

CSÁK Csilla*
A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései**

Az Alkotmánybíróság több határozatában érdemben foglalkozott a földforgalmi szabályozás kérdéseivel. Jelen tanulmány keretei között - 2017 évben megjelent - két olyan alkotmánybírósági határozattal kívánok foglalkozni, amelyek törvényalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítottak meg. Mindkét döntés a mezőgazdasági földeket érinti, azzal az eltéréssel, hogy az egyik döntésben¹ a földforgalomhoz kapcsolódó öröklési (végintézkedési) kérdések, azaz a tulajdonhoz és az örökléshez való jog kérdése áll a középpontban, míg a másik ügyben² az állami tulajdonból magántulajdonba kerülő Natura 2000 területek környezet- és természetvédelmi szabályozásának, a természeti erőforrások védelmének kérdése áll a középpontban. Az alkotmánybírósági döntések a további szabályozás megalkotásának és a szabályozási tárgykörök lehatárolásának vizsgálata szempontjából előremutatónak a joggyakorlat és a jogtudomány számára egyaránt.

1. 24/2017. (X.10.) AB határozat a mezőgazdasági földek végrendeleti öröklésének szabályozásáról

Az Alkotmánybíróság két kérdést tekintett alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek, egyrészt azt, hogy termőföld tulajdonjogának végrendeleti öröklés útján való megszerzését törvény hogyan korlátozhatja, másrészt pedig azt, hogy új jogszabály (2013) hatálybalépése, mely korlátozást tartalmaz a megszerzés tekintetében, hogyan hat

Csilla Csák: Constitutional issues of land transactions regulation – A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 5-32 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5

* dr. jur., PhD, dr. habil., egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ 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.

² 28/2017. (X.25.) AB határozat a védett természeti területek nem minősülő Natura 2000 földrészetek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI.17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról.

doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5

a korábbi végrendelezésekre.³ Az AB határozat rendelkező része kimondta egyrészt, hogy nem alkotmányellenes a földforgalmi törvény (2013) (a) földműves státusz fogalmát meghatározó szabályozása, (b) a földművesnek nem minősülő belföldi magánszemély és tagállami állampolgár földszerzési jogosultságára megállapított szabályozása, és (c) a végintézkedéssel történő föld tulajdonszerzésére megállapított speciális szabályozása. Másrészt kimondta az AB, hogy alkotmányellenes a földforgalmi törvény (2013) azon rendelkezése, amely a végrendelet érvénytelenségének jogkövetkezményét alkalmazta akkor, amikor a hatósági jóváhagyás megtagadására került sor. Harmadrészt kimondta az AB határozat, hogy jogalkotói mulasztás állapítható meg és a hiányos szabályozás pótlása szükséges a végintézkedés alapján fennálló földtulajdonszerzés hatósági jóváhagyásának megtagadása esetén.

1.1. Alkotmányos alapok

Jelen ügyben az alapvető jognak a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot tekintjük az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére hivatkozással. Az örökléshez való jog korlátozásának tartalma olyan rendelkezés, amely a végintézkedés érvényesülését kizárja.⁴ Ennek a korlátozásnak a tartalmi szabályozási elemei a földműves fogalmának meghatározása, birtokmaximum, földszerzési maximum meghatározása, hatósági jóváhagyás előírása, végrendeleti öröklésre vonatkozó rendelkezések. A korlátozás lehetősége, mint hivatkozási alap pedig az Alaptörvény P) cikke alapján került levezetésre. A P) cikk (1) bekezdése értelmében: *„természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdő és a vízkészlet, a biológiai sokféleség ... a nemzet közös örökségét képezik,*

³ A konkrét ügyben az örökgyógyó 2015. október 2-án hunyt el, végrendeletét pedig 2012. október 6-án készítette, melyben az alkotmányjogi panasz indítványozóját örökösének nevezte három külterületi szántó művelési ágú földterület vonatkozásában. Az indítványozó volt az, aki ezeket a földeket az örökgyógyó életében művelte. Az örökgyógyónak élő hozzátartozói nem voltak. Az indítványozó közgazdasági technikum mezőgazdasági tagozatán végzett, és 1958 óta egy körülbelül egy hektár nagyságú földterület tulajdonosa, emellett kárpótlási árverésen is szerzett földtulajdont, melyeket szintén ő maga művelt. Az utolsó három évben azonban nem volt árbevétele mezőgazdasági tevékenységből. Östermelői jogviszonnyal is rendelkezik. Mindezek ellenére a közjegyző megkeresése alapján a Kormányhivatal megtagadta a hatósági bizonyítvány kiadását arra hivatkozással, hogy az indítványozó nem minősül földművesnek, valamint azt is megállapította, hogy az indítványozó tulajdonában lévő földterület nagysága meghaladja az egy hektárt. A hagyatékátadó végzésben a közjegyző érvénytelennek tekintette a földforgalmi törvény 34. §-a alapján a végrendelet azon rendelkezését, melyben az örökgyógyó földterületeket juttatott volna az indítványozó részére. Így a földek tulajdonjogát törvényes öröklés jogcímén a Magyar Állam szerezte meg. A másodfokú bíróság pedig helybenhagyta a közjegyző végzését. Az indítványozó panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a földforgalmi törvény 5.§ 7. pontjának, 10.§ (2) bekezdésének, 34.§ (1) és (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, valamint semmisítse meg azokat. Arra hivatkozott, hogy ezen rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, I. cikkének (3) bekezdését, XIII. cikkének (1) és (2) bekezdését, valamint a XV. cikkének (1) bekezdését.

⁴ Lásd az elemzett határozat 23. pontját. (a továbbiakban: 23.)

*amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*⁵

A termőföldet természeti erőforrásként és a nemzet közös örökségként határozza meg és környezetvédelmi, természetvédelmi kontextusba helyezi a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek életfeltételeinek megóvása és biztosítása érdekében. Ezek a gondolatok megtalálhatók a Nemzet Hitvallás keretei között is, mely szerint: „*Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.*”

Mindezek az alaptörvényi rendelkezések adnak alapot a „visszalépés tilalmának” környezetjogi értelmezésére és alkalmazására is.⁶

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

Az Alaptörvény a sarkalatos törvényi szabályozási kört határozza meg.⁷ A földforgalmi törvény a tulajdonszerzésre és a használatra vonatkozó szabályozás feltételeit és a korlátait az (1) bekezdésben meghatározott célok elérése érdekében határozhatja meg. A nemzet közös örökségének védelme a környezetvédelmi központú megközelítésen túl megragadható abból az aspektusból is, hogy az a nemzeti egységet kell kifejezze, amely alapvetően a birtokpolitikai elvekben fogalmazódnak meg földszabályozás tekintetében.

1.2. Birtokpolitikai elvek és a konkrét szabályozás sarokpontjai

Az Alkotmánybíróság a gazdaságpolitikai döntéseket érdemben nem értékeli, azt államcélként elfogadva vizsgálja, amely egyben hivatkozási alapként jelenhet meg az alkotmányos alapjog korlátozásokkor. A korlátozás ésszerűségének, közérdekkel való összhangjának és arányosságának értékelésekor kerülhetnek előtérbe az állam gazdaságpolitikai elképzeléseinek megítélése. A föld tekintetében – mint ahogy több alkotmánybíróság döntés is megállapította – speciális jegyekkel, jellemzőkkel rendelkező korlátozott mértékben rendelkezésre álló jószág, erőforrás, mint ahogy szakirodalom is ezt kiemeli. Ihrig Károly 1941-ben megjelent művében rögzítette, hogy a föld a nemzet legértékesebb kincse, „a föld nemzeti kincs”.⁸ „...minden ország birtokmegosztása, mint általában birtokrendje, történelmi képződmény. Évszázadok, sőt évezredek fejlődésének eredménye...Ami azonban a nemzet múltjával és jelenével ily szerves

⁵ Vö: Alaptörvény 38 cikkkel.

⁶ Lásd bővebben: Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, 2006; Megjegyzés: A termőföld fogalma nem egyértelműen meghatározható, azon a mezőgazdasági művelésre, az agrárgazdasági szempontú megközelítésben adhatunk választ. Magát a fogalmat nem használja a földforgalmi törvény (2013), viszont a földvédelmi törvényben (2007) használt fogalomról beszélhetünk.

⁷ A földforgalmi törvény (2013) megalkotásán túl, nem került sor az integrált mezőgazdasági termelés-szervezési illetőleg az üzemtörvény megalkotására.

⁸ Ihrig Károly: *Agrárgazdaságtan*, Budapest, Gergely Kiadó, 1941, 214.

kapcsolatban van, annak nagyobb arányú megváltozása visszahat a nemzet egész életére, annak összes társadalmi és gazdasági vonatkozásaira, sőt jövőjére is.”⁹

Mindezen előzmények alapján megállapítható, hogy az agrárpolitika részét képező birtokpolitikának – amely az ember és a föld viszonyát (tulajdoni, használati, földvédelmi kérdéseket) határozza meg – döntő jelentősége van. Ennek megfelelően a kötetmi, dologi szabályozás magánjogi keretei közé markánsan beékelődik a közjogi, kogens szabályozási elem, amelynek célja a birtokstruktúra kialakításának állami beavatkozása. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy meghatározott alkotmányos alapjogok és egyéb jogosultságok korlátozására kerül sor.¹⁰ Az alapjogokat korlátozó szabályokat csak a birtokpolitikának megfelelő közérdekű állam beavatkozásként fogadhatjuk el a korlátozás indokaként. A birtokpolitikának különböző típusai léteznek, mint pl. a külső birtokpolitika (GATT-WTO, KAP) és a belső birtokpolitika, az adott állam által kitűzött célok és eszközök meghatározása.¹¹

A földforgalmi törvény (2013) célja között található tulajdonképpen a birtokpolitikai elveket.¹²

⁹ Thrig 1941, 210.

¹⁰ Thrig 1941, 190: „a birtokrendnek jelentősége valamely társadalom szervezetére nézve alapvető annyira, hogy a termőföld legmegfelelőbb birtoklására és használatára nézve fennálló felfogás visszatükröződik a családi szervezetben, az örökjogban, sőt a politikai életformában is; a munkarendszerre szintén rányomja bélyegét. Éppen ezért rendkívül nagy, talán minden mást meghaladó jelentősége van a legcélszerűbb kialakítására irányuló állami intézkedéseknek, amelyek együttvéve a birtokpolitikát alkotják. Ezek lényegükben véve a termőföldre vonatkozó tulajdonjog és gazdasági rendelkezés szabadságának megkötésében állnak.”

¹¹ 2/2010. (II.18.) Ogy. határozat: Magyarország kísérletet tesz a hét éves moratórium meghosszabbítására, figyelemmel – többek között – arra, hogy: (a) a Magyarország részére nyújtandó közösségi agrártámogatás csak 2013-tól kezdve éri el az EU régi tagállamainak az átlagát; (b) a magyarországi átlagos földárak meg mindig jelentősen elmaradnak az EU tagállamai többségének földáraitól, ami a mezőgazdasági földterületek 2011. utáni piacának súlyos zavarával fenyeget; (c) a rendszerváltozást követően megindult birtokrendezési folyamatok meg nem fejeződtek be. Az EU Bizottság 2010/792/EU (2010.12.20.) határozatával hozzájárult a magyar moratórium fenntartásához 2014-ig.

