



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

23/2017. (X. 10.) AB határozat	a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 80. § (3) bekezdés „megállapítása, vagy annak” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1482
24/2017. (X. 10.) AB határozat	a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdése utolsó mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1489
3262/2017. (X. 16.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1505
3263/2017. (X. 16.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1508

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2017. (X. 10.) AB HATÁROZATA

a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 80. § (3) bekezdés „megállapítása, vagy annak” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 80. § (3) bekezdés „megállapítása, vagy annak” szövegrésze – az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által biztosított tulajdonhoz való jog sérelme okán – alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 80. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „A vízvezetési szolgalmi jog utólagos bejegyzése az ingatlanl kapcsolatan többletjogokat és -kötelezettségeket nem keletkeztethet, így nem teremt jogalapot kártalanítási igény érvényesítésére sem.”

Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített szövegrész az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített szövegrész nem alkalmazható a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 7.K.27.025/2017/15. szám alatt folyamatban levő ügyben, valamint a folyamatban levő más ügyekben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása 2017. június 28-án az előtte 7.K.27.025/2017/15. szám alatt folyamatban levő, vízvezetési szolgalmi fennállását megállapító határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll eljárás keretében – az eljárás felfüggesztése mellett – a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) 80. § (3) bekezdés „megállapítása, vagy annak” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e szövegrész alkalmazásának az előtte folyamatban levő ügyben történő kizárását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál, mivel e szövegrészt ellentétesnek tartja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, valamint XIII. cikk (1) és (2) bekezdésével.
- [2] 2. A bíróság által felülvizsgálandó közigazgatási eljárásban meghozott első- és másodfokú közigazgatási határozat alapjául szolgáló tényállás a következő volt. A per felperese, egy kiskorú személy 2013-ban a szüleitől ajándékba kapott egy békéscsabai, 1443 m² területű, „kert és csatorna” művelési ágú zártkerti ingatlant, melyet a szülei még 2000-ben vásároltak. Az ingatlan alatt víziközmű húzódik, melyről azonban sem az ingatlant 2000-ben a szülőknél eladó személy, sem az ingatlant megvásároló, majd azt később gyermeküknek elajándé-

kozó szülők, sem a megajándékozott gyermek nem tudott, az az ingatlan-nyilvántartásban, az ingatlan tulajdoni lapján sem szerepelt.

- [3] Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) 2016-ban kérelmet nyújtott be az illetékes I. fokú vízügyi hatósághoz, a Békés Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz, melyben 21 ingatlanra, köztük a perbeli felperes tulajdonában álló ingatlanra vonatkozóan vízvezetési szolgálat fennállásának megállapítását kérte. Kérelméhez mellékelte az illetékes járási földhivatal által záradékolt változási vázrajzot és területkimutatást, illetve az Alföldvíz Zrt. e-mailes tájékoztatását, melyben utóbbi azt közölte, hogy a vezeték már a '70-es évek óta üzemel. Az eljárás során a per későbbi felperese, a megajándékozott kiskorú ingatlantulajdonos – törvényes képviselői útján – írásbeli észrevételt tett. Ebben kifejtette, hogy „a megrajzolt terv szerint 900–1000 m²-ig terjedő védősávokat kellene biztosítani”, amely miatt a mindösszesen 1443 m² területű ingatlan használhatatlanná válik, „a teleknek az értéke nullára csökken, semmire nem használható”, így a szolgalmi jog bejegyzése az ingatlan használatát ellehetetleníti.
- [4] Az I. fokú vízügyi hatóság 35400/1644/7/2016.ált. számú, 2016. június 13-i határozatával a Vksztv. 80. § (1) és (3) bekezdése alapján a szolgálat fennállását 511 m²-nyi terület vonatkozásában megállapította az Önkormányzat javára, és elrendelte annak ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzését. A Vksztv. 80. § (1) bekezdése szerint: „Ha az ingatlan-nyilvántartásban az idegen ingatlanon lévő víziközmű vonatkozásában vízvezetési szolgalmi jog jogosultjaként nem települési önkormányzat, vagy az állam van bejegyezve, vagy a szolgálat bejegyzése korábban elmaradt, az ellátásért felelős 2020. december 31-ig igazgatási szolgáltatási díj megfizetése nélkül kérheti a vízvezetési szolgalmi jog részére történő megállapítását és a vízvezetési szolgalmi jog bejegyzésére alkalmas határozat kiadását a vízügyi hatóságtól. A vízügyi hatóság az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 32. § (1) bekezdésében meghatározott tartalmi követelmények mellett a vízvezetési szolgalmi jog fennállását és keletkezésének időpontját is megállapítja azzal, hogy a határozatnak az ingatlan-nyilvántartásban már szereplő, bejegyzett jogosultra vonatkozó adatokat nem kell tartalmaznia. A vízvezetési szolgalmi jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére a vízügyi hatóság jogerős határozata alapján kerül sor.” A Vksztv. 80. § (3) bekezdése szerint pedig: „A vízvezetési szolgalmi jog megállapítása, vagy annak utólagos bejegyzése az ingatlannal kapcsolatban többletjogokat és -kötelezettségeket nem keletkeztethet, így nem teremt jogalapot kártalanítási igény érvényesítésére sem.” Ennek alapján a Békés Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság megállapította, hogy nem kell vizsgálnia, vajon a vízvezetési szolgálat megállapítása és bejegyzése kizárja-e vagy korlátozza-e az ingatlan rendeltetésszerű használatát; a szolgalmi jog fennállása a tulajdonos hozzájárulása nélkül is megállapítható.
- [5] A későbbi felperes fellebbezett az elsőfokú közigazgatási határozat ellen; a másodfokú vízügyi hatóság, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság azonban 35000/8278-1/2016.ált. számú, 2016. augusztus 2-án kelt határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú határozat indokolása szerint a Vksztv. 80. §-a azt a helyzetet orvosolja, amikor közcélú vízellátási rendszer engedélyezésével egyidejűleg vízvezetési szolgalmi jog alapítására nem kerül sor, vagy e jog alapítása már nem bizonyítható. Mivel jelen esetben sem a vízellátási rendszer létesítésével egyidejűleg, sem azt követően nem került sor vízvezetési szolgálat alapítására, és a vezeték magántulajdonú ingatlan alatt húzódik, ezért a szolgalmi jog utólagos rendezése elkerülhetetlen, e tekintetben a vízügyi hatóságnak mérlegelési jogköre nincs. A hatóság azt sem vehette figyelembe, hogy a szolgalmi jog alapítása, vagyis a szolgalmi jog megállapítása milyen hatással lesz az érintett ingatlanok értékére vagy használhatóságára. Mivel továbbá a Vksztv. 80. § (3) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy ilyen esetben kártalanítási igény nem érvényesíthető, ezért az elsőfokú hatóság azzal sem követett el jogsértést, hogy ilyen kártalanításról nem rendelkezett.
- [6] 3. Az ingatlan tulajdonosa – jogi képviselője útján – a jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt pert indított a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon; keresetlevelében arra hivatkozva kérte annak hatályon kívül helyezését, hogy a Főigazgatóság nem vette figyelembe a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 20. § (1) bekezdését, mely szerint: „Az ingatlan tulajdonosa (használója) köteles tőrni, hogy a vízügyi hatóság határozata alapján a közcélú vízellátási rendszert az ingatlanán elhelyezzék és üzemeltessék, illetve az ehhez szükséges vízmunkákat elvégezzék, feltéve, ha az ingatlan rendeltetésszerű használatát nem zárja ki (vízvezetési szolgalmi jog).” Ugyanezen § (4) bekezdése pedig a következőképpen rendelkezik: „Az ingatlan tulajdonosát (használóját) az (1), (3) és (3a) bekezdés szerinti korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. Ha a korlátozás következtében az ingatlan használata, az ingatlannal kapcsolatos jog vagy foglalkozás gyakorlása lehetetlenné, illetve számottevően költségessé válik, a tulajdonos az ingatlan kisajátítását kérheti.” Mivel a fel-

peres szerint az ingatlanon teljes terjedelmében fut végig a városi vízvezeték, mely az 1443 m²-es ingatlanból 511 m²-t érint, vagyis az ingatlan több mint egyharmadát, mégpedig az ingatlan közepén, így az rendeltetészerű használatra alkalmatlanná vált, és ennek következtében nem is értékesíthető, azaz összességében az ingatlan ezáltal elértéktelenedett. Hivatkozott továbbá a felperes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 50. § (1) bekezdése által szabályozott hatósági tényállás-tisztázási kötelezettség megsértésére is.

- [7] 4. A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása úgy vélte, hogy az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések közül a Vksztv. 80. § (3) bekezdése, ezen belül is annak „megállapítása, vagy annak” szövegrésze alaptörvény-ellenes, mivel az a jogállamiság elvén keresztül sérti az Alaptörvénynek a tulajdonhoz való jogot garantáló XIII. cikkét. Bár az eljáró bíró megjelölte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és I. cikk (3) bekezdését is, a bírói egyedi normakontroll eljárás iránti kezdeményezés indokolása lényegileg az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmére alapul. Az eljáró bíró szerint e szövegrész kihagyása esetén a 80. § (3) bekezdésének szövege alkotmányossá tehető, mivel ezáltal a korábban már megállapított, tehát az érintettek által ismert vízvezetési szolgalmi jog pusztán utólagos ingatlan-nyilvántartási bejegyzése esetén továbbra sem lehetne kártalanítási igényvel fellépni, arra is tekintettel, hogy a szolgalmi jog alapításakor – a bejegyzés elmaradása ellenére – az érintett kaphatott már kártalanítást; ám az érintettek által értelemszerűen meg nem ismerhető, mert addig nem létező szolgalmi jog alapítása (megállapítása) esetén a bíróság mérlegelésére lenne bízva, hogy a szolgalmi jog alapítása okozott-e kárt a tulajdonosnak, és ha igen, mekkorát. Ennek hiányában, vagyis az érintett szövegrész változatlan fenntartásával sérül mindazok tulajdonhoz való Alaptörvényben biztosított joga, akiknek a tulajdonhoz való polgári jog részjogosítványait (birtoklás, használat, hasznok szedése) a szolgalmi korlátozza, illetve akiknek emiatt az ingatlanjuk forgalmi értéke csökken.
- [8] A bíró szerint az érintett szövegrész alapján jelen esetben is alaptörvény-ellenes helyzet keletkezett és áll fenn, mivel a Vksztv. 80. § (3) bekezdésének most hatályos szövege a konkrét felperes tulajdonos tulajdonhoz való jogát korlátozza azáltal, hogy a megállapított szolgalmi jog által biztosított vízvezeték nyomvonalának nagysága és elhelyezkedése az ingatlan rendeltetészerű használatát kizárja. A bíróság szerint „a közérdekű szolgalmi utólagos megállapításának szükségessége, egy korábbi rendezetlen jogi helyzet okán nem vitatható el. Azonban [a] Vksztv. 80. § (3) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, miszerint utólagos vízvezetési szolgalmi megállapítása esetén a tulajdonos nem élhet kártalanítás iránti igényével, sérti – a jogállamiság elvén keresztül – a tulajdonhoz való jogot. Az utólagos megállapítással a hatóság egy jogot konstituált. A bíróság megítélése szerint egy magánfél tulajdonjog gyakorlásának teljességéhez fűződő jogát – kártalanítás nélkül – nem korlátozhatja az állam.” Ennek alátámasztására a bíróság több korábbi alkotmánybírósági határozatra is hivatkozik, így hivatkozik a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatra és a 34/2015. (XII. 9.) AB határozatra is.
- [9] A közigazgatási és munkaügyi bíróság bírása szerint a tulajdonos az ingatlanának egy része tekintetében tulajdonosi részjogosítványait nem gyakorolhatja, mert tulajdonhoz való jogát korlátozza egy másik dologi hatályú jogosultság, a szolgalmi jog gyakorlása. Valójában ezért a Vksztv. 80. § (3) bekezdése jelen ügyben mégiscsak keletkeztet többletkötelezettséget, mégpedig a tulajdonos, azaz a szolgalmi jog kötelezettje oldalán, akinek a szolgalmi jog megállapítása miatt a védősávra immáron figyelemmel kell lennie, oda nem tervezhet és építhet épületet, beruházásokat ezen az 511 m²-nyi területen nem valósíthat meg, és a védősávot mindig megközelíthetően kell tartania. A 34/2015. (XII. 9.) AB határozat kapcsán kiemeli a bíróság, hogy abban egy lényegileg hasonló jogi helyzettel jellemezhető ügy kapcsán az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy alaptörvény-ellenes a bányászatról szóló törvény azon rendelkezése, miszerint a földgázvezeték-üzemeltetési szolgalmi jog utólagos megállapítása esetén kártalanítási igény nem érvényesíthető (miközben a korábban alapított, de addig be nem jegyzett szolgalmi jog utólagos bejegyzése esetén a kártalanítási igény kizártsága már nem alaptörvény-ellenes).
- [10] Emellett utal az eljáró bíró arra is, hogy a szolgalmi utólagos alapítására vonatkozó, a Vksztv. 80. § (3) bekezdésében szereplő rendelkezés nincs összhangban a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény már ismertett 20. § (1) és (4) bekezdésével, továbbá a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:164. §-ának (1) és (2) bekezdésével sem, melyek szerint „[i]ngatlanra közérdekből, a jogszabályban feljogosított személyek javára – hatóság határozatával – szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani. A használati jog alapításáért a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás jár.”, illetve „[a] használati jog alapításából eredő károkat a kisajátítási kártalanításra vonatkozó szabályok szerint kell megtéríteni.”

- [11] Mindezek okán a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a Vksztv. 80. § (3) bekezdés „megállapítása, vagy annak” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e szövegrész alkalmazásának az előtte folyamatban levő, 7.K.27.025/2017/15. számú ügyben történő kizárását.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott rendelkezései:

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

„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.”

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

- [13] 2. A 2011. évi CCIX. törvény indítvány által érintett rendelkezése:

„80. § (3) A vízvezetési szolgalmi jog megállapítása, vagy annak utólagos bejegyzése az ingatlannal kapcsolatban többletjogokat és -kötelezettségeket nem keletkeztethet, így nem teremt jogalapot kártalanítási igény érvényesítésére sem.”

