20/2018. (XI. 14.) AB határozat

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

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjával kapcsolatban az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként határozza meg, hogy a rendelkezés hatálybalépését – 2014. január 1-jét – követően jogerősen kiszabott földvédelmi bírság esetén kell a haszonbérleti szerződés jóváhagyását az adott rendelkezés értelmében megtagadni.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét megsemmisíti. Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

[1] A dr. Nyírán Gergely ügyvéd által képviselt indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

[2] Az indítványozó 2014. szeptember 11-én, 16-án és november 11-én összesen hat, 2001. december 15-e óta fennálló haszonbérleti szerződését hosszabbította meg, és kérte a szerződésmódosítás (a meghosszabbított haszonbérleti szerződés) jóváhagyását. A Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatal Járási Földhivatala 2014. december 18-án kelt határozataival mind a hat meghosszabbított szerződés jóváhagyását megtagadta. A megtagadásnak mindegyik esetben az volt az indoka, hogy az indítványozót a Fejér Megyei Kormányhivatal Földhivatala Székesfehérvári Körzeti Földhivatal 2012. március 18-án kelt, 10.194-8/2012. számú határozatával 30 000 Ft földvédelmi bírság fizetésére kötelezte (egy reklámtábla áthelyezési engedélyhez kapcsolódóan). A megtagadás jogalapja a földhivatal határozata szerint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontja volt.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2228/2017.

[3] Az indítványozó keresetet terjesztett elő a hat határozat bíróság általi felülvizsgálata iránt, és kérte ezen határozatok hatályon kívül helyezését, valamint a jogutód szerv, a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala (a továbbiakban: alperes) új eljárásra kötelezését arra nézve, hogy az alperes hozzon új, engedélyt megadó határozatot. A kereset alapján első fokon eljáró Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. június 3-án kelt, 14.K.27.052/2015/11. számú ítéletével mind a hat felülvizsgálni kért határozatot megváltoztatta, s mind a hat haszonbérletiszerződés-módosítást jóváhagyta.

[4] Ezt követően az alperes fellebbezése nyomán eljárt Székesfehérvári Törvényszék mint másodfokú bíróság 2016. április 1-jén kelt, 2.Kf.2/2015/9. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.

[5] A jogerős ítélettel szemben az alperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, melynek alapján a Kúria 2017. szeptember 13-án kelt, Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletével a másodfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú ítéletet pedig megváltoztatta, és a felperes indítványozó keresetét elutasította. A Kúria szerint „téves mind a másodfokú bíróságnak, mind az elsőfokú bíróságnak az az álláspontja, hogy a vitatott megtagadási ok csak a 2014. január 1-je után kiszabott földvédelmi bírságokkal összefüggésben értelmezhető és az Fftv. [Földforgalmi törvény] 53. § (1) bekezdés *d/dc)* pontja csak a 2014. január 1-je után kiszabott bírságokra tekintettel ad lehetőséget a haszonbérleti szerződés(módosítás) hatósági jóváhagyásának megtagadására.” A Kúria érvelése szerint a „visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tehát nem áll fenn, nem a földvédelmi bírsághoz kapcsolódott kettős szankció, hanem a földhasználat megszerzéséhez szabott feltételek között szerepelt az, hogy a földvédelmi bírság alapot adhat a földhasználati jog megszerzésének időleges korlátozására. Az Fftv. [Földforgalmi törvény] 53. § (1) bekezdés *d/dc)* pontja 2014. január 1-jével lépett hatályba, a hatálybalépésre tekintettel a már hatályba lépett rendelkezésnél megtagadási okként a közlést megelőző öt éven belül elkövetett, földvédelmi bírsággal szankcionált jogsértéseket kell, illetve kellett figyelembe venni.” Miután a Kúria szerint „az ügyben nem volt visszamenőleges hatályú jogalkalmazás”, indokolatlan „az alkotmányos követelmények szükségtelen kiterjesztését” jelentő első-, illetve másodfokú bírósági jogértelmezés.

[6] Ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát az indítványozó. Panaszában kérte a Kúria 2017. szeptember 13-án kelt, Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét. Az indítványozó szerint, ha a Földforgalmi törvény „kizárási feltételként szabályozná a törvény hatályba lépése előtt két évvel elszenvedett földvédelmi bírságot, akkor a földvédelmi bírság elszenvedőjét ismételt hátránnyal sújtaná”. A Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának ilyen módon történő értelmezése az indítványozó szerint ellentétbe kerülne a visszamenőleges hatályú jogalkotás alaptörvényi tilalmával, s ellentétes lenne a jogállamiság elvével.

