

A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a [redacted] által képviselt Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal (9003 Győr, Arpad út 32.) alperes pernyertessége érdekében perbelépő képviselt Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (9003 Győr, Árpád út 32.) kamarai jogtanácsos [redacted] kamrai jogtanácsos [redacted] által képviselt Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Rt. (1133 Budapest, Rózsa utca 56.) IV. t. alperesi érdekeltek ellen földforgalmi tárgyú jogvitával kapcsolatos perében meghozta a következő

v é g z é s t:

I.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását és annak eredményeként:

- a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. § (5) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését;
- a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. § (5) bekezdés a) pontja alkalmazásának kizárását a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 10.K.27.614/2019. szám alatt folyamatban lévő perben.

II.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a peres eljárást felfüggeszti.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

Indokolás:

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Tárgyszám: III/ 0 0 2 4 2 - 0 / 2020	
Érkezett:	2020 FEBR 07.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	31

I. A) A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tényállása:

A felperes jogelődje és az I. r. alperesi érdekelt között 1975. június 4. napján létrejött megállapodás alapján a földhivatal 1990. április 5. napján használati jogot jegyzett be a felperes javára több ingatlan vonatkozásában.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatal a 2014. évben született határozataival a felperes használati jogait törölte a fenti ingatlanok vonatkozásában – hivatkozással 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.) 108. § (1) bekezdésére, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) 94. § (5) bekezdésére.

A felperes kereseti kérelme alapján eljáró Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. február 6. napján kelt K.27.384/2018/10. számú ítéletével a fenti közigazgatási határozatokat hatályon kívül helyezte és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítélet a törölt használati jogok visszajegyzése céljából új eljárás lefolytatására kötelezte a közigazgatási szervet.

A megismételt eljárás során a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatal (a továbbiakban: elsőfokú közigazgatási szerv) a 2019. április 8. napján kelt 34642/2019.2015.01.10. számú végzésével megkereste a Soproni Járási Ügyészséget az Fétv. 108. § (4)-(5) bekezdései szerinti eljárás lefolytatása iránt, s ezzel egyidejűleg a használati jog visszajegyzésére irányuló eljárást az ügyészségi eljárás, illetve az az alapján indított esetleges per befejezéséig felfüggesztette.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2019. május 31. napján kelt 30063/1/2019. számú végzésével az elsőfokú közigazgatási szerv fenti végzését helybenhagyta. Végzésének indokolásában hivatkozott az Fétv. 108. § (4) és (5) bekezdéseire.

A felperes keresetlevelében előadta, hogy álláspontja szerint az alperes fenti végzése ellentétes a bírósági ítéletben foglaltakkal, illetve az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletével, a közösségi jog elsőbbségébe és a jogbiztonság elvébe ütközik.

Az alperes védiratában a kereseti kérelem elutasítását kérte.

I. B) A perben alkalmazandó jogszabályok:

Az Fétv. 108. § (4) bekezdése:

„Ha a bíróság döntése alapján az (1) bekezdés alapján megszűnt jog visszaállítása szükséges, azonban ezen jog alaki vagy tartalmi hiba folytán az eredeti bejegyzése időpontjában hatályos jogszabályok alapján sem kerülhetett volna bejegyzésre, az ingatlanügyi hatóság értesíti az ügyészt és az eljárását az ügyész vizsgálata és az az alapján indított per befejezéséig felfüggeszti.”

Az Fétv. 108. § (5) bekezdésének a) pontja:

„A (4) bekezdés szerinti hibának kell tekinteni, ha a használat jogának jogosultja jogi személy.”

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régi Ptk.) 165. § (1) bekezdése:

„A használat jogánál fogva a jogosult a dolgot a saját, valamint együttélő családtagjai szükségleteit meg nem haladó mértékben használhatja és hasznait szedheti. A használat jogának gyakorlása másnak nem engedhető át.”