III.

- [14] Az indítvány megalapozott.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog lényegi megítélésével kapcsolatban töretlen gyakorlattal rendelkezik. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos, számos határozatában megfogalmazott, többek között a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatban is megerősített megállapítása szerint „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai [...] nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. [...] Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (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. [...] Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányosságának megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb szükségesség nem alkotmányos követelmény. [...] A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. [...] Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]}. A tulajdonjogot korlátozó jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata esetében azt kell „megvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy amennyiben azok a tulajdonhoz való jog korlátozását valósítják meg, akkor e korlátozásra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írtaknak megfelelően – más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme

- érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, illetve a közérdek védelme érdekében került-e sor, s a korlátozás arányossága megállapítható-e” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [156]}.
- [16] Mindez jelen ügy kapcsán is azt jelenti, hogy a tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (-mérlegelési) teszt, az ún. szükségességi-arányossági teszt, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a puszta közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni. A szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép, amely nem más, mint az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás.
- [17] Mindebből az következik, hogy alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni. A jelen ügyben vizsgált rendelkezés nemhogy nem ír elő ilyen kártalanítási kötelezettséget, hanem kifejezetten megtiltja azt, és ezzel alkotmányos indok nélkül okoz kárt a tulajdonosnak.
- [18] 2. A jelen ügyben felvetődő alkotmányos kérdéshez jellegében hasonló kérdésben az Alkotmánybíróság korábban már döntött. A 34/2015. (XII. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróságnak azt kellett megítélnie, vajon alkotmányos-e a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bnytv.) 50/D. § akkor hatályos (3) bekezdésének az a rendelkezése, mely a földgáz-szállítóvezeték üzemeltetésére vonatkozó bányaszolgalmi jog utólagos megállapítása (tehát a vezeték létesítését követően létesített szolgalmi jog) esetén a kártalanítási igény érvényesítését *expressis verbis* kizárta. A Bnytv. az erre vonatkozó szabályozást a jelen ügyben vizsgált Vksztv.-beli rendelkezésekhez hasonló módon tartalmazta: e rendelkezésekkel egy módosító törvény utólag egészítette ki a Bnytv. eredeti rendelkezéseit, éppen úgy, ahogyan az a Vksztv. vizsgált szabályozása kapcsán is történt; továbbá e rendelkezések mindkét törvény esetében az átmeneti rendelkezések között kaptak helyet. A szabályozás alkotmányos szempontból lényeges tartalma is a Vksztv. 80. §-ához hasonló volt. A Bnytv. 50/D. § (1) bekezdése szerint: „2004. január 1-je előtt idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett, az 50/C. § szabályozási körén kívüli, a törvény hatálya alá tartozó létesítmények tekintetében, amennyiben azok üzemeltetésére a szolgalmi jog alapítását követően, annak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése nem történt meg, a bejegyzésre a bányafelügyelet által kiadott jogerős és végrehajtható használatbavételi engedély alapján kerülhet sor. Amennyiben a szolgalmi jog nem az egész földrésztletet érinti, akkor a határozathoz mellékelni kell az ingatlan érintett részét ábrázoló, az ingatlanügyi hatóság által záradékolt változási vázrajzot is.” Ugyanez a § (2) bekezdése szerint: „2004. január 1-je előtt idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett, az 50/C. § szabályozási körén kívüli, a törvény hatálya alá tartozó létesítmények tekintetében, amennyiben azok üzemeltetésére a szolgalmi jog alapítása nem történt meg, vagy az (1) bekezdésben meghatározott használatbavételi engedély nem lelhető fel, a fővárosi és megyei kormányhivatal az érintett létesítmények tekintetében a bányavállalkozó 2016. december 31. napjáig benyújtott kérelmére szolgalmi jogot állapít meg. A jogerős és végrehajtható határozattal a fővárosi és megyei kormányhivatal megkeresi az ingatlanügyi hatóságot a szolgalmi jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése iránt.” Végül a (3) bekezdés a jogkövetkezményekről a következőket mondta ki: „A szolgalmi jog (1) bekezdés szerinti utólagos bejegyzése, illetve a (2) bekezdés szerinti megállapítása az ingatlannal kapcsolatban többlet jogokat és kötelezettségeket nem keletkeztethet, így nem teremt jogalapot kártalanítási igény érvényesítésére sem.”
- [19] A Bnytv. 50/D. § (3) bekezdése tehát a földgáz-vezeték üzemeltetésére vonatkozó bányaszolgalmi jog esetében hasonló szabályozást tartalmazott, mint a Vksztv. a vízvezetési szolgalmi jog esetében: mind a szolgalmi jog utólagos megállapítása, mind a korábban már megállapított szolgalmi jog utólagos bejegyzése esetére kizárta a szolgalmi jog utólagos megállapítása, mind a korábban már megállapított szolgalmi jog utólagos bejegyzése esetére kizárta a szolgalmi jogot már korábban megállapították, az tehát létezett és arról az ingatlan tulajdonosai tudhattak, illetve azért korábban (a szolgalmi jog létesítésekor) már kaphatott az akkori tulajdonos kártalanítást, csak a szolgalmi jog bejegyzése, azaz annak ingatlan-nyilvántartásba való feltüntetése maradt el: „Ez esetben ugyanis nem tekinthető

- aránytalan tulajdonkorlátozásnak, ha a már régóta fennálló korlátozás esetében a jogalkotó nem teremti meg ismételten a kártalanítás lehetőségét” {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [20] Az előbbtől eltérő megítélés alá esett ugyanakkor a Bnytv. 50/D. § (3) bekezdésének azon fordulata, mely a szolgalm utólagos megállapítása, tehát a szolgalmi jog létesítése esetére is kizárja a kártalanítást. Ebben az esetben ugyanis még jogerős és végrehajtható használatbavételi engedély sincs, így a „jogalkotó egy megdönthetetlen törvényi vélelmet állít fel, amely teljesen elzárja az ingatlan tulajdonosát a szolgalmi jog alapítása alapján a kártalanítási igény érvényesítésétől” {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [54]}. „Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az a tulajdonkorlátozás, amely a tulajdonos jogi autonómiáját annak beleegyezése nélkül egyoldalúan úgy korlátozza, hogy az a kártalanítási igény érvényesítésére vonatkozó jogalap keletkezését kifejezetten megtiltja, aránytalanul tulajdonkorlátozó. Nincs (nem lelhető fel) ugyanis semmiféle indoka annak, hogy a vizsgált norma célja miatt kívánja meg kényszerítően az ilyen mértékű – teljes – tilalmat, s az miért nem érhető el kevésbé alapjog-korlátozó módon, figyelemmel arra, hogy a jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb – legkevésbé korlátozó – eszközt alkalmazni. Ezért [...] nem felel meg az alkotmányos tulajdonkorlátozás arányossági mércéjének a Bnytv. 50/D. § (3) bekezdésének az a rendelkezése, amely az ingatlan tulajdonosának tulajdonát oly módon korlátozza, terheli meg egyoldalúan, hogy az semmiféle értékgaranciával nem párosul. Ezért az Alkotmánybíróság az ingatlan tulajdonosának kártalanítási igényére vonatkozó kifejezett tiltást tartalmazó törvényi rendelkezést alaptörvény-ellenesnek minősítette [...]. Felhívja a figyelmet azonban az Alkotmánybíróság arra, hogy ez a kártalanítási igény nem szolgál jogcímül kétszeres kártalanítási igény érvényesítésére, azaz a vezetékességek bírósági eljárás keretében lehetősége van bizonyítani, hogy a szolgalmi jog alapítására figyelemmel keletkezett kártalanítást az ingatlanra nézve valamelyik (akár a korábbi) tulajdonos már érvényesítette, ugyanis ez esetben kártalanítás a szolgalmi jog alapítása alapján a tulajdonosnak kétszeresen nem jár” {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [21] 3. A Vksztv. a Bnytv. alaptörvény-ellenesnek ítélt szabályozásához hasonló szabályozást tartalmaz, csak nem a bányaszolgalm, hanem a vízvezetési szolgalm utólagos megállapítására, illetve utólagos bejegyzésére vonatkozólag. Az Alkotmánybíróság, korábbi gyakorlatát fenntartva, jelen ügyben is úgy ítélte meg, hogy az alkotmányos tulajdonjog értékgarancia biztosítása nélküli korlátozása alaptörvény-ellenes, mert a jogalkotó a közérdekű cél által indokolható, szükséges korlátozást nem a legkevésbé korlátozó módon valósította meg. Ugyan nem alaptörvény-ellenes tehát a Vksztv. 80. § (3) bekezdésének azon fordulata, mely a korábban már megállapított vízvezetési szolgalmi jog pusztán utólagos bejegyzése esetére kizárja a kártalanítási igény érvényesítését; ám alaptörvény-ellenes az a fordulat, mely ugyanezen igény érvényesítését a vízvezetési szolgalmi jog megállapítása, tehát az addig nem létezett szolgalm alapítása esetére is kizárja.
- [22] Az ingatlantulajdonnak más személyek javára történő használati joggal, így akár szolgálommal való megterhelése a polgári jogi tulajdonjog egyes részjogosítványai gyakorolhatóságának lehetőségét csökkenti, mellyel a tulajdonost, illetve az ingatlan mindenkori birtokosát korlátozza a tulajdon tárgyának élvezetében. A vízvezetési szolgalm alapítása azzal jár, hogy az addig korlátlanul gyakorolható birtoklás, illetve használat és hasznok szedése korlátozásra kerül, így például a védősávban csak olyan tevékenység végezhető, amely a vízvezeték megközelítését és az azzal kapcsolatos munkák végzését (például csőtörés elhárítását, az elavult vezeték cseréjét) nem zárja ki és nem korlátozza. Erre a védősávra épület sem emelhető, fák sem telepíthetők, és egyéb, a védősávon való tevékenységet akadályozó más tevékenység sem végezhető, mely mindaddig végezhető volt, ameddig a szolgalmi jog megállapítása (annak alapítása) meg nem történt. E korlátozások miatt a szolgalmi jog alapítását követően az ingatlan forgalmi értéke is csökken, hiszen e tevékenységeket egy esetleges új tulajdonos sem végezheti, vagyis az ingatlan a szolgalmi jog alapítása előtti (tehermentes) állapothoz képest kisebb forgalmi értékkel rendelkezik.
- [23] Mindaddig, amíg a szolgalmi jog alapítása nem történik meg, az ingatlan mindenkori tulajdonosa (egyéb korlátozások híján) a tulajdon teljességét élvezheti; azt követően azonban a mindenkori tulajdonos használati joga korlátozott, azaz egy új potenciális tulajdonos is ezen korlátozások fényében dönt az ingatlan megvételéről, illetve az ingatlanért fizetendő összegről, mely biztosan alacsonyabb lesz, mint egy tehermentes ingatlanért fizetendő vételár.
- [24] A szolgalmi jog utólagos megállapítása azt is jelenti, hogy az ingatlan tulajdonosa (birtokosa) feltehetőleg nem volt, nem lehetett tudatában annak, hogy tulajdona alatt olyan létesítmény húzódik, amely más javára használati jogot (jelen esetben szolgalmi jogot) eredményez arra az esetre, amennyiben a tényleges helyzetnek megfelelő jogi helyzet utólagos megállapítására: a szolgalm alapítására sor kerül. Ilyen esetben az ingatlan tulajdo-

nosa feltehetőleg abban a hiszemben van, és korábban is abban a hiszemben tett szert az ingatlanra, hogy az tehermentes. A bíróság által indítványozott szövegrész megsemmisítése ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy a szolgálat jogosultja bizonyítsa ennek ellenkezőjét, vagyis hogy a tulajdonos – annak ellenére, hogy a szolgálat megállapítására még nem került sor – a konkrét esetben tisztában volt a tényleges helyzettel (a földben húzódó vízvezeték létevel), ezáltal azzal, hogy a vízvezeték léte miatt a jövőben a korábban valamilyen okból elmaradt szolgálom alapításra sor fog kerülni. E szövegrész megsemmisítése tehát lehetővé teszi az eljáró bíróság számára annak vizsgálatát, hogy a szolgálmi jog kötelezettje (az ingatlan tulajdonosa, illetve birtokosa) tudott-e a tényleges helyzetről; azonban ha a szolgálat jogosultja nem bizonyítja, hogy a kötelezett tudott a vízvezeték létéről, úgy a szövegrész megsemmisítésével megnyílik a lehetősége annak, hogy a polgári jogi tulajdonjog egyes részjogosítványainak gyakorlásában a szolgálat léte által ténylegesen korlátozott, vagyis kárt szenvedő személy alkotmányjogi tulajdonvédelemben részesüljön, vagyis számára a bíróság az alkotmányos értékgarancia követelményét biztosíthassa. Ezáltal annak vizsgálata, hogy egy-egy konkrét esetben sérült-e a tulajdonhoz való alaptörvényben biztosított jogból fakadó értékgarancia követelménye (azaz a szolgálat alapításával szenvedett-e anyagilag kifejezhető kárt a tulajdonos), illetve ha sérült, akkor milyen mértékben, az egyedi ügyekben eljáró bírókra van bízva; az Alkotmánybíróság jelen határozata tehát azt az alaptörvény-ellenes helyzetet szünteti meg, hogy a tulajdoni korlátozásért semmilyen esetben sem (tényleges hátrány elszenvedése esetén sem) járt kártalanítás.

- [25] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 80. § (3) bekezdés „megállapítása, vagy annak” szövegrésze alaptörvény-ellenes, mivel sérti az Alaptörvény XIII. cikkét, ezért azt *ex nunc* hatállyal megsemmisítette. Ennek következtében e szövegrész a határozat közzétételét követő napon veszti hatályát.
- [26] Emellett az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján e szövegrész alkalmazásának tilalmát rendelte el a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 7.K.27.025/2017/15. szám alatt folyamatban levő ügyben. A folyamatban levő más ügyekben történő, általános alkalmazási tilalom elrendelése, a 3147/2012. (VII. 26.) AB határozat megállapításait is figyelembe véve {vö.: 3147/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [30], első és második mondat} az Abtv. 45. § (4) bekezdésén alapul.

IV.