[7] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény XXIV. cikkét is, mert „a Kúria figyelmen kívül hagyta, hogy a jogerős döntés megszületéséig is eltelt két év, és a saját döntésére pedig további egy teljes gazdasági év eltelte után kerített sort. Sérült az ésszerű időn belüli döntéshez való jog.”

[8] Az indítványozó szerint a Kúria döntése sérti az Alaptörvény *N)* cikk (1) és (3) bekezdéseit is. „A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét sérti az, amikor a Kúria a felmerült helyzetet követően három évvel hoz olyan visszamenőleges hatállyal bíró megsemmisítő döntést, amelyet nem lehet végrehajtani.”

[9] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kezdeményezte a támadott kúriai ítélet végrehajtásának felfüggesztését, melynek nyomán az alapügyben első fokon eljárt Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.052/2017/26. számú jogerős végzésével a kúriai ítélet végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztette.

II.

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

[11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

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

[12] 2. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezése:

„53. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv – az 51. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl – a haszonbérleti szerződés jóváhagyását megtagadja ha

[…]

d) a jegyzék szerinti rangsor alapján az első helyen álló előhaszonbérletre jogosult(ak), illetve a soron következő előhaszonbérletre jogosult(ak), vagy a haszonbérleti szerződés szerinti haszonbérlő

[…]

dc) birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság – a haszonbérleti szerződés közlését megelőző 5 éven belül – jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki; […].”

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

„15. § (1) A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően

a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint

b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.”

III.

[14] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóságra vonatkozó törvényi feltételeknek.

[15] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, mégpedig az Abtv. 53. § (2) bekezdésének megfelelően az ügyben első fokon eljárt bírósághoz címezve. Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben benyújtott panaszában (a Kúria ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2017. október 25-én vette át, az alkotmányjogi panasz 2017. december 5-én elektronikusan érkezett meg az első fokon eljárt bíróságra) az ügy érdemében hozott kúriai ítéletet támadta.

[16] Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, így az indítvány e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a, valamint 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, mivel a támadott kúriai ítélettel lezárt perben felperes volt. A jogi képviselővel eljáró indítványozó a jogi képviselő meghatalmazását csatolta.

[17] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {lásd pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

[18] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § *a)* pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tett eleget, ugyanis nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény *N)* cikk (1) és (3) bekezdései. Mivel az indítvány e része az Abtv. 27. § *a)* pontjának nem felelt meg, ezért annak érdemi alkotmányossági vizsgálatára nem kerülhetett sor.

[19] Az indítványozó a Kúria ítéletét ellentétesnek tartotta továbbá az Alaptörvény XXIV. cikkével is, mert szerinte „a Kúria figyelmen kívül hagyta, hogy a jogerős döntés megszületéséig is eltelt két év, és a saját döntésére pedig további egy teljes gazdasági év eltelte után kerített sort. Sérült az ésszerű időn belüli döntéshez való jog.” Az indítvány e része kapcsán megállapítható ugyanakkor, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, így nem vonatkozik a bírósági eljárásra. Ezért az alkotmányjogi panaszban kifogásolt ítélet és ezen alaptörvényi rendelkezés között nincs összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében az említett összefüggés hiánya tartalmi akadályát képezi az indítvány befogadásának {3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]; 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [21]}, így a panasznak ez az eleme nem bírálható el érdemben.

[20] Indítványában az indítványozó a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont dc) alpontjának kúriai értelmezését a jogállamiság elvéből fakadó visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával, az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésével ellentétesnek tartotta, s emiatt kérte az ítélet megsemmisítését.

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

[22] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma „egyfelől nem abszolút, másfelől mivel az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól – közjogi vagy magánjogi, folyamatban levő vagy már teljesedésbe ment, vagy rövid távúak, esetleg tartósak, érvényesek vagy már keletkezésükkor érvénytelenek stb. – ezért az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme” {7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21]}.

[23] Az Alkotmánybíróság korábban még nem vizsgálta a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának indítvánnyal támadott értelmezését az alkotmányjogi panaszban felvetett szempontból. Az Alkotmánybíróság így a jogállamiság sérelmére vonatkozó alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata mellett döntött, különös tekintettel az Ügyrend 31. § (6) bekezdésére, mely szerint az Alkotmánybíróság csak az érdemi vizsgálat eredménye kapcsán válaszolhatja meg a jogállamiság esetleges sérelmével kapcsolatosan felmerült kérdéseket. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta tehát, hogy a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának kúriai értelmezése sérti-e az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését.