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 5:159. § (1) bekezdése:

„A használat jogánál fogva a jogosult a dolgot a saját, valamint vele együtt élő családtagjai szükségleteit meg nem haladó mértékben használhatja és hasznait szedheti. Jogi személy a használat jogánál fogva a dolgot a létesítő okiratában meghatározott céljával és tevékenységével összhangban használhatja és szedheti annak hasznait. A használat jogának gyakorlása másnak nem engedhető át.”

I. C) A bíróság eljárás-kezdeményezési jogosultsága:

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságnak az alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amely alaptörvény-ellenes.

I. D) Az alkalmazandó jogszabály Alaptörvénybe ütközése:

I. D) 1. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény következő rendelkezéseit sérti:

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

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

I. D) 2. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközése az alábbiakban foglалható össze:

A jogalkotó azzal, hogy az Fétv. 108. § (5) bekezdésének a) pontjában akként döntött el egy a jogirodalomban és a bírósági gyakorlatban is vitás kérdést, hogy a jogi személy javára létesített használati jogot jogszabályba ütköző hibának tekintette, megsértette a jogbiztonság követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, illetve a tulajdonhoz való jogot. A használati jogok felperes javára történő bejegyzése időpontjában nem volt kifejezett jogszabályi tiltó rendelkezés arra vonatkozóan, hogy jogi személy javára nem lehet használati jogot alapítani, s az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni. A bejegyzés időpontjához képest 29 évvel később a jogalkotó – egyébként a jelenleg hatályos Ptk. jogszabályi rendelkezésébe ütközően – egyértelműen eldöntötte, hogy a jogi személy javára létesített használati jog bejegyzését jogszabályba ütköző hibának kell tekinteni. E jogalkotói „döntés” nem indokolható sem a régi Ptk., sem az új Ptk., sem a bejegyzés időpontjában hatályos termőföldre vonatkozó jogszabály rendelkezéseivel, súlyosan sérti a jogbiztonság elvét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a tulajdonhoz való jogot is.

I. D) 3. Az Alaptörvénybe ütközés részletes kifejtése:

A jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság gyakorlatában:

Az Alkotmánybíróság először a 9/1992. (I. 30.). számú határozatában a jogbiztonság elvével, mint a jogállam nélkülözhetetlen elemével. A határozat szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek

alkotmányosan a jogintézmények.

Az Alkotmánybíróság 3191/2014. (VII. 15.). számú határozata szerint az Alkotmánybíróság az azonos szintű jogszabályok közti kollízió esetét már korábban is vizsgálta, és következetes gyakorlatának megfelelően több esetben kimondta, hogy „[...] meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes - vagy az értelmezéstől függően ellentétes - törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magában véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának. A törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. Amennyiben pedig a jogszabályok értelmezésével, azok alkalmazásának mérlegelésével eredmény nem érhető el, az ellentét megszüntetése törvényhozási (jogalkotási) útra tartozik. [...] A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. [...] A jogállamiság alkotmányos deklarálása [...] tartalmi kérdésekben tovább utal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra. Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet.” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176-177.].

A visszaható hatályú jogalkotás tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában:

Az Alkotmánybíróság legutóbb a 10/2019. (III. 22.). számú AB határozatában foglalkozott a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával, összefoglalva a taláros testület eddigi gyakorlatát. A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen, és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad maiorem partem*) jogalkotásra irányadó {3278/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [71]}. Nem terjed ki a tilalom a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. [...]« A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan” {lásd például 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [71]}.

A tulajdonhoz való jog sérelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában:

Az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.). számú – szintén az Fétv. 108. §-át érintő – határozatában rögzítette, hogy 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.

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 korlátozásakor - 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 esetben.

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 alkotmányossági kérdés az lett, 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” alkotmánybírósági 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.].

