

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3255/2018. (VII. 17.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 72. § (5) bekezdésének a) pontja, valamint a 71. § (3) bekezdése a) és b) pontjai és 71. § (4) bekezdésének b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 9.K.27.472/2017. szám alatt haszonbérleti szerződés jóváhagyását megtagadó közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított, folyamatban lévő perben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását és indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a perben alkalmazandó, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 72. § (5) bekezdésének a) pontja, valamint a 71. § (3) bekezdése a) és b) pontjai és 71. § (4) bekezdésének b) pontja alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg. Kérte a megsemmisített jogszabályi rendelkezések általános és a bíróság előtt 9.K.27.472/2017. számon folyamatban lévő ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését. A bíróság egyidejűleg a per tárgyalását felfüggesztette.
- [2] 1.1 A kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben az indítvány szerint a felperes harmadik személyként kívánja használatba venni a szántó művelési ágú, több mint 40 hektár alapterületű ingatlan az ingatlan-nyilvántartás szerint egy természetes személy tulajdonában álló 4944/287484-ed tulajdoni hányadát. Ezért ajánlattevőként (haszonbérbevevő) megküldte a haszonbérleti szerződés tervezetét a perben nem álló természetes személynek mint haszonbérbeadónak. A haszonbérleti szerződés tervezetben a természetes személy vonatkozásában kizárólag az ingatlan nyilvántartásból kiolvasható adatok szerepelnek. Nem szerepel a szerződésben a pontos születési hely és idő, a személyi azonosító, az adóazonosító jel és az állampolgárság sem. A haszonbérbeadónak – az ingatlan-nyilvántartásban szereplő – címéről a posta a küldeményt a felperesnek „nem kereste” jellel visszaküldte. A szerződést a települési önkormányzat hirdetőtábláján a felperes kérelme alapján kifüggesztették. A jegyző igazolása szerint a kifüggesztés ideje alatt elfogadó jognyilatkozatot nem nyújtottak be. A megyei kormányhivatal járási hivatala az 570. 400/1/2017. számú határozatában a haszonbérleti szerződés jóváhagyását megtagadta a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 51. § (1) a) pontja alapján. A döntés indokolásában kifejtette, a haszonbérleti szerződés a jogszabályi előírások megsértése miatt létre nem jött szerződésnek, vagy semmis szerződésnek minősül, mivel

osztatlan közös tulajdont érintő földhasználati szerződés hatósági jóváhagyása esetén a szerződéshez a használati rendet rögzítő megállapodás és a térképi kimutatás csatolása is szükséges. Az okiratban megállapított 1 forint hasznóbéleti díj nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, mivel a kerekítési szabályok értelmében nulla forintnak minősül, ingyenes használatra pedig csak közeli hozzátartozók között kerülhet sor szívésségi földhasználat jogcímén, így a szerződés érvénytelen. A szerződés jóváhagyás hiányában nem lépett hatályba. A járási hivatal a határozatának meghozatala napján a személyi adat- és lakcímnnyilvántartóból lekérte a természetes személy hasznóbéradó adatait, abból tudomására jutott, hogy a hasznóbéradó évekkal korábban elhunyt. Ezt a tényt a járási hivatal a határozatában nem rögzítette.