IV.

[24] Az indítvány megalapozott.

[25] 1. Az alkotmányjogi panasz alapján vizsgálandó volt, hogy összhangban áll-e az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében garantált jogállamisággal a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának az az értelmezése, amely szerint ez a 2014. január 1-jén hatályba lépett rendelkezés az ezt megelőzően jogerősen kiszabott földvédelmi bírságra tekintettel is kötelezővé teszi a haszonbérleti szerződés(módosítás) hatósági jóváhagyásának megtagadását.

[26] Jelen eljárásában az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 27. §-a szerinti jelen eljárásban a kifogásolt bírói döntésnek, s az abban foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta.

[27] 2. Az Alkotmánybíróság áttekintette a visszaható hatály tilalmára vonatkozó, az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésén alapuló gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg: „[a] jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek” {7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[28] Egy jogszabály nem csupán akkor ütközhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]}.

[29] Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotásra irányadó. Nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis „[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.

[30] Nincs akadálya annak, hogy a jogalkotó a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket szabályozzon, amennyiben az új szabályozás ezeket a jogokat és kötelezettségeket hátrányosan csak a hatálybalépés utáni időtől fogva érintheti, hiszen a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve semmilyen esetben sem alakíthatóak át vagy változtathatóak meg {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [11]–[12]}.

[31] 3. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében vizsgálandó bírói jogértelmezés a Földforgalmi törvény 2014. május 1-jén hatályba lépett 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjával kapcsolatos. Az adott rendelkezés a földvédelmi bírságot jogerősen megállapító hatósági döntésekhez – átmeneti szabályok nélkül – további hátrányos jogkövetkezményt kapcsol. A rendelkezés alapján meg kell ugyanis tagadni az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság az adásvételi szerződés közlését megelőző öt éven belül jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki. Az újonnan megállapított joghátrányt tehát egy korábbi bírságolás miatt kell alkalmazni (de nincs arra vonatkozó előírás, hogy a joghátrány csak a rendelkezés hatálybalépését követően jogerőre emelkedett bírságolás miatt, vagy korábbi bírságolások miatt is alkalmazandó).

[32] Sem a Földforgalmi törvény 70. §-ában, sem a Földforgalmi törvény 70/A. §-a által hivatkozott törvényben, vagyis a Földforgalmi törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvényben nem található olyan átmeneti rendelkezés, amely kifejezetten előírta volna, hogy a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontja alapján akkor is meg kell tagadni a haszonbérleti szerződés jóváhagyását, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság a Földforgalmi törvény e rendelkezésének hatálybalépését megelőzően szabott ki jogerősen földvédelmi bírságot.

[33] Az Alkotmánybíróság vizsgálata során figyelemmel volt a Jat.-nak a szabályozási átmenetről szóló rendelkezésére. A Jat. 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezéseket – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A Jat. tehát egyértelműen állást foglal amellett, hogy amennyiben egy rendelkezés alkalmazására nem alkottak külön szabályt, akkor az abban foglaltakat nem lehet a korábban keletkezett tényekre és jogviszonyokra alkalmazni. E megközelítést alkalmazva semmisítette meg a jogállamiság sérelme miatt az Alkotmánybíróság a szolgálati járandóság szüneteltetésére vonatkozó rendelkezéseket a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság megállapította: „[a] jogalkotó tehát azon az alapon nem vezethet be egy később megállapított ellátás igénybevételének korlátozását eredményező szabályt, hogy a jogosult korábban jogsértő magatartást tanúsított. Erre csak úgy van lehetőség – a nem biztosítási jogviszonyon alapuló ellátás esetén – ha az ellátás megállapításakor a jogosult ismeri a számára megállapított juttatás folyósításának – ideértve a szüneteltetést is – szabályait. Vagyis: a jogalkotó csak a szolgálati járandóság, mint ellátási forma bevezetését követően, azaz 2011. december 31. után elkövetett súlyosabb bűncselekmények miatt szüneteltetheti a juttatást. Ezt a követelményt figyelmen kívül hagyó szabályozás ellentétes a jogállamiság elvével” (Indokolás [118]).