- [27] Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2017. október 3.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1378/2017.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 165. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/2017. (X. 10.) AB HATÁROZATA

a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdése utolsó mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Salamon László* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdése hatálybalépésével egyidejűleg nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely a végintézkedésen alapuló tulajdonszerzés jóváhagyásának megtagadása esetére, amennyiben a törvényes öröklés rendjén az állam öröklése áll be, a végrendeleti örökös javára megváltást állapít meg.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2017. december hó 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdése utolsó mondata alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A 34. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„A mezőgazdasági igazgatási szerv azt vizsgálja, hogy az örökös szerzőképessége fennáll-e, és a végintézkedés nem eredményezi-e a tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését. A mezőgazdasági igazgatási szerv a döntését közli a közjegyzővel is.”

A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napon veszti hatályát.

3. A megsemmisített rendelkezés a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 43.Pkf.634.864/2016/4. sorszámú végzésével befejezett, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.

4. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 5. § 7. pontja, 10. § (2) bekezdése, valamint 34. § (1) és (3) bekezdése első két mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasz indítványt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 5. § 7. pontjának, 10. § (2) bekezdésének, 34. § (1) és (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és a megjelölt jogszabályi rendelkezéseket semmisítse meg, mert azok sértik az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, I. cikkének (3) bekezdését, XIII. cikkének (1) és (2) bekezdését és XV. cikkének (1) bekezdését.

- [2] 1.1. Az örökgyő 2015. október 2-án elhunyt. Három évvel korábban, 2012. október 6-án végrendeletet készített. A közjegyző által is megállapítottan alakilag kifogástalan írásbeli magánvégrendeletében az indítványozó tette meg örökösül három külterületi szántó művelési ágú föld-ingatlan tekintetében. Az örökgyő mind a három ingatlant kárpótlási árverésen eredeti jogosultként szerezte. Az ő meghatalmazottjaként az indítványozó járt el az árveréseken, amelyeken az indítványozó eredeti jogosultként és édesanyja képviselőjében is részt vett. Az örökgyő a birtokába kapott földjeinek művelése és rendben tartása kapcsán is az indítványozó segítségét vette igénybe. Az örökgyőnek családja, rokonai, élő hozzátartozói nem voltak, vagyonát néhai harmadik férjének unokahúgára illetve az indítványozóra hagyta. Az indítványozó közgazdasági technikum mezőgazdasági tagozatán végzett. Négy féléven át tanult mezőgazdasági ismereteket, mezőgazdasági üzemi tervezésre jogosító végzettséget szerzett. 1958 óta rendelkezik körülbelül egy hektárnyi földtulajdonnal, amelynek művelésében családtagjaival együtt évtizedeken keresztül részt vett, a kárpótlás során szerzett négy és fél hektár földet is művelte. Őstermelőként folyamatosan másfél éves jogviszonnyal rendelkezik.
- [3] A 2012. október 6-án érvényesen létrejött végrendelet végrehajtása, az örökgyő rendelkezésének megvalósulása a három föld-ingatlan tulajdonjogának az indítványozó számára való átadása megghiúsult. A közjegyző – a Földforgalmi tv. 34. § (1) bekezdésén alapuló – megkeresésére a Kormányhivatal határozatával megtagadta az arról szóló hatósági bizonyítvány kiadását, hogy az indítványozó földművesnek minősül, megállapította azt is, hogy az indítványozó tulajdonában már jelenleg is 1 hektárt meghaladó, 4 ha 8694 m² föld van. A közjegyző hagyatékátadó végzése a Földforgalmi tv. 34. §-ára hivatkozva a végrendelet indítványozó javára szóló rendelkezését érvénytelennek tekintette, a föld-ingatlanok tulajdonjogát törvényes öröklés címén a Magyar Államnak adta át. A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 43.Pkf.634.864/2016/4. számú végzése a közjegyző végzését helybenhagyta.
- [4] 1.2. Az indítvány az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, I. cikkének (3) bekezdését, XIII. cikkének (1) és (2) bekezdését és XV. cikkének (1) bekezdését hívja fel megsértett szabályokként. Az indítványozó szerint az Alaptörvényben a tulajdonhoz és az örökléshez biztosított joga sérült amiatt, hogy a 2012. október 6-án érvényesen létrejött végrendelet végrehajtása, az örökgyő rendelkezésének megvalósulása, három földingatlan tulajdonjogának a részére való átadása megghiúsult, mert a hagyatékátadó végzés a Földforgalmi tv. 34. §-ára hivatkozva a végrendelet indítványozó javára szóló rendelkezését érvénytelennek tekintette, a föld-ingatlanok tulajdonjogát a Magyar Államnak adta át. A Földforgalmi tv. megjelölt rendelkezései ezeket az Alaptörvényben biztosított jogokat korlátozzák. Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése határozza meg azokat az alkotmányos alapelveket, amelyek meghatározzák, hogy milyen feltételekkel és milyen módon lehet alapvető jogokat korlátozni: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
- [5] a) A Földforgalmi tv. megjelölt rendelkezései az 5. § 7. pontjában meghatározott feltételeknek meg nem felelő, azaz földművesnek nem minősülő személyeknek a tulajdonhoz és az örökléshez fűződő jogát korlátozzák, anélkül, hogy más alapvető jog vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében erre ilyen mértékben feltétlenül szükség lett volna. A törvény ilyen más alapvető jogokra vagy alkotmányos értékre nem is hivatkozott. A sérelmezett jogszabályi rendelkezések nemcsak a tulajdonnal nem rendelkezők tulajdonszerzési jogait korlátozzák, hanem a földművesnek nem minősülő földtulajdonosok tulajdonnal való rendelkezési jogát is. Az ő földtulajdon szerzési jogukat a törvény megszüntette. Sem széttagolt birtokaik egyesítésére, sem földcserére, sem közös tulajdon megszüntetésére nincs lehetőségük, nem szerezhetik meg tulajdonostársuk tulajdoni hányadát sem. A kárpótlott földtulajdonosokat ez a tulajdonszerzési korlátozás megfosztja attól a korábban biztosított joguktól, hogy széttagolt, gazdaságosan nem hasznosítható birtokukat életképes, mezőgazdasági termelésre alkalmas földbirtokká alakítsák, megszüntetve a nem kívánatos birtokelaprózódást. A diszkriminatív korlátozást az is súlyosbítja, hogy a Földforgalmi tv. 17. §-ában megfogalmazott, a szerzési korlátozás alól kivételt biztosító rendelkezések csak a földművesekre vonatkoznak, a földművesnek nem minősülő földtulajdonosokra viszont nem.
- [6] b) A Földforgalmi tv. sérelmezett tulajdonszerzési korlátozása nem konkrét ingatlanra nézve, hanem a tulajdonszerzéssel létrejövő birtok területnagysága alapján állapít meg felső korlátot, miközben a már tulajdonban lévő föld mértékét nem korlátozza. Ugyanakkor, aki földművesként szerzett földet, néhány év múlva földműves státuszának megszűnése után is megtarthatja földtulajdonát. A földműves státusz hiánya vagy megléte egy em-

- ber élete során többször változhat, nem örök, hanem változékony élethelyzet, instabil kategória. A tulajdont tartós kategóriaként megszerzésének jogától ilyen módon elválasztani irracionális és sérti a jogbiztonság elvét.
- [7] c) A földműves státusz feltételeit önkényesen, irracionálisan határozták meg. A földművesnek a törvény végrehajtási rendeletében felsorolt mezőgazdasági vagy erdőgazdasági képzettséggel kell rendelkeznie. A rendelet listájában nem feltüntetett végzettségeket nem fogadják el, ugyanakkor olyan végzettségek is elfogadhatóak, amelyeknek semmi közük a gazdálkodó konkrét tevékenységéhez. Például méhész végzettséggel lehet kertészetet működtetni vagy szarvasmarhát tenyészteni.
- [8] Ilyen képzettség hiányában földműves lehet, aki legalább három éve mező- vagy erdőgazdasági tevékenységet illetve kiegészítő tevékenységet folytat saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon. Ez a szabályozás indokolatlanul merev, hiszen, aki akár évtizedeken keresztül végzett ilyen tevékenységet, de az utóbbi három évben tevékenységét bármilyen okból megszakította, nem felel meg a feltételeknek. Az adott tevékenységben való jártasság megállapításához, érthetetlen, hogy miért szükséges három év folyamatos (megszakítás nélküli) tevékenység, és miért kell azt saját nevében és saját kockázatára végezni az adott személynek. Egy néhány hét alatt elvégezhető, valódi ismereteket nem nyújtó kb. 400 ezer forintba kerülő tanfolyam viszont elég a „földműves” státuszhoz. Az elfogadott végzettségeket egy végrehajtási rendelet sorolja fel, tehát azt a szabályozást, amely meghatározza, hogy ki az, akinek földszerzési jogosultsága egy hektárig és ki az, akinek háromszáz hektárig terjed, nem törvény határozza meg. Ez is sérti az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdését.
- [9] d) A mezőgazdasági jártasságot az Európai Unió néhány országában a mezőgazdasági üzem, a farmgazdaság átvételéhez feltételként határozzák meg, de nem a földtulajdon megszerzésének feltételeként. A korlátozások célja az egységként használható birtok, mezőgazdasági üzem megosztásának, a birtokelaprózódásnak a megakadályozása. A több örökös által megszerzett birtokot közösen kell használni vagy egy bérlő használatába adni. Több örökös esetén előfordul, hogy egyikük szerzi meg a birtokot, de a többi örököst a hagyaték más tárgyaiból vagy pénzzel kell kielégíteni. Nincs arra példa, hogy törvényes örökös hiányában a végrendeleti öröklést korlátoznák. A magyar szabályozás egyedülállóan merev és önkényes.
- [10] e) A Földforgalmi tv. bevezető részében meghatározott célok között nem szerepel alapvető alkotmányos jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme, amelyre a tulajdonhoz illetve az örökléshez való jog korlátozását alapozta volna a törvény. A törvény által elérni kívánt célok közül a fenntartható földhasználat előmozdítása vagy a birtokelaprózódás káros következményeinek kiküszöbölése nem feltétlenül érhető el ezekkel a korlátozásokkal, sőt azok számos esetben a meghatározott célok elérését megnehezítik vagy a megjelölt célokkal ellentétes következményekkel járnak. A földművesek és a földművesnek nem minősülő személyek között háromszázszoros megkülönböztetés súlyosan aránytalan. Az 1945-ös földreform például kétszeres különbséget tartott indokoltnak a földjüket maguk művelő földtulajdonosok javára. A birtokmaximum 1200 illetve 1800 hektáros mértéke európai összehasonlításban rendkívül magas, de számos országban még a tulajdonmaximum is lényegesen alacsonyabb a magyar szabályozásnál, ötven, száz vagy százötven hektár. A fentiekre tekintettel nem lehet megállapítani, hogy a tulajdonhoz illetve az örökléshez való jog sérelmezett korlátozása az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával történt volna.
- [11] f) A spekulatív célú földfelhalmozás megakadályozása, a földtulajdonosok önfoglalkoztatása és a falvak népességmegtartó képességének elősegítése ezekkel a nem diszkriminatív eszközökkel inkább elérhető lett volna, mint a jelenlegi tényleges földtulajdonosok százezreinek indokolatlanul súlyos, aránytalan, alapvető joguk lényeges tartalmát sem tiszteletben tartó jogkorlátozása.
- [12] g) A tulajdonjog tartalmát kitevő egyik legalapvetőbb részjogosítvány a rendelkezési jog. Az öröklési jog alapjogként magában foglalja az aktív és a passzív öröklési jogot. Az aktív öröklési jog tartalmazza a tulajdonjog részjogosítványát, a rendelkezési jogot, az örökhagyó jogát arra, hogy vagyonával halála esetére rendelkezzen. A passzív öröklési jog az öröklés jogcímén történő tulajdonszerzés alanyi jogát jelenti. A Földforgalmi tv. 34. § (1) és (3) bekezdése mind az örökhagyó rendelkezési jogát mind a jogszabály alapján földművesnek nem minősülő végrendeleti örökös örökléssel történő tulajdonszerzéshez fűződő alapjogát korlátozza. Az alapvető jogok korlátozásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételei az örökléshez való jog korlátozásánál sem állnak fenn. A Földforgalmi tv.-nek az örökléshez való jogot korlátozó rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott rendelkezését, miszerint: „Magyarország független demokratikus jogállam.” A jogállamiság fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely megköveteli, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleg ne minősítsenek jogellenesnek. Az írásbeli végrendelet tipikusan olyan jogintézmény, amelyben a végintézkedő személy halálát

évekkel megelőzően kíván vagyonáról rendelkezni, annak tudatában, hogy halála időpontja nem látható előre, sőt az is lehetséges, hogy élete utolsó éveiben nem lesz olyan egészségi állapotban, hogy vagyoni ügyeit elrendezhesse. Ha egy keletkezésének időpontjában érvényes végintézkedést, amelynek rendelkezése nem ütközött hatályos tulajdonszerzési korlátozásba, később megalkotott jogszabály érvénytelennek minősít, az sérti a jogbiztonság követelményét. Ha egy érvényesen létrejött végintézkedés megvalósulását és az örökösként megnevezett személy tulajdonszerzését egy később kihirdetett jogszabálynak az Alaptörvénnyel összhangban levő rendelkezése akadályozza meg, akkor sem mellőzhető az elszenvedett veszteségért a kártalanítás. Amennyiben az ilyen hagyatékot az állam szerzi meg, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, a kisajátításra vonatkozó szabályoknak kell érvényesülniük. A kártalanítás szabályozásának mellőzése szintén az alaptörvény rendelkezésébe ütközik.

II.

[13] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő.”

[14] 2. A Földforgalmi tv. érintett rendelkezései:

„5. § E törvény alkalmazásában [...]

7. földműves: Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve

a) mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat, és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági beruházás még nem hasznosulhatott, vagy [...]”

„10. § (2) A földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy és tagállami állampolgár – a (3) bekezdésben meghatározott személyek kivételével – akkor szerezheti meg a föld tulajdonjogát, ha a birtokában álló föld területnagysága a megszerezni kívánt föld területnagyságával együtt nem haladja meg az 1 hektárt.”

