottságra a törvény telepít konkrét hatásköröket; a földbizottság döntése ellen a helyi képviselő-testülethez lehet fordulni.
- [192] Előrebocsátom: a konkrét jogüggyellett érintett személyek (pl. az adásvételi szerződés érintettjei) nem rendelkeznek képviselettel, nem szólhatnak bele a földbizottság megválasztásába. A hatályos szabályozás szerint a közhatalmat gyakorló szerv nem csak a mezőgazdasági igazgatási szerv, hanem – mint láttuk, a szabályozás tartalmát tekintve – egyetértési és vétőjoggal, sőt, a „hallgatás jogával” is rendelkező földbizottság is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak – élve az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében kapott felhatalmazással, a „szoros összefüggés okán történő kiterjesztés” doktrínáját alkalmazva – vizsgálnia kellett volna a földbizottság intézményét, feladat- és hatáskörét, valamint eljárását a demokratikus legitimáltság szempontjából is.
- [193] Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállamiság [B cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitás [B] cikk (3) bekezdése] elve egymásra vonatkoztatott értelmezésével dolgozta ki a demokratikus legitimáció érvényesíthetőségének szempontjait. Mivel e tekintetben a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény között kontextuális egyezőség állapítható meg [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]], így jelen ügyben sem lett volna akadály a Alaptörvény előtti alkotmánybírói esetjog figyelembe vételének.
- [194] A közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor. [16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]. Ezen túlmenően a demokratikus legitimáció alkotmánybírói értelmezése összekapcsolja a jogállam fogalmát a szövegben előtte álló demokratikus jelzővel, alapjában véve a demokratikus jelző tartalommal való kitöltéséhez is hozzájárul.
- [195] Az Alkotmánybíróság a demokratikus legitimáció követelményét részletesen először a bírói hatalomnak a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepével összefüggésben fejtette ki a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában [ABH 1993, 256, 262–263.; megerősítette a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság – a bírói hatalom forrását elemezve – arra mutatott rá, hogy a népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül is visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262.] A demokratikus legitimáció elsődlegesen valósul meg akkor, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Demokratikus a legitimáció azonban akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható. Ezért tekinthető demokratikusan legitimáltnak a Kormány és az államigazgatási szervezet is [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]: ennek megfelelően a bírói kezdeményezésre okot adó ügy alperese, a mezőgazdasági igazgatási szerv is demokratikusan legitimáltnak tekinthető.
- [196] A demokratikus legitimáció követelményeit később kibontó, továbbfejlesztő döntések alapján azonban egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság e követelményeket nemcsak a klasszikus hatalmi ágak, illetve nemcsak az alkotmányos szervek működésére nézve kérte számon, hanem a demokratikus legitimáció követelményét minden olyan szervvel szemben érvényesítette, amely közhatalmat, közhatalmi jellegű jogosítványt gyakorol.
- [197] Az Alkotmánybíróság a demokratikus legitimáció további követelményeit három 1998-ban született döntésében fejtette ki. Ezek közül kettő a társadalombiztosítási önkormányzatokkal kapcsolatos [16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387.], egy pedig a jogalkotási hatáskör-

gyakorlás feltételeit, a jogalkotási szuverenitást érinti [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.]. Ezekben a döntésekben tette nyilvánvalóvá az Alkotmánybíróság, hogy a demokratikus legitimáció követelményének nemcsak az állami szervek által gyakorolt közhatalom vonatkozásában kell érvényesülnie, hanem minden olyan szervnél, amely olyan feladat- és hatáskört lát el (vett át), amelyet korábban állami szervek gyakoroltak.

- [198] A fentiek alapján a demokratikus legitimáció követelményét elsősorban az elégíti ki, ha a közhatalmat gyakorló szerv önlegitimáló. Ilyenkor a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. A választások általi legitimáció viszont csak akkor valósul meg, ha a legitimációt nyújtó valamennyi választójogosult részt vehet a választásokon. Fontos feltétel továbbá, hogy arra a feladatra válasszák meg az adott testületet, amelyet az a későbbiekben ellát.
- [199] A demokratikus legitimáció meglétének másik formája a más hatalmi ág közreműködésével elnyert legitimáció. Ebben a körben a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható. Ide tartoznak tehát mindazok, akiket az Országgyűlés választ, vagy a köztársasági elnök nevez ki, illetve a legitimációs lánc folytatásaként az e személyek által kinevezettek, illetve az általuk irányított szervek is.
- [200] A fentieken túl az Alkotmánybíróság a tényleges (szűk értelemben vett) döntéshozatali jogosítványon túlmenően még a – jelen ügyben releváns – egyetértési jogot tekinti olyan minőségnek, amellyel kapcsolatban a demokratikus legitimáció meglétét indokolt vizsgálni. Az erre vonatkozó gyakorlatot összefoglaló 183/2010. (X. 28.) AB határozat indokolása megerősítette azt a 47/1991. (IX. 24.) AB határozatban már kifejtett álláspontot, miszerint: „[a] hazai joggyakorlatban a döntéshozatalban való részvétel több formája ismert, – így pl. a javaslattevés, a véleményezés. Az egyetértési jog – természeténél fogva – sem a döntési joggal rendelkező, sem az egyetértési jog címzettje számára nem biztosít önálló döntési lehetőséget. Konszenzus hiányában nem kerülhet sor érvényes döntés megalkotására. (ABH 1991, 438, 440.) Ezt az érvelést alkalmazta a 792/B/1998. AB határozat (ABH 2004, 1255, 1260.), valamint az 1336/B/1997. AB határozat is (ABH 2003, 1025, 1031.). Az egyetértési jog hasonló értelmezését adta még a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat (ABH 2006, 498, 505.), az 59/2001. (XII. 7.) AB határozat (ABH 2001, 739, 741.), az 58/1992. (XI. 6.) AB határozat (ABH 1992, 410, 412.), a 45/1993. (VII. 2.) AB határozat (ABH 1993, 484, 485.), a 12/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 74, 76.) és az 1090/B/2005. AB határozat is (ABH 2006, 1837, 1844.). A felsorolt határozatokból kiderül, hogy az egyetértési jog nem önálló, de mégis döntéshozatali jogot jelent, és mindenképpen alkalmas arra, hogy a döntéshozatali jog jogosultjának döntését megakadályozza [124/2008. (X. 14.) AB határozat, ABH 2008, 988, 996–997.]” (ABH, 2010, 887, 890–891.).
- [201] Az Alkotmánybíróság fent bemutatott értelmezése szerint a politikai közösség tagjaira jogokat és kötelezettségeket keletkeztető döntéseket, szabályokat demokratikus legitimációval rendelkező szervek hozhatnak csak meg. E tekintetben a mezőgazdasági igazgatási szerv demokratikusan legitimáltnak tekinthető ugyan, de a fenti követelmények teljes egészében hiányoznak a földbizottság esetében, mivel azt a Földforgalmi tv. 68. §-a alapján a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszerkezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közössége választja meg. [Ismétlem: e § (6) bekezdése alapján „a helyi földbizottság tagjainak megválasztása érdekében – az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározottak szerint – a települési önkormányzat jegyzője összehívja a helyi gazdálkodói közösség közgyűlését”, ám a rendelet megalkotására az Alkotmánybíróság határozatának meghozataláig nem került sor.] A támadott normák alapján ugyanakkor a földbizottság jóváhagyó vagy elutasító állásfoglalása, illetve a földbizottság „hallgatása” ténylegesen képes megakadályozni az adásvétel létrejöttét olyan személyek tekintetében is, akik nem vettek részt e szerv megválasztásában.
- [202] A földbizottság – a fent bemutatott alkotmányossági követelmények alapján – nem rendelkezik demokratikus legitimációval – hatalmának forrása sem közvetlenül, sem közvetve nem legitimált, tehát tagjain kívül másra nézve kötelező döntést nem is hozhatna, és azt is csak megfelelő eljárási garanciákkal.
- [203] Ehhez képest (és ezzel szemben) a Földforgalmi tv. 68. § (1) bekezdése a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszerkezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösségének képviselői szerveként intézményesíti a – helyi gazdálkodói közösség tagjai által megválasztott – földbizottságot. Bár e § (3) bekezdése a földbizottság feladatául „a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatóságába [Sic!] spekulatív földszerezések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képző fölbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség ér-

dekeinek érvényesítése érdekében a földbirtok-politikai célokkal összhangban a 24. és 25. §-ban foglalt feladatának gyakorlásával” történő „befolyásolását” írja elő, a Földforgalmi tv. 27. § (1) és (2) bekezdései alapján ez – ismétlem – valójában egyszerre jelent egyetértési és vétőjogot is, amit a földbizottság – elutasító állásfoglalásán kívül – kiválthat akár a „hallgatásával” is, a döntés meghozatalának elhárításával. Hatását tekintve pedig a földbizottság állásfoglalása („hallgatása”) köti, kötelezi a demokratikus legitimitációval rendelkező mezőgazdasági igazgatási szervet.

