

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3018/2020. (II. 4.) AB VÉGZÉSE

### bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításával, valamint a Nemzeti Földügyi Központ létrehozásával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 159/2019. (VI. 28.) Korm. rendelet 56. § alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó bíró – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján, a per tárgyalásának felfüggesztése mellett – a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításával, valamint a Nemzeti Földügyi Központ létrehozásával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 159/2019. (VI. 28.) Korm. rendelet (Módr.) 56. § alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján az indítványozó bíró kérte a perbeli alkalmazhatatlanság kimondását is.
- [2] 1.1. A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság előtt fekvő 2G.43890/2017. szám alatt haszonbérleti szerződésből eredő elszámolás iránt indított ügyben az állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. mint haszonbérbeadó és az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy felperesének jogelődje között egységes szerkezetbe foglalt, határozott időtartamra kötött „Mezőgazdasági Földhaszonbérleti Szerződés Módosítás” jött létre. Ennek keretében megállapodtak a Magyar Állam tulajdonát képező, zömmel nem a Magyar Állam által telepített szőlő, valamint kisebb részben rét, szántó és út művelési ágú ingatlan hasznosításában.
- [3] A szerződés 4. pontja rögzítette, hogy „[a] jelen haszonbérleti szerződésbármely okból történő megszűnésekor a haszonbérlet és a haszonbérbeadó egymással kölcsönösen elszámolni tartozik, a haszonbérbeadó előzetes írásbeli hozzájárulása alapján a haszonbérlet által elvégzett értéknövelő beruházás esetén a haszonbérlet ezen beruházás amortizációs hátraléka illeti meg”. A szerződés 8. pontja rögzítette azt is, hogy „a jelen haszonbérleti szerződésben nem szabályozott kérdések tekintetében a szerződéskötéskor hatályos Polgári Törvénykönyv, a mindenkor hatályos földtörvény, továbbá egyéb, a termőföldre vonatkozó hatályos jogszabályi rendelkezések irányadóak”.
- [4] A haszonbérlet területeken a haszonbérlet a Magyar Állam képviselőjének előzetes, írásbeli hozzájárulásával részben önerőből (támogatott beruházások 25 %-a), részben az Európai Uniótól származó forrásból (beruházások 75 %-a) értéknövelő beruházásokat (támrendszerek cseréje és szőlő fajtaváltások) végzett, melyek egy része 2012. december 31. napjáig aktiválásra és időarányosan amortizálásra került, egy része pedig 2012. december 31. napjáig a számviteli szabályok előírásai miatt nem kerülhetett aktiválásra, ezért amortizálásra sem.
- [5] A felperes jogelődjéből 2011. szeptember 30-i időponttal kivált az indítványozó jelen ügy felperese, amelynek vagyonelemei közé kerültek a haszonbérlet területeken a jogelődje által végrehajtott aktivált és nem aktivált értéknövelő beruházások.
- [6] A mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződést a felek 2012. június 4. napján módosították. A haszonbérleti szerződés 2012. december 31. napjával, a határozott idő lejártával megszűnt.
- [7] A haszonbérleti szerződés megszűnését követően a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 5. §-a szerint a Magyar Államot terhelő hasznosítási (művelési és gyommentesítési) kötelezettség teljesítése érdekében a Nemzeti Földügyi Központ (a továbbiakba: NFK) jogelődje, a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFSZ) több alkalommal megbízási szerződést kötött a felperessel a megszűnt haszonbérleti szerződés-

sel érintett összes ingatlanra. A felperest megbízási díj nem illette meg, de a korábbi haszonbérleti díjjal egyező mértékű „használati díjat” fizetett az NFSZ részére.