- [3] A felperes kereseti kérelmében a határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte akként, hogy a bíróság a határozat megváltoztatásával a hasznóbéleti szerződést hagyja jóvá. Álláspontja szerint jogszabálysértő a határozat, mivel a járási hivatal alperes korábban 700.524/1/2017. ügyiratszám alatt a földhasználati nyilvántartásba bejegyezte az érintett ingatlanra a használati megosztási rendet. A felperes ajánlattevőként a földnek csak egy meghatározott részét kívánja használatba venni és tudomással bír a tulajdonostársak között fennálló, a használati megosztásról szóló megállapodás tartalmáról, így az ajánlatát elegendő azokkal a tulajdonostársakkal írásban igazolt módon közölnie, akik a használati megosztásról szóló megállapodás alapján a földnek az ajánlat tartalma szerinti területét használják. A használati megosztásról szóló megállapodás nyilvántartásba vételére a hasznóbéleti szerződés kifejezetten utal. Álláspontja szerint jogszabálysértő a határozat azért is, mert a kerekítéssel kapcsolatos szabályok kizárólag a készpénzfizetéshez köthetőek, a banki átutalás útján teljesítésre kerülő összegekre nem.
- [4] Az alperes a határozat jogszerűségére hivatkozva kérte a kereset elutasítását. A per tárgyalásán az alperes kifejtette, a szerződés jóváhagyását – annak ellenére, hogy bizonyosságot szerzett a szerződésben hasznóbéradóként szereplő személy haláláról – azért kellett vizsgálnia, mert a jogszabályi rendelkezés kifejezetten kimondja, hogy a használati megosztáshoz való hozzájárulást megadottnak kell tekinteni az olyan tulajdonostárs esetében, akinek a részére a használati megosztásról szóló ajánlat vagy a tervezett megállapodás közlése azért nem lehetséges, mert a személye bizonytalan azon okból, hogy örököse az ingatlan-nyilvántartásból nem állapítható meg.
- [5] 1.2. A bíróság értelmezése szerint megállapítható, hogy a Földforgalmi tv. 49. §-a alapján a hasznóbéradó általi elfogadást követően a hasznóbéleti ajánlatot egységes okiratba foglalt szerződésbe kell foglalni. A hasznóbéradónak kell azt közölnie az elő-hasznóbéleti jog jogosultjaival, akként, hogy azt megküldi a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjének hirdetményi úton történő közlés céljából. A hasznóbéradó kötelezettsége az is, hogy a hasznóbéleti szerződést a más törvényen alapuló elő-hasznóbéltre jogosultakkal közvetlenül közölje. Azokban az esetekben, ha a hasznóbéleti szerződés mentes a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása alól, a jegyző az általa elkészített iratjegyzéket a hasznóbéleti szerződés eredeti példányával, valamint a jognyilatkozatokkal együtt a hasznóbéradó részére küldi meg. Ettől eltérően a Fétv. 72. § (5) bekezdése kifejezetten szabályozza azt az esetet, amikor a hasznóbéradó tudomást sem szerez az ajánlat tartalmáról. A Fétv. ezen rendelkezése visszautal és alkalmazni rendeli a 71. § (3) bekezdésében felállított fikciót, miszerint az ajánlatban foglaltakat a hasznóbéradó részéről elfogadottnak kell tekinteni olyan tulajdonostárs esetében, akinek a részére az ajánlat közlése lehetetlen, mert személye bizonytalan; vagy meghíúsul, mert a postai küldeményt vele különböző okokból nem tudták közölni. A Fétv. 71. § (4) bekezdése értelmező rendelkezést tartalmaz arról, hogy mikor tekinti a jogalkotó a tulajdonostárs személyét bizonytalanak. A jogszabály két esetet sorol fel, amelyek közül a konkrét esetben a 71. § (4) bekezdés *b)* pontjában szereplő eset alkalmazása merül fel. Eszerint a tulajdonostárs személye természetes személyek esetén akkor bizonytalan, ha örökösök az ingatlan-nyilvántartásból nem állapítható meg. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó annak ellenére, hogy a hasznóbéradó feladatául szabja a hasznóbéleti szerződésnek az elő-hasznóbéltre jogosultakkal történő közlését, elismeri azt az esetet, hogy a hasznóbéradó személye teljes mértékben bizonytalan, adott esetben ismeretlen marad az ügyben. A jogalkotó a Fétv.-ben szereplő és a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó fikció alapján kifejezetten megengedi és elfogadja azt az esetet – amely a konkrét perbeli esetben áll fenn –, hogy az ajánlatot olyan személlyel közli és olyan természetes személyt tüntetnek fel a szerződésben hasznóbéradóként, aki már nem él, polgári jogi értelemben nincs jogképessége. S mint ilyen sem jogokat nem szerezhet, sem kötelezettségeket nem vállalhat. Ennek ellenére a Fétv.-ben felállított fikció alapján az ajánlat elfogadott, a szerződés létrejön. Ekként a jogalkotó lehetőséget ad arra, hogy polgári jogi

jogképességgel nem rendelkező, halott emberekkel mint haszonbérbeadókkal szerződés létrejöttén és annak jóváhagyhatóságáról a hatóságnak – a mezőgazdasági igazgatási szervnek – döntenie kell.