- [204] Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint: „Ha az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.” Tekintettel arra, hogy demokratikus legitimitáció nélkül nem hozható érvényes döntés, az így létrehozott intézmények és meghozott döntések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) és (3) bekezdéseivel, ezért az Alkotmánybíróságnak – élve az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében kapott felhatalmazással – a földbizottságra vonatkozó Földforgalmi tv.-be és Fétv.-be foglalt rendelkezéseket (valamennyit) ex nunc hatállyal alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítania és meg kellett volna semmisítenie, mivel azok szoros összefüggésben állnak az indítványozók által megsemmisíteni kért rendelkezésekkel.
- [205] Ismételten hangsúlyozom: nem általában a földbizottsággal mint intézménnyel kapcsolatban fogalmazok meg kritikát, hanem azt kifogásolom (s ezt tettem a jelen különvéleményben is), hogy a törvényalkotó a jelenlegi földbizottságokkal olyan intézményrendszert hozott létre, amelynek közhatalmi jogosítványai ellenére hiányzik a demokratikus legitimitáltága.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/278/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 78. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3106/2015. (VI. 9.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.531/2014/2. valamint 20.Kpk.46.621/2014/4. számú végzései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.531/2014/2. (a továbbiakban: Végzés1.) valamint 20.Kpk.46.621/2014/4. (a továbbiakban: Végzés2.) számú végzései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó 2014. április 14-én bejelentést tett egy 2015. február 14-én, a Becsület Napja alkalmából, a Kapisztrán téren tartandó rendezvénnyel kapcsolatosan, amelyet a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § c) pontjára hivatkozással érdemi vizsgálat nélkül elutasított. A panaszos a Végzés1 bírósági felülvizsgálatát kérte, azonban kérelmét a bíróság elutasította annak hangsúlyozása mellett, hogy „az érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés nem korlátozza a gyülekezési jog gyakorlását, hiszen nem tiltja vagy feltételekhez köti azt, hanem csak azt állapítja meg, hogy a bejelentett rendezvényre vonatkozóan még nem vizsgálható valamennyi jelentős körülmény. A kérelmező ismételt bejelentéssel élhet ugyanazon rendezvényre olyan ésszerű időn belül, amikor már ismertté vagy legalábbis feltárhatóvá váltak a Gytv. szerint vizsgálandó körülmények.”
- [3] Ezt követően az indítványozó 2014. december 7-én ismételten bejelentéssel élt a február 11-én délután kb. 200-300 fő részvételével tervezett rendezvénye tekintetében. A rendőrség ez alkalommal tiltó határozatot hozott a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (3) bekezdésére, az Alaptörvény IX. cikkére, valamint a Párizsi Békeszerződésre hivatkozással. A rendőrség a bejelentő szélsőjobboldali kötődéseire, a szélsőjobboldali eszmék terjesztésének a valószínűségére hivatkozott, továbbá arra, hogy a rendezvény megtartása esetén „súlyos fokban sérülhet” a közrend, ami „kiemelkedő társadalmi érdek”. E mellett a rendőrség azzal is érvelt, hogy „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el”. Ezzel összefüggésben a rendőrségi határozat indokolása utalt arra, hogy két korábbi bírósági végzés „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt tiltó okokat kibővítette”.
- [4] A panaszos kérte a rendőrség tiltó határozatának a bírósági felülvizsgálat, amelyet a bíróság a Végzés2.-ben elutasított, helyben hagyta a tiltó határozatot. A bíróság elfogadta a rendőrségnek „a kérelmezővel kapcsolatos megállapításait, amelyet kiegészített a bíróság rendelkezésére bocsátott Alkotmányvédelmi Hivatal” iratanyagával. Megállapította, hogy „fennáll a veszélye” a náci eszmék terjesztésének, amely „a második világháború érintett áldozatainak emlékét megsértve a jelenleg is élő hozzátartozók személyhez fűződő jogait [...] sértené”, emellett „súlyos fokban sérülhet” a közrend. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Végzés1.

és a Végzés2. tekintetében is, a Végzés2.-vel szemben utóbb előterjesztett alkotmányjogi panaszát indítványkiegészítésként küldte meg az Alkotmánybíróságnak.

- [5] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hosszas áttekintést nyújtott a gyülekezési jog szabályozásáról és a jogalkalmazói gyakorlatban szerinte előforduló anomáliákról. A Végzés1.-gyel összefüggésben az indítványozó kifejtette, hogy szerinte a jogbiztonság sérelmét okozza az a tény, hogy nem egységes a hatóságok jogalkalmazása a Ket. 30. § c) pontja tekintetében. Ennek alátámasztására a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45093/2014/2. számú végzésére hivatkozott, amely arra tekintettel, hogy a Gytv. nem ír elő időbeli korlátozást a rendezvények bejelentésére, a rendőrség felelősségét fogalmazza meg a tekintetben, hogy „ugyanolyan gondossággal járjon el az időben távolabbi, akár évek múlva esedékes rendezvény bejelentésének vizsgálatakor, mint az időben közelebbi bejelentések esetében.” A panaszos hivatkozott emellett az alapvető jogok biztosának AJB 6656/2009. számú jelentésére is, amely szerint a Ket. 30. § c) pontja esetében pusztán fizikai és nem pedig jogi lehetetlenségről beszélhetünk (így például ennek felelne meg egy augusztusi gyalogos felvonulás a Duna jegén). Az alapvető jogok biztosának jelentése emellett azt a jogalkalmazói következtetlenséget is feltárta, hogy azonos napra bejelentett, azonos céllal és hasonló napirenddel megrendezésre kerülő rendezvények esetében csupán a BRFK tekintette a „korai” bejelentéseket „nyilvánvalóan lehetetlen célra irányulónak”, az illetékes vidéki rendőrkapitányságok tudomásul vették azokat. Mindezek alapján az indítványozó szerint a jogalkalmazói gyakorlat szembetűnő eltérése sérti a jogbiztonság követelményét és a „tisztesleges eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz, amely hatását tekintve felveti a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszasság közvetlen és állandó veszélyét is”. Az indítványozó szerint a kiszámíthatatlan gyakorlat kényszeríti rá a bejelentőket arra, hogy a várható elutasításokra tekintettel, jóval a rendezvény tervezett időpontja előtt jelentsék be azokat.
- [6] Az indítványozó az alapjogi biztos jelentésére építve a diszkrimináció tilalmának sérelmét is panaszolta. Meglátása szerint a Gytv. eltérő rendelkezései hiányában a „legalább 3 nappal, 2–3 hónappal, vagy éppen egy évvel korábban” rendezvényt bejelentők homogén csoportot alkotnak. Állítása szerint nincs olyan megkülönböztetést megalapozó ésszerű indok, „amely szerint a rendezvény kezdő időpontjához képest 3–4 hónappal korábbi bejelentéseket kizárólag a BRFK illetékességi területére bejelentett rendezvények esetén utasítja el a Rendőrség”. Sérelmezi, hogy 2011-ben a 8 és fél hónappal korábban bejelentett „LMBT-menetet” a BRFK „természetesen” tudomásul vette, ami nagyságrendileg összevethető az általa 10 hónappal korábban bejelentett időtartammal. Mindezek alapján az indítványozó úgy látja, hogy a jogalkalmazók következetes alkotmányossági szempontok helyett önkényes politikai preferenciákat mérlegelnek a rendezvények tudomásulvétele és elutasítása esetében.
- [7] A Végzés2. vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy alaptörvény-ellenesnek tekinti azt az érvelést, miszerint a korábbi bírósági döntések *contra legem* kibővítették a Gytv. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalmi okokat. Hivatkozott a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban foglaltakra, amely szerint „[a nemzetközi] egyezmények megfogalmazták azokat az indokokat, amelyek alapján az államnak – az Alkotmány keretei között – lehetősége van a gyülekezési szabadság korlátozására.” Az indítványozó szerint a jogalkotó mérlegelte ezeket „az Egységokmány és az Egyezmény által lehetővé tett és az egyezmények által megkívánt kizárólagos törvényi formában történő” korlátozási okokat, amelyek közül a Gytv. 8. § (1) bekezdésébe kettőt átemelt, ugyanakkor a „közegészség vagy a közérkölcse védelme például meg sem jelenik a Gytv.-ben mint törvényes korlátozási ok”. Hasonló okból vitatja az indítványozó azt is, hogy a bejelentő személyéhez kapcsolódó különleges adatokra tiltó határozatot lehetne alapítani, amely megsérti emellett a tartalomsemlegesség elvét is.
- [8] A véleménynyilvánítás szabadságával és az emberi méltóság sérelmével összefüggésben az indítványozó, hivatkozva az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság határozataira is kifejtette, hogy a vélemény mindaddig alkotmányos védelem alatt áll, amíg nem alkalmas erőszak szítására és nem tagadható meg annak az alkotmányos védelme azon az alapon, hogy sérti valakinek az érzékenységet. Utalt arra, hogy a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogokat csak személyesen lehet érvényesíteni és a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban foglaltak analógiájaként kifejtette: „Ha az ügyész nem korlátozhatja a sajtó-, és a vélemény szabadságot fogadatan prókátoraként csak személyesen vagy az adott közösség tagja által érvényesíthető jogok védelmében, akkor álláspontom szerint a rendőrség sem alkalmazhat ilyen előzetes cenzúrát. Annál is inkább, hogy erre semmilyen törvényi felhatalmazása nincsen, ugyanis a bejelentett rendezvény célját tartalmilag nem vizsgálhatja és véleményezheti!”
- [9] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzések sértik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, a XV. cikkben megjelölt diszkrimináció

tilalmát, a XXIV. cikk (1) bekezdésében megjelölt tisztességes eljáráshoz való jogot, a IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz való jogot, a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, valamint az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését (az állam alapjogvédelmi kötelezettségét).