¹² Az Országgyűlés abból a célból, hogy (a) a falvak népességmegtartó képessége megújuljon, a lakosság városba áramlása mérséklődjön, és ezáltal a helyi népesség korösszetétele javuljon, (b) a mezőgazdálkodás és az agrárszolgáltatások feltételeinek kedvezőbbé válása a korábbinál érzékelhetőbben járuljon hozzá a falvak jövedelemtermelő képességének erősödéséhez, (c) a mezőgazdaságban termelt jövedelmeknek a vidékfejlesztési célok szolgálatában történő felhasználása lehetőleg a keletkezésük helyén segíthesse elő a foglalkoztatás bővülését, (d) az agrártársadalom a vidéki családi közösségek termelési közösségként történő megszerveződése és a helyi vállalkozások gyarapodása révén tovább erősödjön, (e) a mezőgazdaságban a közepes méretű agrárüzemek elterjedjenek, valamint a kis gazdaságok stabil működése és további fejlődésük biztosított legyen, (f) a saját és közvetlen termelési és szolgáltatási munkavégzésen alapuló agrárgazdálkodás bővüljön, (g) a földművesek részére az önfoglalkoztatás a korábbinál tágabb keretben kínáljon valódi alternatívát – többek között – a helyi élelmiszer-kereskedelem lehetőségének bővülésével, valamint a saját munkavégzésen alapuló és azt kiegészítő tevékenységek folytatásához, mint például a falusi vendéglátás, a kedvezőbb feltételek megteremtésével, (h) fokozottabban előtérbe kerülhessenek a fenntartható földhasználattal való gazdálkodás feltételei, a termelés természeti feltételeinek

Az öröklés szabályozása dogmatikai alapjait tekintve hasonló a termőföld törvény (1994) és a földforgalmi törvény (2013) szabályozási metodikájában. A törvényes öröklést mindkettő kivonja a törvény hatálya alól, azaz az általános öröklési rend keretei közé helyezi és nem alkalmazhatóak rá a földjogi szabályozás korlátozó rendelkezései. A végrendeleti öröklés tekintetében azonban mindkettő szabályozás hatályban tartja a korlátozó intézkedések alkalmazását. A lényegi különbség abban ragadható meg, hogy a földforgalmi törvény (2013) a földművesnek nem tekinthető végrendeleti örökös tekintetében 1 ha birtokmaximumot vezet be a 300 ha helyett. Ez a korlátozás mértékét tekintve lényeges szűkítést jelent, amely a korábbi jogszabályi rendelkezés alapján tett végintézkedések tekintetében alapjaiban kérdőjelezi meg az örökhagyó akaratának reális teljesülését és ez alapjaiban megváltoztathatja az örökös végrendeleti szándékának érvényesülését. A földforgalmi törvény (2013) hatályos rendelkezései alapján, a végintézkedéssel történő öröklésnek különböző verzióit állíthatjuk fel. Nagyobb birtokokat csak földműves személy örökölhet végintézkedéssel, vagy ha nem földműves az örökös csak 1 ha-t örökölhet. A harmadik lehetőség, ha nem földműves az örökös a nagyobb birtokot csak úgy örökölheti meg, hogy az örökhagyó több személyt nevez meg végrendeleti örökösének 1 ha-t meg nem haladó területtel. (részaránytulajdon). Végül, ha a végrendeleti örökös egyben törvényes örökösnek is tekinthető, akkor a törvényes öröklés szabályai szerint a földtulajdon szerzésnek nincs a földforgalmi törvényre visszavezethető korlátja, akadály, mert a törvényes öröklésre nem vonatkoznak a földforgalmi törvény korlátozó rendelkezései. Ez utóbbi esetben a végrendelet előírásai az érvényesek, melyekhez nem kapcsolódik a földműves minőségre vonatkozó közjogi érvénytelenséget eredményező korlátozás, nem vizsgálati szempont a földműves státusz megléte, és a területi korlátok is feloldásra kerülnek a törvény erejénél fogva.¹³

Az tény, hogy a végintézkedésre vonatkozó korlátok ugyanúgy érvényesülnek más jogcímen történő tulajdonszerzések esetén (pl. adásvétel), azaz nem földműves 1 ha birtokmaximuma. Viszont kivételként jelenik meg a nem földműves jogszerzése, ha az közeli hozzátartozók között történik, mert akkor a jogszerzés földszerzési felső határa 300 ha lehet. Ebben az esetben sem érvényesül követelményként a földműveshez kötött tartalom (birtokpolitikai elvek) és közeli hozzátartozó adott esetben lehet nem magyar állampolgár is, azaz tagállami állampolgár, tehát a spekulációs földszerzés nem zárható ki, a jogi szabályozás a közeli hozzátartozói státuszt jutalmazza az 1 ha-os korlát feloldásával. Ez a szabály értelmezhető úgy is, hogy a megszerzett vagyon családon belüli tartása fontosabb állami érdek a sajátjakénti művelésnél.

(talaj, víz, élőhelyi közösségek) és a kultúrtáj védelmének szempontjai, (i) a mező- és erdőgazdasági föld forgalma és a mező- és erdőgazdasági föld, mint a jelzálogjogon alapuló hitelezés biztosítéka, a kialakuló új üzemi szervezetek működését hatékonyan elősegíthesse, (j) élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre, (k) a birtokelaprózódások hátrányos következményei a mezőgazdaság tulajdoni szerkezetét ne terheljék, a földműves zavartalan mezőgazdasági termelést folytathasson, a következő törvényt alkotja.

¹³ Lásd a 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról. (a továbbiakban: Fétv.) 8. §.