Az Alkotmánybíróság egy másik határozata szerint „[a] kisajátítás minden esetben tulajdonváltozást jelent, vagyis azt, hogy a tulajdonos - meghatározott feltételek mellett - túrni köteles, hogy addigi tulajdona közhatalmi aktus folytán más személy tulajdonába kerüljön. Ez a túrés kötelezettség, illetve alanyváltozás általában egy vagyoni értékű jog tekintetében sem tekinthető kizártnak. Ebben az esetben az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek figyelembe vehetők. Más a helyzet a haszonélvezet, mint vagyoni értékű jog törvényi megszüntetése esetén. A haszonélvezet megszüntetése esetén egy olyan (dologi) jog megszűnéséről van szó, amely a jogosult vonatkozásában kétségtelen jogvesztést (vagyoni hátrányt) eredményez, de a megszűnő haszonélvezet nem válik egy másik jogalany dologi jogosultságává. A haszonélvezet megszűnése ugyanakkor a tulajdonos oldaláról a tulajdonjog tárgyának tehermentesülése, teljessé válása folytán kétségtelen vagyoni előnnyel jár. Ebben az összefüggésben tehát a haszonélvezet törvény általi megszüntetése nem hasonlítható össze a kisajátítással.” {3199/2012. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20]}.

Az Fétv. 108. §-ának szükségességét és célszerűséget meghatározó módon indokolja, hogy a termőföld tulajdonlását illetően az új rendszerrel megvalósult nemzetstratégiai cél teljeskörű érvényesülése szempontjából az Fétv.-nek kellett felszámolnia annak a termőföldek

megszerzése céljából kialakult, mintegy két évtizedre visszanyúló gyakorlatnak a jogkövetkezményeit is, amelynek alapján a haszonélvezeti jogot diszfunkcionálisan alkalmazták. Az új rendszer működése ugyanis nem nélkülözheti a termőföldek tulajdonlására, haszonélvezetére és használatára vonatkozóan azt a követelményt, hogy az ingatlan-nyilvántartás az Alaptörvénynek megfelelő jogviszonyokat tükröző állapottal rendelkezzen. Mindezekből következően szükséges volt rendelkezni a közbeszédben az ún. „zsebszerződéseként” emlegetett jogi konstrukciók hatályosulásának megakadályozásáról, arról tehát, hogy a korábbi tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások megkerülésére létesített jogviszonyok alapján ne lehessen tovább jogot, követelést vagy bármely igényt érvényesíteni.

Az Alkotmánybíróság 3051/2016. (III. 22.). számú határozata megerősítette a korábbi döntésekben foglaltakat, s rögzítette, hogy az Alaptörvény XIII. cikke alapvetően „két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}. Ugyanakkor - amint azt korábbi gyakorlatára hivatkozva az Alkotmánybíróság legutóbb a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban megállapította - „az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. [...] Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más” (Indokolás [64]).

A tulajdonjog alkotmányos védelme kiterjed emellett a közjogi várományokra {„a társadalombiztosítási jogosultságokra vonatkozó várományokra [...], amelyek az érdekeltek ellenszolgáltatásán, azaz járulékfizetésén alapulnak”, 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]}. Továbbá „[a] tulajdonvédelem [...] nem kizárólag a polgári jogi értelemben vett tulajdonra, hanem egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet, az Alaptörvény XIII. cikke tehát a tulajdonvédelem körében az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok védelmét is biztosítja” {3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azokra a vagyoni értékű jogokra terjesztette ki az alkotmányos tulajdonvédelmet, amelyek funkciójukat illetően „tulajdonszerűek” {ld. pl. haszonélvezet: 3199/2013. (X. 31.) AB határozat és 25/2015. (VII. 21.) AB határozat; a pénzügyi lízinggel összefüggésben a 15/2014. (V. 13.) AB határozat megállapításai; orvosi praxisjog: 28/2006. (VI. 21.) AB határozat; tervezési tevékenység: 40/1997. (VII. 1.) AB határozat; bérleti jog: 50/2004. (XII. 6.) AB határozat, védjegy: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat; személyes gyógyszerár-működtetési jog: 1094/B/2006. AB határozat; használati jog: 549/B/2000. AB határozat}. Ugyanis „[a] tulajdonjog alkotmányos védelmének a polgári jogi tulajdonon kívüli, egyéb vagyoni értékű jogokra való kiterjesztése mögött a tulajdonnak az egyén autonómia-védő funkciója áll” {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]}. A tulajdon alkotmányos védelme tehát tulajdonképpen bizonyos vagyoni jogi pozíciók (státuszok) alapjogi védelme.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a fentiek kapcsán utal még az Európai Unió Bíróságnak C-235/17. számú ügyben hozott ítéletére, mely az alábbiakat rögzíti az Alapjogi Charta 17. cikk (1) bekezdése kapcsán.