- [10] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.
- [11] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [12] A Végzés1. 2014. április hó 18. napján kelt, míg az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2014. május hó 13. napján adta postára a felülvizsgálat során eljáró bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztése a törvényes határidőn belül került sor. A Végzés2. 2014. december 15-én kelt, az ehhez kapcsolódó indítvány-kiegészítés 2015. március 15-i keltezésű, így a tanácsnak elsősorban abban a tekintetben kellett állást foglalnia, hogy a Végzés2. ellen benyújtott „indítvány-kiegészítés” önálló indítványnak minősül-e. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 27. §-a az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasz benyújtási lehetőségét biztosítja. A Végzés1.-el szemben határidőben előterjesztett panasz indítvány kiegészítése azonban nem terjedhet ki egy másik, az eredeti panasszal nem támadott végzés megtámadására. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó 2015. március 15-én kelt „indítvány-kiegészítésnek” nevezett beadványa valójában tartalmilag új indítványnak minősül és elkésletten került előterjesztésre. A panaszosnak, amennyiben vitatja a Végzés2. alkotmányosságát, annak kézhezvételétől számított 60 napon belül kellett volna alkotmányjogi panaszt előterjesztenie. Fentiek értelmében mivel az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, a Végzés2. tekintetében előterjesztett „indítvány-kiegészítés” mint önálló indítvány elkésletten minősül, így azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (1) bekezdés d) pontja alapján visszautasította.
- [13] A Végzés1. tekintetében az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, az I. cikk (1) bekezdése, a VIII. cikk (1) bekezdése, a IX. cikk (1) bekezdése, a XV. cikk, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmére és indokolta, hogy a kifogásolt végzés szerinte miért alaptörvény-ellenes.
- [14] 3. A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során a tanács különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálja. Az indítvány befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az Abtv. 27. § szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban az indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásban kérelmezőként szerepelt. Az indítványozó egy közigazgatási határozattal szemben a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított felülvizsgálati eljárásban született végzés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés folytán nem következett be az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme.
- [15] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]} – lehet alapítani. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat valamilyen, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére való hivatkozással vizsgálhatja, és az indítványozó a B) cikk (1) bekezdés vonatkozásában a jogbiztonság sérelmét állította, az Alkotmánybíróság az indítványt a B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

- [16] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben megállapította, hogy bár a bíróság kifogásolt végzése lezárta a gyülekezés bejelentésével induló eljárást, ugyanakkor az abban foglalt döntés érdemben nem hatott ki a panaszos által felhívott alapjogok, így sem a VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított gyülekezéshez való jog, sem pedig a gyülekezéshez való jog tekintetében szubszidiárius jellegű IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz való joga gyakorlására. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a Végzés1. alábbi indokolási megállapítását emeli ki: „az érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés nem korlátozza a gyülekezési jog gyakorlását, hiszen nem megtiltja vagy feltételekhez köti azt, hanem csak azt állapítja meg, hogy a bejelentett rendezvényre vonatkozóan még nem vizsgálható valamennyi jelentős körülmény. A kérelmező ismételt bejelentéssel élhet ugyanazon rendezvényre olyan ésszerű időn belül, amikor már ismertté vagy legalábbis feltárhatóvá váltak a Gytv. szerint vizsgálandó körülmények.” Amint az a Végzés1. hivatkozott indokolási részéből is kitűnik, az indítványozónak a vizsgált esetben lehetősége volt a gyülekezés újbóli bejelentésére, amely lehetőséggel ténylegesen élt is, emiatt az általa panaszolt alapjogi sérelmek nem következtek be. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[a] bírósági jogértelmezésnek, jogalkalmazásnak közvetlenül kell valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezetnie” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]}, a jelen ügy indítványozója pedig megismételhetette, és ténylegesen meg is ismételte a rendezvény bejelentését, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott Végzés1. nem érinti az indítványozó Alaptörvényben biztosított gyülekezési jogának és véleménynyilvánításhoz való jogának alkotmányos védelmi körét és az indítványt az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése, valamint a IX. cikk (1) bekezdése tekintetében az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.
- [17] Az indítvány tartalma alapján az is megállapítható, hogy a panaszban diszkriminatív jellegű, illetve a tisztességes eljárás jogával összefüggésben állított alapjogsérelmi aggályok is valójában a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben merültek fel, az alkotmányjogi panasz pedig ezek tekintetében lényegében az eljáró hatóságok megállapításainak a felülbírálatára irányul. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XV. cikkel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó indítványában nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség merülne fel, így az alkotmányjogi panasz ebben a tekintetben nem felelt meg az Abtv. 29. §-ában rögzített feltételeknek.
- [18] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XV. cikke tekintetében az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. június 1.

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Balsai István
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/951/2014.

• • •

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3107/2015. (VI. 9.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.VII.30.004/2014/5. sorszámú közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője a Nyíregyházi Törvényszék útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mert álláspontja szerint a Kúria Gfv.VII.30.004/2014/5. sorszámú, felülvizsgálati eljárásban meghozott közbenső ítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (2) bekezdéseiben elismert tisztességes eljárás alapjogát, valamint ezzel összefüggésben az ártatlanság vélelmét, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi klauzulát. Az indítványozó a Kúria említett közbenső ítéletének, valamint az annak alapjául szolgáló Debreceni Ítéltábla Gf.III.30.107/2013/9. sorszámú közbenső ítéletének, illetve a Nyíregyházi Törvényszék 7.G.15-12-040.071/27. sorszámú ítéletének alkotmányossági vizsgálatát, illetve a hivatkozott bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló polgári peres eljárásban elsőrendű alperesként szereplő indítványozóval szemben az általa képviselt gazdasági társaság (a továbbiakban: adós társaság) egyik hitelezőjeként az állami adóhatóság indított keresetet vezető tisztségviselő kártérítési felelősségének megállapítása, valamint kártérítés iránt. Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó gazdasági jogi jellegű jogvitában az első fokon eljáró Nyíregyházi Törvényszék 7.G.15-12-040.071/27. sorszámú ítéletében megállapított és az eljárás során irányadó tényállás lényege szerint az indítványozó az adós társaság megalakulásától önálló, majd 2006 februárjától kezdődően másodmagával cégjegyzésre jogosult vezető tisztségviselője, és ezzel egyidejűleg tagja is volt az adós társaságnak. Az adós társaság felszámolását a bíróság 2008. július 2. napján rendelte el, és a felszámolási eljárást 2012. október 12-én fejezte be, amellyel egyidejűleg az adós társaságot törölte a cégnyilvántartásból. Az állami adóhatóság a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 33/A. § alapján keresettel kérte a bíróságtól annak megállapítását, hogy az adós társaság fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetének bekövetkezését követően az indítványozó ügyvezetési feladatainak ellátása során nem tartotta szem előtt az adós társaság hitelezőinek érdekeit. Az első fokon eljáró törvényszék megállapította, hogy az adós társaság rövid lejáratú kötelezettségei 2007 év végén meghaladták pénzeszközeinek és követeléseinek együttes összegét. A követeléseinek kielégítéséhez elegendő likvid eszközök híján ezért a törvényszék úgy ítélte meg, hogy az adós társaság 2008 januárjában fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetbe sodródott, hiszen előre láthatóvá vált, hogy a társaság nem lesz képes a vele szemben fennálló követeléseket esedékességükkor teljesíteni. Ugyanakkor 2008 januárjában az indítványozó az adós társaság képviselőjében mégis nagyobb összegű kölcsön folyósítását igazolta egy olyan gazdasági társaságnak, melynek

sztintén tulajdonosa és vezető tisztségviselője volt. Ezen kívül az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az adós társaság képviseletében eljáró indítványozó 2008 júniusában tagi kölcsön és kamatai visszafizetésének címén nagyobb összegű kifizetést igazolt egy szintén általa képviselt gazdasági társaságnak. Az említett jogügyletek körülményeinek vizsgálata alapján a törvényszék az indítványozó magatartását az adós társaság hitelezőinek érdekeit súlyosan sértő olyan ügyvezetői magatartásként értékelte, amely összesen mintegy százmillió forinttal csökkentette a hitelezői igények kielégítésére szolgáló társasági vagyont. A törvényszék ezen kívül az állami adóhatóság kártérítés megfizetésére irányuló kereseti kérelme alapján az indítványozót és az adós társaságot jegyző másodrendű alperest 66 millió forint nagyságrendű kártérítési összeg, valamint perköltség és eljárási illeték megfizetésében egyetemlegesen marasztalta (erről lásd: Nyíregyházi Törvényszék 7.G.15-12-040.071/27. sorszámú ítéletének 4–5.; 17–22. oldalait).