Ha és amennyiben elfogadjuk, hogy a végintézkedésen alapuló földtulajdonszerzés korlátozásának alapvető indoka a birtokpolitikai elvekre (spekuláció kizárására stb.) visszavehető közérdekben rejlő szándék és más esetekben pusztán a közeli hozzátartozó státusz teremti meg a kiterjesztett jogszerzés alapját, a végrendeleti öröklés esetén is akceptálható – az örökgyógyó akaratának érvényre juttatására alapított – a halál esetére szóló vagyoni rendelkezés szabályainak újragondolása. Ha és amennyiben az alapvető jog korlátozásának indokoltságát és szükségességét a birtokpolitikai elvekre visszavehető indokok alapját ragadjuk meg, és ennek megfelelően a középpontba azt a szempontot helyezzük, hogy a föld művelésére alkalmas személy tulajdonát erősítsük akkor a törvényes öröklés és a végrendeleti öröklés eltérő szabályozására irányuló rendelkezések nem fogadhatók el. Hiszen a törvényes öröklés esetén nem feltétel a földműves státusz megléte, a művelési bizonyosság kérdése. Ezzel szemben a végintézkedés esetén (1 hektárt meghaladó jogszerzés esetén) a szerzési feltételek hiánya a tulajdonjog öröklés jogcímén történő megszerzését kizárja. Ezért a szabályozás indokaként csak az fogadható el, hogy a spekulatív célú földszerzések kizárását hivatott szolgálni és ezt nemcsak élők közötti, hanem halál esetére szóló jognyilatkozatokra is egyformán alkalmazásra kerül.

A termőföld törvény (1994) hatálya alatt a végintézkedésen alapuló alkotmányossági kérdések nem merültek fel. Ez két oldalról indokolható, egyrészt azért mert a területi korlát nem okozott érdeksérelmet a belföldi természetes személyek végintézkedéssel történő jogszerzését illetően, másrészt a külföldi személyek tekintetében vélhetően ilyen jognyilatkozat megtételére nem került sor. Az Alkotmánybíróság a tulajdon tárgyának sajátosságai alapján tartotta alkotmányosnak a termőföldről szóló, az Országgyűlés által 1994. április 6-án elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a földtulajdon sajátos tulajdon – véges jószág, korlátozott mértékben áll rendelkezésre, nem szaporítható, mással nem helyettesíthető stb. aminek következtében a más tulajdoni tárgytól eltérő kezelése indokolt. A birtokmaximum előírása nem alkotmányellenes, nem alkotmányellenes továbbá a törvénynek az a rendelkezése, amely a külföldi jogi személyeket csekély kivételtől eltekintve kizárja a termőföld és a védett természeti terület tulajdonjogának megszerzéséből.¹⁴

1.3. A tulajdonhoz való jog

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot alapjogként kezeli és ennek megfelelően érvényesíti az alapjogi jellegét. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel megállapította, hogy nem tekinti alkotmányos alapjognak a tulajdon megszerzésének jogát.¹⁵ A megszerzett tulajdont részesíti alapjogi védelemben és ennek a tulajdonjog védelmének a garanciáit határozzák meg.¹⁶ A korlátozás tekintetében az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság mércéjét használja kiindulópontnak a törvényben szabályozottak szerint, a közérdekre tekintettel. A tulajdonszerzés

¹⁴ 35/1994. (VI.24.) AB határozat, ABH 1994, 197.

¹⁵ 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417.

¹⁶ 575/B/1992. AB határozat.

képessége nem minősül alapjognak, s így nem terjed ki rá a tulajdonjogra vonatkozó alapjogi védelem. Eme alapjognak nem minősülő jog korlátozása pedig csak akkor alkotmányellenes, ha a korlátozás tárgyilagossága mérlegelés szerint nincsen ésszerű indoka. Az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse.

A tulajdon fogalma tekintetében különbség figyelhető meg a polgári jogi és az alkotmánybírói felfogás között. Míg előbbi tekintetében a tulajdon jog tartalmi elemei a birtoklás, használat, rendelkezés, az utóbbi nézőpontból nem tekinthetők a tulajdonvédelem alapjogi szempontjából olyanoknak, amelyek korlátozását az Alaptörvény tiltja. Az alkotmányos tulajdonvédelem nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével.¹⁷ A Ptk. tulajdonvédelmi szabályai nem mindenre tekintet nélkül illetik meg a tulajdonost, illetőleg a tulajdon jog korlátozása ugyanolyan feltételek mellett alkotmányos, mint bármely más alapjog korlátozása.¹⁸ A tulajdon jog korlátozása csak akkor alkotmányellenes, ha elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A tulajdon korlátozásával szembeni védelem tehát feltételes és relatív. A tulajdon jog valamely elemének a korlátozása csak akkor jár a tulajdon jog – mint alkotmányos alapelv – korlátozásával, ha nem elkerülhetetlen, továbbá, ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az államnak tehát van mérlegelési joga a tulajdon jogba való beavatkozás tekintetében.

Hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság az elővásárlási jog intézményét illetően is. Az elővásárlási jognak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben kétségtelenül a tulajdon jogból fakadó rendelkezési jog korlátját jelenti. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a tulajdon jog nem korlátozhatatlan jogosultság (pl. tulajdon joggal való rendelkezés tilalma). Az alapjogként védett tulajdon tartamát a közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell

¹⁷ A tulajdonszerzés jogának alkotmányjogi értelmezésére lásd: Balogh Elemér: A magyar termőföldtulajdon az Alkotmánybíróság judikatúrájában, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, 2016, Pólay Elemér Alapítvány, 29-54.; Fodor László: A multifunkcionális és fenntartható mezőgazdaság európai modellje, *Pro Futuro*, 2012/2, 128-137.; Szilágyi János Ede: Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának értékelése a mezőgazdasági üzemek tulajdoni kérdéseinek változásában, in: Trócsányi László (szerk.): *Dikaioság logosz*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2012, 263-268.; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében? *Miskolci Jogis Szemle*, 2016/1, 30-50.; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közlemény*, 2015/3, 148-157.; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon. *JAEL*, 2016/20, 16-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kéjjátéka*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016.