„34. § (1) A föld tulajdonjogáról végintézkedéssel történő rendelkezés esetén – a hagyatéki eljárás keretében – a közjegyző küldi meg a végintézkedést a föld tulajdonjogának megszerzését illetően jóváhagyás céljából a mezőgazdasági igazgatási szervnek. A föld tulajdonjogának végintézkedéssel történő megszerzésének jóváhagyására irányuló eljárásban az eladó alatt az örökhagyót, a vevő alatt az örököszt kell érteni.

[...]

(3) A mezőgazdasági igazgatási szerv azt vizsgálja, hogy az örökös szerzőképessége fennáll-e, és a végintézkedés nem eredményezi-e a tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését. A mezőgazdasági igazgatási szerv a döntését közli a közjegyzővel is. Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az örökös javára a tulajdonszerzés jóváhagyását, a végrendelet ezen rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.”

III.

- [15] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [16] 1. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság – tanácsban eljárva – 2017. február 9-én befogadta [Abtv. 56. § (1) bekezdés]. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette azt, hogy termőföld tulajdonjogának végrendeleti öröklés útján való megszerzését törvény hogyan korlátozhatja, és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az is, hogy új korlátozó szabály hatálybalépése hogyan érintheti a korábbi végrendelezéseket.
- [17] 2. Alkotmányjogi és öröklési jogi szempontból hasonló ügyben az 5/2016. (III. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) indoklásának [14] bekezdése megállapította: „Az indítvány megfelelt az Abtv. 29. §-ában támasztott tartalmi követelménynek: a haszonélvezeti jog korlátolt dologi jog, amelyet a tulajdonos alapíthat a dolgán a jogosult számára. A haszonélvezeti jog végintézkedés általi adása mint a tulajdon fölötti rendelkezés egy sajátos módja, valamint ennek az örökléshez való joghoz fűződő kapcsolata alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír.”
- [18] Az indoklás [22] bekezdése megállapította: „Az Alkotmánybíróság érvelését elsősorban az Alaptörvény szövege, másodsorban az Alaptörvény szövegét értelmező alkotmánybírói gyakorlat határozza meg. Az Alaptörvény a XIII. cikk (1) bekezdésben tesz említést az örökléshez való jogról: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.” Az Alaptörvény tehát a tulajdonhoz való alapvető jogról szóló rendelkezésben szabályozza az örökléshez való jogot is, ez a kontextus pedig arra enged következtetni, hogy az alkotmányozó a tulajdonhoz való jog egy speciális részjogosítványként tekintett erre a jogra. A magyar Alaptörvénynek ez a megoldása az európai alkotmányok közül mindenekelőtt a német Grundgesetz-cel [»14. cikk (1) A tulajdon és az öröklés biztosított.«] mutat párhuzamot.”
- [19] 3. A jelen alkotmányjogi panasz ügyben az örökgyógyó végrendeleti úton, halála esetére kívánta feljogosítani föld tulajdonjogának megszerzésére az indítványozót. A fentiek alapján végrendeleti öröklés esetén az örökgyógyó végrendelezési joga érintett, ami a tulajdonnal való rendelkezés egyik formája, ebből következően az aktív öröklési jog szervesen összefügg a tulajdonhoz való joggal. Az Alaptörvény szövege és az Alkotmánybíróság gyakorlata ezt támasztja alá. A végrendeleti örökös öröklési joga egybeesik az örökgyógyó alkotmányos jogát érő sérelemmel, az örökgyógyó végrendelezési szabadságának korlátozása pedig a tulajdon fölötti rendelkezés korlátozása (hasonlóan érvelt az Abh. Indoklás [30]).
- [20] A 3051/2016. (III. 22.) AB határozat indoklásának [20] és [34] bekezdései értelmében az Alaptörvény XIII. cikke egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen.
- [21] Az örökgyógyó a hagyatékában szereplő jogokról rendelkezhet, ugyanakkor az alapvető jogi értelemben vett tulajdonjog a már megszerzett tulajdont védi, nem ad jogot a tulajdon megszerzésére. Az örökléshez való jog tartalma többféleképpen meghatározható: jelenti alanyi jogként a végrendelezéshez való jogot (aktív öröklési jog), az öröklési képességet (passzív öröklési jog), és intézményként az öröklés törvényi rendjének létét. A törvényes öröklésre a Földforgalmi tv. korlátozó szabályai nem terjednek ki [6. § (2) bekezdés]. Az öröklési szabályok sokszínűek, az öröklési jog objektív értelemben a jogrendszer ama szabályainak összessége, amelyek a magánszemély halála esetén vagyonának sorsát rendezik.
- [22] Az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy az Alaptörvény egyetlen rendelkezésben ugyan, de külön-külön nevesíti a tulajdonhoz való jogot és az öröklési jogot. Ezért az örökléshez való alapjog alkotmányjogi dogmatikáját a korábbi döntéseikhez képest új szempontok alapján kellett kialakítania. Az Alaptörvény az örökléshez való jogot alapvető jogként határozza meg, és a tulajdonnal együtt szabályozza. Az Alaptörvény alapvető jogként védi az aktív és passzív öröklési jogot, az öröklés címén való tulajdonszerzést. Ez azt jelenti, hogy az örökléshez való jogba beletartozik a végintézkedéshez való jog (halál esetére a végrendelezési szabadság a tulajdonról vagy más forgalomképes jogról), másik oldalról a kedvezményezett joga az örökség megszerzéséhez. Ez utóbbi az Alaptörvény védelme alatt áll, szemben a tulajdon szerzéséhez való joggal. Az öröklési joghoz tartozik a rokonok öröklése (házastárs, leszármazó, szülő) is, a végrendelezési szabadság korlátozásával. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az örökgyógyó és az örökös örökléshez való joga az Alaptörvény védelme alatt áll, ezért minden olyan szabály – így a jelen ügyben vizsgáltak is –, amely az öröklés címén való tulajdonszer-

zést korlátozza, az örökös passzív öröklési jogába való beavatkozás. Más kérdés, hogy az öröklés címén szerzésnek többféle formája lehet, és az örökös szerzőképessége – akár az örökség tárgyára, akár az örökös személyére figyelemmel – korlátozható. Korlátozható az öröklés címén szerzett javak használatára vonatkozó jog gyakorlása is, vagyis a törvényhozás dönthet úgy, elválíik egymástól indokolt esetben, közérdekből a tulajdonjog öröklése és a tulajdon tárgyának a használata.

- [23] 4. A panaszos valamely konkrét örökség szerzését kívánja, olyan vagyont, amely része volt az öröknyagó hagyatékának. E szerzés elé állít korlátot (a konkrét esetben a végintézkedést követően) a Földnyorgalmi tv. 10. § (2) bekezdése, 34. § (1) és (3) bekezdése. Az öröklés származékos tulajdonszerzési mód és tulajdonszerzési jogcím is. Az örökléshez való jog ebben a vonatkozásban nem választható el a tulajdonhoz való jogtól. Ez azt jelenti, hogy mindaz az általános tulajdonszerzési korlátozás, amely nem sérti a tulajdonhoz való jogot, önnyagában nem sérti feltétlenül az örökléshez való jogot sem. Másrészt, minthogy az öröklés az egyik – az Alapnyagvénnyben védett – tulajdonszerzési mód, vizsgálni kell ennek a származékos tulajdonszerzési módnak a panasz szerint állított korlátozását. Tulajdonszerzési korlátozások alkotmányellenessége általában vizsgálható a tulajdon, a vállalkozás szabadsága, a gazdasági autonómia tükrében. A jelen ügyben az örökléshez való jogot szabályozó tulajdonszerzési korlátozás az, hogy földnyagvűvesnek nem minősülő személy akkor szerezheth földtulajdont, ha a birtokában álló föld területnyagysága az 1 hektárt nem haladja meg (az örökös szerzőképességének korlátozása). A szerzőképességnek lehetnek objektív és szubjektív feltételei, korlátai. Konkrét személy szerzőképessége vagy külső, tárgyi körülmények miatt, vagy a személyében rejlő ok miatt, vagy ezek együtthathasaként korlátozható. Más a megítélése az objektív, nem elhárítható korlátozó feltételnek, mint a szubjektív, elvileg teljesíthető feltételeknek. Külön kell megítélni azt is, hogy mi lehet a törvényi következménye a szerzőképesség kizárásának. A legsúlyosabban az a szabály korlátozza az örökléshez való jogot, amely valamely objektív vagy szubjektív szabály előírása alapján jogkövetkezményként a végintézkedés érvényesülését teljes egészében kizárja.
- [24] 4.1. A szabályozás elemei [a földnyagvűves fogalma, 5. § 7. pont; a birtokban tartható területnyagyság felső határa, 10. § (2) bekezdése; a tulajdonszerzésnek a mezőgazdasági szakigazgatási szerv jóvähagyásához kötése, 34. § (1) bekezdés; a végrendeleti rendelkezés érvénytelennek tekintése az általános tulajdonszerzési korlátozásra tekintettel, 34. § (3) bekezdés] a jelen esetben termőföldre vonatkoznak.
- [25] Az Alapnyagvénny P) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatnyagajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.
- [26] A P) cikk (2) bekezdése szerint „a termőföld és az erdők tulajdonnyagjának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésnyagszervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” A Földnyorgalmi tv. sarkalatos (71. §).
- [27] Az Alkotmánybíróság mindig figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázaterzékenysége és alacsony nyereségnyaghozama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonnyagyszerzésben közvetlenül érintett személyre, így az öröknyagóra és az örökösre is, jóllehet ennek a hatásnak az alkotmánynyagjogi megítélése a tulajdonnyag védelme szempontnyagjából más lehet. A jelen esetben a panaszos az örökös. Az Alapnyagvénny I. cikk (3) bekezdése szerint alapnyagvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmánynyag érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapnyagvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Jelen esetben a XIII. cikkben biztosított tulajdonnyaghoz és örökléshez való jogot az elnyagrással érintett termőföld 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.
- [28] 4.2. Az, hogy tulajdonnyagjot termőföldön hogyan és milyen terjedelemben biztosít a jogrendszer, a tulajdonnyag tartalmának a meghatározását jelenti, ami a jogalkotóra tartozó kérdés. A tulajdonnyaghoz való nyagba történő be-

avatkozás akkor minősülhet alkotmányjogi értelemben igazoltnak, ha a beavatkozást törvény írja elő, közérdekű célból történik, valamint a közösség érdekeinek biztosítása és az egyén alapvető jogainak védelme között egyensúlyi helyzetet teremt. A jelen esetben a korlátozások törvényben jelennek meg (Földforgalmi tv.), az Alaptörvényben megjelenő közérdeken alapulnak [Alaptörvény P) cikk], és objektív körülményeken (szakirányú végzettség vagy legalább három éve mező- és erdőgazdasági tevékenység folytatása saját kockázatra, saját nevében) nyugszanak. A földművessé válás feltételei nem eleve teljesíthetetlenek. A földművessé válás előírása nem jelent aránytalan és túlzott terhet a termőföldet művelés céljából szerezni kívánók számára. Annak meghatározására, hogy a földművesnek nem minősülő személy milyen területnagyságig (birtokmaximum) szerezhet termőföldet az Alaptörvény XIII. cikke alapján, nincs alkotmányossági mérce. A jogszabályok célszerűségének vizsgálata – figyelemmel a P) cikkekre – nem az Alkotmánybíróságra tartozó kérdés. A Földforgalmi tv-t az Országgyűlés 2013. június 21-én fogadta el. Hazánkban 2014. április 30-án meg kellett szüntetnie a termőföldre a magyar és a tagállami állampolgárokra vonatkozó eltérő tulajdonszerzési tilalmakat és korlátozásokat. A földmoratórium lejártától a tagállamok földművesei is vásárolhatnak termőföldet Magyarországon a magyar földművesekre irányadó szabályok szerint. A Földforgalmi tv. erre tekintettel vezetett be olyan szabályozást, amely alapján a földszerzőnek meg kell felelnie a földművessé válás feltételeinek. A Földforgalmi tv. 10. § (2) bekezdésének az 1 hektáros területnagyságra vonatkozó előírása 2014. május 1-jén lépett hatályba.

- [29] 4.3. Az indítványra okot adó ügyben az örökgyógyó 2015. október 2-án hunyt el. A 2012. október 6-án készített végrendeletnek a 2014. május 1-jétől megváltozott jogszabályi környezethez igazítására megfelelő idő állt rendelkezésre. Ezért a végintézkedés szabadsága akkor, amikor egy általános és közérdekű tulajdonszerzési korlátozásnak a végintézkedésre alkalmazásáról van szó, nem sérül. A Földforgalmi tv. vizsgált szabályai nem visszaható hatályúak. A Földforgalmi tv. 10. § (2) bekezdése általános szabály, a tulajdonjog szerzését a tulajdonszerzés tárgyára (termőföld) és nem a jogcíme tekintettel korlátozza, nemcsak a végrendeleti öröklésre, hanem más tulajdonszerzési jogcímekre is vonatkozik. Az öröklés bekövetkezéséig pedig olyan függő jogi helyzet állt fenn, amelyre a végintézkedést tévő személyt illetően az Alaptörvény XIII. cikke alapján általában nem lehet alapjogi védelmet alapítani. Az örökgyógyó aktív öröklési jogát a Földforgalmi tv-nek azok a szabályai, amelyek a termőföldszerzés végrendeleti öröklés címén való megszerzése elé is ugyanolyan korlátokat (feltételeket) állítanak, mint az életében az adásvétel útján való elidegenítés/szerzés elé, nem korlátozzák alaptörvény-ellenesen; az örökgyógyó aktív öröklési jogának a tartalmát határozzák meg. (Más a helyzet a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdése utolsó mondata mint jogkövetkezmény alkalmazásával.)
- [30] A földműves státusz (5. § 7. pont) megléte vagy hiánya (amelyhez az 1 hektáros birtokmaximum tapad) ahhoz az állami birtokpolitikához kötődik, amely a földszerzésre jogosult személyek körét a gazdálkodást folytató földművesekre kívánja korlátozni. A föld rendeltetésszerű használatából következik, hogy a föld megszerzése alapvetően hosszú távú elköteleződést kell, hogy jelentsen a föld megművelése és a mezőgazdasági termelés irányába. Ugyanakkor hazánkban a termőföld európai összehasonlításban alulértékelt, amely olyan szereplők földpiacra lépését is magával hozhatja, akik tőkebefektetésként tekintenek a termőföld megvásárlására.
- [31] Nem állapítható meg az, hogy a földműves státusz feltételeit önkényesen, irracionálisan határozza meg a törvény, mert azt a jogszabályok egyrészt mezőgazdasági vagy erdőgazdasági képzettséghez, másrészt meghatározott időtartamú, konkrét gazdálkodó tevékenységhez kötik. Mindkettőből alapos okkal vonható le következtetés arra nézve, hogy a földszerző milyen intenzíven kötődik a termőföldhöz. Alkotmányjogi szempontból kielégítő az a szabályozási módszer, amely képzettségnek vagy a tevékenység viszonylag rövid tartamú, de időszzerű végzésével összefüggő körülményeknek tulajdonít jelentőséget. A földművessé minősülés feltételeit sarkalatos törvény határozza meg, és ez a törvény ad felhatalmazást a konkrét, elismert végzettségeknek a törvény végrehajtására kiadott rendeletben való meghatározására is.
- [32] 4.4. A vizsgált szabályok arra az esetre, ha a végrendeleti örökös személy, aki földművesnek nem minősül, nem szerezheti meg a birtokmaximum feletti föld tulajdonjogát, azt írják elő egyetlen jogkövetkezményként, hogy a végrendelet érintett rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni [Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdés]. Ez a szabály sem formálisan, sem tartalmi szempontból nem ír elő olyan kisajátítást, mint amelyről az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szól. A Földforgalmi tv. előírása a következménye a termőföldszerzést általánosan korlátozó – a végrendeleti öröklés címén való tulajdonszerzésre is kiterjedő – szabálynak. A végrendelet egyik rendelkezésének az érvénytelenné nyilvánításából, amelyet a Földforgalmi tv. mond ki, önmagában nem következik az, hogy az érintett termőföld sorsa mi lesz az öröklésnél. A végintézkedésen alapuló öröklés és a törvé-