- [4] Az indítványozó fellebbezéssel támadta a törvényszék döntését. Fellebbezésében egyfelől eljárási szabálysértésként kifogásolta, hogy a törvényszék az első tárgyalásra idéző végzésében nem tájékoztatta arról, hogy a per tárgyának értékére figyelemmel a perben kötelező a jogi képviselet. Másfelől az indítványozó vitatta a megállapított tényállás megalapozottságát, így többek között kifogásolta, hogy az első fokon eljáró törvényszék a polgári peres ügy tényállását a csődbűncselekmény büntette miatt az indítványozóval szemben párhuzamosan folyamatban lévő büntetőügyben hozott nem jogerős ítéleti tényállásra alapította. E körben előadott indítványozói álláspont szerint a büntetőügyben megállapítottaktól a polgári peres ügyben eljáró bíróság eltérő tényállást is megállapíthat. Ezzel összefüggésben az indítványozó mindenekelőtt a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet kezdő időpontjának helytálló meghatározását vonta kétségbe. A fellebbezés alapján eljáró Debreceni Ítéltábla Gf.III.30.107/2013/9. sorszámmal közbenső ítéletet hozott, amelyben a tényállás érintetlenül hagyása mellett részben megváltoztatta az elsőfokú bíróság ítéletét. Az ítéltábla az első fokon eljáró törvényszék ítéletének kártérítésben, perköltségben és eljárási illetékben marasztaló rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és a kártérítés megállapítása vonatkozásában újabb tárgyalásra és újabb határozat meghozatalára utasította az elsőfokú bíróságot. Döntésének indokául az ítéltábla előadta, hogy az elsőfokú bíróság ugyan helytállóan értékelte a vezető tisztségviselőknél a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezését követően az ügyvezetésért viselt felelősségét, és ezzel összefüggésben az adós társaságnak okozott mintegy százmillió forint összegű vagyonszökkenést [Cstv. 33/A. §], ám a kártérítés meghatározása során nem vizsgálta a felszámolási eljárásban bejelentett további hitelezői igényeket [Cstv. 61–63. §]. Az ítéltábla a fellebbezésben előadott kifogások tekintetében egyfelől arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogi képviseletről történő figyelmeztetés elmaradása nem értékelhető lényeges eljárási szabálysértésként, hiszen az elsőfokú eljárás során később, az indítványozóért eljáró jogi képviselő fenntartotta az indítványozó korábbi nyilatkozatait is. Másfelől az ítéltábla kifejtette, hogy a szabad bizonyítás elve alapján nem kizárt, hogy a polgári ügyet elbíráló bíróság a polgári jogi felelősség vizsgálatánál a büntetőeljárásban feltárt bizonyítékokat is értékelje, az abban megállapított tényeket felhasználja. Az ítéltábla jelen ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az első fokon eljáró törvényszék megfelelő indokát adta annak, miért használta fel az indítványozóval szemben folyamatban lévő büntetőügyben szerzett bizonyítékokat. Az ítéltábla helytállónak és okszerűnek ítélte a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet időpontjának törvényszéki meghatározását csakúgy, mint annak értékelését, hogy az említett jogügyletek figyelmen kívül hagyták a hitelezők érdekeit (erről lásd: Debreceni Ítéltábla Gf.III.30.107/2013/9. sorszámú közbenső ítéletének 7–8., illetve 11–16. oldalait).
- [5] Az indítványozó a Debreceni Ítéltábla jogerős közbenső ítéletét felülvizsgálati kérelemmel támadta. Felülvizsgálati kérelmében többek között vitatta azt az időpontot, amelyet az alsóbb fokú bíróságok az adós társaság fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetének bekövetkezéséként megállapítottak. További érvelése szerint a szóban forgó jogügyletek színlelt ügyletek, így ennek megfelelően tényleges vagyonelevonást sem idézhettek elő. Ezen kívül előadása szerint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 4. § (1) bekezdésében foglalt szabályt sérti, hogy az alsóbb fokon eljáró bíróságok egy büntetőügy nem jogerős ítéletében megállapított tényállással egyező tényállást állapítottak meg. A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria a hivatkozott sorszámú, 2014. szeptember 2. napján kelt ítéletében a Debreceni Ítéltábla jogerős közbenső ítéletét hatályában fenntartotta. A Kúria a Pp. 275. § (2) bekezdése alapján a támadott ítéletet a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta, és azt állapította meg, hogy az alsóbb fokú bíróságok a jogszabályoknak megfelelően döntöttek az adós társaságot fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezésének időpontjáról. Az egyes bizonyítékok bizonyító erejét támadó felülvizsgálati kérelemmel összefüggésben a Kúria emlékeztetett arra, hogy a felülvizsgálati eljárásban kizárt a bizonyítás adatainak ismételt értékelése, feltéve, hogy a megállapított tényállás nem iratellenes vagy okszerűtlen. A Kúria a felülvizsgálati ki-

fogások, valamint az alsóbb fokú bíróságok eljárásainak értékelése alapján ilyen okszerűtlen vagy iratellenes következtetést nem látott. A büntetőeljárás során beszerzett bizonyítékok és megállapított tények jelen polgári peres jogvitában történő felhasználását vitató felülvizsgálati kérelemre sszel összefüggésben a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy összhangban áll a Pp. 3. § (5) bekezdésében foglalt szabad bizonyítás elvével, ha a bíróság a tényállás megállapításához az indítványozóval szemben folyamatban lévő büntetőeljárás során beszerzett bizonyítékokra támaszkodik (erről lásd: Kúria Gfv.VII.30.004/2014/5. sorszámú közbenső ítéletének 7–9. oldalait).

- [6] 1.2. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ra alapítva elsődlegesen azt állítja, hogy a Kúria ítélete, valamint az alsóbb fokú bíróságok döntései nincsenek összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményeivel, valamint ezzel összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében elismert ártatlanság véelmével. Ennek alapjaként az indítványozó elsősorban a bizonyítási eljárás lefolytatásának fogyatékoságaira, illetve a bizonyítékok okszerűtlen mérlegelésére hivatkozik, és bizonyítási indítványainak elutasításában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmét látja. Ezen kívül az indítványozó a tisztességes eljárásból fakadó pártatlanság követelményének, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében garantált ártatlanság véelmének sérelmét is állítja, mert álláspontja szerint az ügyben eljáró bírói fórumok döntései egy büntetőügyben hozott nem jogerős bírósági döntésen alapulnak. E körben előadott érdemi okfejtésének lényege szerint az ügyben eljáró bíróságok döntései azért sértik az ártatlanság véelmét, mert egy büntetőügy nem jogerős döntésében megállapított ítéleti tényállás felhasználásával büntetőjogi felelősségének jogerős elbírálása nélkül alkalmaznak vele szemben hátrányos jogkövetkezményt.
- [7] Emellett az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő „fegyverek egyenlőségének” sérelmére, és ezzel összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőségi klauzula sérelmére is hivatkozik. E körben előadott érvelése szerint a törvényszék az első tárgyalásra idéző végzésében nem tájékoztatta, hogy a perben, a per tárgyának értékére figyelemmel kötelező a jogi képviselő. A tájékoztatás elmaradása miatt az indítványozó az első tárgyalás során jogi képviselő nélkül jelent meg. Érvelése szerint ennek következtében perbeli ellenfelével és az ügyben szereplő másodrendű alperessel szemben is hátrányt szenvedett.
- [8] Az indítványozó ilyen okok alapján kezdeményezi a kifogásolt kúriai döntés, valamint e döntéssel felülvizsgált alsóbb fokú bírósági ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [9] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt formai természetű, valamint az Abtv. 26–27. §-ban, illetve az Abtv. 29–31. §-ban előírt tartalmi természetű befogadhatósági feltételeknek.
- [10] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így kimerülésüket az Alkotmánybíróság minden esetben külön-külön vizsgálja {elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [11] 3.1. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljáráshoz fűződő jog, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében foglalt ártatlanság véelmének sérelmére elsődlegesen a bizonyítékok értékelésével, mérlegelésével, valamint a tényállás megállapításával összefüggésben hivatkozik. Alkotmányjogi panaszában ugyanis az indítványozó elsődlegesen azt vitatja, hogy a polgári peres ügyben eljáró bíróságok az ítéleti tényállás megállapításához felhasználták a vele szemben folyamatban lévő büntetőügyben beszerzett bizonyítékokat és az abban megállapított ítéleti tényállást. Az alkotmányjogi panaszban megjelölt e kérdéseket ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként értékelte {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]}. E határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság egyfelől kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszere elismeri az indokolt bírói döntéshez fűződő alapvető jogot is, amelynek minimális elvárása, hogy a bíróságok az eljárási törvény rendelkezéseinek megfelelően az ügyben szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit, kérelmeit kellő alapossággal megvizsgálják, és ennek

értékeléséről határozatukban számot is adjanak {erről lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}. Másfelől az Alkotmánybíróság a hatalom megosztásának alkotmányos elve alapján azt is kimondta, hogy a bizonyítást kívánó tények és körülmények meghatározása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése, és ennek eredményeként a tényállás megállapítása az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}. Amíg a bizonyíték felhasználása vagy értékelése Alaptörvényben biztosított jogot nem sért, az Alkotmánybíróság tartózkodik a bizonyítékok felülvizsgálatától. Mindebből következik, hogy jelen alkotmányjogi panaszban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte {lásd elsőként: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7], majd legutóbb: 3032/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [11]}.