¹⁸ 424/B/1997. AB határozat.

érteni.¹⁹ Az alkotmányos védelem mindig konkrét, függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.²⁰

A rendelkezési jog korlátozását jelenti a földjogi szabályozás (2013) végintézkedést illetően az örökös jogszerzését érintő előírásai. A végintézkedésre (amely gyűjtő fogalom) vonatkozó szabályozás megítélése a tulajdonhoz való jog oldaláról bizonytalan, kétséges. Ennek értékelését különböző aspektusokból végezhetjük el. Egyrészt a végrendelező (örökhagyó) oldaláról, másrészt az örökös oldaláról. Az örökös „várománya” a tulajdonjog megszerzésére nem tekinthető tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint olyan állapotnak, amely a tulajdonjog alapjogi védelmét jelentené. Ezért a végrendeleti öröklésnél a végrendelezési jog korlátozásaként ragadható meg a kérdés. A törvényes öröklés esetén ilyen jellegű korlátozással nem állunk szemben, arra nem vonatkozik a földforgalmi törvény (2013) speciális korlátozó rendelkezése, mint ahogy ennek szabályozása a termőföld törvény (1994) hatálya alatt is azonos volt. A törvényes öröklés jogcím szerinti kivételként került szabályozásra, arra nem terjed ki a földforgalmi szabályozás hatálya. A mezőgazdasági földekre, mint minden más tulajdoni tárgyakra az általános öröklési szabályok vonatkoznak. A végintézkedéshez kapcsolódó kérdések elemzése tehát alapvetően az örökléshez való jog, mint alapjog oldaláról közelíthető meg.

1.4. Az örökléshez való jog

A tulajdonhoz való jog alkotmányossági értékelésénél kialakított AB álláspont irányadó és mértékadó az örökléshez való jog esetében is, azzal, hogy az örökléshez való jogot önálló alapjogként ismeri el az AB, tartalmi kereteit meghatározva azonban vannak átfedések a két jogintézmény egyes elemei között (pl. rendelkezési jog). Az örökléshez való jog az örökléshez való jog terjedelme magába foglalja az aktív (örökhagyó végrendelezési jogához kapcsolódó) örökléshez való jogot, a passzív (az örökös hagyaték megszerzéséhez kapcsolódó) örökléshez való jogot és az öröklés jogintézményét. Az Alkotmánybíróság az öröklési jog, mint alapjog tartalma és terjedelme tekintetében, annak korlátozására tekintettel eddig átfogó általános érvényű megállapításokat nem tett, ezért a jelenlegi döntés meghatározó érvényűnek tekinthető. Az öröklés megváltozott szerepére az Alaptörvény szerkesztése adhat magyarázatot. Az Alaptörvény „XIII. cikk (1) az alábbiak szerint fogalmaz: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*” Ebben az értelmezésben az örökléshez való jog is alapjognak tekinthető, és így kell védelmezni azt.

Az Alkotmánybíróság a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvényellenesség fennállást állapította meg, amely jelen esetben a jogi szabályozás hiányosságát jelenti, és amely a szabályozás kiegészítését rögzíti. A szabályozás hiánya az örökléshez való jog sérelmét idézte elő. (AB hat. 38-39.) Az Alkotmánybíróság határozata arra az álláspontra helyezkedett, mely szerint az alkotmányosság követelményének az felelne meg, ha az állam, vagyoni megváltást teljesítene a hagyatékot (mezőgazdasági földvagyon) meg nem szerző végrendeleti örökösnek.

¹⁹ Pl. az Alkotmányban rögzített 18. §-a hivatkozással. Lásd bővebben: Fodor 2006.

²⁰ 64/1993. (XII.22.) AB határozat ABH 1993.380.

Az érdekegyensúlyi helyzet megoldására javasolt vagyoni kompenzáció (megváltás) kétséges és visszaélésekre okot adó további problémákat generál.

A megváltás szó használata a földjogi szabályozás történetére visszatekintve, nem tekinthető pozitív tartalmat közvetítő elnevezésnek. A történeti előzmények alapján megállapítható, hogy a vagyoni elemek, a birtokrendszer teljes átstrukturáláshoz kapcsolódott, annak egyik eszközeként jelent meg. A megváltás, mint jogcím került szabályozásra az 1945-ös magyar földreform,²¹ illetőleg az 1967-es termelőszövetkezeti földtulajdont kiterjesztő jogszabályokban.²² A megváltási ár, pedig a jogi

²¹ A földreform célja a legitim tulajdoni és használati viszonyok módosítása illetőleg teljes megváltoztatása. Az 1945-ös magyar földreform a legitim földviszonyokat teljesen átalakította. Jogszabályi alapját az ideiglenes nemzeti kormány *600/1945. M.E. számú rendelete* teremtette meg, amely a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatásáról rendelkezett. Ezt a rendeletet az *1945. évi VI. tc.* emelte jogerőre.

A földreformnak három *célja* volt: a nagybirtokrendszer megszüntetése, a paraszti magántulajdon kiszélesítése, és a kisbirtokosok struktúrájának kialakítása. A földreform *jogi megoldásaként* első lépésben egy *állami földalapot* hoztak létre. A földalaprak három forrása volt: az elkobzott földek, a megváltott földek, az állam által erre a célra elkülönített állami földek. A földalaprakból osztották ki a földeket (birtokkegységeket) a *jogosult körnek* (igényjogosultak). A földtulajdon megszerzésének jogcíme a *juttatás* volt. A tulajdonjogtól megfosztottak és a tulajdonjogot szerzők nem álltak egymással jogviszonyban (a jogszerezés eredeti szerzés móddal történt), mert közbeékelődött az állam szerepvállalása.