- [6] A jogalkotó így lehetőséget ad arra, hogy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett, de elhunyt ismeretlen örökösei tudomása nélkül – a hagyaték *ipso iure* átszállása okán – tulajdonukban álló föld vonatkozásában földhasználati jogosultsága keletkezzen bárkinek. A Fétv.-ben foglalt fikció a perbelihez hasonló esetben a gyakorlatban ahhoz vezet, hogy az ismeretlen örökös (azaz a tényleges tulajdonos) tudta, megkérdezése, akaratnyilatkozata nélkül szerződés jön létre a tulajdonában álló földre/földterületre. E körben kiemelendő az az eset, amikor az ismeretlen örökös maga az állam. Mivel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) öröklési szabályai alapján a természetes személy szükségképpen törvényes örököse az állam, a perbeli esetben sem zárható ki, hogy a szerződésben feltüntetett haszonbérbeadó – aki az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonos – ismeretlen örököse akár az állam is lehet. A perbeli eset azt is mutatja, hogy az ajánlat elfogadására vonatkozó fikció miatt, a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyás keretében vizsgálatot folytat le akkor is, ha az ismeretlen örökös az állam. Márpedig az állam tulajdonában álló földek esetében a Földforgalmi tv. 59. § (1) bekezdés a) pontja zárja ki a jóváhagyást.
- [7] A föld tulajdonosa a föld használatának és hasznai szedésének jogát a Ptk. 6:349. §-ában és a Földforgalmi tv. 38. § (1) bekezdésében szabályozott haszonbérleti szerződéssel engedheti át. A haszonbérleti szerződés megkötésével a tulajdonos nemcsak rendelkezési jogát, hanem az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében deklarált vállalkozás szabadságát és ennek a Ptk. 6:59. § (1) bekezdésében normatív formában is szabályozott szerződési szabadságát gyakorolja. A szerződés létrejöttének alapja legalább két jogképes személy és az ő szerződési akaratuk, mely kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozatokban manifesztálódik.
- [8] 1.3. A bírói kezdeményezés szerint az alkalmazandó jogszabályok az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését és a B) cikk (1) bekezdését sértik. A tulajdonjog (és részjogosítványai) korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége. A bíróság álláspontja szerint a törvénnyel érvényesített közérdek a jelen esetben nem megfelelően indokolt. A jogalkotó által a törvény indokolásában megfogalmazott cél a termőföldek használata. Ez nem támasztja alá a tulajdonjogból fakadó rendelkezési jog olyan – teljes – mértékű korlátozását, amelyet a Fétv. 72. § (5) bekezdés a) pontja alapján alkalmazandó 71. § (3) bekezdés a) és b) pontjainak alkalmazása eredményez. A Fétv. 1. §-a alapján a törvény a Földforgalmi tv. szerinti mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek és tanyák forgalmával kapcsolatos jogügyletekre, jogviszonyokra, eljárásokra, az azokban résztvevő természetes személyekre és gazdálkodó szervezetekre, valamint az eljáró hatóságokra és a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg. Amennyiben figyelembe vesszük a Földforgalmi tv. preambulumban felsorolt célokat, és azokat tekintjük közérdeknek, az ott felsoroltak alapján sem fogadható el, hogy a tulajdonost megfosztják attól az alapvető jogától, hogy a tulajdonában álló földdel rendelkezessen, azt az általa választott személynek használatba adhassa, vagy amennyiben ezt nem kívánja, azt saját maga hasznosíthassa. Jelen beadvánnyal támadott szabályozás teljes mértékben elvonja a tulajdonosnak valamennyi jogosítványát, megfosztja a tulajdonjoga gyakorlásának lehetőségétől. Ezt a bíróság álláspontja szerint a termőföldek használata mint cél jogszerűen nem indokolhatja. A támadott szabályozás következtében sérül a tulajdonosok tulajdonhoz való alkotmányos alapjoga.
- [9] A bíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezések felvetik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállam és az abból következő jogbiztonság alkotmányos követelménye sérelmét is. A rendelkezések a szerződési szabadsággal ellentétesek, a szerződő felek szabadságát sértik, mert teljes mértékben elvonják a föld tulajdonosának szerződéskötési szabadságát.
- [10] Az Alkotmánybíróság a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatban megállapította, hogy a jogbiztonság a jog viszonylagos stabilitását jelenti, amely azonban nem abszolút. Abban az esetben az indítvány alapján a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 18/A. § (2) bekezdését vizsgálta az Alkotmánybíróság, a haszonbérbeadó személyében bekövetkező változások – ide nem értve a törvényes öröklés esetét – miatti szerződésmódosítási helyzeteket. Az Alkotmánybíróság akkor kimondta, hogy szükségessé válhat a termőföldeken történő gazdálkodás, a birtokpolitikai célkitűzések jogszabályi környezetének bizonyos időnkénti felülvizsgálata, a szerződéses konstrukciók egyes elemeinek módosítása. Jelen eset alapjaiban különbözik az említettől. A támadott rendelkezésekkel a jogalkotó nem a már érvényesen létrejött, termőföldek használatára vonatkozó szerződés módosítási feltételeit szabályozza, hanem a törvény erejénél fogva hoz létre úgy magánjogi szerződéseket, hogy az egyik szerződő fél annak létrejöttéről nem tud. Az állam a magánjogi szerződésekbe avatkozik bele, nem csupán korlátozva, hanem teljes mértékben megfosztja a magánjogi jogalanyokat szerződéskötési szabadságuktól.