- [12] Az indítványozó hivatkozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárás alapjogának, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőségi klauzula megsértésére is. E körben előadja, hogy a törvényszék az első tárgyalást megelőzően nem tájékoztatta a kötelező jogi képviselőről, így a peres vita többi szereplőjéhez képest hátrány érte. Jelen ügyben ugyanakkor az alkotmányjogi panaszban kifogásolt eljárási szabálysértést korábban a fellebbviteli fórum is vizsgálta, és úgy ítélte meg, hogy az elsőfokú eljárás későbbi szakaszában az eljárási szabálysértést orvosolták. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az alkotmányjogi panaszban megnevezett e kérdést sem értékelte alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként.
- [13] 3.2. Az Abtv. 29. § szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának másik feltétele, hogy olyan alkotmányossági kifogást tartalmazzon, amely a bírói döntést érdemben befolyásolhatta. Az Alkotmánybíróság e feltétellel összefüggésben elsőként arra emlékeztet, hogy a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; legutóbb megerősítette: 3063/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az Alkotmánybíróság így a bírói döntések felülvizsgálata során az Alaptörvényben és az elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezményekben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja {erről lásd: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55]}. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének ismételt felülvizsgálatára már nem rendelkezik felhatalmazással {erről elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; legutoljára megerősítette: 3067/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság így mindaddig tartózkodik a bizonyítékok értékelésének felülvizsgálatától, amíg a bizonyíték értékelése Alaptörvényben biztosított jogot nem sért {lásd például: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, és abból levont következtetés megalapozott-e. A következetes alkotmánybírói gyakorlat szerint ugyanis a bizonyítékok értékelése, mérlegelése, valamint a tényállás megállapítása az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {erről elvi jelentőséggel lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [14] Az indítványozó ugyanakkor a bírósági jogorvoslati fórumokon előadott álláspontjához hasonlóan az Alkotmánybíróság előtt is elsődlegesen az egyes bizonyítékoknak tulajdonított bizonyító erőt, és a bizonyítékok mérlegelésének okszerűségét vonja kétségbe, valamint a lefolytatott bizonyítás fogyatékoságát állítja. E körben alaptörvény-ellenesnek tartja a vele szemben folyamatban lévő büntetőeljárársban beszerzett bizonyítékok értékelését és a büntetőügyben megállapított nem jogerős ítéleti tényállás felhasználását. Megállapítható, hogy a törvényszék a perbeli tényállást a felek nyilatkozataira, okirati bizonyítékokra, a bűnügy nyomozási irataira, valamint a büntetőügyben hozott nem jogerős ítéleti tényállásra alapította {erről lásd: Nyíregyházi Törvényszék 7.G.15-12-040.071/27. sorszámú ítéletének 2–5. oldalait}. Az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott következetes álláspontja értelmében az ítélkező bíróság bizonyítékértékelési szabadságához tartozik, hogy a bizonyítékokat meggyőződése szerint mérlegelje. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bizonyítékok értékelésének szabadsága valamennyi olyan bizonyíték értékelését, ideértve az egyéb eljárásokban beszerzett bizonyítékok, valamint az ilyen bizonyítékokra alapított tények felhasználását is átfogja, amely alkalmas az adott per eldöntéséhez szükséges tények megállapítására. A bizonyítás illetően felülvizsgálatától pedig az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik, amíg a bíróság bizonyítékértékelése vagy bizonyíték felhasználása pontosan körülírt, Alaptörvényben védelmezett jogot nem sért {lásd például: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55]; leg-

utóbb lásd: 3032/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának ebben a részében azonban ilyen jellegű alaptörvény-ellenességre nem hivatkozik.

- [15] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban emellett pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet állít, amikor, többek között az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő „fegyverek egyenlőségének” sérelmét azért hívja fel, mert a kötelező jogi képviseletről történő tájékoztatása az első tárgyalást megelőzően elmaradt, így a per többi szereplőjéhez képest hátrány érte. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, figyelemmel a fellebbviteli fórum abbéli megállapítására, hogy e szabálysértést a peres eljárás későbbi szakaszában orvosolták (lásd: Debreceni Ítéltábla Gf.III.30.107/2013/9. sorszámú ítéletének 11. oldalát), a tájékoztatás elmaradása önmagában nem befolyásolhatta érdemben a kifogásolt bírói döntéseket {hasonlóan lásd: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [56]; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [16] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem ad elő olyan alaptörvény-ellenességet, amely érdemben befolyásolhatta a támadott bírói döntéseket.
- [17] 4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2015. június 2.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/211/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3108/2015. (VI. 9.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.37.628/2013/10. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mert ál-

lásponja szerint a Kúria Kfv.III.37.628/2013/10. sorszámu, felülvizsgálati eljárásban meghozott ítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben elismert tisztességes eljárás követelményrendszerét, valamint a jogorvoslathoz fűződő alapjogot. Az indítványozó a Kúria említett ítéletének, valamint az annak alapjául szolgáló Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.28.039/2013/16. sorszámu ítéletének alkotmányossági vizsgálatát, illetve a hivatkozott bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

- [3] 1.1. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ingatlan-nyilvántartási ügy felülvizsgálatára irányuló, megismételt peres eljárás felperese. Az ügyben első fokon eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által megállapított és az eljárás során irányadó tényállás rövid lényege szerint az erdészeti hatóság kérelme alapján az ingatlan-nyilvántartási hatóság az indítványozó tulajdonában álló, korábban legelő művelési águ ingatlanát annak természetbeni állapotával egyezően kisebb részben gyeppel, nagyobb részben pedig erdő művelési águ alrészletekre osztotta. Ugyanakkor az indítványozó vitatta egyfelől az ingatlanon elterülő erdőség, vagyis az erdő által elfoglalt földrészlet ingatlan-nyilvántartási hatóság határozatában megállapított kiterjedését, másfelől pedig álláspontja szerint a ténylegesen összefüggő erdőségi terület nem éri el az irányadó jogszabályokban előírt, erdő művelési ágban nyilvántartható földterület legkisebb méretét. Ilyen indokok alapján az indítványozó az ingatlan-nyilvántartási ügyben hozott másodfokú határozattal szemben keresetet indított. A Pest Megyei Bíróság utalva az eljárásban beszerzett igazságügyi szakértői véleményre, az indítványozó keresetét elutasította. Felülvizsgálati eljárásában a Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor a megyei bíróság által lefolytatott bizonyítás hiányosságai miatt az alsóbb fokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította (erről lásd: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.28.039/2013/16. sorszámu ítéletének 4–7. oldalait). A megismételt első fokú eljárásban kijelölt bírósággént a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság járt el. A bíróság a bizonyítás kiegészítését követően az indítványozó keresetét valamennyi részében alaptalannak ítélte és elutasította. Indokolása szerint az eljárásban alperesként szereplő ingatlan-nyilvántartási hatóság az irányadó jogszabályi előírásoknak megfelelően döntött a perbeli ingatlan természetbeni állapotának ténylegesen megfelelő művelési ágának megváltoztatása, valamint a változási vázrajz elkészítési költségeinek viselése felől (erről lásd: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.28.039/2013/16. sorszámu ítéletének 8–15. oldalait).
- [4] Az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletét felülvizsgálati kérelemmel támadta. Felülvizsgálati kérelmét egyfelől jogszabálysértésekre, másfelől pedig a bizonyítékok téves mérlegelésére alapította. A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria a hivatkozott sorszámu, 2014. szeptember 9. napján kelt ítéletében a felülvizsgálati kérelmet elutasította, és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletét hatályában fenntartotta. A Kúria a támadott ítéletet a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta, és megállapította, hogy az alsóbb fokú bíróság a szakértői bizonyítást jogszabályszerűen folytatta le, és így a bizonyítékok mérlegelése alapján megállapított tényállásból okszerűen következtetett arra, hogy az alrészlet kialakítása megfelelt a jogszabályoknak. A Kúria előadta továbbá, hogy felülvizsgálati eljárásban a bizonyítékok mérlegelésén alapuló ítéleti tényállás csak abban az esetben támadható, ha a bizonyítékok okszerűtlen mérlegelésével a bíróság iratellenes tényállást állapított meg. Jelen ügyben ugyanakkor az alsóbb fokú bíróság pontos okát adta az egyes bizonyítékok értékelésének és következtetése megfelel a jogszabályoknak (erről lásd: Kúria Kfv.III.37.628/2013/10. sorszámu ítéletének 3–4. oldalait).
- [5] 1.2. Az indítványozó ezek után terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ra alapítva azt állítja, hogy a Kúria ítélete, valamint az alsóbb fokú bíróság döntése nincsen összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben foglalt tisztességes eljárás követelményeivel, valamint a jogorvoslat jogával. Ennek alapjaként az indítványozó egyfelől arra hivatkozik, hogy a Kúria nem adott számot a felülvizsgálati kérelemben felhívott jogszabálysértésekről. Az indítványozói érvelés szerint a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott ítélete különösen azért sérti az indokolt bírói döntéshez fűződő jogot, mert nem ad számot arról, jogszabályszerű-e az erdő művelési ágban nyilvántartható földterület fogalmának jelen ügyben elfogadott értelmezése. Másfelől az indítványozó a tisztességes eljáráshoz fűződő jogának sérelmét a szakértői bizonyítás hibáiban, fogyatékosságaiban látja, alkotmányjogi panaszát e körben a bizonyítékok okszerűtlen mérlegelésére utal. Sérelmezi továbbá, hogy az alsóbb fokú bíróságok a megismételt eljárásban kizárólag a Legfelsőbb Bíróság iránymutatását követték, és álláspontja szerint nem voltak tekintettel a tisztességes eljárás egyes követelményeire.