A *megváltás* két formáját ismerte és alkalmazta a jogszabály, a teljes megváltást és a részleges megváltást. Megváltás során a tulajdonost illető valamennyi mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlan egybe kellett számítani. *Teljes megváltás* alá tartoztak (a) az 1000 kat. holdat meghaladó mezőgazdasági földbirtokok, (b) valamint a kereskedelmi törvény alapján működő társas vállalatok, vállalati nyugdíjpénztárak és biztosító intézetek földbirtokai (ez utóbbi 'b' ingatlan kör terjedelmükre való tekintet nélkül). *Részleges megváltás* alá tartoztak: (a) 100 és 1000 kat. hold közötti mezőgazdasági birtokok esetén a 100 kat. holdat meghaladó rész tekintetében, (b) Székesfehérváros határától számított 30 kilométeres körzetben az 50 kat. holdon felüli birtokok, (c) szőlőbirtokoknak és gyümölcsöskerteknek a 20 kat. holdat meghaladó része, (d) erdőterület esetén a 10 kat. holdat meghaladó része (10-100 kat hold erdő községi, 100 kat holdon felüli erdő állami tulajdonba kerültek).

Azoknak a személyeknek, akiknek a tulajdonát megváltották, kártalanítást járt. A földhözjuttatott igényjogosultaknak pedig megváltási árat kellett fizetni. A tulajdonosok kártalanítása az állam feladata volt. A földhözjuttatottak által fizetett megváltási összegből az állam földbirtokrendező alapot (pénzügyi alap) hozott létre, amelyből a teherbíró képességére tekintettel kártalanította a megváltást szenvedőket. A föld ára a kataszteri tiszta jövedelem hússzoros összegében került megállapításra. Az ingó gazdasági felszerelés és épületek értékét becsléssel állapították meg, az 1938. évi árak figyelembe vételével, azzal, hogy az épületek és egyéb ingatlan felszerelések megváltási ára nem haladhatja meg a földingatlan megváltási árának 30%-át.

²² Az 1967. évi IV. törvény a földtulajdon és földhasználat továbbfejlesztéséről, amelynek célja az volt, hogy annak a tulajdonába kerüljön a föld, aki használja. Meghatározta azokat a jogcímeiket, amelyek alapján a szövetkezet földtulajdont szerezhethet, részben a tulajdonosra bízva a döntést, részben a törvény erejénél fogva: (a) Haszonbérlet földterület megvétele, 5 évi részletfizetés mellett, amely 5 évi földjáraadéknak felelt meg. (b) Tagsági viszony megszűnésekor, a kívülálló földjeinek megváltása. A volt tag örököse nyilatkozhatott arról, hogy belép-e a szövetkezetbe és akkor a földtulajdona megmarad a közös használat mellett, vagy nem kíván

ellentételezéseként, kártalanításként volt értelmezhető, az állami tulajdonba rendelt vagyon tulajdonosai számára.

Az AB határozatban felvetett vagyoni kompenzáció spekulációs lehetőséget teremthet a pénzügyi ellentételezés megszerzése tekintetében. Fennállhat annak veszélye, hogy a végrendelező annak tudatában teszi meg végakarátát, hogy tudja az örökös nem lesz jogosult a végrendeleti földtulajdon megszerzésére, mert a szerzőképesség feltételeinek nem felel meg, viszont a föld értékének ellentételezésére igényt tarthat. Ennek a konstrukciónak a bevezetése esetén nagyon sok kérdésre választ kell adnia a jogi szabályozásnak, mint pl. az ellenérték meghatározásának metodikája, abban az esetben is az állam fizeti vagy más személy, ha nem az állam lesz a törvényes örökös, azaz ki lesz a fizetésre kötelezett, ha szükségképpen örökösként nem az állam örököl.

Célszerűnek mutatkozik az a megoldás, mely szerint külön kellene kezelni a különböző időhatállyal készült végintézkedéseket. A pénzügyi kompenzáció lehetőségére tekintettel az időhatárt vagy a földforgalmi törvény hatályba lépése vagy a pénzügyi kompenzációt bevezető szabályozás hatályához kellene kötni. Ennek megfelelően eltérő szabályozás alá kell helyezni a végintézkedések megítélését.

Az AB határozat lényegi megállapításaként megfogalmazható az örökléshez való jog alkotmányjogi dogmatikájának megfogalmazása. Az örökléshez való jog, mint alapjog, magába foglalja a végrendelezéshez való jogot (aktív öröklési jog), az öröklési képességet (passzív öröklési jog) és az öröklés jogintézményét, mint származékos tulajdonszerzési módot és jogcímet. Ennek megfelelően az örökség megszerzéséhez való jogot alkotmányos védelemben részesíti, azaz a tulajdonszerzéshez való jogot e tekintetben elismeri. A tulajdonhoz való jog alapjogi kategóriájából az AB joggyakorlata számúzta a tulajdon megszerzéséhez való jogosultság védelmét, az örökléshez való jog tekintetében a jogszerzést az öröklés jogintézményén keresztül elismeri védendő jogosultsággént. A passzív örökléshez való jog kiterjed egyrészt a várományra, azaz a javak megszerzésének lehetőségére (az örökség megnyílásától) illetőleg az öröklés

tagsági viszonyt létesíteni és akkor, mint kívülálló földjét a szövetkezet megváltja. (c) Földfelajánlás intézménye. A tulajdonos visszerhesen átadhatta földjét a szövetkezetnek. Az ellenérték összege nem haladhatta meg a kisajátítási kártalanítási összeget. Közvetett módon az állam olyan helyzetet teremtett, hogy a földfelajánlás intézménye a gyakorlatban is alkalmazásra kerüljön. A mezőgazdasággal élethivatásszerűen nem foglalkozó örökösök, öröklési illetékét felemelték. (d) Állami területek átengedése történhetett térítés ellenében és ingyenesen is. Térítés ellenében történő átengedés feltétele az volt, hogy a termelőszövetkezet tartósan biztosítani tudja az átvett föld rendeltetésének megfelelő hasznosítást. Az átengedés nem automatikusan történt, hanem kérelemre és az állam elhatározását feltételezve. Térítés nélkül azok a területek egy része került a termelőszövetkezet tulajdonába, amelyek használatában voltak. Pl. legeltetési bizottságok területe, egyes megszűnt szövetkezetek földjei, földalapi juttatásként, vagy egyéb jogcímen ingyenesen átadott földterületek. (e) A polgári jog egyéb tulajdonszerzési jogcímei.