A Fétv. a szerződéses konstrukciót hozza létre, teljes körűen beleavatkozik a szerződő felek magánjogi autonómiájába. A jogszabály nem tartalmaz olyan feltételt, amely a tulajdonost védené az őt ért súlyos jogsérelem miatt.

- [11] 2. Az Alkotmánybíróság megkereste az agrárminisztert és az igazságügyi minisztert, hogy az érintett jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatban fejtsek ki az álláspontjukat.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

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

- [13] 2. A közigazgatási perben az indítvány értelmében alkalmazandó jogszabályok:

- [14] 2.1. A Fétv. szabályai szerint:

„71. § (1) A közös tulajdonban álló földön a 70. § szerinti használati rend kialakításához az e §-ban meghatározottak szerint a tulajdonostársak tulajdoni hányad alapján számított többségi döntése szükséges azzal, hogy ha a tulajdonostársak tulajdoni hányad alapján számított legalább egytizede a használati megosztásról szóló (5) bekezdés szerinti ajánlatban foglaltakkal nem ért egyet, akkor a használati rend kialakításához a tulajdonostársak tulajdoni hányad alapján számított kétharmados döntése szükséges. A használati rendet a használati megosztásról szóló megállapodásban kell rögzíteni.

[...]

(3) A használati megosztáshoz való hozzájárulást megadottnak kell tekinteni az olyan tulajdonostárs esetében, akinek a részére a használati megosztásról szóló ajánlat vagy a tervezett megállapodás közlése

a) nem lehetséges, mert

aa) személye bizonytalan, vagy

ab) lakcíme, tartózkodási helye, székhelye, telephelye, fióktelepe ismeretlen;

b) meghiúsul, mert a postai küldemény

ba) azzal a jelzéssel érkezik vissza, hogy nem kereste vagy a címzett tulajdonostárs elköltözött, vagy

bb) átvételét megtagadta, vagy

c) eredményes, de a nyilatkozattételre megszabott határidőn belül nem nyilatkozott.