- [6] Az indítványozó ilyen okok alapján kezdeményezi a kifogásolt kúriai döntés, valamint e döntéssel felülvizsgált alsóbb fokú bírósági ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [7] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt formai természetű, valamint az Abtv. 26–27. §-ban, illetve az Abtv. 29–31. §-ban előírt tartalmi természetű befogadhatósági feltételeknek.
- [8] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállását az Alkotmánybíróság minden esetben külön-külön vizsgálja [elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [9] 3.1. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben elismert tisztességes eljáráshoz fűződő jogának, valamint jogorvoslati jogának sérelmét a bizonyítékok mérlegelésének okszerűtlenségére, valamint a Kúria indokolásának hiányaira alapítja. Megállapítható, hogy az alkotmányjogi panaszban megjelölt e kérdés az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként értékelte [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]]. E határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság egyfelől kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszere elismeri az indokolt bírói döntéshez fűződő alapvető jogot is, amelynek minimális elvárása, hogy a bíróságok az eljárási törvény rendelkezéseinek megfelelően az ügyben szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit, kérelmeit kellő alapossággal megvizsgálják, és ennek értékeléséről határozatukban számot is adjanak [erről lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]]. Másfelől az Alkotmánybíróság a hatalom megosztásának alkotmányos elve alapján azt is kimondta, hogy a bizonyítást kívánó tények és körülmények meghatározása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése, és ennek eredményeként a tényállás megállapítása az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]]. Mindaddig, amíg a bizonyíték felhasználása vagy értékelése Alaptörvényben biztosított jogot nem sért, az Alkotmánybíróság tartózkodik a bizonyítékok értékelésének felülvizsgálatától. Mindebből következik, hogy jelen alkotmányjogi panaszban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte [lásd elsőként: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7], majd legutóbb: 3032/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [10] 3.2. Az Abtv. 29. § szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának másik feltétele, hogy olyan alkotmányossági kifogást tartalmazzon, amely a bírói döntést érdemben befolyásolhatta. Az Alkotmánybíróság e feltétellel összefüggésben elsőként következetes gyakorlatára emlékeztet, miszerint a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja [erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; legutóbb megerősítette: 3063/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [12]]. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének ismételt felülvizsgálatára már nem rendelkezik felhatalmazással [erről elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; legutoljára megerősítette: 3067/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [18]]. Az Alkotmánybíróság tehát következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, és abból levont következtetés megalapozott-e.
- [11] Az indítványozó ugyanakkor alkotmányjogi panaszában egyfelől az Alkotmánybíróság előtt is az egyes bizonyítékoknak tulajdonított bizonyító erőt, és a bizonyítékok mérlegelésének okszerűségét vonja kétségbe, valamint a lefolytatott szakértői bizonyítás fogyatékoságát állítja. Az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott következetes álláspontja értelmében az ítélező bíróság bizonyíték-értékelési szabadságához tartozik, hogy a bizonyítékokat meggyőződése szerint mérlegelje. A bizonyítás illetően felülvizsgálatától pedig az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik, amíg a bíróság bizonyítékértékelése vagy bizonyíték felhasználása pontosan körülírt, Alaptörvényben védelmezett jogot nem sért [lásd például: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55];

legutóbb lásd: 3032/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [12]]. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának ebben a részében azonban ilyen jellegű, pontosan körülírt, a tisztességes eljárás követelményét sértő alaptörvény-ellenességre nem hivatkozik.

- [12] Az indítványozó emellett alkotmányjogi panaszában kifogásolja a Kúria ítéleti indokolásának hiányosságait is. E körben az indítványozó lényegét tekintve az erdő művelési ágban nyilvántartatható ingatlanok jogszabályban meghatározott fogalmának bírói értelmezését tartja jogszabálysértőnek. A Kúria a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 270. § (2) bekezdése, illetve a Pp. 275. § (2) és (3) bekezdései értelmében a felülvizsgálati eljárásban azt értékelheti, és így arról szükséges számot adnia, hogy a felülvizsgálni kért bírósági határozat megfelel-e a jogszabályoknak. A kifogásolt döntésből is kitűnően a Kúria vizsgálta a hivatkozott jogszabálysértéseket és számot adott arról, hogy helytállónak tekinti az alsóbb fokú bíróság jogértelmezését (erről lásd: Kúria Kfv.III.37.628/2013/10. sorszámú ítéletének 3–4. oldalait). Ennek megfelelően az indítványozó kifogásai a felülvizsgálati eljárásban meghallgatást nyertek, így a tisztességes eljárás követelményei között elismert indokolt bírói döntés hiánya nem befolyásolhatta érdemben a Kúria határozatát. Az alkotmányjogi panasz a bírói döntés alaptörvény-ellenességének kételyét tehát nem veti fel {lásd például: 3199/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [16]}.
- [13] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem ad elő olyan alaptörvény-ellenességet, amely érdemben befolyásolhatta a támadott bírói döntéseket.
- [14] 4. Az Alkotmánybíróság így megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2015. június 2.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/427/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3109/2015. (VI. 9.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 83/A. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint alkalmazási tilalom ki mondására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Pécsi Törvényszék bírása (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő, vagyoni hányad rossz-hiszemű átruházása miatti felelősség megállapítása iránti perben – a per egyidejű felfüggesztése mellett – 14.P.20.210./2014./13. sorszámú végzésével az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdésére alapított bírói kezdeményezést (a továbbiakban: indítvány) terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ebben indítványozta a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, továbbá az ezekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 67. § (4) bekezdésével a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvénybe (a továbbiakban: Csődtv.) beiktatott 83/A. § (4) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el ezen jogszabályi rendelkezés általános, valamint a konkrét ügyre kiterjedő alkalmazási tilalmát.
- [2] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – egyszerű szövegelemzés alapján – nyilvánvalóan téves a Módtv. 67. § (4) bekezdésére való hivatkozás, mivel a Módtv. 67. § (1) bekezdése iktatta be a Csődtv.-be a támadott bekezdést.
- [3] Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el.
- [4] 1.2. Az indítvány és a cégadatok tanulmányozása alapján az Alkotmánybíróság az alábbi tényállást állapította meg.
- [5] A Pécsi Törvényszék (korábbi elnevezése szerint Baranya Megyei Bíróság) Cégbírósága által a cégjegyzékbe bejegyzett zártkörűen működő részvénytársaság (a továbbiakban: Zrt. vagy részvénytársaság) – a cégadatok szerinti – főtevékenysége személygépjármű-, könnyűgépjármű-kereskedelem. A cégjegyzékbe a Zrt. tekintetében – két esetben is – végrehajtás elrendelésére vonatkozó adatokat jegyeztek be, 2010. november hó folyamán.
- [6] Az egymással közeli hozzátartozói viszonyban álló alperesek, akiknek együttes tulajdoni részesedése 76,388% volt, a Zrt. 2011. augusztus 8-án tartott közgyűlésén bejelentették, hogy részvényeiket 2011. augusztus 8-án külön részvény átruházási szerződésekkel értékesítették a részvénytársaságban szintén tulajdoni részesedéssel bíró és az Amerikai Egyesült Államok Delaware államában székhellyel rendelkező részvényesnek. A közgyűlés a 3/2011. (VIII. 8.) számú közgyűlési határozatával a részvény átruházáshoz hozzájárult, a fenti változásra figyelemmel a részvénytársaság az alapszabályát 2011. augusztus 8-án módosította. A cégadatokban bekövetkezett változásokat a Pécsi Törvényszék (korábbi elnevezése szerint Baranya Megyei Bíróság) Cégbírósága a 2011. augusztus 12-én kelt cégjegyzékszám/15. sorszámú végzésével a cégnyilvántartásba bejegyezte.
- [7] A Zrt. felszámolását 2011. augusztus 12-én kezdeményezte a Pécsi Törvényszék (korábbi elnevezése: Baranya Megyei Bíróság) előtt hitelezője. A felszámolási eljárást cégbírósági megszüntetési eljárás nem előzte meg. A Pécsi Törvényszék a Zrt. felszámolását elrendelte, a felszámolás kezdő időpontja: 2012. május 25. A felperes a Zrt.-vel szemben fennálló követelését, mint hitelezői igényt a felszámolónak bejelentette, azt a felszámoló nyilvántartásba vette.
- [8] A Pécsi Törvényszék a 2013. november 21-én kelt, és 2013. december 28-án jogerőre emelkedett végzésével a felszámolás alatt álló Zrt. 2013. július 15-i fordulónappal készített közbenső mérlegét jóváhagyta. A felszámolási eljárás – a cégadatok szerint – folyamatban van.
- [9] A bírói kezdeményezés rögzíti, hogy „a felperes, mint hitelező 2014. március 6-án terjesztette elő keresetét az alperesekkel szemben”, amit a Csődtv.-nek a Módtv. 59. §-ával módosított 63/A. §-ára alapított, állítván azt, hogy az alpereseket, mint a részvénytársaság tulajdoni részesedéssel rendelkező volt tagjait korlátlan helytállási kötelezettség terheli a felszámolás alá került részvénytársaság tartozásaiért.
- [10] A perben az alperesek az érdemi ellenkérelmükben egyedi normakontroll kezdeményezése iránti kérelmet terjesztettek elő a perbíróságnál. A bírói kezdeményezés szerint: „Arra hivatkoztak, hogy a Módtv. 59. §-ával módosított Csődtv. 63/A. §-a a részvényátruházás időpontjában még nem volt hatályban, így annak alkalmazása visszaható hatályú jogalkalmazást jelentene, ugyanis az alperesek a részvényátruházáskor nem lehettek tisztában az új jogszabályi rendelkezésekkel. Álláspontjuk szerint a módosító rendelkezések a jogszabály kihirdetését megelőző időre állapítanak meg olyan kötelezettséget, ami terheesebb a korábbi jogszabály által megál-

lapított kötelezettség terjedelménél, ami a jogbiztonságot sérti, ugyanis a jogalanyok nem tudják magatartásukat a jog előírásaihoz igazítani.”

