

Csilla CSÁK*
Constitutional issues of land transactions regulation**

Constitutional Court has dealt with the issues of land transactions regulation in several decisions. Within this paper I would like to discuss two Constitutional Court decisions – appeared in 2017 – which set up unconstitutionality caused by the legislator’s omission. Both decisions were on agricultural land with the difference that one of the decisions¹ focused on succession (testamentary disposition) provisions related to land transaction, so focused on the right to property and succession; while the other decision² focused on the regulation of environmental protection and natural conservation of Nature 2000 areas – became private ownership – and protection of environmental resources. These Constitutional Court decisions are progressive for judicial practice and jurisprudence as well in the aspect of further regulation and defining the regulatory framework.

1. Constitutional Court Decision No. 24/2017. (X.10.) on the regulation of testate succession of agricultural lands

The Constitutional Court considered two issues as having fundamental constitutional significant: on one hand how the act restricts the acquisition of arable land by testate succession; on the other hand how the new act – came into force in 2013, which restricts the acquisition – impacts the previous provisions of will.³

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., full professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Constitutional Court Decision No. 24/2017. (X.10.) on the unconstitutionality manifestating in omission connecting to § 34 (3) of the Act CXXII of 2013 on Transaction in Agricultural and Forestry Land and on the unconstitutionality and disaffirmation of the last sentence of § 34 (3) of the Act of 2013 on Transaction in Agricultural and Forestry Land.

² Constitutional Court Decision No. 28/2017. (X.25.) on the unconstitutionality of Natura 2000 areas’ – that is not classified as a protected natural land – sale and utilization manifesting in omission due to the lack of validation of nature conservation aspects; and Government Decision No. 262/2010. (XI.17.) on detailed rules of parcels of lands ‘utilization belonging to the National Land Basis, § 31 (3) Point 9. on the refusal of the motion’s annulment.

³ In the case the testator died on 2 October 2015 and made his will on 6 October 2012 in which he named the initiating agent of the Constitutional complain as his heir of three periphery croplands. The initiating agent was the person who cultivated these lands in the life if the testator. The testator had no relatives. The initiating agent studied agriculture in the economics

The operative part of the Constitutional Court Decision stated that on one hand the following provisions of the Act on Transactions of Land (2013) are not unconstitutional: (a) the term of farmer, (b) right to land acquisition by other than the farmer domestic natural persons or EU nationals and (c) special regulation of land acquisition by testamentary disposition. On the other hand, the Constitutional Court Decision stated that the provision of the Act on Transactions of land (2013) is unconstitutional which defined the invalidity of a will if the authorial approval was refused. Thirdly, the Constitutional Court Decision stated the omission of the legislator and the necessity of adopting the incomplete regulation when the competent authority refuses land acquisition by testamentary disposition.

1.1. Constitutional bases

In this case the right to property and succession considered to be fundamental rights according to Article XIII (1) of Fundamental Law. Limitation of the right to succession means the exclusion of testamentary disposition.⁴ The regulatory elements of this limitation are the term of farmer, land possession limit, land acquisition limit, the requirement of the approval by the competence authority and the provisions of testate succession. The possibility of limitation, as a reference bases, is derived from Article P of Fundamental Law. According to Article P (1): *“natural resources, particularly arable land, forests and water resources, as well as biological diversity, ... shall comprise the nation’s common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual.”*⁵

The Article P defines arable land among natural resources and the nation’s common heritage and in favour of sustainable development and protection and preservation of future generation’s life conditions mentions it in environmental protection and natural conservation context. These thoughts are found in the National commitment and belief of the Fundamental Law which says, that: *“We pledge to treasure and preserve our heritage: our unique language, the Hungarian culture, the languages and cultural heritage of ethnic groups living in Hungary, and the man-made and natural riches of the Carpathian*

technician and owed about 1 hectare land since 1958 and moreover acquired land through auction for the purpose of indemnification which was also cultivated by him. However, in the last three years revenue did not materialize for the agricultural activity. He is primary agricultural producer as well. Despite these, on the request of notary the Government Office refused the issue of the official certificate on the grounds that the initiating agent was not qualified as a farmer and found that the land owned by him exceeded 1 hectare. The notary found invalid the provisions of the will in the probate proceeding according to the § 34 of Act on Transactions of Land in which the testator would have transferred land for the initiating agent. Thus, the Hungarian State acquired the ownership of these lands by intestate succession. The appeal court confirmed the notary’s order. The initiating agent requested that the Constitutional Court establish the unconstitutionality of § 5 Point 7, § 10 (2), § 34 (1) and (3) and annul them. He alleged that these provisions breach Article B (1), Article I (3), Article XIII (1) and (2) and Article XV (1) of Fundamental Law.