A Charta 17. cikkének (1) bekezdésében előírt anyagi jogi feltételeket illetően az ítélezési gyakorlatból elsősorban az tűnik ki, hogy az e rendelkezés által nyújtott védelem olyan vagyoni értékű jogokra terjed ki, amelyekből az érintett jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja (Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 34. pont; 2015. szeptember 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet, C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60. pont). Márpedig ellentétben azzal, amit Magyarország e tekintetben a tárgyaláson állított, nyilvánvaló, hogy a szóban forgóhoz hasonló, ingatlanokon fennálló haszonélvezeti jogok azáltal, hogy a jogosultjaik számára lehetővé teszik e vagyontárgy használatát és hasznai szedését, vagyoni

értékkel rendelkeznek és e jogosultak számára olyan megszerzett jogi helyzetet biztosítanak, amely lehetővé teszi a használat és hasznok szedése jogainak önálló gyakorlását, még akkor is, ha az ilyen jogok átruházhatósága az alkalmazandó nemzeti jog alapján korlátozott vagy kizárt. A mezőgazdasági földterületeken fennálló ilyen haszonélvezeti jogok szerződéssel történő megszerzése ugyanis főszabály szerint ellenérték fejében történik. E jogok lehetővé teszik a jogosultjaik számára az ilyen földek hasznainak szedését, többek között gazdasági célból, sőt, adott esetben azok bérbeadását harmadik személyeknek, így a Charta 17. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak.

Továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából – amely ítélkezési gyakorlatot a Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében a Charta 17. cikkének értelmezése érdekében a védelem minimális szintjeként figyelembe kell venni (lásd ebben az értelemben: 2017. március 15-i Al Chodor ítélet, C-528/15, EU:C:2017:213, 49. pont; 2017. június 13-i Florescu és társai ítélet, C-258/14, EU:C:2017:448, 49. pont; 2019. február 12-i TC ítélet, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, 57. pont) – kitűnik, hogy a használat vagy a haszonélvezet valamely ingatlanon fennálló jogát olyan „javaknak” kell tekintetni, amelyeket megillet az említett 1. cikkben biztosított védelem (lásd különösen: EJEB, 2002. december 12., Wittek kontra Németország, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 43–46. §; EJEB, 2004. november 16., Bruncrona kontra Finnország, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, 78. §, valamint EJEB, 2006. február 9., Athanasiou és társai kontra Görögország, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, 22. §).

Így egyértelmű, hogy az érdekeltek általában véve zavartalanul élvezhették e jogaikat, haszonélvezőként viselkedve, akár számos éven át. A jogcímükhöz kapcsolódó jogbiztonságot illetően megerősítette őket először is e jogosultságok ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése, továbbá a nemzeti hatóságok részéről észszerű határidőn belül e jogcímek semmisségének esetleges megállapítására és azok e nyilvántartásból való törlésére irányuló fellépés hiánya, végül az említett jogcímek fennállásának jogalkotási úton történő megerősítése, ugyanis a vitatott szabályozás előtt alig több mint egy évvel elfogadott 2012. évi CCXIII. törvény kimondta e jogcímek 2033. január 1-jéig való fennmaradását.