- [11] 1.3. A bírói kezdeményezésben az Alkotmánybírósághoz való fordulás indokai között szerepel, miszerint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése kimondja, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időre kötelezettséget nem tehet terhesebbé. A bírói kezdeményezés szerint: „A Módtv. hatályba lépését – azaz 2012. március 1-jét – megelőzően a tagi korlátozott felelősség korlátlanná minősítésének a Csődtv. 63/A. §-a értelmében kettő előfeltétele volt, az egyik, hogy a felszámolási eljárást cégbírói megszüntetési eljárás előzze meg, a másik pedig az, hogy az adósnak a felszámolás kezdő időpontjában saját tőkéjének 50%-át meghaladó tartozása legyen. A Módtv. 59. §-ával hatályba léptetett 63/A. § ezen előfeltételeket módosította akként, hogy a felszámolási eljárást már nem kellett megelőznie cégbírói megszüntetési eljárásnak, a saját tőke 50%-át meghaladó tartozásnak pedig a közbenső mérleg bíróság általi jóváhagyásakor kellett fennállnia.” Az indítványozó rámutatott, hogy Módtv.-hez fűzött általános miniszteri indokolás szerint a Csődtv. számos rendelkezését módosító csődjogi szabályozás célja többek között a hitelezőket és az államot károsító vállalkozói magatartások visszaszorítása volt. A 63/A. § miniszteri indokolása szerint: „A § pontosítást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a részesedését átruházó volt tagnak mikor áll fenn helytállási kötelezettsége a felszámolt cég hitelezői felé.”
- [12] A bírói kezdeményezésben írtak szerint: „A korábbi szabályozás szerinti, a tagi korlátozott felelősség korlátlanná minősítésének első előfeltételeként meghatározott megszüntetési eljárás, lényegében a cégbírói kezdeményezett törvényességi felülvizsgálati eljárással kezdődött abban az esetben, ha a cég a székhelyén, fióktelepén nem volt fellelhető és a cég képviselőire jogosult személyek lakóhelye is ismeretlen vagy ismeretlennek minősült. Amennyiben a cég törvényes működése nem volt helyreállítható – tehát lényegében a cég »fantomizálódott« – a cégbírói határozatot hozott a cég megszüntetésére irányuló eljárás megindításáról. Az a tény, hogy a jogalkotó ezt az eljárást a Módtv. 59. §-ával hatályba léptetett Csődtv. 63/A. §-ból kivette és a tagi korlátozott felelősség korlátlanná minősítésének előfeltételeként a korábbi szabályozáshoz képest csak a felszámolási eljárásban elkészített és bíróság által jóváhagyott közbenső mérleg szerinti tartozás mértékéhez kötötte, a tag kötelezettségét terhesebbé tette, hiszen a felelősség korlátlanná minősítéséhez már nem kellett a felszámolási eljárás felül további előzetes (cég)bírói eljárás, azaz a tagi felelősség korlátlanná minősítési köre és lehetősége ezzel bővült, a tag hátrányára változott.
- [13] A kezdeményező bíró szerint: „Az pedig, hogy a jogalkotó a Módtv. 67. § (4) bekezdésének kimondásával a Módtv. hatályba lépésének időpontját megelőzően is alkalmazni rendelte ezt a terhesebb szabályt, lényegében a hatályba lépést megelőzően létrejött jogviszonyokra, felvetheti a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütköző jogalkotást, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részét alkotó jogbiztonság sérelmét is jelentheti.”
- [14] 2. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, amelyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell.
- [15] 2.1. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bíró olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata iránt terjesztette elő indítványát, amelyet – részben – az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kell.
- [16] A bírói kezdeményezés rögzíti ugyanis, hogy „a felperes, mint hitelező 2014. március 6-án terjesztette elő keresetét az alperesekkel szemben”, amit a Csődtv.-nek a Módtv. 59. §-ával módosított 63/A. §-ára alapított.
- [17] Az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban is megállapította, hogy a bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokol-

nia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [7], 3058/2015. (III. 31.) AB végzés Indokolás [22]}.

- [18] A támadott rendelkezést az Alkotmánybírósághoz forduló bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során azért kell – csak részben – alkalmaznia, mert a felfüggesztett ügy olyan, vagyoni hányad rosszhiszemű átruházása miatti felelősség megállapítása iránti per, amelyben – a bírói kezdeményezés szerint – a támadott bekezdés hatályba léptető rendelkezései között van olyan jogszabályi szövegrész, a Csódtv. 63/A. §-ára vonatkozó rész, amelyet a bírónak a konkrét ügyben alkalmaznia kell.
- [19] A kifogásolt rendelkezés hatályba léptető rendelkezés. A főszabály alóli kivételként mondja ki a Csódtv. 2012. március 1. napjától hatályos 83/A. § (4) bekezdése, miszerint: „A Módtv.-vel módosított 31. §-t, 33/A. §-t, 40. §-t, 63. § (2) bekezdést, 63/A. §-t, 63/B. § (6)–(7) bekezdést a Módtv. hatálybalépésekor már folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell, amennyiben még nem került sor a felszámolás elrendelésére.” A felszámolás elrendelése alatt az egységes bírói gyakorlat szerint a felszámolás kezdő időpontját kell érteni, amely a törvény szerint a felszámolást elrendelő jogerős végzés közzétételének napja.
- [20] A hatályos Csódtv. a felszámolás kezdő időpontját a felszámolást elrendelő jogerős végzés közzétételének napjában határozza meg. Az adós jogviszonyaiban a törvény erejénél fogva bekövetkező jelentős változások tehát olyan időponthoz (a közzétételhez) kapcsolódnak, amikor a hitelezők számára is ismertté válik a felszámolás megindulása. A bíróság ugyanis hivatalból köteles az adós felszámolását elrendelő végzés jogerőre emelkedését követően a végzés közzétételének haladéktalan elrendelésére. A közzététel a felszámolást elrendelő végzés jogerőre emelkedésének törvény által előírt (egyik) következménye.
- [21] Különbséget kell tenni tehát a felszámolási eljárás, mint nemperes eljárás megindulásának a napja, és a felszámolás kezdő időpontja között. Ez utóbbi, a felszámolási nemperes eljárás során esetlegesen bekövetkező későbbi időpont az adós fizetőképtelenségét megállapító és felszámolását elrendelő jogerős végzésnek az erre a célra fenntartott honlapon, az elektronikus Céglközlönyben történő közzétételének napja. (Csódtv. 27. § (1) bekezdés). Ez utóbbi időpontban kezdődik a felszámolási eljárás második szakasza, a tényleges felszámolás lefolytatása. Ehhez az időponthoz, a felszámolás kezdő időpontjához számos jogkövetkezmény fűződik. Még ezt követően is sor kerülhet a felszámolási eljárás megszüntetésére a Csódtv.-ben írott esetekben. Ugyanakkor, természetesen a felszámolási eljárás mint nemperes eljárás nem minden esetben érkezik el a második szakaszhoz, mert sok esetben nem kerül sor a felszámolás elrendelésére.
- [22] 2.2. Az indítványozó a Csódtv. 83/A. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állította, mert véleménye szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik e bekezdés, illetve az abban foglalt rendelkezések.
- [23] A bírói kezdeményezés szerint az előtte folyamatban lévő perben az alperesek „Arra hivatkoztak, hogy a Módtv. 59. §-ával módosított Csódtv. 63/A. §-a a részvényátruházás időpontjában még nem volt hatályban, így annak alkalmazása visszaható hatályú jogalkalmazást jelentene, ugyanis az alperesek a részvényátruházáskor nem lehettek tisztában az új jogszabályi rendelkezésekkel. Álláspontjuk szerint a módosító rendelkezések a jogszabály kihirdetését megelőző időre állapítanak meg olyan kötelezettséget, ami terheesebb a korábbi jogszabály által megállapított kötelezettség terjedelménél, ami a jogbiztonságot sérti, ugyanis a jogalanyok nem tudják magatartásukat a jog előírásaihoz igazítani.”
- [24] A bírói kezdeményezés által felhívott korábbi szabályozás alapján a tagi korlátozott felelősség korlátlaná minősítésének első előfeltételeként meghatározott megszüntetési eljárás lényegében a cégbíróság által kezdeményezett törvényességi felügyeleti eljárással kezdődött abban az esetben, ha a cég a székhelyén, fióktelepén nem volt fellelhető és a cég képviseletére jogosult személyek lakóhelye is ismeretlen vagy ismeretlennek minősült. Amennyiben a cég törvényes működése nem volt helyreállítható – tehát lényegében a cég „fantomizálódott” – a cégbíróság határozatot hozott a cég megszüntetésére irányuló eljárás megindításáról. Az a tény, hogy a jogalkotó ezt az eljárást a Módtv. 59. §-ával hatályba léptetett Csódtv. 63/A. §-ból kivette és a tagi korlátozott felelősség korlátlaná minősítésének előfeltételeként a korábbi szabályozáshoz képest csak a felszámolási eljárásban elkészített és bíróság által jóváhagyott közbenső mérleg szerinti tartozás mértékéhez kötötte, a tag kötelezettségét terheesebbé tette, hiszen a felelősség korlátlaná minősítéséhez már nem kellett a felszámolási eljárás felül további előzetes (cég)bírósági eljárás, azaz a tagi felelősség korlátlaná minősítési köre és lehetősége ezzel bővült, a tag hátrányára változott.
- [25] Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésből azt a következtetést vonta le, hogy a cég törvényes működése helyreállításának hiányát, mint *differentia specificát* emeli ki az indítvány.