nyes öröklés szabályait a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) tartalmazza. Ezek között szerepel az, hogy ha a végrendelet több rendelkezése közül valamelyik érvénytelen vagy hatálytalan, a többi rendelkezés érvényes vagy hatályos marad, feltéve, hogy az örökhagyó eltérően nem rendelkezik, és a végrendelet részleges fennmaradása feltehető akaratával nem ellentétes (7:47. §). A törvényes öröklésre vonatkozó rendelkezések között található az állam öröklése. A Ptk. 7:74. §-a az állam szükségképpen törvényes örökléséről szól. Eszerint más örökös hiányában az állam a törvényes örökös. A végrendeletben kijelölt örökös által a szerzőképességének hiánya folytán végrendeleti úton nem megszerezhető föld tulajdona az állam tulajdonába akkor száll át Ptk. alapján, ha más örökös nincs. A Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdése önmagában ezért nem jelenti a tulajdon kisajátítását. Így a végrendeletben nevezett, szerzőképességében korlátozott örökös kisajátítás esetére szóló kártalanítása előírásának a mellőzése nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésével.

- [33] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – a törvény 5. § 7. pontja, 10. § (2) bekezdése, valamint 34. § (1) és (3) bekezdése első két mondata alaptörvény-ellenességét illetően – elutasította.
- [34] 4.5. A törvényeknek megfelelő végintézkedésnél függő jogi helyzet állt fenn, amelyen az örökség megnyílásától a kedvezményezett személynek jogos várakozása van. Ezt fejezi ki a passzív örökléshez való jog.
- [35] Erre a jogszerzésre az Alaptörvény XIII. cikkének az örökléshez való jogot rögzítő szabálya alapján lehet alapjogi védelmet alapítani. Az örökléshez való jog nemcsak a javak zavartalan tulajdonlására korlátozódik az örökhagyó halála után, hanem magában foglalja – ha erre alapos ok van – a jogot (a függő jogi helyzet alatt a jogos várakozást) valamely vagyonelem későbbi realizálódására. Az olyan jogszabály, amely jogos várakozást eltöröl, önmagában is beavatkozásnak minősül az Alaptörvény XIII. cikke által védett jogokba. Valamely vagyonelem végintézkedéssel való megszerzésére vonatkozó „jogos várakozás” törvénymódosítással való elvonása az örökléshez való jogot sérti, az öröklési jogtól való megfosztásnak minősül. Egy ilyen jogszabály ugyanakkor korlátozza az aktív öröklési jogot, az örökhagyó akaratát, hogy vagyonából mást részesítsen. Ez az öröklési jogtól való teljes és ellentételezés nélküli megfosztás, amelynek eredményeként az állam örököl, még akkor sem igazolható törvényes közérdekkel, ha a célja a termőföld védelme. A Földforgalmi tv. új szabálya – megfelelő átmeneti intézkedés nélkül – érintette az alkotmányjogi panaszt benyújtó, jóhiszeműen eljáró személyt és megfosztotta őt – mégpedig az állam javára – egy törvényben korábban biztosított jogtól. Jóhiszeműen, a jog alapján eljáró személyek törvényre alapozott várakozásai nem hiúsíthatók meg kényszerítő indokok nélkül. Ezért a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdés utolsó mondata – amely egyedüli, kizárólagos jogkövetkezményként az érvénytelenségről rendelkezik – nem tekinthető az elérni kívánt céllal észszerűen arányos korlátozásnak.
- [36] A 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] törvényi úton történő szerződésmódosításnak (megszűntetésének), amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak (megszűntetésének) is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett. A jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, az nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat” (Indokolás [67]). Ugyanez irányadó a jelen helyzetre is. Megállapítható, hogy a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdés utolsó mondata a hiányosságánál fogva nem teremt megfelelő egyensúlyt a közérdekű korlátozás és az érintett személyek védett jogai teljes körű érvényesülését illetően.
- [37] Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdésének utolsó mondata alaptörvény-ellenes. Az állami földpolitika és a végrendeletkezési szabadság közötti méltányosabb egyensúly felállítása a jogalkotó feladata.
- [38] 4.6. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, egyebek mellett az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [39] A jelen esetben a szabályozási hiány a Földforgalmi tv. szabályozásának olyan, az Alaptörvényből levezethető lényeges szabályozási hiánya, amely az Alaptörvény XIII. cikke szerinti örökléshez való jog sérelmét idézte elő. A vitatott szabályozás alapján a végintézkedésben kedvezményezettként megjelölt személynek a jogai – az érvénytelenségre vonatkozó szabály következtében – *ex lege* megszűntek. A jog megszűnésére a végrendeletkezésben érintett személyek akaratán kívül, a törvény erejénél fogva került sor. A megszűnt jog jogosultja az állammal szemben igényt nem terjeszthetett elő. A konkrét esetben még a 34. § (3) bekezdése hatálybalépése előtt

létrejött örökléshez való jog *ex lege* megszűnése a kedvezményezett oldalán olyan vagyoni hátrányt jelenthet, amelyet a Földforgalmi tv. szabályozása megfelelően nem ellentételez, nem kompenzál, és amely másképp sem orvosolható.

- [40] A Földforgalmi tv. említett új szabálya mint egyoldalú jogkövetkezmény a hatálybalépése után keletkező végintézkedéseknél is aránytalan korlátozást jelent. A végintézkedés az örökgyógy nyilatkozata, nem az öröklési jog alanyainak a konszenzusán alapul. A végrendeleti örökös arról csak a hagyaték megnyílását követően szerez tudomást biztosan. Az a körülmény is utóbb derül ki, hogy az örökgyógy által nevezett személy szerzőképessége a mezőgazdasági igazgatási szerv vizsgálata során valamely konkrét esetben nem fog fennállni, és a tulajdonszerzése jóváhagyását meg kell tagadni. Az örökösnek nevezett személy ezért általában nincs abban a helyzetben, hogy szerzőképessége szubjektív feltételeit, ha ez lehetséges, teljesíthesse (földművessé válás). A tulajdonszerzési korlátozás jogosságát elismerve az öröklési jog ilyen mértékű csorbítása szükségtelenül szigorú jogkövetkezmény arra az esetre, ha az örökgyógy olyan személyt jelölt örökösnek, aki a Földforgalmi tv. szerint a végrendelet megírásakor épp nem lehetne örökös (de a hagyaték megnyílásáig még azzá válhat).
- [41] Az Alkotmánybíróság az örökléshez való jog közérdekű korlátozása arányossági kritériumát maga határozza meg; az arányosság követelményét az is biztosíthatja, ha a vagyoni hátrány kompenzálására lehetőséget biztosít a törvényi szabályozás. Tekintettel arra, hogy a Földforgalmi tv. szabályozásában ilyen, a közérdekű korlátozás arányosságát a kedvezményezett oldalán kompenzáló szabály nem ismerhető fel, a törvényalkotót az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti örökléshez való jog alapján mulasztás terheli.
- [42] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes helyzet felszámolása érdekében a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg. A törvényhozásra tartozik, hogy az érintett végintézkedések kedvezményezettjei számára az alaptörvény-ellenes mulasztás feloldását milyen módon biztosítja. A mulasztás kiküszöböléséhez mindössze annyi szükséges, hogy végső soron a végrendeleti örökös az állammal szemben vagyoni megváltáshoz jusson. A megváltás biztosítása nem zárja ki, hogy a törvényhozó lehetővé tegye az örökség megszerzését a végrendelet szerint. Ennek többféle módja lehet: biztosítható megfelelő idő a végrendeleti örökös tulajdonszerzése akadályának elhárítására, ha azt a törvényi szabályozás egyébként nem zárja ki (végzettség megszerzésére, tulajdon-maximum kiküszöbölésére), lehetővé tehető akár az is, hogy – ha van ilyen – a törvényes örökös szándéka szerint váltsa magához a termőföldet. Alaptörvénnyel összhangban álló megoldás lehet az is, ha az állam a termőföldet az attól eleső kedvezményezettől magához váltja. A jelenlegi szabályozási környezet mindössze azt követeli meg, hogy a végrendeleti örökös a tulajdonszerzés akadályai miatt az állammal szemben ne maradjon megváltás nélkül.
- [43] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján rendelte el az alkotmányjogi panaszra okot adó, és minden más, ugyanilyen tárgyú ügyben az alkalmazási tilalmat.
- [44] Az Alkotmánybíróság a mulasztás kiküszöbölésének határidejét arra tekintettel állapította meg, hogy az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése értelmében 2018-ban általános országgyűlési választásokat kell tartani, ezért 2018. első félévében az Országgyűlés várhatóan a szokásosnál rövidebb ideig ülészik. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozata következtében az érintett végrendeleti örökösök a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 361. § a) pontja és 362. §-a alapján perújítást kezdeményezhetnek, az Országgyűlés mulasztást kiküszöbölő döntéséig azonban a perek nem fejezhetők be.
- [45] A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény 71. § (6) bekezdése szerint „Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény alapján a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja, a közjegyző a végrendelet ezzel ellentétes rendelkezését semmisnek tekinti; a hagyaték érintett része tekintetében a végrendeleti örökösnek ideiglenes hatállyal sem adható át.” Erre irányuló indítvány hiányában az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést annak ellenére nem vizsgálhatta, hogy tartalmilag részben azonos a Földforgalmi tv. megsemmisítéssel érintett 34. § (3) bekezdésével. A jogrendszerben így keletkezett ellentmondás csak a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kiküszöbölő jogalkotás során orvosolható.

IV.

[46] Az Alkotmánybíróság határozatának közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2017. október 3.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[47] Támogatom a rendelkező rész pontjait, de párhuzamos indokolásomban ki szeretném egészíteni az indokolás érvelését.

[48] A határozat a vizsgált törvényhely mozaikos megsemmisítése és e tárgykörhöz az alkotmányos mulasztás rögzítése után az indokolásban nem tért ki megfelelő terjedelemben arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében a termőföld, egy sor más felsorolt tárgy között, a mindenkori tulajdoni státusza mellett a nemzet közös örökségét is képezi, melynek megőrzését a jövő nemzedék számára az Alaptörvény – a nemzet kulturális örökségével együtt – az állam elsőrendű kötelességévé teszi. A most vizsgált, mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény ezen alaptörvényi parancsot követve állított korlátokat a tulajdonszerzés elé, mely a jelen esetben a korlátok alá eső örökösst korlátozta az örökléshez való jogában. A P) cikk értelmében azonban az általa felsorolt tárgyak tekintetében az egyszerű magánjogi tulajdonhoz képest egy kettős tulajdoni státusz jön mindig létre, melyben a konkrét magánjogi tulajdonos mellett a háttérben mindig ott van a nemzet közös örökségének alanyaként a nemzet mindenkori jövő nemzedéke is. Ez pedig e tárgykörök tekintetében a konkrét magánjogi tulajdonos erőteljesebb korlátozását teszi lehetővé az Alaptörvény értelmében, mint az az ezen kívüli tulajdontárgyak esetében lehetséges.

[49] A most vizsgált öröklési korlátozás így a P) cikk alapján igazolható, és a törvénynek ez a korlátozó irányvonala a legteljesebb mértékben élvezzi az alaptörvényi alátámasztást. A jelen határozatban a korlátozást tartalmazó törvényhely mozaikos megsemmisítése és a mulasztás kimondása azonban azon az igazságossági gondolaton nyugszik, hogy az örökségtől ez alapján eső örökös ne egyedül viselje a nemzet jövő nemzedékei számára megtartott termőföldi szabályozás terhét, hanem a nemzeti társadalom közösségének egészével megosztva. Az állami kártalanítás kötelezettségének kimondásával az Alkotmánybíróság így egyrészt elismerte a P) cikk alá eső tulajdontárgyak korlátozhatóságát – mintegy a jelzett kettős tulajdon-jelleg manifesztálódásaként –, másrészt azonban az ebből fakadó terhek nemzeti közösség egészére hárítását is kimondta, melyet az ekkor bekövetkező kötelező állami kártalanítás tartalmaz. Mivel a második feltételnek a vizsgált törvényi szabályozás nem tett eleget, a mozaikos megsemmisítéssel és az alkotmányos mulasztás kimondásával az Alkotmánybíróság a szabályozás alkotmányosságának teljessé tételét követeli meg a törvényhozótól. Ezért lehetett támogatni a ha-

tározat rendelkező részét, miközben az indokolási érvelésben ennek alátámasztásához szükségesnek tartottam a párhuzamos indoklásban kifejtettek rögzítését.