Továbbá annak kimondásával, hogy „tulajdonától senkit sem lehet megfosztani”, a Charta 17. cikke (1) bekezdésének második mondata nem kizárólag a tulajdontól való megfosztás azon eseteire vonatkozik, amelyek a tulajdonjog hatóságokra való átszállására irányulnak. Így szemben azzal, amit Magyarország e tekintetben ugyancsak állított, azon körülmény, hogy az érintett haszonélvezeti jogokat nem a hatóság szerzi meg, hanem azok megszűnésének következtében a tulajdonos javára áll vissza a szóban forgó földterületek korlátozásmentes tulajdonjoga, semmiképpen nem érinti azt a tényt, hogy e jogok megszüntetésének következménye a korábbi jogosultak e jogoktól való megfosztása.

E tekintetben meg kell jegyezni azt is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikke első bekezdésének második fordulata szerinti tulajdontól való megfosztásként értékelendő az ingatlan tulajdonjogának annak tulajdonosa és az ugyanezen ingatlanon fennálló örökbérleti jog jogosultja közötti, nemzeti jogszabályon alapuló átszállása (EJEB, 1986. február 21., James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 27., 30. és 38. §) vagy akár a mezőgazdasági földterület tulajdonjogának egyik személyről a másikra való kötelező átszállása a mezőgazdaság észszerűsítése céljából (EJEB, 1990. február 21., Håkansson és Sturesson kontra Svédország, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, 42–44. §).

Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlatának alkalmazása jelen ügyre:

A jogi személy, mint a használati jog jogosultja

A bejegyzés időpontjában, 1990. április 5. napján a termőföldekre vonatkozóan a földről szóló 1987. évi I. törvény volt hatályban, mert nem tartalmazott a jogi személy termőföldre vonatkozó használati jogát illetően semmilyen tiltó, vagy korlátozó rendelkezést.

A törvény 6. § (1) bekezdése alapján az ingatlan az állam, a szövetkezet, más jogi személy vagy

magánszemély tulajdonában áll.

A külföldi jogi személyek és természetes személyek vonatkozásában a törvény 38. § (1) bekezdése tartalmazott korlátozó rendelkezést az alábbiak szerint: külföldi jogi vagy magánszemély - ha jogszabály vagy nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik - ingatlan tulajdonjogát adásvétel, csere vagy ajándékozás útján a Pénzügyminisztérium előzetes engedélyével szerezheti meg.

A törvény végrehajtási rendelete (26/1987. (VII. 30.) MT rendelet 1. § e) pontja a mezőgazdasági nagyüzem fogalmát oly módon határozta meg, hogy az a mezőgazdasági termeléssel, illetőleg az erdőgazdálkodással feladatszerűen foglalkozó jogi személy; a földcserére és a földrendezésre vonatkozó rendelkezések szempontjából mezőgazdasági nagyüzem az a jogi személy is, amely termőföldet tart használatában.

A fenti jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a bejegyzés időpontjában hatályos szabályozás kizárólag a külföldi jogi személyek tulajdonszerzése kapcsán tartalmazott korlátozó rendelkezéseket. A belföldi illetőségű jogi személyek vonatkozásában sem a tulajdonjog, sem a használati jog tekintetében nem volt kifejezett tiltó, vagy korlátozó szabály a termőföldre vonatkozó joganyagban.

A régi Ptk. 165. § (1) bekezdése szerint a használat jogánál fogva a jogosult a dolgot a saját, valamint együttélő családtagjai szükségleteit meg nem haladó mértékben használhatja és hasznait szedheti. A használat jogának gyakorlása másnak nem engedhető át.