Az 1967. évi IV. törvény hatására a termelőszövetkezet tulajdona fokozatosan kiszélesedett. A termelőszövetkezeti tulajdon a közös használaton belül 40%-50%-ra emelkedett, míg az állami tulajdon 10%-20%-ra esett vissza, a tagi tulajdon pedig 20%-30% körül határozható meg.

jogcímén megszerzett javakra terjed ki. A „jogos várakozás” elvonása is sérti az örökléshez való jogot, attól való megfosztást jelent.

Az öröklési jogtól való megfosztás közérdekkel nem igazolható, nem támasztható alá, az arányosság jegyében az érdekegyensúlyra kell törekedni. A közérdekű korlátozás és a védett jogok érvényesülése között egyensúlyt meg kell teremteni. Az AB határozatának indoklásában anyagi ellentételezésre helyezi a hangsúlyt, azaz az érdekegyensúlyt, értékegyensúlyi helyzetként kezeli és a vagyoni kompenzációval látja kiküszöbölhetőnek. Más alternatívákat is elfogadva a hiányos szabályozás kiküszöbölésével az egyensúlyi helyzet megteremtésére hívja fel a jogalkotót.

A végrendeleti öröklés jogi szabályozottsága az AB határozat alapján szabályozatlanságot is jelent egyben. Mindez a gondolatmenet a jogtudomány oldaláról felveti annak szükségességét, hogy az öröklés jogintézményének sui generis szabályanyagát kellene megalkotni. A mezőgazdasági vagyon (föld, mezőgazdasági üzem) egyben tartása és a birtokpolitikai elveknek megfelelő működtetése minden állam elemi érdeke. Ennek megfelelően a nyugat-európai államok megalkották a speciális földöröklési normáikat, biztosítva ezáltal a mezőgazdasági vagyon elemek szakszerű működtetését, illetőleg egyben tartását és a hagyatékot nem öröklő örökösök vagyoni ellentételezésének a szabályait is.

2. A 28/2017. (X.25.) AB határozat a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása során mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességről

A másik AB határozat a környezetvédelem illetőleg a természetvédelem területét érintő kérdéssel foglalkozik, az állami tulajdonban levő mezőgazdasági területek magántulajdonba adása kapcsán. A 28/2017. (X.25.) AB határozat²³ a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása során mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a természetvédelmi szempontok érvényesítésének hiánya miatt. Ez az AB határozat tisztán a közérdek érvényesülésének hiánya miatt állapította meg a jogalkotói mulasztást és ennek pótlására 2018. június 30. napjáig biztosított határidőt.

A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet az váltja ki, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása során a természetvédelmi szempontok érvényesülését biztosító biztosítéki-garancia rendszer nem került kialakításra, szabályozásra és ez sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését²⁴ és a XXI. cikk (1) bekezdését²⁵ és ezáltal

²³ A védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI.17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról.

²⁴ 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

veszélyezteti a „visszalépés tilalmának” környezetvédelmi és természetvédelmi alkotmányos tartalmának érvényesülését.

A „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX.) 21.) Korm. határozat²⁶ és a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet alapján állami tulajdonban levő földvagyonnak a magántulajdonba adása következik. Ez az értékesítés a Natura 2000 területeket is érinti, amely értékesítés és hasznosítás során nincsenek speciális anyagi és eljárási szabályok a természetvédelmi érdekek érvényesítésére, azokra is az általános birtokpolitikai elvekben lefektetett természetvédelmi szempontok az irányadók.

2.1. Biodiverzitás és a Natura 2000 területek

Az AB határozat logikus felépítésben körvonalazza a Natura 2000 területekre vonatkozó jogi szabályozási hátteret, a területek kijelölésének jelentőségét, valamint kitér a biodiverzitás és a Natura 2000 területek összefüggéseinek elemzésére is. A Natura 2000 területek egy olyan összefüggő európai ökológiai hálózat, amely a közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, vadon élő állat- és növényfajok védelmén keresztül biztosítja a biológiai sokféleség megővését, azaz az élővilág változatosságát, amely magában foglalja az élő szervezetek genetikai (fajon belüli), valamint a fajok és életközösségek közötti sokféleségét és maguknak a természeti rendszereknek a sokféleségét. A Natura 2000 hálózatot az Európai Unió hozta létre, amelynek alapja egyrészt az 1979-es madárvédelmi irányelv²⁷ (Birds Directive), másrészt az 1992-es élőhelyvédelmi irányelv²⁸ (Habitats Directive).

Magyarország területének 21,44 százaléka minősül Natura 2000 területnek, mely arány kismértékben az Európai Unió tagállamainak átlaga (18,12 százalék) felett helyezkedik el.²⁹ A Natura 2000 terület, mint európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű terület külön jogszabályban³⁰ meghatározott különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek kijelölt terület, illetve az Európai Unió által jóváhagyott különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület.

közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

²⁵ Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

²⁶ A Korm. határozatot előbb 2016. február 26. napjával az 1062/2016. (II.25.) Korm. határozat, majd ez utóbbi Korm. határozatot a jelenleg is hatályos 1203/2016. (IV.18.) Korm. határozat váltotta fel, a Natura 2000 területek értékesítése vonatkozásában változatlan rendelkezésekkel.