⁴ See the 23. point of the examined decision (23).

⁵ Comp. Article 38 of Fundamental Law.

Basin. We bear responsibility for our descendants; we shall therefore strive to use our material, intellectual and natural resources prudently so as to protect the living conditions of future generations.”

All these Fundamental Law provisions provide bases for environmental interpretation and application of ban of withdrawal.⁶

According to Article P (2): *“the regulations relating to the acquisition of ownership of arable land and forests, including the limits and conditions of their use for achieving the objectives set out under Paragraph (1), and the rules concerning the organization of integrated agricultural production and on family farms and other agricultural holdings shall be laid down in an implementing act.”*

The Fundamental Law regulates the regulatory framework of implementing acts.⁷ The Act on Transactions of Land defines the regulatory conditions and limitations of land acquisition and land use in favour of purposes laid down in (1). The protection of nation’s common heritage beyond the environment protection-centered approach can be drawn from the aspect of expressing the national unity which is essentially defined in land policy principles in relation to land regulation.

1.2. Principles of land possession policy and principles specific regulatory principles

Economic policy decisions are not examined by the Constitutional Court, the Court considers them as state aims which may be reference bases of limitation of constitutional fundamental rights. The assessment of the state’s economic policy ideas may come to the fore when the reasonableness of limitation, its consistency and proportionality with public interest is evaluated. Land – as it was defined in many Constitutional Court decision – is a limited amount of available goods and resource with specific features as emphasized by the literature too. Károly Ihring stated in his work published in 1941 that the land is the most valuable treasure of our nation, “the land is a national treasure”. “8...every country’s land distribution, as usually its order is a historical formation. It is the result of centuries, more over thousands of years development... However, that is in such an organic relationship with the nation’s past and present, a greater change of that may result in the whole life of the nation, the nation’s all social and economic aspects and even to its future.”⁹

On this basis it can be concluded that land possession policy – which determines the relationship between man and land (property, use and land protection issues) – which is the part of land policy has crucial importance. According to the above mentioned things the cogent regulatory provisions of public law get into the private law framework of law of obligations and rights in rem. It also means that certain

⁶ See more: Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, 2006; Note: The term of arable land cannot define clearly, it can give answer for agricultural cultivation, agricultural economy aspects. The Act on Transactions of Land (2013) does not use the term of arable land but it is used in the Act of Land Protection (2007).

⁷ In addition to the Act on Transactions of Land (2013) the Act on the organization of integrated agricultural production and on agricultural holdings has not been adopted yet.

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

⁹ Ihring 1941, 210.

constitutional fundamental rights and other rights are limited.¹⁰ Provisions which limit fundamental rights can be accepted as the reason of limitation only in the case if the public state intervention is appropriate to estate policy. Different types of land possession policies exist such as external land possession policy (GATT-WTO), CAP and internal land possession policy, the determination of purposes and instruments set by a state.¹¹

Land possession policy principles are found within the aims of the Act on Transactions of Land (2013).¹²

The dogmatic basis of the regulation of succession is similar to the regulatory methods of the Act on Arable Land (1994) and Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land (2013). Intestate succession does not belong to the scope of either act, the general rules of succession have to be used and the limitative provisions of land transaction rules cannot be applied. In respect of testate succession both act maintain in force the application of limitative provisions. The main difference between these two acts that Act on Transactions of Land (2013) introduced the 1 hectare land possession

¹⁰ Ihrig 1941, 190.

¹¹ Parliamentary Decision No. 2/2010. (II.18.): Hungary is attempting to extend the seven years moratorium considering – inter alia – that: (a) Community's agricultural support given to Hungary will only reach the average of Member States' support from 2013; (b) the average Hungarian land prices are still significantly behind the majority of Member States' land prices which threatens with serious disturbance on the market of agricultural lands after 2011; (c) land consolidation process started after the change of regime did not complete. The Commission contributed to the maintenance of the Hungarian moratorium until 2014 in its Decision No. 2010/792/EU (2010.12.20.)