(4) A (3) bekezdés a) pont aa) alpontjának alkalmazása szempontjából akkor minősül a tulajdonostárs személye bizonytalanoknak, ha

a) azonosítása nem lehetséges az ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatai alapján, vagy

b) természetes személy esetén örököse, gazdálkodó szervezet esetén jogutódja az ingatlan-nyilvántartásból nem állapítható meg. [...]

72. § (1) Ha a közös tulajdonban álló föld teljes területét vagy annak egy meghatározott részét harmadik személy (e fejezetben a továbbiakban: ajánlattevő) kívánja használatba venni, az erre vonatkozó ajánlatát írásban, igazolt módon közölnie kell az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett valamennyi tulajdonossal.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően, ha az ajánlattevő a földnek csak egy meghatározott részét kívánja használatba venni és tudomással bír a tulajdonostársak között fennálló, a használati megosztásról szóló megállapodás tartalmáról, az ajánlatát elegendő azokkal a tulajdonostársakkal írásban, igazolt módon közölnie, akik a használati megosztásról szóló megállapodás alapján a földnek az ajánlat tartalma szerinti területét használják.

(3) Az (1) bekezdés szerinti ajánlatnak tartalmaznia kell

a) az ajánlattevő természetes személy nevét, lakcímét, az ajánlattevő gazdálkodó szervezet megnevezését, székhelyét, telephelyét, fióktelepét, valamint azt az értesítési címet – ha az eltér a lakcímtől, illetve a székhelytől, telephelytől, fiókteleptől – ahova a felhívásra vonatkozó nyilatkozatok visszaküldését kéri,

- b) a használatba venni kívánt föld azonosító adatait (település, helyrajzi szám),
 c) a használatba venni kívánt földterület nagyságát és művelési ágát,
 d) a megkötendő földhasználati szerződés típusát,
 e) a használatért fizetendő ellenszolgáltatás módját és mértékét, illetve ingyenes használat esetén ennek megjelölését,
 f) a használat tervezett időtartamát,
 g) az ajánlat elfogadására megszabott határidőt (az ajánlati kötöttség határidejét), amely nem lehet kevesebb 30 napnál, és
 h) olyan egyéb körülményeket, információkat, amelyek a jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése, valamint a föld hasznosításának módja szempontjából lényegesek. [...]
- (5) Az ajánlatban foglaltakat elfogadottnak kell tekinteni az olyan tulajdonostárs esetében, akinek részére az ajánlat közzéte
- a) a 71. § (3) bekezdés a) és b) pontjában meghatározottak szerint lehetetlen, illetve megghiúsul, vagy”

[15] 2.2. A Földforgalmi tv. szerint:

„38. § (1) A föld tulajdonosa, hasznélvezeti jog fennállása esetén a hasznélvező (e fejezetben a továbbiakban együtt: használatba adó) a föld használatát, hasznosítását az e törvényben meghatározott természetes személy, valamint jogi személy javára haszonbérlet, feles bérlet, részesművelés, illetve szívésségi földhasználat, továbbá az (1a) bekezdésben meghatározott rekreációs célú földhasználat jogcímén engedheti át az e törvényben meghatározott módon és mértékben.

(2) A haszonbérletre e törvény rendelkezései mellett a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.), valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló törvény haszonbérletre vonatkozó szabályait is alkalmazni kell. E törvény rendelkezéseit nem kell alkalmazni, ha a haszonbérlet öröklés jogcímén lépett a jogelődje helyébe.”