A régi Ptk. fenti rendelkezése a „saját, valamint együttélő családtagjai szükségleteit” szövegrész kapcsán első látásra valóban a természetes személyek használati jogát tételezte. A bírói gyakorlat azonban a régi Ptk. alapján is elfogadta a jogi személy használati joga tekintetében létesített megállapodásokat. Ekörben kiemelést érdemel a BH2000. 165. számú döntés, mely egy alapítvány használati joga tekintetében megállapította, hogy a régi Ptk. 165. §-ának (1) bekezdésében definiált „személyes szükséglet” adott esetben úgy értelmezhető, hogy az ingatlan használatának igazodnia kellett az alperesi alapítványnak az alapító okiratában meghatározott céljaihoz és rendeltetéséhez.

A Ptk. 5:159. § (1) bekezdése már akként rendelkezik, hogy a használat jogánál fogva a jogosult a dolgot a saját, valamint vele együtt élő családtagjai szükségleteit meg nem haladó mértékben használhatja és hasznait szedheti. Jogi személy a használat jogánál fogva a dolgot a létesítő okiratában meghatározott céljával és tevékenységével összhangban használhatja és szedheti annak hasznait. A használat jogának gyakorlása másnak nem engedhető át.

A Ptk. tehát már egyértelműen rögzíti a jogi személy használati jogára vonatkozó szabályt, mely tartalmát tekintve megfelel a régi Ptk. alapján fennállt fentebb ismertetett bírói gyakorlatnak.

A jogirodalom sem egységes a jogi személy használati joga megítélése kapcsán a régi Ptk. 165. § (1) bekezdésének szövegezése miatt.

Korábban eltérőek voltak az álláspontok abban a kérdésben, hogy jogi személy gyakorolhatja-e a használat jogát. A többségi álláspont szerint – amely ma a törvényben is megjelenik – nem kizárt, hogy a használat joga jogi személyt illessen meg. Ebben az esetben a „személyes szükséglet” fogalmán – értelemszerűen – a jogi személy céljával és tevékenységével összhangban lévő használatot kell érteni. Újabb törvényeinkben gyakori, hogy különböző jogi személyeknek a törvény biztosít meghatározott – önkormányzati vagy más tulajdonban álló – ingatlanon használati jogot (Az új Ptk. magyarázata IV/VI. Dologi jog. Főszerkesztő: dr. Petrik Ferenc. HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó. Budapest, 2013. 229. oldal).

A régi Ptk-val szemben egy új, joggyakorlatot is befolyásolni fogó szabály olvasható a szakasz (1) bekezdésében. Ennek értelmében, amennyiben a használati jog jogosultja jogi személy, úgy a jogi személy a használat jogánál fogva a dolgot a létesítő okiratában meghatározott céljával és tevékenységével összhangban használhatja és szedheti annak hasznait. Ebben a kontextusban vélhetőleg új értelmezést kap majd a BH 165/2000. eseti döntésben szereplő álláspont, mely

szerint alapítvány ingatlanhasználati joga terjedelmének vizsgálatakor a jogszabályban alkalmazott személyes szükséglet fogalmát kell értelmezni. Az új szabály szerint ugyanis a bíróságnak nem kell majd vizsgálnia azt, hogy az adott jogi személy vonatkozásában mi tekinthető személyes használatnak, csupán azt kell megnézni, hogy a használat a létesítő okiratban meghatározott céllal és tevékenységgel összhangban áll-e (A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja II. kötet. Szerkesztő: dr. Osztovits András. Opten Informatikai Kft. Budapest, 2014. 840. oldal).

Az sem állítható, hogy jogi személyt a használat joga ne illethetné meg. Ennek igazolására példaként szolgálhat az 1997. évi CXLII. törvény 16. § -ának az a rendelkezése, miszerint a társadalmi szervezetek használati jogára – az ingyenes használata megújítására vonatkozó szerződés megkötése alapján – az adott törvényben nem szabályozott kérdésekben “a Ptk.-nak a használatra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni”, a szervezet elhelyezését szolgáló ingatlan tekintetében. A megújított használati jogot az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyeztetni (dr. Szőke Irén: Az elbirtoklás, a használati jogok és a birtokvédelem bírói gyakorlatának elemzése és annak tanulságai. In.: Polgári Jogi Kodifikáció 2002/3. szám 14. oldal).

