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[1]

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

határozatot:

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.

Indokolás

I.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: IV/24/2017.

[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 örökhagyó 2015. október 2-án elhunyt. Három évvel korábban, 2012. október 6-án végrendeletet készített. A közjegyző által is megállapítottan alakilag kifogástalan írásbeli magánvégrendeletében az indítványozót tette meg örököséül három külterületi szántó művelési ágú föld-ingatlan tekintetében. Az örökhagyó 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 képviseletében is részt vett. Az örökhagyó a birtokába kapott földjeinek művelése és rendben tartása kapcsán is az indítványozó segítségét vette igénybe. Az örökhagyónak 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 örökhagyó rendelkezésének megvalósulása a három föld-ingatlan tulajdonjogának az indítványozó számára való átadása meghiúsult. 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 m^2 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 örökhagyó rendelkezésének megvalósulása, három földingatlan tulajdonjogának a részére való átadása meghiúsult, 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 kárpótolt 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 ember 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 tatásával 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 örököst 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 végrendelkezéseket.

[17] 2. Alkotmányjogi és öröklési jogi szempontból hasonló ügyben az 5/2016. (III. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) indokolásának [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 indokolás [22] bekezdése megállapította: „Az Alkotmánybíróság érvelését elsősorban az Alaptörvény szövege, másodsorban az Alaptörvény szövegét értelmező alkotmánybírósági 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 részjogosítványaként 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 örökhagyó végrendeleti úton, halála esetére kívánta feljogosítani föld tulajdonjogának megszerzésére az indítványozót. A fentiek alapján végrendeleti öröklés esetén az örökhagyó végrendelkezési 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 örökhagyó alkotmányos jogát érő sérelemmel, az örökhagyó végrendelkezési szabadságának korlátozása pedig a tulajdon fölötti rendelkezés korlátozása (hasonlóan érvelt az Abh. Indokolás [30]).

[20] A 3051/2016. (III. 22.) AB határozat indokolásának [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 örökhagyó 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 végrendelkezéshez 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 döntéseihez 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 végrendelkezési 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 végrendelkezési szabadság korlátozásával. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az örökhagyó 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 tulajdonszerzést 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, elválik egymástól indokolt esetben, közérdekből a tulajdonjog öröklése és a tulajdon tárgyának a használata.

[23] 4. A panaszos valamely konkrét örökség szerzését kívánja, olyan vagyonét, amely része volt az örökhagyó hagyatékának. E szerzés elé állít korlátot (a konkrét esetben a végintézkedést követően) a Földforgalmi 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, önmagában nem sérti feltétlenül az örökléshez való jogot sem. Másrészt, minthogy az öröklés az egyik – az Alaptörvényben 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 földművesnek nem minősülő személy akkor szerezhet földtulajdont, ha a birtokában álló föld területnagysága 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 együtthatásaként 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 földműves fogalma, 5. § 7. pont; a birtokban tartható területnagyság felső határa, 10. § (2) bekezdése; a tulajdonszerzésnek a mezőgazdasági szakigazgatási szerv jóváhagyásához kötése, 34. § (1) bekezdés; a végrendeleti rendelkezés érvénytelennek tekintése az általános tulajdonszerzési korlátozásra tekintettel, 34. § (3) bekezdés] a jelen esetben termőföldre vonatkoznak.

[25] Az Alaptörvény *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 állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

[26] A *P)* cikk (2) bekezdése szerint „a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” A Földforgalmi 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 kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghozama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjogszerzés korlátozását. A támadott szabályokban szereplő hatósági jóváhagyás gyakorlása kihat valamennyi, a tulajdonszerzésben közvetlenül érintett személyre, így az örökhagyóra és az örökösre is, jóllehet ennek a hatásnak az alkotmányjogi megítélése a tulajdonjog védelme szempontjából más lehet. A jelen esetben a panaszos az örökös. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Jelen esetben a XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz és örökléshez való jogot az eljárással 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 tulajdonjogot termőföldön hogyan és milyen terjedelemben biztosít a jogrendszer, a tulajdonjog tartalmának a meghatározását jelenti, ami a jogalkotóra tartozó kérdés. A tulajdonhoz való jogba történő beavatkozás 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)* cikkre – nem az Alkotmánybíróságra tartozó kérdés. A Földforgalmi tv.-t az Országgyűlés 2013. június 21-én fogadta el. Hazánknak 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 vonatozó előírása 2014. május 1-jén lépett hatályba.

[29] 4.3. Az indítványra okot adó ügyben az örökhagyó 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 jogcímére 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 örökhagyó 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 örökhagyó aktív öröklési jogának a tartalmát határozzák meg. (Más a helyzet a Földforgami 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 időszerű 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 törvényes 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 szükségképpeni 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 mondta 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 végrendelkezési 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 végrendelkezésben 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 örökhagyó 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 örökhagyó 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 örökhagyó 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 akadálya 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 ülésezik. 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. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Szalay Péter 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 örököst 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 élvezi az alaptörvényi alátámasztást. A jelen határozatban a korlátozást tartalmazó törvényhely mozaikos megsemmisítése és a mulasztás kimondása azonban azon az igazságossági gondolaton nyugszik, hogy az örökségétől ez alapján eleső 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 határozat 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 hatályba lépett 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 ítélthez való 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 alapulvételével, 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 végrendelkezéshez való jogot (aktív öröklési jog), az öröklési képességet (passzív öröklési jog), és intézményként az öröklés törvényi rendjének létét”. E szempontrendszer alapulvételével, 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 örökhagyó vagyonát 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 üggyel 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 örökhagyó 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 örökhagyó 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 Fölforgalmi 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 nemcsak 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 szabályainak 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 jogügyeletek. 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 örököst).

[69] Úgy gondolom, hogy a jogalkotónak a fentiekben kifejtett szempontok alapulvétel 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 vagyonrésztől történő elesése következtében az állam vagy más törvényes örökös lesz-e a vagyonrész örököse. A többségi határozat által alapelvként 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 szükségképpeni 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 hatályba léptetett 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 perifériku mezőben található az a rendelkezés, ami a föld tulajdonjogának végintézkedés útján történő megszerzését hivatott visszaszorítani. Mit rejt e szabály? Konkrétan azt, hogy a föld tulajdonjogát 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 örökhagyóhoz 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 időkig ő is művelte az érintett területeket.

[76] A panaszos, miután az alapügyben jogorvoslati lehetőségét kimerítette, végső bizodalmát az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított örökléshez való jogba vetve az Alkotmánybírósághoz fordult. Kérelme 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 panaszeljárás e kimenete? Több okból sem.

[77] Mielőtt ezt kifejtenénk, látnunk kell, hogy a norma megsemmisítése és az alkalmazási tilalom alkotmánybírósági 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 eljárt 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 megfeleljen 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 jogszerzést 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 jogszerzést gyakorlatilag visszterhes jogszerzéssé 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 vonatkozik az összes végrendeleti örökösre, nincs figyelemmel arra, hogy ha a végrendeleti örökös egyben az örökhagyó 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 orvosolása. 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 késő Kádár-kori Alkotmányjogi Tanácstól, hogy az eljárása során megállapított jogsérelmet – hatáskörének keretei között – lehetőleg közvetlenül teljeskörűen 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 opponálom 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

TARTALOMJEGYZÉK

24/2017. (X. 10.) AB határozat ---- 1
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 ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 4
III. ---- 5
IV. ---- 12
Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása ---- 13
Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye ---- 13
Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye ---- 17
Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye ---- 17