[34] Önmagában a Földforgalmi törvénynek a kifogásolt jogértelmezés alapját képező rendelkezése nem a hatálybalépését megelőző időre állapít meg kötelezettséget, illetve nem valamely magatartást minősít visszamenőleges hatállyal jogellenesnek. A rendelkezés a jogerőre emelkedett hatósági döntésekhez (a rendelkezés hatálybalépését megelőzően keletkezett jogi tényhez) fűz – átmeneti szabályok nélkül – további hátrányos jogkövetkezményt. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezése – pont az átmeneti rendelkezések hiányában, illetve a Jat. 15. § (1) bekezdésére figyelemmel – értelmezhető megfelelően úgy, hogy a termőföld hasznosítására vonatkozó szabályoknak a rendelkezés hatálybalépését követő megsértése lesz a haszonbérleti szerződés jóváhagyásának időleges akadálya. A Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának ez az értelmezése felel meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmából fakadó követelménynek. Alapvetően tehát nincs akadálya a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket érintően az új szabályozásnak, de az új szabály a hatálybalépése előtt jogerősen már minősített magatartáshoz, jelen esetben a jogerőre emelkedett közigazgatási bírság megállapításához újabb joghátrányt – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma miatt – általában nem fűzhet. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontja alkalmazására vonatkozóan az Alaptörvényből származó alkotmányos követelményt állapított meg az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján.

[35] Az alapügyben a termőföld engedély nélküli igénybevétele képezte az alapját a Fejér Megyei Kormányhivatal Földhivatala Székesfehérvári Körzeti Földhivatal 2012. március 18-án kelt, 10.194-8/2012. számú határozatával az indítványozóra kiszabott 30 000 Ft földvédelmi bírságnak. E határozat 2012. április 17-én jogerőre emelkedett, a földvédelmi bírságot az indítványozó 2012. március 28-án befizette.

[36] A Földforgalmi törvény 2013. december 15-én, míg a törvény érintett rendelkezése 2014. január 1-jén lépett hatályba. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben az indítványozó a haszonbérleti szerződés(módosítás)t 2014 szeptemberében és novemberében kötötte meg, melynek hatósági jóváhagyását a földhivatal 2014. december 18-án tagadta meg. Jóllehet a haszonbérleti szerződés(módosítás) megkötésére, illetve a hatósági jóváhagyás megtagadására már a törvény hatálybalépését követően került sor, de e joghátrányt az indítványozóval szemben a földhivatal 2012. április 17-én jogerőre emelkedett határozata, illetve az abban az indítványozóra kiszabott földvédelmi bírság miatt alkalmazták.

[37] A fentiekre tekintettel vizsgálta az Alkotmánybíróság a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontját alkalmazó, az indítványozó által támadott kúriai ítéletnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította: a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött az a bírói jogértelmezés, mely szerint nem lehetett a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontját akként értelmezni, hogy kizárólag az e rendelkezés hatálybalépését követően kiszabott földvédelmi bírság eredményezze az újonnan bevezetett joghátrány alkalmazását, a haszonbérleti szerződés(módosítás) hatósági jóváhagyásának megtagadását. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel ellentétes jogerős bírói döntést, a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét megsemmisítette.

[38] Az Alkotmánybíróság a bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja, illetve vizsgálta felül.

Az Alkotmánybíróság így nem határoz(hat)ott az alapügy tárgyát képező haszonbérleti szerződés(módosítás) hatósági jóváhagyásáról, az Alkotmánybíróság határozatából erre vonatkozó kötelezettség nem származik. A bírói döntés felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság kizárólag a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmából következő alkotmányossági szempontok érvényesítését követelte meg az Alaptörvény alapján. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz hatásköréhez igazodva a konkrét ügy érdemét érintő alkotmányossági vetületű kérdésekről határozott, de ennek a konkrét ügyre vonatkozó konzekvenciáit már az eljáró bíróságnak kell levonnia. Az indítványozó számára ilyenformán biztosítható hatékony jogorvoslat az Alaptörvény sérelmével szemben.

V.

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

Budapest, 2018. november 6.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

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

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

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

[41] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok részére alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a bíróság kizárólag az alkalmazott jogszabály adta értelmezési mozgástér keretein belül hozhatja meg a döntését, azon túl nem terjeszkedhet. Amint azt az Alkotmánybíróság a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban egyértelművé tette, az Alaptörvény 28. cikkének nem az a funkciója, hogy a bíróságok jogértelmezéssel korrigálják „a jogalkotó vélt, vagy valós mulasztásá[t]” (Indokolás [46]).