A fentiek alapján is látható, hogy a jogirodalom és a bírói gyakorlat is inkább abba az irányba ment el a jogi személy használati jogával kapcsolatos jogértelmezési vitában, hogy a régi Ptk. 165. § (1) bekezdése nem kizárólag természetes személyek használati jogára vonatkozik, a törvényi rendelkezése értelmezhető jogi személye kontextusában – mégpedig a Ptk. hatályos rendelkezései szerinti tartalommal.

Összességében megállapítható tehát, hogy a jogalkotó az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja esetében úgy tekintette a jogi személy javára bejegyzett használati jogot alaki vagy tartalmi hibának, amely az eredeti bejegyzése időpontjában hatályos jogszabályok alapján sem kerülhetett volna bejegyzésre, hogy egyrészt nem volt a termőföldre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben olyan kifejezett tiltó vagy korlátozó rendelkezés, amely a jogi személy használati jogát érintette volna, másrészt a régi Ptk. 165. § (1) bekezdése jogirodalmi és bírói gyakorlatban irányadó értelmezése szerint használati jog jogosultja lehet jogi személy (ezt támasztja alá a Ptk. jelenleg hatályos szabálya is).

A jogbiztonság követelménye és a visszaható hatályú jogalkotás tilalma

A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát súlyosan sérti az a jogalkotói megoldás, amely 29 évvel a használati jog bejegyzését követően a bejegyzést önmagában a használati jog jogosultjának személye miatt tekinti hibának, miközben a jogosult személyére vonatkozóan sem a korabeli jogszabályok, sem a jelenleg hatályos Ptk. nem tartalmaznak tiltó, korlátozó rendelkezéseket.

Jelen esetben a felperes nem számolhatott azzal, hogy a korabeli jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bejegyzett használati joga kapcsán a jogalkotó 29 évvel később megállapítja, hogy a bejegyzés pusztán abból a tényből kifolyólag, hogy a használati jog jogosultja jogi személy, hibának minősül, mely hiba megállapításának jogi alapját sem a jelenleg hatályos Ptk., sem a bejegyzés időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések nem támasztják, támasztották alá.

A fenti jogalkotói megoldással a jogalkotó nem biztosította azt az alapvető jogállami elvárást, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Jelen esetben ugyanis létezik egy olyan jogi szabályozás, miszerint jogi személy javára alapítható használati jog, s egy olyan, amely a 2013 előtti használati jogosultságok tekintetében hibának minősíti a jogi személy javára történő bejegyzést – ellentétben a 2013 előtti jogszabályi rendelkezésekkel, jogirodalmi álláspontokkal és bírói gyakorlattal.

A jogalkotó az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontjával jogellenessé, hibává minősített egy olyan magatartást, amely a bejegyzés időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján jogszerűnek, hibától mentesnek volt tekinthető. A jelen esetben tehát nem pusztán egy jogszabály módosításáról van szó, amelynek előrelátása a jogalanyok cselekvési lehetőségét befolyásolta volna, hanem egy jogszerű magatartás (a használati jog létesítése és bejegyzése jogi személy részére) 29 évvel később történő jogellenessé nyilvánításáról, amely esetben elmondható: a felperes a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járt el, nem kellett azzal számolnia, hogy 29 évvel később a jogalkotó jogellenessé nyilvánítja jogszerű magatartását. A felperes és a vele azonos helyzetben lévő jogi személyek a jogszerűség talaján állva létesítettek használati jogot termőföld vonatkozásában, s egészen az új magyar földforgalmi szabályozás hatálybalépéséig jogszerűnek is minősült a fenti magatartásuk.

A tulajdonhoz való jog sérelme

A tulajdonjog alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlata alapján a „tulajdonszerű” vagyoni értékű jogokra, így a használati jogra is kiterjed. Ezt erősíti meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata és az Európai Unió Bíróságának Alapjogi Chartával kapcsolatos megállapítása is.