¹² With the purpose of (a) the renewal of villages with a view to maintaining population levels, to cut the flow of migration to larger cities, hence to improve the age structure of the local population, (b) having a more appreciable impact by enhancing the income potential of villages through progress and improvements achieved in the conditions of farming and agricultural services, (c) channelling revenues generated in the agricultural sector towards rural development, thus allowing such revenues to facilitate, where possible, employment growth locally, (d) enhancing further the agricultural community through the organization of development production groups within rural family partnerships and through the growth of local businesses, (e) facilitating the development of medium-size farms in the agricultural sector, and ensuring the stability and further development of small farms, (f) expanding farming operations building on own work and direct production and service activities, (g) allowing self-employment to prevail among farmers so as to provide a true alternative by - among others - the potential expansion of local food trade and by improving the conditions for own farm work and other related secondary activities, such as agrotourism and the like, (h) offering a better potential for farming by way of sustainable land use, focusing on the protection of the natural environment of production (soil, water, natural habitats) and the cultivated landscape, (i) effectively promoting the operations of newly developed farming bodies through transactions in agricultural and forestry land, and through the use of agricultural and forestry land as collateral for mortgage loans, (j) the creation of estates sufficient in size for viable and economically feasible agricultural production, (k) eliminating the detrimental consequences of a fragmented estate structure in terms of ownership, hence to permit farmers to ply their trade without unwarranted obstructions, Parliament has adopted the following Act.

limit instead of a maximum of 300 hectares in the case of other than the farmer legatee's succession. This limitation considering the level of it means a significant limitation which fundamentally questions the realisation of the testator's will considering the former act's provisions and this restriction fundamentally change the realisation of the heir's will. On the basis of the provisions of Act on Transactions of Land (2013) different versions of testamentary disposition can be set up. Only farmers can inherit a larger land by testate succession but other than farmers can inherit only 1 hectare. The third option is that other than farmer may inherit a larger land if the testator names more heirs in his will with a maximum of 1 hectare land (shared ownership). Finally, if the legatee may consider being heir, then according to the rules of intestate succession there is no limitation or obstacle of land acquisition deriving from the Act on Transactions of Land, since the limitative provisions of the Act does not apply to intestate succession. In the latter case the rules of testate succession are valid and applicable to which the limitation of farmers resulting public invalidity do not apply, the existence of farmer status do not have to be examined and territorial limits are also released by virtue of the act.¹³

It is fact that limitations of testamentary disposition – 1 hectare land possession of other than farmer – are also applied to other kind of land acquisition, e.g. sales contract. However, if land acquisition is between close relatives, the acquisition of other than farmer is an exception because the limit of land acquisition shall be 300 hectares. In this case the requirements applying to the farmer are not applied (principles of land possession policy) and close relative may be non Hungarian citizen, so EU national as well. It means that speculative land acquisition cannot be excluded and the act favours the acquisition of close relatives by realising the 1 hectare limit. This regulation can also be interpreted that keeping the acquired property within the family is a more important state interest than self cultivation.

If it is accepted that the main reason of land acquisition limitation based on testamentary disposition is public interest – which is originated in the principles of land possession policy (speculate, etc.) – and in other cases the close relative status provides the basis for extended acquisition then the rethink of the testamentary gift – based on the enforcement of the testator's will – can be accepted in the case of testate succession. If the justification and necessity of fundamental right limitation is based on the principles of land possession policy and therefore the focus is on to strengthen the property of a person who is capable for cultivating arable land then the different provisions of testate succession and intestate succession cannot be accepted. Farmer status and cultivation obligation are not conditions of intestate succession. However, in the case of testamentary disposition (when acquisition exceeds 1 hectare) the lack of acquisition conditions excludes the acquisition of property by succession. Therefore, the only justification for regulation of testamentary disposition is that it is intended to serve the exclusion of speculative land acquisition which is applied equally to any legal statements *inter vivos* or *causa mortis*.

¹³ See § 8 of the Act CCXXII of 2013 on certain provisions and transitional rules in connection with the Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land.