²⁷ 79/409/EGK irányelv.

²⁸ 43/92/EGK irányelv.

²⁹ AB határozat III. (16) bekezdés.

³⁰ 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről.

A természetközeli élőhelyek fenntartása és a biológiai sokféleség megőrzése között szoros összefüggés van. A természetközeli élőhelyek valamint a fajok fennmaradását a Natura 2000 hálózat hivatott szolgálni és ehhez hozzájárulni a környezetvédelmi és természetvédelmi szabályozáson túlmenően. A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálják. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgálják. Ahogy az MTA Ökológiai Kutatóközpontja is megállapította az Alkotmánybíróság megkeresésére, „Magyarországon – és az Európai Unióban is – a Natura 2000 hálózat alapvető és nélkülözhetetlen eszköze a biológiai sokféleség megőrzésének.”³¹

2.2. A Natura 2000 területek tulajdoni viszonyai

Sem az irányelvek (uniós szabályozás), sem a hazai szabályozás a 275/2004 (X.8.) Korm. rendelete nem tartalmaz speciális rendelkezést a Natura 2000 területek tulajdoni viszonyaira. A „Földet a gazdáknak!” Program keretében jogszerűen lehetséges volt Natura 2000 területnek minősülő, állami tulajdonú földrészek értékesítése is, azzal, hogy erdők és természetvédelmi területek nem képezték az értékesítés tárgyát. A Natura 2000 területek olyan területek, amelyek lehetnek védett természeti területek illetőleg védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek. A „Földet a gazdáknak!” Program keretében ez utóbbi területek képezték az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát, azaz a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek.

Az állami tulajdonban levő védett illetőleg védett természeti területek elidegenítését nem zárják ki a jogszabályok, azonban szigorú feltételekhez kötik. A védett természeti területek korlátozottan forgalomképesek, az államot elővásárlási jog illeti meg. Az állami tulajdonban levő védett természeti területek elidegenítése csak a miniszter egyetértésével, csere vagy törvényben meghatározott egyéb esetben lehetséges. A Natura 2000 területek átruházásához vagy vagyonkezelésbe adásához a természetvédelemért felelős miniszter egyetértése szükséges. Mindez azt jelenti, hogy sem a védett (természeti) terület esetén a jogi szabályozás nem zárja ki a magántulajdonba kerülés lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta a továbbiakban, hogy a miniszteri egyetértési jog gyakorlása során milyen előírások érvényesülnek és megállapította, hogy „... a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésére vonatkozóan a természetvédelemért felelős miniszter egyetértési jogának gyakorlásán kívül semmilyen speciális szabály vagy többletkövetelmény nem érvényesül, így ezen területek értékesítésére lényegében a Natura 2000 jogállással nem rendelkező földterületekkel azonos módon kerülhet sor.” A szabályozás hiányossága a földterületek mennyiségi és minőségi védelmének biztosítását

³¹ AB határozat III. (22) bekezdés.

veszélyezteteti.³² Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állami tulajdonban levő védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetőségét biztosító szabályozás során nem került megalkotásra az a szabályanyag, amely biztosítaná az Alaptörvény P) cikkben nevesített értékek védelmét biztosítaná.

2.3. A Natura 2000 területek használati viszonyait érintő alkotmányellenesség kérdése

A 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet szabályozza a Natura 2000 területek használatának általános kérdéseit. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területekre irányadó használati szabályokat különböző szintű előírások biztosítják: (a) Natura 2000 fenntartási tervek, (b) természeti állapot megőrzését szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék, (c) természetvédelmi célú vagyonkezelés, (d) tulajdonosi ellenőrzés.

Az állami tulajdonban álló Natura 2000 területekre irányadó szabályozás szerint a környezetvédelmi és természetvédelmi szempontok a mennyiségi és minőségi védelem során érvényesülnek, annak garanciális feltételei adottak, az ellenőrzési folyamat biztosított. Az állami tulajdonban álló területek hasznosítása során az állammal jogviszonyba kerülő személyek esetén is ehhez igazodó módon érvényesül a szabályozás, a védelmi szint fenntartásának szabályozási feltételei fennállnak. Az állami tulajdonból azonban magántulajdonba kerülő földterületek, magántulajdonból történő továbbértékesítése és hasznosítása (pl. haszonbérlete) során azonban nincs olyan rendelkezés, amely a természeti állapot megőrzését szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék, valamint a természetvédelmi célú vagyonkezelés érvényesülését biztosítaná. A magántulajdonban levő földterületek hasznosítására vonatkozó földhasználati szabályozás egyedül a gyepterületek³³ (rét, legelő)³⁴ esetén került megalkotásra, más művelési ágak esetén ilyen speciális szabályozásról nem beszélhetünk, ezek a területek az általános földhasználati szabályozás hatálya alá tartoznak.³⁵

A szabályozás hiányosságából eredő intézményvédelem elért szintje csökkenhet, amely felveti a „visszalépés tilalmának” környezet- és természetvédelmi elv sérelmét.

³² Lásd bővebben 28/1994. (V.20.) AB határozat, valamint 16/2015. (VI.5.) AB határozat 81.

³³ 269/2007. (X.18.) Korm. rendelet.

³⁴ 109/1999. (XII.29.) FVM rendelet.

³⁵ Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazottak szerint nem ért egyet az Alkotmánybíróság határozatával, a természetvédelmi garanciák jogalkotói megteremtését elégségesnek tartja, további szabályozást nem tartja elvárhatónak a törvényalkotó részéről és a gazdálkodás követelményeinek elsődlegességét hangsúlyozza, amely különvéleményhez Dr. Balsai István alkotmánybíró is csatlakozott.