A haszonélvezeti jog diszfunkcionális alkalmazására vonatkozó alkotmánybíróági okfejtés (25/2015. (VII. 21.). számú AB határozat) jelen esetben nem állja meg a helyét tekintettel arra, hogy jelen perben a használati jogra vonatkozó szabályozás alkotmányossága a kérdés, illetve a bejegyzés időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem állapítható meg a jogi személy használati joga tekintetében kifejezett tiltó, korlátozó rendelkezés. A felperes a bejegyzés időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján jogszerűen jegyeztette be használati jogát a közhiteles nyilvántartásba. A régi Ptk. 165. § (1) bekezdése sem tiltotta a jogi személy javára létesített használati jog bejegyzését, a bírói gyakorlat és a jogirodalom is akként értelmezte a régi Ptk. fenti szabályát, mint amely kiterjed a jogi személy használati jogára is. Ezt az értelmezést erősíti az új Ptk. használati jogra vonatkozó törvényi rendelkezése is. Meglehetősen furcsa helyzet állna fenn az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontjának magyar jogrendszerben maradása esetén: a jogalkotó ugyanazon időpillanatban (az Fétv. 108. § (4)-(5) bekezdéseinek hatályba lépésekor) a 2014. március 15. előtt jogi személyek részére létesített használati jog bejegyzését „hibának” tekinti, míg a 2014. március 15. után jogi személyek részére létesített használati jog bejegyzését jogszerűnek tételezi. Mindezt akként, hogy előbbi esetben sem volt kifejezett tiltó rendelkezés a magyar jogrendszerben a használati jog jogi személy részére létesítése tekintetében.

A felperes vonatkozásában tehát fennáll a tulajdonhoz való jogának korlátozása, elvonása hiszen a jogszerűen gyakorolt használati joga, mint vagyoni értékű jog kapcsán a jogalkotó egy korábbi jogszerű állapotot jogellenessé minősítve egyértelműen hibának tekinti az ilyen jellegű vagyoni jog létesítését, mely a 29 évig gyakorolt használati joga elvonásához vezet.

Bár az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja és a (4) bekezdés együttes olvasata alapján megállapítható, hogy az a) pontban foglalt esetben a közigazgatási szervnek csak eljárás felfüggesztési kötelezettsége van az ügyészség eljárására tekintettel, mely nem feltétlenül eredményezi a használati jog megvonását a felperes esetében, azonban önmagában az a kitétel, miszerint az a) pontban foglalt esetkör hibának tekintendő, sérti a jogbiztonság követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a tulajdonhoz való jogot, ugyanis a bejegyzés időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a jog létesítése és bejegyzése nem tekinthető hibának, jogellenes magatartásnak. A kötelező felfüggesztés kapcsán a felperessel szemben egy olyan eljárás indulna, amelynek keretében egy korábbi jogszerű magatartását kellene „megvédenie” egy olyan jogszabályi rendelkezés miatt, amely azt 29 évvel később jogellenessé minősítette. A felperes és a vele azonos helyzetben lévő jogalanyok egy jogállamban még egy ilyen helyzetbe sem kerülhetnének: az adott eljárásban ugyanis a

jogellenesség „bélyege” süthető reájuk a korábbi jogszerű magatartásuk ellenére.

A fentiekre figyelemmel a közigazgatási és munkaügyi bíróság a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 34. § b) pontjában írtak szerint a rendelkező rész I. pontjában írt kezdeményezéssel élt az Alkotmánybíróság irányába.

II.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a per tárgyalását a Kp. 34. § b) pontja alapján alkalmazandó Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján felfüggesztette.

A végzés elleni fellebbezés jogát a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Győr, 2020. január 23.



dr. Varga Zoltán s.k.
bíró

Kiadmány hitelélül

Kiadó: *Dogst J!*