„49. § (1) A föld haszonbérbe adása esetén a földre vonatkozó, és a haszonbérbeadó által elfogadott haszonbérleti ajánlatot egységes okiratba foglalt szerződésbe (a továbbiakban: haszonbérleti szerződés) kell foglalni, és azt a haszonbérbeadónak - a felek aláírásától számított 8 napon belül - közölnie kell e törvényen, valamint más törvényen alapuló előhaszonbérleti jog jogosultjaival. A haszonbérleti szerződést - az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározottak szerint - az előhaszonbérletre jogosultakkal a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője útján hirdetményi úton kell közölni, azzal, hogy a haszonbérbeadónak a haszonbérleti szerződést a más törvényen alapuló előhaszonbérletre jogosultakkal közvetlenül is közölni kell. A haszonbérleti szerződésnek a haszonbérlet részéről tartalmaznia kell a 42. §-ban előírt nyilatkozatokat is, ennek hiányában azokat a 42. §-ban előírt alakszerűségi előírásoknak megfelelően a haszonbérleti szerződéshez csatolni kell.

(2) A haszonbérleti szerződés hirdetményi úton történő közzéte a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal (a továbbiakban együtt: polgármesteri hivatal) esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtáblájára és a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzat hirdetőtáblájára való kifüggesztéssel történik azzal, hogy a szerződésben felismerhetetlenné kell tenni a haszonbérbeadó és a haszonbérlet nevének, lakcímének vagy értesítési címének, valamint állampolgárságán kívül valamennyi természetes személyazonosító adatot. [...]

50. § (1) A jegyző a nyilatkozattételre nyitva álló határidő leteltét követő 8 napon belül a beérkezett jognyilatkozatokról iratjegyzéket készít, és azt a haszonbérleti szerződés eredeti példányával, valamint a jognyilatkozatokkal együtt megküldi

a) a haszonbérbeadó részére, ha a haszonbérleti szerződés mentes a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása alól, vagy

b) a mezőgazdasági igazgatási szerv részére jóváhagyás céljából. [...]

51. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv a jegyző által az – 50. §-ban foglaltak figyelembevételével – részére megküldött okiratok közül a haszonbérleti szerződést és az elfogadó jognyilatkozatokat – kizárólag azok tartalma és alaki kellékei alapján – először az érvényességi és hatályosulási feltételeknek való megfelelés szem-

pontjából vizsgálja meg, illetve ellenőrzi. A mezőgazdasági igazgatási szerv az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz a haszonbérleti szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról, ha megállapítja, hogy a) a haszonbérleti szerződés a jogszabályi előírások megsértése miatt létre nem jött szerződésnek, vagy semmis szerződésnek minősül.”

III.

- [16] Az indítvány nem megalapozott.
- [17] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-aiban előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul.
- [18] 1.1. A kezdeményezés utal a Fétv. javaslatához fűzött indokolásra. Ennek értelmében fontos, hogy az osztatlan közös tulajdonban álló termőföldek használati viszonyainak rendezésére olyan jogi megoldás szülessen, amely megszünteti a jogbizonytalanságot és olyan szabályozást biztosít, amely figyelemmel van minden tulajdonos-társ érdekeire, illetve alapot teremt a kívülálló használók számára, hogy rendezett viszonyok mellett köthesse a termőföld használatára szerződést. A törvény az egyhangú döntés elősegítése érdekében a termőföldről szóló törvénnyel összhangban tételesen meghatározza azokat az eseteket, amikor a döntésben való részvétel hiánya az egyhangú döntés meghozatalát nem akadályozhatja meg. Az egyik eset az, amikor a tulajdonosok személye „bizonytalan”, vagyis maga a tulajdonos nem állapítható meg (pl. a bejegyzett tulajdonos elhunyt, de a hagyaték nem került letárgyalásra, így az örökösök személye ismeretlen; az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett adatok alapján a tulajdonos nem azonosítható be, stb.). Ezek olyan objektív és a többi tulajdonostárstól független körülmények, amelyek nem lehetnek akadályai a használati viszonyok rendezésének. A törvény azonban ezen tulajdonosok érdekeit is szem előtt tartja, mert a használatért járó ellenszolgáltatásnak bírósági letétbe történő helyezését írja elő [74. § (7) bekezdés].
- [19] 1.2. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői.
- [20] A tulajdonjog korlátozása szükségességének vizsgálatánál figyelembe kell venni az Alaptörvény XIII. cikkét, amely még a teljes tulajdonelvonáshoz is – ha arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor – csak a közérdek meglétét követeli meg. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozása – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény. A közérdekűség vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak tekintettel kellett lennie arra, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a köz javára) – mint például a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében. A jelen esetben is hasonló a helyzet.
- [21] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépése után megerősített, a tulajdonhoz való alapjog értelmezésére vonatkozó egyik határozata {64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.; 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]} szerint „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását teszik lehetővé”. Az Alkotmánybíróság 1993 óta követett és fenntartott gyakorlata szerint a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik, hanem az alkotmányosság kérdése az, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A gyakorlat értelmében, minthogy a kisajátításhoz – vagyis a tulajdon elvonásához – is csupán a „közérdek” szükséges, ha az értékgarancia érvényesül, a szigorúbb „szükségesség” nem