Constitutional issues based on testamentary disposition did not occur in Arable Land Act (1994). It based on two reasons: the first reason is that territorial limit did not cause remedies for land acquisition of domestic natural persons based on testamentary disposition; the other reason is that testamentary disposition presumably did not occur between foreign people. The Constitutional Court considered the Act on Arable Land constitutional on the basis of the property's features, which act was adopted by the Parliament on 6 April 1994 but not yet promulgated. In this Constitutional Court Decision the Constitutional Court assumed that land ownership is a special property – it is a limited good, limited amount is available, cannot be propagated, not replaceable, etc., due to these features different treatment is justified comparing to other property goods. The requirement of land possession limit is not unconstitutional; furthermore the provision of the act that foreign legal entities are excluded - with some exception- from the acquisition of arable land and protected natural land is also not unconstitutional.¹⁴

1.3. Right to property

Constitutional Court treats the right to property as a fundamental right and according to it enforces it as a fundamental right. Constitutional Court stated in number of decisions as a principle that the acquisition of property is not regarded as a constitutional fundamental right.¹⁵ Fundamental right protection is granted for (acquired) property and the guarantees of it are determined in the Constitutional Court decision.¹⁶ In relation of limitation the Constitutional Court applies the principles of necessity and proportionality in accordance with the provisions of the act and in regard to public interest. The ability of acquisition is not considered as a fundamental right, therefore it is not protected as a fundamental right. The limitation of this non-fundamental right is unconstitutional only if there is no reasonable justification of it on the basis of objective examine. The state has no obligation to help somebody acquiring or using his property.

With respect to the term of ownership there are differences between civil law and constitutional court's perception. According to the civil law perception the elements of ownership are possession, right of use, the right to dispose over property; while from the viewpoint of constitutional court the protection of fundamental right to property is not restricted by Fundamental Law. Constitutional property protection does not necessarily follow the civil law terms and cannot be identified with the protection of abstract civil law ownership.¹⁷ The owner is entitled to the property protection of the

¹⁴ Constitutional Court Decision No. 35/1994. (VI.24.), ABH 1994, 197.

¹⁵ Constitutional Court Decision No. 743/B/1993, ABH 1996, 417.

¹⁶ Constitutional Court Decision No. 575/B/1992.

¹⁷ Read more about Constitutional interpretation of the acquisition of ownership: Balogh Elemér: A magyar termőföldtulajdon az Alkotmánybíróság judikatúrájában, in: Bobvos Pál (edit.): *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 (edit.): *Dikaios logosz*, Szeged,

Civil Code regardless not to everything and the limitation of ownership is constitutional under the same conditions as the limitation of any other fundamental rights.¹⁸ The limitation of property is unconstitutional only if it is unavoidable, so it happens without compelling reason and the restriction is disproportionate to the aim of the restriction. Therefore, the protection against the limitation of ownership is conditional and relative. The limitation of a property element means the limitation of the right of property –as constitutional fundamental right- only if it is unavoidable and the level of limitation is disproportionate compared to the aim of the restriction. So the state has discretion concerning the intervention into the right of property.

The Constitutional Court had a similar position regarding the right of pre-emption. The right of pre-emption based on law means the limitation of the right to dispose over property -deriving from the right of property- without doubt. The Constitutional Court pointed out in several decisions that the right to property can be limited (e.g. the prohibition of the disposition over property). The content of property protected as fundamental right shall be interpreted together with public and private law limits.¹⁹ Constitutional protection is always concrete, depends on the subject, the object and the function of the property and on the method of limitation.²⁰

The provisions of the Act on Transactions of Land (2013) limits the right to dispose over property in the case of the heir's acquisition by testamentary disposition. The regulation of testamentary disposition (which is an umbrella term) is uncertain and doubtful concerning the right of property. Its evaluation can be performed from different aspects. On one hand from the testator's side, on the other hand from the heir's side. The heir's "expectation" for acquiring ownership cannot be considered as the viewpoint of the Constitutional Court which would mean the protection of the fundamental right of property. Therefore, it can be interpreted as the limitation of testate succession in the case of testamentary disposition. According to intestate succession such limitation does not occur, the specific limitative provisions of the Act on Transactions of Land (2013) are not applied for intestate succession as its regulation was the same under the scope of Arable Land Act (1994). Intestate succession was regulated as an exceptional legal title which is not covered by the scope of the Act on Transactions of Land. General succession rules are applied for agricultural land as for any other property object. The analysis of issues concerning to testamentary disposition is approachable from the aspect of right to succession as a fundamental right.

Pólay Elemér Alapítvány, 2012, 263-268; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi 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 Közöny*, 2015/3, 148-157; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyar-országon, *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 kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, 2016, Miskolci Egyetem.

¹⁸ Constitutional Court Decision No. 424/B/1997.

¹⁹ E.g. with reference to § 18 of the Constitution. See more: Fodor 2006.