[42] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, vagyis azt, hogy a jogszabályok alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ebből következően az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a alapján a bírói jogértelmezést kizárólag abban az esetben vizsgálhatja felül, ha az ügynek van alapjogi relevanciája. Önmagában azonban az a tény, hogy egy ügynek alapjogi relevanciája van, nem eredményezheti, hogy az eljáró bíróságok az ügy szakjogi megítélését figyelmen kívül hagyhatják. A bíróságoknak ezért arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes.

[43] 2. Álláspontom szerint ezért az adott ügyben azt kellett vizsgálni, hogy van-e az ügynek alapjogi relevanciája (2.1. pont, Indokolás [44]–[51]), és ha igen, a bíróságok az alkalmazott jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretin belül érvényre tudták-e juttatni az alkotmányos követelményeket (2.2. pont, Indokolás [52]–[54]).

[44] 2.1. Az Alkotmánybíróság az adott ügy alapjogi relevanciáját a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben vizsgálta. Ennek az adott ügy szempontjából megítélésem szerint lényeges tartalma az alábbiakban foglalható össze.

[45] Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotással összefüggő gyakorlata azon elvi kiindulóponton alapul, hogy „[e]gy alkotmányos demokráciában a polgárok szabadságának részét képezi, hogy cselekvéseiket csak az általuk előzetesen megismerhető, a jogalkotás formalizált szabályainak betartásával alkotott szabályok korlátozhatják. A visszamenőleges jogalkotás tilalmát sérti ezért, ha [...] jogszabály utólag nyilvánít jogellenessé magatartásokat, utólag állapít meg a jogalanyok számára kötelezettségeket, illetve utólag korlátoz jogosultságokat” {8/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 102, 104.; erről még: 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}. Ezen indokok miatt az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotást főszabály szerint tiltja.

[46] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza ugyanakkor, hogy „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel”. {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotásra irányadó [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971, 984.].

[47] A fentiek mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a visszaható hatályú jogalkotásnak eltérő megvalósulási lehetőségei vannak. Ennek értelmében a jogbiztonság sérelme nem csak annak következtében merülhet fel, ha a jogalkotó lezárt jogviszonyokat érintően utólag állapít meg eltérő jogkövetkezményeket (ún. valódi visszaható hatályú jogalkotás), hanem akkor is, ha a jogalkotó még le nem zárult jogviszonyok tekintetében alkot e jogviszonyokra kiható új jogi normát, illetve, amikor a jogalkotás a fennálló jogviszonyokban idéz elő változást (ún. azonnali hatályú jogalkotás).

[48] Az azonnali hatályú jogalkotás lényege tehát az, hogy a jogszabály már létrejött, de még le nem zárt jogviszonyokat érintően állapít meg eltérő jogkövetkezményeket. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság jellemzően arra mutat rá, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.; megerősítette például: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}.

[49] Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozataiban hangsúlyozta azt is: mindig esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósult-e a jogbiztonság sérelme. Ennek oka egyrészről, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma – a fentiekben hivatkozottak szerint – nem abszolút, másrészről, hogy „az érintett [...] jogviszonyok szükségképpen nagyon is különbözőek – közjogi vagy magánjogi vetületűek, már teljesedésbe mentek vagy hosszú távúak, tartósak stb. – lehetnek” {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [56]}.

[50] A fentiekben hivatkozott alkotmánybírósági határozatokkal összefüggésben kiemelten fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az abban foglalt alkotmányos követelményeket az Alkotmánybíróság a jogalkotó számára írta elő. Egyes ügyekben ugyanakkor már felmerült, hogy ezen alkotmányos kötelezettségek mennyiben irányadók a jogalkalmazókra. Az Alkotmánybíróság például a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban arra mutatott rá, hogy versenyjogi tényállások esetén a visszaható hatály tilalmával összefüggésben a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, „az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk)”. Ennek alapjogi relevanciáját ugyanakkor az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények és nem a jogbiztonság elve adja. Az Alkotmánybíróság rámutatott ugyanis, hogy „[a]z alapjogként megfogalmazott nullum crimen/nulla poena sine lege elve a jogbiztonság fent ismertetett tartalmi elemeinek magasabb szintű érvényesülését jelenti elsősorban a büntetőjog területén” {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [33]; lásd még: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.