- [26] 2.3. Főszabály alóli kivételként mondja ki tehát a Csődtv. 2012. március 1. napjától hatályos 83/A. § (4) bekezdése: „A Módtv.-vel módosított 31. §-t, 33/A. §-t, 40. §-t, 63. § (2) bekezdést, 63/A. §-t, 63/B. § (6)–(7) bekezdést a Módtv. hatálybalépésekor már folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell, amennyiben még nem került sor a felszámolás elrendelésére.”
- [27] A fentiekben kifejtettekből következően a bírói kezdeményezésben érintett jogszabályhely tekintetében az indítványozó bíró kizárólag csak a Csődtv. 63/A. §-a tekintetében vette fel a visszamenőleges jogalkotás tilalmába való ütközést, egyéb vonatkozásokban tehát a „31. §-t, 33/A. §-t, 40. §-t, 63. § (2) bekezdést [...] 63/B. § (6)–(7) bekezdést” szövegrészek tekintetében indokolást egyáltalán nem tartalmaz.
- [28] 2.4. A Csődtv. 63/A. §-a hatálybalépésével összefüggésben is a Csődtv. 83/A. § (4) bekezdésének az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésébe való ütközésének az állítása önmagában nem értelmezhető, hiszen Jat. szabályai a Jat. 2. § (2) bekezdésében foglaltaktól való eltérést lehetővé teszik. A Jat. a szabályozási átmenet rendezése körében egy általánosan alkalmazandó – de eltérést engedő – alkalmazási szabályt határoz meg. Ez alapján – ha a jogszabály másként nem rendezi az átmenet kérdését – a jogszabályi rendelkezést a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint a még meg nem kezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A rendelkezés a továbbhatás kérdését is rendezi: a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell.
- [29] A Csődtv. 63/A. §-a vonatkozásában az indítvány által kiemelt, támadott szabályok többségében anyagi jogi szabályok, amelyekről való eltérést a Jat. 2. § (2) bekezdése nem abszolút jelleggel tiltja, hanem csak azt, hogy „(2) Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”
- [30] 2.5. Az Alkotmánybíróság már korábbi határozatában is megállapította: „Az Alaptörvény nem tartalmaz kifejezetten a gazdasági társaságok létrehozására, megszűnésére, megszüntetésére vonatkozó speciális szabályokat. Ennek következtében az Alaptörvény keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a gazdasági társaságokkal kapcsolatos szabályok kialakításában, vagy éppen az ezzel kapcsolatos gazdaságpolitikai célok jogi szabályozásában. Ez a szabályozási szabadság azonban nem terjedhet odáig, hogy az Alaptörvényben deklarált más elveket – jelen esetben az Alaptörvény B) cikkét – a jogalkotó figyelmen kívül hagyhatná.” [37/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [19]].
- [31] Ugyanakkor ennek a szabadságnak az Alaptörvényben megfogalmazott nemzeti hitvallással is összhangban kell, hogy lennie, miszerint: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.” Ezen együttműködési kötelezettség a gazdaság működésének érintett szelete tekintetében is, különböző jogszabályokban megjelenő számos rendelkezésben konkretizálódik.
- [32] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a gazdasági tevékenységet végző vállalkozásoknak különös gondot kell fordítaniuk arra, hogy a *pacta sunt servanda* elv szem előtt tartásával eljárva a tartozásaikat időben teljesítsék. A végrehajtási eljárások megindulása azt jelzi, hogy a gazdasági élet adott részvevője forráshiányos, és ez sokszor azt is jelenti, hogy tőkehiányos, azaz a jegyzett tőke sem áll rendelkezésre. Gazdasági célszerűségből történő, illetve a jogszabályi előírások szerint kötelező pótbefizetési kötelezettségről való döntés és annak teljesítése helyett történő részvény stb. értékesítés a magyar jogrend több rendelkezésébe is ütközhet.
- [33] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak részben felel meg az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek.
- [34] 3.1. Az Alkotmánybíróság korábbi végzésében már rámutatott az alábbiakra: „Az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik” [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [35] Az Alkotmánybíróság egy későbbi végzésében kimondta: „Egyedi normakontroll eljárás – szemben az alkotmányjogi panasz folytán indult eljárásokkal – nem csak Alaptörvényben biztosított jog, hanem az Alaptörvény más rendelkezésének sérelmére is alapítható. Az ügy egyediségéből következő feltétel azonban, hogy a bírói indítványának nemcsak absztrakt jogi érvelést kell tartalmaznia, hanem a bíró által az előtte folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást is, amelyben az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés sérelme megvalósult.

Az Alkotmánybíróságnak ugyanis – az Abtv. 52. §-ának (6) bekezdése következtében – nincs lehetősége bizonyítási eljárás lefolytatására, hanem az indítványra és mellékleteire kell alapoznia vizsgálatát és döntését. Olyan megállapított tényállás hiányában, amelyhez az indítványozó bírót kötvén, az eljárás elveszítené egyedi alapját, és absztrakt normakontrollá válna. Ebből következően az indítványozó bírót a saját eljárása megfelelő szakaszában, rendszerint bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján dönthet arról, hogy kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását (*conditio specialis ratione temporis*).” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés Indokolás [23]}.

- [36] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy figyelemmel a fentiekben kifejtettekre, a jelen bírói kezdeményezés esetében, a hiánypótlásra felhívástól alkotmányjogilag releváns eredmény nem volt várható, ezért azt az Alkotmánybíróság mellőzte.
- [37] 3.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az 52. § (1b) bekezdésének e) pontja szerint a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [38] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban foglalt azon érv tekintetében, miszerint az új szabályozás alkalmazása a hátrahagyott tartozás után magánvagyonnal történő helytállási kötelezettséget – objektíve (általában) – kiszélesítené, az indítványozó alkotmányjogilag megfelelő indokolást nem terjesztett elő.
- [39] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezett eljárásnak előfeltétele, hogy a bírót megállapítsa az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket és azokat értelmezze. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy ez magában foglalja azt is, hogy a bírói kezdeményezésben a bírót nem csak a megváltozott jogszabály egyes elemeit, hanem a szabályozási tárgyat érintő minden releváns jogterületre vonatkozó jogszabályi rendelkezést megállapítja, és a jogrendszer egységes voltát szem előtt tartva azt, jogági határok nélkül vizsgálja, függetlenül attól, hogy az egyes rendelkezéseket elkülönült jogszabályokba rendezte is a jogalkotó. Így állapítja meg a bíróság az azonos illetve kapcsolódó jogterületeket érintő egyéb szabályokat, és értelmezi azokat az Alaptörvény 28. cikke alapján: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”
- [40] Amint arra a 3.1. pontban az Alkotmánybíróság már rámutatott, a konkrét ügyben a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló tényállás megállapítása, és a bírói kezdeményezés alapjául történő lefektetése tekintetében nem megfelelő az indítvány. Az Alkotmánybíróság ismételt kiemeli, hogy „[A]z indítványozó bírót a saját eljárása megfelelő szakaszában, rendszerint bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján dönthet arról, hogy kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását (*conditio specialis ratione temporis*).” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [23]}.
- [41] A bírói indítvány nyilvánvaló megalapozatlansága is okot ad tehát a visszautasításra, mivel a kezdeményező bírót „idő előtt” fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozási lehetőséggel ugyanis a keresetindítást követően, de még a felszámolási eljárás folyamatban léte alatt élt. Ugyanakkor – éppen a felszámolási eljárás folyamatban léte miatt – az Alkotmánybírósághoz történő bírói kezdeményezés benyújtásakor a konkrét ügyben objektíve kizárt volt a kereseti kérelem elbírálásának alapjául szolgáló tényállásnak a perbíróság általi megismerhetősége.
- [42] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből a rendelkezésből az következik, hogy az indítványozó bírónak az indítványában kell bemutatnia, levezetnie, indokolnia a bírói kezdeményezés feltételei fennállását. Erről hasonló szellemben rendelkezett az Alkotmánybíróság már korábbi végzésében is: „Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bírót [...] nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának nincs helye.” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés [8]}.
- [43] Az Abtv. szerinti általános, egyértelmű, alkotmányjogilag értékelhető indokolást a támadott rendelkezés tekintetében a jelen indítvány nem tartalmaz. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [44] Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (1), (2) és (4) bekezdésére tekintettel nem rendelte el a vizsgált rendelkezés alkalmazásának kizárását.

Budapest, 2015. június 2.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/779/2015.

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozatait az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetők az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.estercom.hu
Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető
HU ISSN 2062–9273