Budapest, 2017. október 3.

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [50] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [51] 1. Mindenekelőtt fontosnak tartom kiemelni, hogy az adott ügy az öröklési jogi szabályozás lényeges kérdéseit érinti. Erre tekintettel nem hagyható figyelmen kívül, hogy az öröklési jog három éve hatálybalépett új szabályozása [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) Hetedik Könyve] egy több évtizedes kodifikációs folyamat eredménye. A kodifikáció során a jogalkotó azt tekintette meghatározó szempontnak, hogy ez a jogterület „a magánjog legnagyobb állandóságot mutató része” [Vékás Lajos: Öröklési jog In: Vékás Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez Complex, Budapest 2008. 1151. o.]. A Ptk. öröklési jogi szabályainak megalkotásakor ezért az alapvető koncepció az volt: nincs indok arra, hogy mélyrehatóan és minden intézményre kiterjedően változzon a régi szabályozás. Ennek hátterében az a kodifikációs tapasztalat állt, hogy az öröklési jog még a nagyobb társadalmi változásokat is képes a módosítás igénye nélkül túlélni. Az öröklési jogban ugyanis a polgári jog más területeinél nagyobb jelentősége van a „hagyományokhoz, a megszokotthoz és a megszokottként igazságosnak is ítéltethető ragaszkodásnak” (Weiss Emilia: A Ptk. öröklési jogi könyvének koncepciója Polgári Jogi Kodifikáció 2001/6. 16. o.).
- [52] A jogalkotó a Ptk. kodifikációja során ezért a végintézkedés korábbi szabályait lényegében megtartotta, azokat csupán egy-két ponton módosította. Ugyanakkor azzal számolt, hogy a következő évtizedekben a végrendeletek száma növekvő tendenciát fog mutatni. Ebbe az irányba ösztönöz ugyanis a hagyatékok értékének növekedése és összetételük bonyolultabbá válása. Erre tekintettel a jogalkotó a szabályozás rendszerében felcserélte a végintézkedésre és a törvényes öröklésre vonatkozó szabályokat, és a végintézkedésre vonatkozó rendelkezéseket a törvényes öröklés rendjét meghatározó normák elé helyezte. Ezzel is hangsúlyozva, hogy ha az örökös után végintézkedés maradt, az öröklés rendjét ez határozza meg [Ptk. 7:3. § (2) bekezdés]. Ezzel tehát a Ptk. – a korábbi szabályozás fenntartásával – a végintézkedési szabadság elvéből indul ki. Ebből következik, hogy az örökhagyó – a kötelesrész korlátai között – szabadon dönthet hagyatéka sorsáról, és annyiban, amennyiben a hagyatékra a végintézkedés kiterjed, az öröklés rendjét a végintézkedés határozza meg (a Ptk. normaszöveg-javaslatához fűzött magyarázat).
- [53] A hatályos Ptk. kodifikációjának tapasztalatai mellett nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az Alaptörvény XIII. cikke – szemben a korábbi alkotmányos szabályozással – kifejezetten nevesíti az örökléshez való jogot, ezzel is kiemelve az örökléshez való jog alaptörvényi szinten megjelenő védelmét.
- [54] A fentiek miatt úgy gondolom, hogy a jogalkotónak különös körültekintéssel kell eljárnia, amikor olyan hagyományokkal rendelkező jogterületet érintő szabályozást alkot, mint az öröklési jog. Álláspontom szerint a Földforgalmi tv. 34. §-ának szabályai ennek az elvárásnak – az alábbi indokok miatt – csak részben felelnek meg.
- [55] 2. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyben a régi gyakorlatában kidolgozott elvek és szempontok alapul vételével, de az Alaptörvény XIII. cikkében foglaltaknak megfelelően szükséges lett volna kidolgozni az örökléshez való jog önálló alkotmányos tartalmát, és egyúttal egyértelművé téve a tulajdonhoz való jog és az örökléshez való jog elválasztását. Ennek kiindulópontjaként egyetértek a határozat indokolásában foglalt azzal a megállapítással, hogy „[a]z örökléshez való jog tartalma többféleképpen meghatározható: jelenti alanyi jogként a végrendekezéshez való jogot (aktív öröklési jog), az öröklési képességet (passzív öröklési jog), és intézményként az öröklés törvényi rendjének létét”. E szempontrendszer alapul vételével, álláspontom szerint, az örökléshez való jog alkotmányos tartalma körében a következőket szükséges kiemelni.
- [56] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 14. §-a alapján az örökléshez való jog objektív – intézményvédelmi – oldala tekintetében azt hangsúlyozta, hogy ezen alkotmányos rendelkezés „az öröklés jogának biztosításával

arra ad lehetőséget, hogy a jogszabályban meghatározott feltételek esetén az örökgyő vagyont halála esetén más személy megszerezhesse” (672/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 508, 510.; 936/D/1997. AB határozat, ABH 1999, 615, 619.). Ebben az összefüggésben az örökléshez való jog alkotmányos garanciája abban állt, hogy a jogintézmény biztosítva legyen a jogrendszerben.

- [57] Az Alaptörvény hatálybalépését követően, úgy gondolom, hogy ezen alkotmányos követelmény továbbra is megfelelően irányadó. Az öröklés jogintézményét és részletszabályainak jelentős részét a Ptk. rendelkezései határozzák meg, ugyanakkor öröklési jogi vonatkozású szabályokat más jogterületek is rendeznek (pl. társasági jog, adójog).
- [58] A konkrét ügygel összefüggésben fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az öröklés intézményének védelméből fakadó alkotmányos követelmény magában foglalja azt: a jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy a Ptk. öröklési jogi szabályai egységesen érvényesüljenek a jogrendszerben. Más jogterületeken felmerülő öröklési jellegű szabályozási tárgyköröket ezért a Ptk. szabályaihoz igazítottan kell a jogalkotónak rendeznie. Úgy gondolom, hogy ez a követelmény a Földforgalmi törvény támadott szabályaival összefüggésben nem érvényesül maradéktalanul. E körben különösen aggályosnak tartom már önmagában azt a körülményt is, hogy a Földforgalmi törvény rendelkezése értelmében egy igazgatási szerv egy öröklési jogi jellegű jogkérdést (érvényesnek tekinthető-e a végintézkedés) dönt el. Döntése pedig lényegében a hagyatéki eljárásban eljáró közjegyzőre és az öröklési jogi jogvitában eljáró bíróságra kötelező hatállyal bír.
- [59] Véleményem szerint a konkrét ügyben támadott szabályozás kialakításakor figyelemmel kellett volna lenni arra, hogy a Ptk. öröklési jogi szabályai körében az egyik legjelentősebb változás a végintézkedésen alapuló öröklési rendelkezéseknek a törvényes öröklést meghatározó normák elé helyezése. Ennek pedig az a magyarázata, hogy a Ptk. kodifikációja során a jogalkotó ezzel is hangsúlyozni kívánta, hogy az öröklés rendjét elsődlegesen az örökgyő végakarata határozza meg, és csak végintézkedés hiányában (vagy annak hézagaiban) érvényesülhetnek a törvényes öröklés szabályai.
- [60] Álláspontom szerint nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a Ptk. – csakúgy, mint a korábbi szabályozás – az *ipso iure* öröklés elvét fogadja el, vagyis az öröklés az örökgyő halálával nyílik meg [Ptk. 7:87. § (1) bekezdés], és az örökös az öröklés megnyílásával a hagyatékot vagy annak neki jutó részét vagy meghatározott tárgyát – elfogadás vagy bármely más jogcselekmény nélkül – megszerzi [Ptk. 7:87. § (2) bekezdés]. Emellett fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy a Ptk. a végrendelet megtámadásával kapcsolatban kimondja, hogy a végrendelet érvénytelenségének megállapításához az érdekelt személy megtámadó nyilatkozatára van szükség [Ptk. 7:37. § (2) bekezdés]. Ebből következően az érvénytelenség megállapítására hivatalból nem kerülhet sor. A Ptk. kimondja továbbá azt is, hogy a megtámadó nyilatkozatban meg kell határozni a megtámadás okát, és egyértelművé teszi – a kialakult bírói gyakorlat törvényi erőre emelésével –, hogy a bíróság csak a megtámadó nyilatkozatban meghatározott ok alapján állapíthatja meg a végrendelet érvénytelenségét [Ptk. 7:37. § (1) bekezdés]. Emellett a Ptk. tartalmazza azt is, hogy a megtámadás relatív hatályú, azaz a végrendelet érvénytelenségét csak annak javára lehet megállapítani, aki a megtámadó nyilatkozatot tette [Ptk. 7:37. § (3) bekezdés].
- [61] Úgy gondolom, hogy a Földforgalmi törvény támadott rendelkezéseit a jogalkotónak az öröklési jogi szabályokra figyelemmel kellett volna megalkotnia, és a szabályozás jelenleg nem áll összhangban a Ptk. fentiekben hivatkozott rendelkezéseivel.
- [62] 2.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az örökléshez való jog nem csak intézményvédelmi kötelezettségként jelent meg, hanem mint alanyi jog is. Ebben az értelemben az örökléshez való jog magában foglalja az aktív és a passzív öröklési jogot.
- [63] Az adott ügyben az Alkotmánybíróság az indítványozó passzív öröklési jogának állított sérelmét vizsgálta. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy „[a]z öröklés származékos tulajdonszerzési mód és tulajdonszerzési jogcím is. Az örökléshez való jog ebben a vonatkozásban nem választható el a tulajdonhoz való jogtól”.
- [64] Kétségtelenül az öröklés a tulajdonszerzés egyik jogcíme, ugyanakkor úgy gondolom, hogy annak alkotmányos korlátozását önálló szempontrendszer alapján kellene vizsgálni. Véleményem szerint az Alaptörvény hatálybalépését követően – részben abból adódóan, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése önállóan nevesíti az örökléshez való jogot, részben pedig azért, mert a passzív öröklésre jogosult saját jogsérelmére alapítottan fordulhat az Alkotmánybírósághoz – az öröklési jog ebben a vonatkozásban is önálló alkotmányos tartalmat nyert.
- [65] Úgy gondolom, hogy az örökléshez való jog két aspektusa – az aktív és a passzív örökléshez való jog – egymással szorosan összefüggő alkotmányos szempontrendszert feltételez, amelyben a Ptk. öröklési jogi szabályai-

nak legfontosabb alapelvei (pl. *favor testamenti*, örökölt javak megszerzése) nyernek alkotmányos rangot és védelmet. Amint erre a Ptk. kodifikációja során a jogalkotó is utalt, ezen elvek a polgári magántulajdonra épülő jogrendszerek egyetemes elveinek tekinthetők. Ebből is következően, véleményem szerint, az indítványozó megalapozottan hivatkozott arra: az örökléshez való jog korlátozása körében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni. A korlátozás lehetőségét ezért önmagában a szabályozás közérdekűsége nem alapozza meg.

- [66] A fentiekben kifejtettek alapján egyetértek a határozatnak azzal a megállapításával, hogy a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdésének hatálybalépésével az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő. Nem értek egyet ugyanakkor a mulasztás megállapított tartalmával.
- [67] Véleményem szerint a hatályos szabályozás alapján nem tárható fel teljesen egyértelműen, hogy a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdésének hatályban maradt rendelkezése miért feltétlenül szükséges az állami földbirtokpolitika megvalósításához [különös tekintettel arra, hogy a törvényes örökösök esetén a korlátozás nem áll fenn (Földforgalmi tv. 6. §)]. Erre a szempontra is figyelemmel, úgy gondolom, hogy a jogalkotónak olyan szabályozás kialakítására kellene törekednie, amely összhangban áll az öröklési jog dogmatikájával és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével. Ehhez ugyanakkor, úgy gondolom, nem elegendő a szabályozásnak a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerinti kiegészítése, vagyis a végrendeleti örökös javára megváltás megállapítása, hanem a szabályozásnak annak lehetőséget kellene biztosítania – egyértelművé téve azt is, hogy a végintézkedés mely formáit érinti –, hogy az örökhagyó akarata a végintézkedésben megjelölt mező- és erdőgazdasági földek vonatkozásában is érvényesülhessen, és kizárólag a legszükségesebb mértékben essen korlátozás alá.
- [68] Lényeges szabályozási szempontnak tartom továbbá azt is, hogy a jogalkotó pontosítsa: a Földforgalmi tv. hatályban maradt rendelkezése a végintézkedés mely formáira terjed ki. Úgy gondolom, hogy ezzel összefüggésben fontos mérlegelési szempont, hogy a végintézkedés egyes formái (az öröklési szerződés és a halál esetére szóló ajándékozás) kétoldalú jogügyletek. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül a szabályozás kialakításakor az sem, hogy az öröklési szerződés visszterhes szerződés, vagyis az örökhagyó ellenszolgáltatás fejében teszi örökösévé a vele szerződő felet (a szerződéses örökösöt).
- [69] Úgy gondolom, hogy a jogalkotónak a fentiekben kifejtett szempontok alapulvétele kellene kialakítania az új szabályozást, ezért nem tartom elegendőnek a rendelkező rész 1. pontjában meghatározott szabályozási kérdés (megváltás) rendezését.

Budapest, 2017. október 3.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [70] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontját nem támogatom.
- [71] A rendelkező rész 2–4. pontjaival, illetve az azokhoz kapcsolódó indokolási részekkel alapvetően egyetértek; mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását is szükségesnek tartom, ugyanakkor álláspontom szerint a rendelkező rész mulasztás megállapítását tartalmazó 1. pontja és a határozat indokolásának idevonatkozó egyes szövegrészei indokolatlanul szűkítik a jogalkotói mulasztást a végrendeleti örökös számára biztosítandó megváltás kapcsán az államnak a törvényes öröklés rendjén való öröklése esetére.
- [72] Álláspontom szerint a végrendeleti örökös jogainak alkotmányjogi védelme nem függhet attól, hogy a neki juttatott vagyონrésztől történő elesése következtében az állam vagy más törvényes örökös lesz-e a vagyónrészt örököse. A többségi határozat által alapelveként elfogadott kompenzációs megoldást követve nézetem szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből helyes értelmezés mellett az következik, hogy a jogi szabályozásnak a kompenzációt abban az esetben is biztosítania szükséges, ha más törvényes örökös öröklése következtében az állam szükségképpen öröklésére nem kerülne sor.
- [73] Ilyen tartalmú mulasztás megállapítása mellett a jogalkotónak megfelelő mozgástere maradna a polgári jog – és benne az öröklési jog – zárt dogmatikai rendszerébe illeszkedő, valamennyi lehetséges törvényes örökös

jogait és érdekeit is szem előtt tartó, a jogrendszer egészével koherens szabályozás kialakítására, mely egyébként mulasztás pótlása esetén a jogalkotónak feladata, egyszersmind kötelessége is.