alkotmányos követelmény. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybíróági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát) [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380–382.]. Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog alkotmányos korlátozásával összefüggő követelményeket 1993-ban eloldotta az alapvető jogok korlátozására irányadó szabálytól. Ennek oka részben az volt, hogy a tulajdonhoz való jog az egyetlen alapvető jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amelyet közérdekre hivatkozva lehet korlátozni [vö. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 354.]. A vizsgált esetben a haszonbérbeadó jogai Fétv. általi korlátozásának összhangja az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való joggal azért sem vonható kétségbe, mert a termőföld tekintetében az Alaptörvény eleve szélesebb körű korlátozást enged. Amint ezt az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatában megállapította, a termőföld tekintetében a tulajdonhoz való jogot a P) cikk (1) bekezdésében írt cél érdekében, a (2) bekezdésben megalkotni rendelt sarkalatos törvény akár bizonyos rész-jogosultságok elvonásáig terjedően korlátozhatja [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [69]–[72]]. A kötelmen alapuló jogosultságok esetén ez hasonlóképpen irányadó.

- [22] 1.3. Az Alkotmánybíróság mindig figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázaterékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjogszerzés korlátozását. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Jelen esetben a XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jogot az eljárással érintett termőföld tekintetében a P) cikk teszi korlátozhatóvá. A P) cikk a korlátozás határait nem jelöli meg, ezért azt csak az I. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával lehet megállapítani. Az, hogy tulajdonjogot termőföldön hogyan és milyen terjedelemben biztosít a jogrendszer, a tulajdonjog tartalmának a meghatározását jelenti, ami a jogalkotóra tartozó kérdés. A tulajdonhoz való jogba történő beavatkozás akkor minősülhet alkotmányjogi értelemben igazoltnak, ha a beavatkozást törvény írja elő, közérdekű célból történik, valamint a közösség érdekeinek biztosítása és az egyén alapvető jogainak védelme között egyensúlyi helyzetet teremt. A jelen esetben a korlátozások törvényben jelennek meg, az Alaptörvényben megjelenő közérdeken alapulnak [Alaptörvény P) cikk], és objektív körülményeken nyugszanak.
- [23] 1.4. A Földforgalmi tv. az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében foglaltaknak eleget téve, meghatározza – többek között – a termőföld vonatkozásában a tulajdonba, illetve a használatba adás alapvető közjogi feltételeit és korlátait. A Fétv. által meghatározott részletszabályok a Földforgalmi tv.-ben szabályozott követelmények érvényesüléséhez szükséges további előírásokat tartalmaznak. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése nem követeli meg kifejezetten ezen, a felek közötti magánjogi jogviszonyokat érintő speciális előírásoknak (jelen esetben a haszonbérleti szerződésre vonatkozó részletszabályoknak) a Földforgalmi törvényben szabályozását. A Ptk. tulajdonjogra, szerződéskötésre és a föld használatára vonatkozó szabályaitól a Fétv. eltér. Lehetővé teszi olyan szerződés létrejöttét és hatósági jóváhagyását is, amelynél a tulajdonos (tulajdonostárs) személye bizonytalanul minősül a törvény szerint, azonosítása nem lehetséges az ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatai alapján, vagy természetes személy esetén örököse, gazdálkodó szervezet esetén jogutódja az ingatlan-nyilvántartásból nem állapítható meg. A törvény azt a fikciót állítja fel, hogy ilyen esetben a haszonbérbe vevő ajánlatában foglaltakat a haszonbérbeadó részéről (akinek a személye általában neki betudható okból minősül bizonytalanul) elfogadottnak kell tekinteni. Ennek oka, hogy önmagában a föld bizonytalan tulajdonlása ne akadályozhassa, vagy ne nehezíthesse el aránytalanul (pl. előre eredménytelennek vagy hosszadalmasnak látszó hagyatéki eljárás indításával) a föld jogilag rendezett szerződéses keretek között való hasznosítását. A Fétv. ezzel olyan jogalkotási eszközt használ, amely a jogalkalmazást segíti. A Földforgalmi törvény az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében foglaltaknak eleget téve, meghatározza – többek között – a termőföld vonatkozásában a tulajdonba, illetve a használatba adás alapvető közjogi feltételeit és korlátait. A Fétv.-ben meghatározott részletszabályok a Földforgalmi tv.-ben szabályozott követelmények érvényesüléséhez szükséges további előírásokat tartalmaznak. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése nem követeli meg kifejezetten ezen, a felek közötti magánjogi jogviszonyokat érintő speciális előírásoknak [jelen esetben a haszonbérleti szerződésre vonatkozó részletszabályoknak] a Földforgalmi törvényben szabályozását.