- [8] A 2016. május 26.-án tartott árverésen a Magyar Állam a korábbi haszonbérleti és a későbbi megbízási szerződések tárgyát képező összes ingatlant harmadik személyek részére értékesítette. Az árverést megelőző hirdetményben az általa felkért szakértő értébecslése alapján meghatározta a földterületek értékét, a szőlőültetvények becsült értékét, továbbá a hirdetményben és a vevőkkel kötött adásvételi szerződésekben vállalta, hogy hat hónapon belül elszámol az ültetvények értékével az ültetvény telepítőjével vagy az azzal kapcsolatos igény jogosultjával.
- [9] A felperes és a Magyar Államot képviselő NFSZ között 2016. évben peren kívüli tárgyalások kezdődtek az elszámolás időpontjának és összegének tárgyában, melyek nem vezettek eredményre.
- [10] 1.2. A felperes 2017. november 7. napján keresetet terjesztett elő a Magyar Állam alperessel szemben haszonbérleti szerződésből eredő elszámolási igény címen, melyben kérte, hogy az elszámolásra a haszonbérleti szerződésben írtak szerint, a haszonbérleti szerződés megszűnésének időpontjával kerüljön sor, és a bíróság kötelezze az alperest a 2012. december 31. napján már aktivált és amortizációs hátralékkal csökkentett, illetve a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tft.) 20. §-ának *b)* pontja alapján a szerződés megszűnésekor még nem aktivált ültetvények értékének megfelelően meghatározott összeg és járulékai megfizetésére. Amennyiben a bíróság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a felek közötti elszámolásra nem a haszonbérleti szerződésben foglaltak az irányadók, másodlagosan jogalap nélküli gazdagodás címen kérte kötelezni az alperest az ültetvények becsült értékének megfelelő mértékű, az ingatlanok vételárának részeként az alpereshez befolyt meghatározott összeg és járulékai megfizetésére. A hat alkalommal kiadott hozzájáruló nyilatkozatok alkalmasak voltak a támogatás igénylésére és a támogatott értéknövelő beruházások megvalósítására. Könyvelési dokumentációja szerint a kiválás során a haszonbérlet ingatlanokon végrehajtott aktivált és nem aktivált beruházások a felperes vagyonelemei közé kerültek. Az Európai Uniótól kapott támogatás nem az alperest illeti, mert a támogatás odaítélésére, elszámolására vonatkozó hatályos jogszabályok alapján a felperes minden jogszabályi kötelezettségének eleget tett, a támogatás visszakövetelésére vonatkozó egyetlen feltétel sem következett be. Mivel az alpereshez az ingatlanok értékesítése során hozzá befolyt ellenértékből a szőlőültetvényekre jutó érték is befolyt, a felperest ezzel megegyező mértékű vagyoni hátrány érte.
- [11] Az elszámolás során indokolatlan különbséget tenni aközött, hogy ha az értékesítés a haszonbérleti szerződés hatálya alatt történik, akkor az ültetvény értéke az eladási árban nem jelenik meg, és az értéknövelő beruházás értékével a vevőnek kell elszámolnia a beruházó felé (ebben az esetben fel sem merülhet, hogy az ültetvény értékét csökkenteni kell a támogatás összegével), míg ha az értékesítésre nem a haszonbérleti jogviszony hatálya alatt kerül sor, akkor a Magyar Államnak kell elszámolnia a beruházóval, mely esetben az ültetvények értékét csökkenteni kell a támogatások összegével, függetlenül attól, hogy arra a forrást ő vagy az Európai Unió biztosította.
- [12] 1.3. Az alperes a kereseti kérelmeket mind jogalapjában, mind összecszerűségében vitatta. Érdemi ellenkérelmében hivatkozott arra, hogy az alperes képviselőjében eljáró szervek által összesen hat alkalommal kiadott hozzájáruló nyilatkozatok nem terjedtek ki az ültetvények telepítésére, csupán az ehhez szükséges támogatási kérelmek benyújtására. A hozzájárulások nem tartalmazták az amortizációs kulcs megjelölését, így nem felelnek meg a haszonbérleti szerzés tartalmi követelményeinek. Álláspontja szerint a felek között a 2012. június 4-én kötött szerződés érvénytelen. Hivatkozott a követelés elévülésére, valamint arra, hogy a perben nevesített haszonbérleti jogviszonyokra analógiaként a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (VI. 17.) Kormányrendelet (továbbiakban: Rendelet) vagyongazdálkodással történő elszámolásra vonatkozó rendelkezések alkalmazandók. Az elszámolás során a megtérítés összegéből a Magyar Állam által nyújtott támogatáshoz hasonlóan le kell vonni az Európai Uniótól származó támogatás összegét is.
- [13] 1.4. A Módr. 36. §-a 2019. július 1-jei hatállyal kiegészítette a Rendeletet az 50/E. §-szal, valamint 56. §-ában a következőképpen rendelkezett: „E rendelet rendelkezéseit az e rendelet hatálybalépésekor folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell”.
- [14] A Módr. 36. §-a alapján a Rendelet VIII. fejezete a következő 50/E. §-szal egészült ki: „50/E. § (1) A haszonbérlet és a vagyongazdálkodás a földhasználati jogviszonyának megszűnésekor, vagy a szerződésben meghatározott esetben köteles a földrészet értékének az átvételekor fennálló állapothoz viszonyított, a gazdálkodási tevékeny-

ségével összefüggésben keletkezett értékkülönbségével (értékcsökkenésével vagy értéknövekedésével) a szerződés és e rendelet előírásai szerint elszámolni. [...]