²⁰ Constitutional Court Decision No. 64/1993. (XII.22.), ABH 1993.380.

1.4. Right to succession

The Constitutional Court's position concerning to the constitutional assessment of the right to property is also relevant for the right to succession with the difference that the right to succession is recognized as a fundamental right by the Constitutional Court. However, considering the content of the two legal institutions (right to property, right to succession) there are overlaps between the elements of them (e.g. the right to dispose over property). The right to succession includes the right to active succession (concerning to the testator's right to testamentary disposition), the right to passive succession (the heir's right to acquire the estate) and the legal institution of succession. The Constitutional Court did not make comprehensive, general decisions so far on the content and scope of the right to succession – as fundamental right – with respect to the restriction of it, so the current decision is considered to be decisive. The Fundamental Law may give explanation to the changed role of succession. The Article XIII (1) of Fundamental Law says: “*Everyone shall have the right to property and to succession. The ownership of property shall entail social responsibility.*” In this interpretation the right to succession shall be regarded as fundamental right and thus shall be protected as a fundamental right.

The Constitutional Court established unconstitutionality caused by the legislator's omission which means the lack of regulation and which decision sets down the supplementation of regulation. The lack of regulation caused the breach of the right to succession (Constitutional Court decision 38-39.). The Constitutional Court Decision stated that the requirements of proportionality would be met if the state would give allowance in lieu for the heir who did not inherit (agricultural land property).

However, the financial compensation proposed to solve the balance of interests is doubtful and generates further problems giving rise to abuses.

The use of the term of allowance in lieu looks back at the history of land legislation which cannot be considered to have a positive content. Based on historical background it can be stated that property elements were connected to the complete restructuring of estate policy and appeared as an instrument of it. Allowance in lieu as legal title was regulated by the Hungarian land reform of 1945²¹ and then by the laws of

²¹ The purpose of land reform is to modify or completely change the legitimate ownership and use provisions. The Hungarian land reform of 1945 completely transformed the legitimate land provisions. The Provisional National Government *Decision No. 600/1945. M.E.* created the legal basis of the reform which regulated the abolition of large farm system and land acquisition of farmers. The *Act VI of 1945* gave legal force to the Decision.

The land reform has three *aims*: the abolition of large farm system, the extension of peasant private ownership and the establishment of smallholding structure. Firstly, as the *legal solution* of land reform a *state land bases* was established. This land bases had three sources: confiscated lands, acquired lands and state-owned lands allocated for this purpose by the state. Lands (estate units) were divided from the land bases for the *entitled people* (claimant). *Allowance* was the legal title of land ownership acquisition. There were not legal relationship between people deprived from ownership and people acquired ownership (acquisition by original acquisition method) because the involvement of the state.

1967 extending cooperative land property.²² The price of it could be interpreted as compensation for the owners of state property.

Financial compensation raised in the Constitutional Court decision may create a speculative opportunity to obtain financial compensation. There may be a risk that the testator takes his will in the knowledge that his heir will not be entitled to acquire the land ownership of the will because he does not meet the conditions of acquisition but may claim compensation for the value of the land. The introduction of this construction legislation shall answer many questions, such as the methodology for

The legislation regulated and used two forms of *acquisition*, total and partial acquisition. In the case of acquisition all agricultural property belonging to the owner shall be considered together. (a) Agricultural land exceeds 1000 cadastral Hungarian acres, (b) and the land ownership of partnerships, corporate pension funds and insurance institutions operating under Commercial Law is subject to *total acquisition* (latter „b” is without taking account of the scope of real estate). *Partial acquisition* is: (a) parcel of land exceeding 100 cadastral Hungarian acres in the case of agricultural land between 100 and 1000 cadastral Hungarian acres, (b) estates exceeding 50 cadastral Hungarian acres located 30 kms from the border of the capital, (c) part of vineyards and orchards exceeding 20 cadastral Hungarian acres, (d) part of the forest exceeding 10 cadastral Hungarian acres (forests between 10-100 cadastral Hungarian acres became community ownership, forests exceeding 100 cadastral Hungarian acres became state ownership).

Those people whose property was sold, compensation had to be paid. Claimants acquiring land had to pay compensation price. The owners' compensation was a state responsibility. The state established a land re-parcelling fund (financial fund) from compensation prices paid by claimants from which people were compensated whose lands were sold considering capacity. The price of the land was established in 20-fold sum of cadastral income. The value of movable property and buildings was estimated considering the prices of 1938 with the fact that compensation price of buildings and other real estate equipments could not exceed the 30% of the land's compensation price.