Budapest, 2017. október 3.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [74] Nem először kerül olyan jogvita az Alkotmánybíróság elé, ami a 2013-ban alkotott, s részben még ugyanebben az évben, illetve 2014 első félévében hatálybaléptetett földforgalmi korlátozások következtében alakult ki. Most e földforgalmi korlátozások egyik, legjelentősebbnek igazán aligha nevezhető szelete volt az, ami az alapügyben a jogvitát, s aztán az Alkotmánybíróság jelen állásfoglalását kiváltotta. A földforgalmi szabályozás (és korlátozás) törvényhozó által megrajzolt térképén az egyik periférikus mezőben található az a rendelkezés, ami a föld tulajdonjogának végintézkedés útján történő megszerzését hivatott visszaszorítani. Mit rejt e szabály? Konkrétan azt, hogy a föld tulajdonját még végintézkedés útján sem lehet korlátlanul megszerezni, hanem csak a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyásával. Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv – a földszerzési korlátok alapján – megtagadja a végrendeleti örökös javára a tulajdonszerzés jóváhagyását, akkor a végrendelet e rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.
- [75] Az említett szabályt, a Földforgalmi tv. 34. §-át alkalmazták az alapügyben a panaszosra, és sújtottak le rá a törvény szigorával: megállapítván azt, hogy „a tulajdonszerzési korlátozás megsértését jelentené”, ha a végrendeletben neki juttatott, még a 3 hektárnyi birtoknagyságot sem elérő földterületet megörökölné. A közjegyző így „a mezőgazdasági ingatlanokat a törvényes öröklés rendje szerint – más törvényes örökös híján – a Magyar Államnak adta át”. A rigid szabályozás miatt nem volt még az sem figyelembe vehető, hogy az örökghagyóhoz hasonlóan csekély földtulajdonnal rendelkező panaszos javára a megtiltott, végrendeleti öröklés jogcímén történő tulajdonszerzéssel egy észszerű földösszevonás jött volna létre: a neki juttatott földterület ugyanis részben határos volt a saját földjével, részben résztulajdonosa is volt az örökül hagyott földterületnek, ráadásul a legutóbbi időkhöz ő is művelte az érintett területeket.
- [76] A panaszos, miután az alapügyben jogorvoslati lehetőségét kimerítette, végső bizodalját az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított örökléshez való jogba vetve az Alkotmánybírósághoz fordult. Kérése nem is bizonyult teljesen alaptalannak. Annyit legalábbis elért vele, hogy az Alkotmánybíróság a Földforgalmi tv.-nek a végintézkedés útján történő földszerzést korlátozó 34. §-ából egy, azaz összesen egy mondatot megsemmisített, s megtiltotta e mondat általános és konkrét alkalmazását. A megsemmisített mondat írta elő azt, hogy a panaszos javára szóló végrendeleti rendelkezést érvénytelennek kell tekinteni. Alkotmányjogi panaszát tehát legalábbis részben megalapozottnak találta a testület, de jelenthet-e jogorvoslatot számára a panasz eljárás e kimenete? Több okból sem.
- [77] Mielőtt ezt kifejtjénénk, látnunk kell, hogy a norma megsemmisítése és az alkalmazási tilalom alkotmánybírói megállapítása után mit tehet a panaszos jogának érvényesítésére. Az Alkotmánybíróság ilyen tartalmú döntése nyomán a Kúria állapítja meg – a Pp. 360. § a) pontja szerint eljárva – az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét. A Pp. 361. §-a rögzíti, hogy a Kúria milyen döntést hoz: ha az Alkotmánybíróság anyagi jogszabályt vagy rendelkezést semmisített meg, és az ügyben kizárólag per (vagy nemperes eljárás) volt folyamatban, akkor a Kúria „értesíti a panasz indítványozóját, hogy harminc napon belül perújítási kérelmet terjeszthet elő a perben eljáró elsőfokú bíróságnál” [lásd a Pp. 361. § a) pontját]. Panaszosunknak tehát a Pp. alapján perújítási eljárás megindítására lesz előreláthatólag lehetősége. De bízhat-e abban, hogy az örökléshez való jogának sérelme ilyenformán végül orvoslást nyer?
- [78] Egyrészt azért nem, mert az Alkotmánybíróság a Földforgalmi tv. 34. §-ának csak az utolsó mondatát semmisítette meg, a rendelkezés további részét illetően az indítványt elutasította. Ennélfogva a Földforgalmi tv. 34. §-a továbbra is hatályos, és a panaszosra nézve alkalmazandó. E rendelkezés (a földszerzést korlátozó törvényi rendelkezésekkel együtt) továbbra is akadályát képezi a panaszos végrendeleti úton történő öröklésének. Ehhez ugyanis a Földforgalmi tv. 34. §-a alapján továbbra is a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyását kellene beszereznie, ezt azonban az általános földszerzési korlátozás alapján nem kapta, illetve kapja meg, így a neki juttatott földterületet végrendeleti öröklés útján nem szerezheti meg.

- [79] Másrészt azért sem, mert az Alkotmánybíróság döntése nem terjedt ki a Földforgalmi tv. 34. §-ának utolsó bekezdésével tartalmilag azonos rendelkezésre, a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Hetv.) 71. § (6) bekezdésére. A szoros tartalmi összefüggés miatt a Földforgalmi tv. 34. §-ának utolsó bekezdésére irányuló normakontrollt a Hetv. 71. § (6) bekezdésére vonatkozóan is le kellett volna folytatni. Ennek – álláspontom szerint – nem képezte volna eljárási akadályát az indítványi kérelem hiánya, illetve az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése. Az Alaptörvény e cikke szerint: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.” E rendelkezés szó szerinti nyelvtani értelmezésével akár olyan jelentést is lehetne tulajdonítani az adott előírásnak, hogy csak az egy jogszabályon belüli előírások lennének bevonhatók szoros tartalmi összefüggés okán az alkotmánybírósági vizsgálatba. Álláspontom szerint azonban – az Alaptörvény 28. cikkének jogértelmezési szabályából kiindulva – az Alaptörvény 24. § (4) bekezdése értelmezésekor is feltételeznünk kell azt, hogy az idézett rendelkezés „a józan észnek [...] megfelelő” célt szolgál: a józan észnek megfelelően úgy értelmezendő, hogy valamennyi jogszabály szoros tartalmi összefüggésben álló rendelkezésének alkotmánybírósági vizsgálatára ad engedélyt. Megjegyzem, hogy az Alaptörvény 28. cikke a jogértelmezés kiindulópontjait ugyan szerkezetileg a bírói jogértelmezés irányvonalainak meghatározásához kapcsolódóan rögzíti, de határozott álláspontom szerint a – bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatára jogosult – Alkotmánybíróságra is kötelező kell, hogy legyen a hivatkozott alapelv [3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [7]]. Mindezt figyelembe véve a Földforgalmi tv. 34. § utolsó mondatának megsemmisítésekor nem lett volna szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a Hetv. 71. § (6) bekezdése tartalmilag azonos rendelkezésként az előbbi alkalmazásának megtiltása ellenére is hatályos, kötelezően alkalmazandó szabály marad. A Földforgalmi tv. 34. §-ának megsemmisített rendelkezése szerint: „Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az örökös javára a tulajdonszerzés jóváhagyását, a végrendelet ezen rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.” A Hetv. 71. § (6) bekezdésének a megsemmisített normával azonos szabálya szerint: „Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény alapján a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja, a közjegyző a végrendelet ezzel ellentétes rendelkezését semmisnek tekinti; a hagyaték érintett része tekintetében a végrendeleti örökösre való átszállás nem állapítható meg, illetve a hagyaték érintett része a végrendeleti örökösnek ideiglenes hatállyal sem adható át.” E hatályos rendelkezés mellett a többségi megsemmisítés, illetve az alkalmazási tilalom megállapítása önmagában alkalmatlan lesz arra, hogy – az örökléshez való jog védelmében – bármilyen joghatást fejtsen ki; voltaképpen olyan lesz, mintha az Alkotmánybíróság egyáltalán nem is kelt volna a panaszos örökléshez, s ezen belül végintézkedésen alapuló örökléshez való jogának védelmére.
- [80] Harmadrészt azért sem, mert a rendelkező rész 1. pontja a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával nem az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított örökléshez való jog, az öröklés útján történő vagyonszerzés indokolatlan korlátozásának enyhítésére, megszüntetésére hívja fel a jogalkotót, hogy e vonatkozásban a földszerzési korlátozás valóban csak a szükséges esetekre szűküljön, s megfelelően az arányosság követelményének. Ehelyett lényegében legitimálja a végrendeleti öröklésre is kiterjedő rigid tulajdonszerzési korlátozást azáltal, hogy egy szűk körben e jogkorlátozás kompenzálására (megváltás megállapítására) kötelezi a jogalkotót. Az államot kompenzáció-nyújtásra kötelező rendelkező részi pont tehát nem a panaszos örökléshez való jogát sértő jogkorlátozás orvoslására hivatott, a panaszos nem remélheti tőle, hogy végrendeleti öröklés útján az örökhagyó földterületét végül megszerezheti, s az észszerű földösszevonás áldásos hatásában részesül. A panaszos legfeljebb valamiféle állami megváltásban reménykedhet (amit azért kap, mert helyette az állam örökli a földet), de abban is csak akkor, ha a jogalkotó lesz olyan kegyes, hogy önszántából (mert erre az Alkotmánybíróság nem kötelezi a jogalkotót) a majdan megalkotott kompenzációs szabállyal visszamenőleg, az állam korábbi tulajdonszerzésének esetére is megváltást biztosít. [E mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával kapcsolatos – alkotmányjogi és alkotmányjogon túlmutató – összes problémát már nem is kívánom részletesen kifejteni, csak említésképpen sorolok fel néhányat: 1. az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított örökléshez való jogot az értékgarancia nyújtására redukálja, miután a megszerzést nem védi; 2. indokolatlan különbséget tesz a végrendeleti örökösök között aszerint, hogy a földszerzési korlátozás kedvezményezettje az állam, vagy esetlegesen a törvényes öröklés sorrendjében az államnál előrébb álló személy lesz-e; 3. a törvényes öröklés címén történő ingyenes megszerzést gyakorlatilag visszerthes megszerzéssé alakítja, áthágva a törvényes öröklés polgári jogi dogmatikáját; 4. olyan esetleges végrendeleti örökösöket, így pl. a Földforgalmi tv. 11. §-ában megjelölteken kívüli jogi személyeket is állami kompenzációra jogosít, akik a Földforgalmi tv. alapján egyébként semmilyen jogcímen nem szerezhetnének termőföldet; 5. homogén módon vonatko-

zik az összes végrendeleti örökösre, nincs figyelemmel arra, hogy ha a végrendeleti örökös egyben az örökös törvényes örököse is, akkor a Földforgalmi tv. 6. § (2) bekezdése alapján mentesül a földszerzési korlátozás alól; stb.]

- [81] Alkotmánybíróként lényegesnek tartom, hogy „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]; 15/2015. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [12]}.
- [82] Fel kell tennünk ekként a kérdést: mindent összevetve elsődleges célként érvényesült-e a panaszos ügyében az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója, az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem orvoslása? Álláspontom szerint nem. Az Alkotmánybíróságot többek között az különbözteti meg a későbbi kádárkori Alkotmányjogi Tanácstól, hogy az eljárása során megállapított jogsérelmet – hatáskörének keretei között – lehetőleg közvetlenül teljes körűen orvosolja, ahelyett, hogy pusztán szignalizálná az alkotmányellenességet, annak elhárítását az alkotmányellenes szabályt megalkotó szervre bízva. Ennél tehát az Alkotmánybíróságnak többet kell tudnia garantálni, elsődleges céljaként a jogsérelem orvoslását köteles biztosítani. Megítélésem szerint ezt a jelen panasz alapján nem biztosította, ezért opponálok a jelen döntést.

Budapest, 2017. október 3.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

- [83] A különvéleményhez csatlakozom:

Budapest, 2017. október 3.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/24/2017.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 165. számában.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3262/2017. (X. 16.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 18. § (2) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 19/A. § (2) bekezdése, 19/B. § (4) bekezdése és a 19/C. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Bíró Zoltán alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdésére hivatkozással.
- [2] Indítványozta a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 18. § (2) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 19/A. § (2) bekezdése, 19/B. § (4) bekezdése és a 19/C. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] 1.1. A panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) benyújtott kifogásában arra hivatkozott, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 209. § (2) bekezdése szerint a folyamatosan fennálló tevékenység esetében a kifogást a sérelmezett tevékenység fennállásának teljes időtartama alatt be lehet nyújtani. A jogszabálysértés alapjául a jelen indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezéseket jelölte meg, vagyis azt a szabályozást, miszerint a Nemzeti Választási Irodának (a továbbiakban: NVI) át nem adott népszavazási aláírásgyűjtő ívek után az NVB hivatalból eljárva ívenként ezer forint bírságot szab ki.
- [4] Az indítványozó (a népszavazási eljárásban: beadványozó) szerint a bírság egyrészt megvalósítja a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) tényállásában rögzített fenyegetést a bírsággal való fenyegetés miatt, másrészt megvalósítja az akadályozást, hiszen egy sor plusz feladatot ró a kezdeményezőre. Az akadályozás megvalósulásának alátámasztására felsorolta, hogy az üres íveket meg kell rendelni az NVI-től, majd ezeket onnét el kell hozni, az üres íveket titkos helyen kell tárolni. Külön tényezőként említette, hogy az elvesztés esetére kilátásba helyezett bírság veszélye miatt tőle nem vesznek át aláírásgyűjtő íveket, ha ezt mégis megtennék, akkor az íveket el kell szállítani a gyűjtési helyekre, amely további költségekkel jár.
- [5] A fentiekre tekintettel a beadványozó kérte az NVB-t annak kimondására, hogy a bírság és a bírságból következő kötelezettségek ellehetetlenítik, de legalábbis megnehezítik a népszavazást és megsértik a Btk. 350. §-át. Utalt továbbá arra, hogy az általa támadott szabályozás nem összeegyeztethető az Alaptörvénnyel.
- [6] Az NVB-nek a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasító 106/2017. számú határozata utal arra, hogy választási szabálysértésnek a hatályos, választásra irányadó jogszabályi rendelkezések valamilyen tevékenység vagy mulasztás eredményeképpen bekövetkező sérelme minősül. Egy jogszabályi rendelkezés jogszabálysértésként való megjelölése a választási jogorvoslati eljárásban fogalmilag kizárt.