[51] Álláspontom szerint a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatból az következik, hogy a jogalkalmazással összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának alapjogi relevanciája az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján merülhet fel. A jogbiztonság elvének – mint Alaptörvényben biztosított jognak – a sérelmét az Alkotmánybíróság eddig normakontroll eljárásokban, és az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességével összefüggésben vizsgálta.

[52] 2.2. Az adott ügyben a visszaható hatályú jogalkotás követelményét az Alkotmánybíróság abban az összefüggésben vizsgálta, hogy a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának van-e olyan értelmezési lehetősége, amely az eljáró bíróságok számára mérlegelési lehetőséget biztosít a jogszabály alkalmazását illetően.

[53] A Kúria az adott ügyben – hivatkozással az Alkotmánybíróság 3189/2013. (X. 22.) AB határozatban foglaltakra – annak tulajdonított döntő jelentőséget, hogy „önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására” (kúriai ítélet 18. pont).

[54] Álláspontom szerint ugyanakkor az adott ügyben meghatározó jelentősége annak van, hogy a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának nincs olyan értelmezési lehetősége, amely lehetővé tenné, hogy az abban foglaltakat kizárólag a jogszabály hatálybalépését követően kiszabott földvédelmi bírságok tekintetében lehet alkalmazni. Véleményem szerint ezt támasztja alá, hogy a jogalkotó a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseinek hatályba léptetésére vonatkozó szabályok megalkotása során azt a megoldást választotta, hogy kifejezett átmeneti rendelkezésekben tette egyértelművé, hogy a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseit milyen időbeli hatállyal kell alkalmazni. Maga a jogalkotó utalt arra a Földforgalmi törvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban: „[r]ögzíteni szükséges a törvény visszamenőleges hatályának egyértelmű kizárása érdekében”, hogy a szabályozás egyes rendelkezéseit milyen időbeli hatállyal szükséges alkalmazni. Ebből következően, ha a jogalkotó ezen átmeneti szabályok között nem rendelkezett eltérő időbeli hatályról, a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseit – bírói mérlegelést nem engedő módon – a hatálybalépéstől alkalmazni kell.

[55] 3. Az adott esetben ezért úgy gondolom, hogy az eljárt bíróságoknak nem volt értelmezési mozgásterük az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában. Erre tekintettel nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntés megsemmisítéséről rendelkezett, és az Abtv. 28. § (1) bekezdésének alkalmazásával nem a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának alaptörvény-ellenességét állapította meg.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[56] Az Abtv. 27. §-a az alkotmányjogi panasz előterjesztésének egyik feltételeként az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét kívánja meg.

[57] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésének rendelkezése nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, nézetem szerint megkerülhetetlen az indítványban hivatkozott időszerűség [az indítványból kitűnően – a Kúria eljárásának kifogásolása okán – valójában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző] esetleges sérelmének mint alapjogi sérelemnek az Abtv. 27. §-ában előírt panaszeljárási feltételek összefüggésében történő vizsgálata.

[58] Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alkotmánybírósághoz fordulás egyik – már fentebb említett – feltétele, hogy a bírói döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértse, vagyis, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelme magának a bírói döntésnek a tartalma folytán valósuljon meg. Az időszerűség sérelme a bírói döntésekben általában nem manifesztálódik. Ez a jelen ügyben is így van, az időszerűség esetleges (a jelen eljárásban egyébként nem vizsgált) sérelme a Kúria döntésének tartalmára nem hatott ki. Így, minthogy nem következett be olyan, az Alaptörvényben biztosított jognak sérelme, amelyet a vizsgált ítélet tartalma okozna, álláspontom szerint a jelen ügyben nem áll fenn az Alkotmánybírósághoz fordulás Abtv. 27. §-ában előírt valamennyi feltétele. Ezért nézetem szerint a panasz visszautasításának van helye.

[59] A határozatban megállapított alkotmányos követelményt nem tudom támogatni, mert az megítélésem szerint contra legem jellegű. A Kúria éppen az első- és másodfokú bíróságok – álláspontom szerinti – contra legem jogértelmezésének orvoslása okán hozta meg a felülvizsgálati eljárásban ítéletét, ezért azt nem tartom alaptörvény-ellenesnek; megsemmisítésével nem értek egyet.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

20/2018. (XI. 14.) AB határozat ---- 1
a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontjával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról és a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete megsemmisítéséről ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 3
III. ---- 3
IV. ---- 4
V. ---- 7
Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye ---- 8
Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye ---- 11