²² Act IV of 1967 on further development of land ownership and land use which purpose was to those people acquire a land who used that. The Act defined the legal titles under which cooperative could acquire land ownership, partly letting the owner to decide and partly by the virtue of the Act: (a) Purchase of leased lands with a 5 year instalment which corresponds to 5 years of land rent. (b) Termination of membership, acquisition of lands of outsiders. The heir of the former member might declare that he joins to the cooperative and can remain his land ownership with common use or he did not want to become member and then the cooperative acquired his land. (c) Pledge of land. The owner could purchase his land to the cooperative. The price could not exceed the amount of expropriation compensation. Indirectly, the state created a situation to apply the pledge of land in practice. Inheritance tax of heirs was raised up who did not pursue in agricultural activities as a job. (d) The transfer of state-owned lands could be done for a fee or free of charge. The condition of transfer for a fee was to allow the cooperative to permanently ensure the utilization appropriate to the purpose of land. Transfer did not happen automatically but on request and assuming the state's decision. Free of charge those parts of the land were acquired by cooperative which they used. E.g. the land of grazing committees, land ownership of cooperative, transferred lands as land bases allowance or land transferred free of charge by other titles. (e) Other ownership acquisition titles of Civil law.

On the effect of Act IV of 1967 the cooperative's property gradually increased. Cooperative property increased to 40-50% in common use, while state ownership reduced to 10-20% and membership ownership was about 20-30%.

determining the consideration which is paid by the state or anybody else even if not the state will be the legal heir. Thus, who will be required to pay if not the state inherits.

A solution, which proposes to treat separately testamentary dispositions taken at different times, seems to be appropriate. Time limit considering the possibility of financial compensation should be connected to the entry into force of Land Transaction Act or to the scope of regulation on financial compensation. According to it the assessment of testamentary disposition shall be regulated in a different way.

As the substantive statement of the Constitutional Court Decision it is possible to formulate the constitutional dogmas of the right to succession. The right to succession as a fundamental right includes the right to testamentary disposition (active right to succession), the ability of succession (passive right to succession) and the legal institution of succession as a derivative way of acquisition and legal title. According to it the right to succession is constitutionally protected so the right to the acquisition of ownership is recognised in this respect. The right to acquisition of ownership is not protected as a fundamental right within the right to property by the case law of the Constitutional Court. Considering the right to succession acquisition is a protected right through the legal institution of succession. The passive right to succession includes a future entitlement, that is the possibility of acquiring goods and goods acquired by succession. The deprivation of legitimate expectations also infringes the right to succession, it deprives of it.

Deprivation of right of succession cannot be justified, cannot be confirmed by public interest, it is necessary to endeavour to the balance of interests in favour of proportionality. There shall be balance between public interest restriction and the enforcement of protected rights. The Constitutional Court places emphasis -the balance of interests- on financial compensation in the justification of its decision and treats this situation as balance if values which can be eliminated by financial compensation.

The decision draws the attention of the legislator to create balance accepting other alternatives as well and by eliminating the lack of legislation.

Legal regulation of testate succession also means non-regulation under the decision of the Constitutional Court. This reasoning on the side of jurisprudence raises the necessity for sui generis rules of succession. The preservation of agricultural property (land, agricultural holding) and its operation appropriate to estate policy principles are essential interests of every state. According to these facts West-European countries adopted their special rules of land succession thus ensuring the proper operation and maintenance of agricultural property and the rules of compensation of non-inherit heirs.

2. Constitutional Court Decision No. 28/2017. (X.25.) on the unconstitutionality of Natura 2000 areas' – that is not classified as a protected natural land – sale and utilization manifesting in omission

The other Constitutional Court Decision deals with environmental protection and nature conservation issues in connection with acquire the state-owned agricultural land's ownership. The Constitutional Court Decision No. 28/2017. (X.25.)²³ set out unconstitutionality of Natura 2000 areas' – that is not classified as a protected natural land – sale and utilization manifesting in omission due to the lack of validation of nature conservation aspects. The Decision set out the legislator's omission clearly because the lack of validation of public interest and provided deadline for remedy until 30 June 2018.