- [7] Az NVB utalt továbbá arra is, hogy jogszabályok közötti kollíziót sérelmező beadvány elbírálására egyik választási szerv sem rendelkezik hatáskörrel, ezért az ügy nem minősül választási ügynek.
- [8] Az NVB a beadványt elutasító indokolásán túlmenően a határozata indokolási részében azt is megállapította, hogy a beadványozó magatartása sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét. Ezt arra alapozta, hogy a beadványozó jogorvoslati jogát annak céljával ellentétesen gyakorolta, vagyis a választási szerv szerint a beadványozó célja nem volt más, mint egy utólagos normakontroll kikényszerítése az Alkotmánybíróságtól a vélelmezett alapjogi sérelem hiányában is.
- [9] 1.2. Az NVB elutasító határozatával szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. Ebben – a kifogásában előterjesztett érveken túlmenően – kifejtette, hogy alapvető különbség van a választási eljárásban is ismert bírsággal való fenyegetettség és az ő helyzete között, hiszen ő magánszemélyként szeretne népszavazást kezdeményezni. A választásokon induló pártokat az állam támogatja, neki viszont saját magának kell a bírságot kifizetnie. Külön kitért arra, hogy eddig csak 135 ezer aláírásra elegendő ívet tudott kiadni, mert a többit a kifogásolt fenyegetettség miatt nem vették át.
- [10] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a 2017. szeptember 27-én hozott és aznap közzétett Kvk.VI.37.836/2017/3. számú végzésével az indítványozó (a Kúria előtti eljárásban: kérelmező) felülvizsgálati kérelmét a megfelelő képvisélet hiányára tekintettel érdemi vizsgálat nélkül elutasította.
- [11] 1.3. A Kúriához 2017. október 3-án beadott alkotmányjogi panaszában az indítványozó azt állította, hogy az Nsztv.-nek a bírsággal kapcsolatos rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a XV. cikk (2) bekezdését. Az Alaptörvényben biztosított jogként egyrészt a jogállamiság elvét, másrészt a vagyoni helyzet szerinti megkülönböztetés tilalmát nevesítette.
- [12] Közvetlen érintettségét azzal indokolta, hogy hitelesített népszavazási kérdéshez történő aláírásgyűjtés során tapasztalta, hogy sérülnek az Alaptörvényben biztosított jogai. A megnyugtatóan elegendő aláírásszám eléréséhez 18 ezer ívre volna szüksége, de nem tudja felvállalni az emiatti esetleges 18 millió forint bírságot. Akik egyébként szívesen részt vennének az aláírásgyűjtésben, megtagadják a felelősségvállalást az ívek megőrzésére és az esetleges bírságösszeg kifizetésére. Pénz hiányában egy mégoly népszerű kérdésben sem tud elegendő aláírást gyűjteni.
- [13] A jogállamiság sérelmével összefüggésben kifejti, hogy egy ember egymaga nem tudhat 200 ezer aláírást összegyűjteni. Egy országgyűlési képviselőnek az induláshoz elegendő 500 támogatót találnia. Az indítványozó szerint nem várható el az aláírásgyűjtőktől, hogy a gyűjtés mellett még anyagi felelősséget is vállaljanak. Abszurdnak tartja, hogy a segítő emberektől azt kelljen kérnie, hogy adott esetben még bírságot is fizessenek. Hivatkozik arra a jogszabályi ellentmondásra, hogy hazánkban helyi népszavazások esetén nincs bírsággal fenyegetettség, míg országos szinten van. Az indítványozó nem látja indokát a bírsággal való fenyegetettségnek, hisz az ívekkel nem lehet visszaélni és egyébként sincs piaci értékük.
- [14] A megkülönböztetésre térve kiemeli, hogy a demokrácia egyik fontos vívmánya a vagyoni cenzus eltörlése. Az indítványozó szerint a bírsággal való fenyegetettség azt eredményezheti, hogy csak a gazdagok mernek majd népszavazást kezdeményezni. Pusztán a bírság elkerülésére való törekvés károkat okoz a kezdeményezőknek. Azért, hogy legyen pénze a bírság átvállalására, gyűjtésbe fogott, de ezidáig még nem kapott adományt.
- [15] Jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, hisz fordult az NVB-hez, majd a Kúriához.
- [16] Indítványa végén nyilatkozik arról, hogy ügyében nincs folyamatban felülvizsgálati eljárás és nem kezdeményezett perújítást.
- [17] 2. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben először arról kell döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Az indítványozó panasza benyújtásának alapjául az Abtv. 26. § (1) bekezdését jelölte meg.
- [18] Miután a panaszt népszavazási eljárásban nyújtotta be az indítványozó az Alkotmánybíróság eljárására – az Abtv.-n túlmenően – a Ve. 233. §-ában és az Nsztv. 79. § (3) bekezdésében foglaltak is irányadóak.
- [19] A törvényi előírásoknak megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – figyelemmel az Nsztv. 79. § (3) bekezdésére és a Ve. 233. § (1) bekezdésére – az indítvány határidőben érkezett. Miután az indítvány tartalmilag normakontrollnak minősül az Alkotmánybíróság – figyelemmel az Abtv. 26. §-ára – az ügyben megállapította hatáskörét.

- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát.
- [21] Az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek a konkrét ügyben történő gyakorlását a vonatkozó törvények feltételekhez kötik. Az egyedi normakontroll gyakorlásának az alkotmányjogi panaszeljáráásban az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti feltétele, hogy olyan jogszabályi rendelkezésre vonatkozzék az indítványi kérelem, amely jogszabályi rendelkezést a bírósági eljárásban alkalmaztak. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a Kúria az indítványozó által támadott Nsztv. 18. § (2) bekezdését, a 19. § (3) bekezdését, a 19/A. § (2) bekezdését, a 19/B. § (4) bekezdését és a 19/C. § (4) bekezdését eljárásában nem alkalmazta.
- [22] Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az alkalmazást előíró törvényi feltételnek, az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. október 10.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1907/2017.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3263/2017. (X. 16.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.001/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó a Pécsi Ítéltáblánál 2017. szeptember 29-én benyújtott, az Alkotmánybíróságra 2017. október 6-án érkezett alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § alapján elsődlegesen a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.001/2017/3. számú végzése, másodlagosan pedig a Ve. 222. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Kérelmét az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére alapozta.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz ügy előzménye, hogy az indítványozó a 2017. szeptember 10-i paksi időközi polgármester választás eredményét megállapító határozat ellen több kifogást nyújtott be a Paks Város Helyi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: HVB). A 2017. szeptember 12-én benyújtott kifogását a HVB 25/2017. (IX. 14.) számú határozatával elutasította, amely ellen az indítványozó fellebbezéssel élt.
- [3] A Tolna Megyei Területi Választási Bizottság 4/2017. (IX. 20.) számú határozatával a fellebbezést a Ve. 231. § (1) bekezdés d) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mert álláspontja szerint a fellebbezés jogszabálysértésre történő egyértelmű hivatkozást nem tartalmazott.
- [4] A TVB határozata ellen az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.001/2017/3. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül, a Ve. 222. § (1) bekezdése alapján elutasított, arra hivatkozással, hogy az indítványozó érintettségét nem igazolta.
- [5] Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [6] 3. A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. A (2) bekezdés kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.
- [7] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az indítványra vonatkozó, Abtv.-ben előírt formai és tartalmi követelményeknek.
- [8] Az indítvány megjelölte az Abtv. 27. §-át, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, valamint az indítványozó jogosultságát megalapozza.
- [9] Az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét az indítványozó abban látja, hogy a bírósági végzés és az alkalmazott jogszabályi rendelkezés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a jogorvoslati jogot, mert – érintettség hiányára hivatkozással – annak ellenére nem bírálták el érdemben a bírósági felülvizsgálati kérelmét, hogy az alapügyben indítványozó volt a választási kifogás benyújtója és ő fellebbezte meg a választási bizottság határozatát.
- [10] Az indítvány elsődlegesen a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.001/2017/3. számú végzése, másodlagosan a Ve. 222. § (1) bekezdése vizsgálatát kéri, amelyek szerinte az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését sértik.
- [11] Az indítványozó szerint a bírói döntés alaptörvényben rögzített jogát sérti, mert megszorítóan értelmezte a Ve. 222. § (1) bekezdésének az „ügyben érintett” fordulatót, ami meghiúsította azt, hogy a bíróságnál érdemben jogorvoslattal éljen. Az indítványozó több érvet is felhoz annak alátámasztására, hogy az „érintettség” fogalmát

a bíróságnak tágabban kellett volna értelmeznie. Egyrészt leírja, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényre jutása a választási eljárásban a demokratikus választások garanciája is, ezért ebben az ügytípusban nem feltétlenül csak az érintett, akinek személyesen valamilyen joga sérül. Másrészt, az indítványozó az ügyben érintett polgármester-választáson szavazatszámlláló bizottsági tag volt, a ezért a Ve. és az esküje alapján speciálisan is feladata volt „a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása” [Ve. 14. § (1)]; azonban ennek a ténynek a megfelelő értékelését szerinte a bíróság nem végezte el. Harmadrészt, az indítványozó előadja, hogy véleménye szerint a HVB és a TVB eljárása során az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát sértő jogszabálysértések történtek. Panaszának tárgya azonban nem önmagában ennek a jogának a sérelme, hanem jogorvoslathoz való alapvető alkotmányos jogának sérelme, amelynek rendeltetése részint épp az, hogy a tisztességes eljárás sérelmeit orvosolja.

- [12] Mindezekre tekintettel az indítványozó elsődlegesen a bírói döntés, másodlagosan a törvényi rendelkezés megsemmisítését kérte. Az indítvány megjelöli az indítványozó nevét és címét; az indítványozó nyilatkozott arról, hogy saját adatainak nyilvánosságához nem járul hozzá. Az indítvány mellékletként az indítványozó megküldte az Alkotmánybíróság részére az Ítéletábra támadott döntését, valamint a választási bizottságok határozatait.
- [13] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem feltételeinek.
- [14] 4. Ezt követően az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mérlegelési jogkörében megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [15] A végzést 2017. szeptember 26-án küldték meg elektronikus úton a jogi képviselőnek, aki az alkotmányjogi panaszt szeptember 29-én – határidőben nyújtotta be elektronikus úton az Ítéletábrához. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, az Ítéletábra támadott végzése ellen nincs helye további jogorvoslatnak.
- [16] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jogának sérelmére hivatkozik; a sérelem az indítványozó szerint – a Ve. 222. §-át alaptörvény-ellenesen értelmező – a bírósági eljárást befejező egyéb döntés folytán következett be vele szemben, de ha azt nem lehetett máshogy értelmezni, akkor az alapjogsértést a bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása okozta.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy a Ve. 208. §-a és 221. §-a szerint kifogást, valamint a választási bizottság elsőfokú határozata ellen fellebbezést a központi névjegyzékben szereplő bármely választópolgár – értelemszerűen a szavazatszámlláló bizottsági tagként is –, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet is benyújthat. A jelen ügyben az indítványozó élt is ezekkel a jogorvoslati eszközökkel: mind kifogást, mind fellebbezést benyújtott; ám az önmagában nem alkotmányossági kérdés, hogy a HVB a kifogását nem találta megalapozottnak, továbbá, hogy a TVB megállapítása szerint a fellebbezés nem tartalmazta a törvényben előírt kötelező tartalmi elemeket.
- [18] A Ve. 222. §-ának (1) bekezdése értelmében a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosultak köre ennél szűkebb: jogosultság az ügyben érintett természetes és jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek számára biztosított. Az Alkotmánybíróság a jelen alapügyhöz hasonló ügyekben korábban hozott végzéseiben megállapította, hogy a Ve. a jogorvoslat szabályai között az adott ügyben való érintettség fogalmát nem határozza meg, az érintettség fogalom használatával az eljárásban részes felekhez képest más résztvevői körre utal – amely elvi síkon lehet többek között akár az, akinek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét az ügy érinti –, ezt azonban mindig az adott ügyben, esetről esetre a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv – adott esetben az ítéletábra dönti el [lásd 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [16]; 3294/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [23]]. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyetlen konkrét jogát, az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot nevezte meg olyanként, amelyet a TVB eljárása szerinte megsértett, s amely bírósági felülvizsgálati eljárásban az érintettségét – és jogorvoslati igényét – megalapozta volna. A jelen esetben ennek a jognak a sérelmére a bírósági felülvizsgálati kérelemben az indítványozó nem hivatkozott, így nem helytálló az az állítás, hogy a kérelmének a bíróság általi érdemi vizsgálat nélküli elutasítása hiúsította volna meg tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát ért sérelemmel kapcsolatos jogorvoslatot. Ezért nem lehet megállapítani, hogy a jelen esetben és tényállás mellett az alkotmányjogi panasz az Abtv.

29. §-a szerinti bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést vetne fel.

- [19] Az indítványozó a bírói döntés és az abban értelmezett jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megindokolására nem terjesztett elő elkülönült érvelést, a vagylagos megsemmisítési kérelmét ugyanazon szempontokra alapította.
- [20] Az Alkotmánybíróság ezért az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján – figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére – az alkotmányjogi panaszt egészében visszautasította.

Budapest, 2017. október 10.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1915/2017.

• • •

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 hozzáférhetőek 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