- [24] 2. A vizsgált esetben az örökösként érdekelt, ismeretlen új tulajdonos mint a haszonbérbe adó jogutódja nem a haszonbérbe vevő érdekkörében felmerült okból nem tudja gyakorolni jogait, hanem más okból (hagyatéki eljárás megindításának hiányában). A vizsgált esetben több mint 40 hektár alapterületű ingatlan az ingatlan-nyilvántartás szerint egy természetes személy tulajdonában álló 4944/287484-ed tulajdoni hányada haszonbér-léséről van szó, az indítvány adatai szerint meglévő használati rendi megosztás mellett. A kárpótlási folyamat, a részarány-földkiadás eredményeként keletkezett osztatlan közös tulajdon használati rendje kialakítását, az erre vonatkozó szerződések feltételeit többféleképpen lehet szabályozni. Ez azokra az esetekre is igaz, amikor a tulajdonos személye nem állapítható meg, nem azonosítható be a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatokból. A föld termelésben való részvételéhez, termőképessége fenntartásához, az agrárüzemek, kisgazdaságok stabil működéséhez fűződő közérdekre tekintettel nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével a sajátos élethez tapadó, a Fétv-ben alkalmazott, a használatba adás egyes közjogi feltételeit és korlátait meghatározó kivételes megoldás sem, még ha az el is tér a Ptk. általános szabályaitól. A termőföld hasznosításához fűződő érdek kellő indokát adja a Fétv. 72. § (5) bekezdésének a) pontja, valamint a 71. § (3) bekezdése a) és b) pontjai és 71. § (4) bekezdésének b) pontja különös rendelkezéseinek.
- [25] A szabályozás nem hozható összefüggésbe az indítványban felhívott érvek alapján az Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdésével: nem érinti a jogbiztonságot, ha a törvény alapján kivételesen úgy jöhet létre magánjogi szerződés, hogy az egyik szerződő fél annak létrejöttéről nem tud. Ez a jelen esetben nem azt jelenti, hogy az állam a magánjogi szerződésekbe úgy avatkozik be, hogy teljes mértékben megfosztja a magánjogi jogalanyokat szerződéskötési szabadságuktól, hanem azt, hogy az ismeretlen vagy azonosíthatatlan (bizonytalannak minősülő) fél nyilatkozata helyett a törvény pótolja azt a földhasználat érdekében, a használat idejére, ellenérték fejében [74. § (7) bekezdés].
- [26] 3. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Fétv. rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

Budapest, 2018. július 2.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/872/2018.