Unconstitutionality manifesting in omission is generated by the fact that the security-guarantee system, providing the effectiveness for nature conservation aspects of Natura 2000 areas' –that is not classified as a protected natural land- sale and utilization, was not created, regulated. It breaches the provision of Article P (1)²⁴ and Article XXI. (1)²⁵ of Fundamental Law and thereby endangers the environmental protection and nature conservation constitutional content of the principle of ban of withdrawal.

The Program of “Land for Farmers!” ensures the acquisition of state-owned land for private persons by Government Decision No. 1666/2015. (IX.21.)²⁶ on measures to sell state-owned land for farmers and Government Decree No. 262/2010. (XI. 17.) on detailed rules of utilizing parcel of lands belonging to the National Land base. Natura 2000 areas are also concerned with the sales but there are no special substantive and procedural rules of nature conservation interests which would be used in the case of sales and utilizations, nature conservation aspects laid down in the general estate policy principles shall be used for them as well.

²³ Unconstitutionality of Natura 2000 areas' – that is not classified as a protected natural land – sale and utilization manifesting in omission due to the lack of validation of nature conservation aspects; and Government Decision No. 262/2010. (XI.17.) on detailed rules of parcels of lands 'utilization belonging to the National Land Basis, § 31 (3) Point 9 on the refusal of the motion's annulment.

²⁴ „Natural resources, particularly arable land, forests and water resources, as well as biological diversity, in particular native plant and animal species and cultural values shall comprise the nation's common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual.”

²⁵ Hungary shall recognize and implement the right of all to a healthy environment.

²⁶ This Government Decision was replaced on 26 February 2016 by the Government Decision No. 1062/2016. (II.25.) then this latter Government Decision was replaced by the current Government Decision No. 1203/2016. (IV.18.) which remained unchanged the provisions of Natura 2000 areas' sale.

2.1. Biodiversity and Natura 2000 areas

The Decision defines the legal background of Nature 2000 areas, the significance of designation of areas and analyses the relationship of biodiversity and Nature 2000 areas. Natura 2000 is a European ecological network of protected nature areas where certain species of animal and their natural habitats are protected in order to preserve biodiversity that is the diversity of wildlife which includes the genetic diversity of living organism, the diversity between species and their symbiosis and the diversity of natural systems. Natura 2000 network was established by the European Union which basis on one hand is the Birds Directive of 1979²⁷, on the other hand is the Habitats Directive of 1992.²⁸

21.44% of the territory of Hungary is classified as Natura 2000 area which is slightly below the average (18.12%) of the European Union Member States.²⁹ Natura 2000 areas as European Union significance nature conservation areas are regulated by a special legislation³⁰ of Special Protection Areas for birds, Special Areas of Conservation and Priority Areas of Conservation and furthermore, special areas of conservation and propriety areas of conservation approved by the European Union.

There is a close relationship between the maintenance of nature close habitats and the conversation of biodiversity. Natura 2000 network is intended to serve the maintenance of nature close habitats and species and it contributes to environment protection and nature conservation in addition to regulation. All environment protection rules serve together the maintenance of Hungarian biodiversity in the area of nature conversation, in Natura 2000 areas and in non protected areas. The special nature conservation significance of Nature 2000 areas is that creates the transition between natural ecosystems of agricultural activities, the so called ecological corridors which serve the essential basis for the maintenance of these ecological systems. The Ecological Research Centre of the Hungarian Academy of Sciences set out of the request of the Constitutional Court that in Hungary – and in the European Union- Natura 2000 network is the fundamental and indispensable instrument of preserving biodiversity.³¹

2.2. Ownership relation of Natura 2000 areas

Neither Directives (European Union regulation), nor national legislation (Government Directive No. 275/2004. (X.8.)) contains special provisions on ownership relations of Natura 2000 areas. The Program of “Land for Farmers!” made it legally possible to sell state-owned lands classified as Natura 2000 area but forests and nature conservation lands were not subject of the sales. Natura 2000 areas can be protected

²⁷ Directive 79/409/EEC

²⁸ Directive 43/92/EEC

²⁹ Constitutional Court Decision III (16)

³⁰ Government Decision No. 275/2004. (X.8.) on nature conservation areas with European Community significance.

³¹ Constitutional Court Decision III. Section (22).

natural areas or Natura 2000 areas qualified as non-protected natural areas. Within the Program of “Land for Farmers” the latter areas that are the Natura 2000 areas qualified as non-protected natural areas made the subject of the Constitutional Court’s test.

The sale of state-owned protected lands and protected natural lands is not excluded by legislation but based on strict conditionality. Protected natural areas are limited tradable and the state has right to pre-emption at the sale of them. The sale of state-owned protected lands is possible only with Ministerial Agreement and in the case of exchange contracts or in other cases provided for in the act. The agreement of Minister of Nature is required for the sale or asset management of Natura 2000 areas. This means that private ownership is not excluded in the case of protected natural land’s sale by legislation.

The Constitutional Court further examined that which provisions shall be applied during the Ministerial Agreement and stated that “*...for the sale of Natura 2000 areas - that is not classified as a protected natural land- the agreement of Minister of Nature is required but no other special rules or additional requirements shall be applied, thus the purchase of these areas may happen in the same manner as non Natura 2000 areas’ sale.*” The lack of legislation threatens the quantitative and qualitative protection of lands.³² The Constitutional Court stated that provisions which would ensure the protection of values named in the Article P of Fundamental Law were not regulated during the legislation of state-owned Natura 2000 lands’ sale qualified as non-protected natural areas.

2.3. The issue of unconstitutionality regarding the use of Natura 2000 areas

Government Decision N^o 275/2004. (X.8.) regulates the general provisions of the use of Natura 2000 areas. The rules governing the use of state-owned Natura 2000 areas are provided at different levels of regulation: (a) Natura 2000 maintenance plans, (b) list containing provisions for the preservation of nature, (c) nature conservation asset management, (d) owner control.

According to the regulation of Natura 2000 areas, environmental protection and nature conservation aspects apply by quantitative and qualitative protection, their guarantee conditions are given and the control procedure is ensured. Such regulation applies to people getting into legal relation with the state in the utilization of state-owned lands and the regulatory conditions of maintaining the protection level are exist. There is no provision for the acquisition of state-owned land and for further sale and utilization of privately-owned land (e.g. leasehold) which would provide a list of requirements for the preservation of nature and the effectiveness of nature conservation asset management.

³² See more Constitutional Court Decision No. 28/1994. (V.20.) and Constitutional Court Decision No.16/2015. (VI.5.)

Land use regulation of privately-owned land use was only adopted for grassland³³ (meadow, permanent pasture),³⁴ such special regulation of other cultivation branch was not adopted and these areas are subject to the general land use regulations.³⁵

The institutional level of protection resulting from the lack of regulation may reduce which raises the breach of the ban of withdrawal environmental protection-nature conservation principle.

³³ Government Decision No. 269/2007. (X.18.)

³⁴ Ministry of Agriculture and Rural Development Decision No. 109/1999. (XII.29.)

³⁵ Dr. Dienes-Oehm Egon Constitutional Court judge did not agree with the Constitutional Court decision in his Minority Report, he considered the creation of nature conservation guarantees sufficient, he considered further legislation not expected by the legislator and highlighted the priority of management requirements. Dr. István Balsai Constitutional Court judge agreed with this Minority Report and joined to it.

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 jogszerzés 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 területnek 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 megőrjük. 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 termelésszervezésre 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 termelésszervezési 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 keretekben 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, akadálya, 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 jelzaloggon 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.) visszavezethető 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 visszavezethető 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 élel 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 tárgyilagos 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 alap jog 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 tulajdonnal szemben kétségkívül 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.): *Dikaios jogos*, 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 kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016.

¹⁸ 424/B/1997. AB határozat.

érteni.¹⁹ Az alkotmányos védelem mindig konkrét, függ a tulajdon alanyától, tárgyatól 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 tárgya 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 alaptörvény-ellenesség 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 termelősövetkezeti 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 kisbirtokosi struktúra kialakítása. A földreform jogi megoldásaként első lépésben egy állami földalapot hoztak létre. A földalpnak három forrása volt: az elkobzott földek, a megváltott földek, az állam által erre a célra elkülönített állami földek. A földalpból osztották ki a földeket (birtokegységeket) a jogosult körnek (igényjogosultak). A földtulajdon megszerzésének jogcíme a juttatás volt. A tulajdonjogtól megfosztottak és a tulajdonjogot szerzők nem álltak egymással jogviszonyban (a megszerzés 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 gyümölcsöskertnek 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) Haszonbérealt földterületek 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 száműzte 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 visszterhesen 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 történetét 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 földrészek 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 földrészek 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 földrészek 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 földrészek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek 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 földrészletek 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 (rétf, 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.