(12) Az elszámolás során a haszonbérő és a vagyongazdálkodó által nemzeti vagy európai uniós támogatási forrás felhasználásával megvalósított értéknövelő beruházás esetén a támogatás teljes összegét a haszonbérő vagy a vagyongazdálkodó számára megtérítendő összegből (maradványértékből) le kell vonni. [...]

(14) Az e rendeletben foglalt értéknövelő beruházásokkal kapcsolatos elszámolási szabályok megfelelően vonatkoznak az egyéb jogcímen földhasználatra jogosultak értéknövelő beruházásokkal kapcsolatos elszámolási igényére.”

- [15] 1.5. Az indítványozó bíró szerint a kifogásolt rendelkezés miatt a Rendelet fenti rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyben is alkalmazni kell.
- [16] Az indítványozó bíró a továbbiakban kifejtette, hogy a rendelkezés alkalmazása nélkül az elszámolás során a bíróságnak a két fél eltérő álláspontjának megfelelően a haszonbérleti szerződés 4. és 7. pontjában, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 198. § (1) bekezdésben, 452. §-ának (1) bekezdésében, 454. §-ának (1)–(2) bekezdéseiben, 461. §-ának (2) bekezdésében, valamint a felek jogviszonyának idején még hatályban volt, a Tft. 20. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket kell összevetnie az alperes által az elszámolás elvei körében hivatkozott Rendelet 42. § (6) bekezdésében, és a 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet 18. § (4) bekezdésében, valamint az 58/2005. (IV. 4.) Kormányrendelet 20. § (4) bekezdésében foglaltakkal.
- [17] Az indítványozó bíró szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy a haszonbérleti szerződés 4. pontja szerint a haszonbérleti szerződés bármely okból történő megszűnésekor a haszonbérő és a haszonbérbe adó egymással kölcsönösen elszámolni tartozik, a haszonbérbeadó előzetes írásbeli hozzájárulása alapján a haszonbérő által elvégzett értéknövelő beruházás esetén a haszonbérőt ezen beruházása amortizációs hátraléka illeti meg. A 7. pont megerősíti, hogy a haszonbérőt a szerződés bármely okból történő megszűnése esetén a haszonbérlet termőföldön levő ültetvény beruházási értékének amortizációs hátraléka illeti meg. A Tft. 20. § (2) bekezdésének b) pontja szerint a haszonbérleti szerződés megszűnésekor a haszonbérő követelheti az el nem vihető berendezéseknek, az általa telepített növényzetnek, valamint a talaj minőségének javítását eredményező talajvédelmi beavatkozásoknak és létesítményeknek a szerződés megszűnésekor megállapítható tényleges értékét.
- [18] Az indítványozó bíró álláspontja szerint az eldöntendő kérdést az 50/E. § úgy rendezzi, hogy rendelkezéseit az 56. §-ban foglaltak értelmében visszaható hatállyal alkalmazni kell. Ezzel tulajdonképpen kiterjeszti a Rendelet 42. § (6) bekezdésének rendelkezését, miszerint nem vehető figyelembe ellenszolgáltatásként az állami vagy európai uniós forrás igénybevételével megvalósított értéknövelő beruházásoknál a támogatásként nyújtott összeg a haszonbérőre is. Ezzel a korábbtól szövegesen eltérő elszámolási rendet ír elő.
- [19] Az indítványozó bíró szerint a Rendelet 50/E. §-ában foglalt rendelkezések alkalmazásának hiányában az elszámolás módja tekintetében nem alkalmazható analógiaként az alperes által hivatkozott, a vagyongazdálkodóra vonatkozó rendelkezés, amely kizárja az állami és európai uniós forrás igénybevételével megvalósított értéknövelő beruházások figyelembevételét, mivel az más alanyi körrel köthető szerződésekre vonatkozik.
- [20] Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság elemét képező jogbiztonsághoz való jogot, amely magában foglalja a visszaható hatály tilalmát.
- [21] A Módr. 56. §-a alapján a Rendelet 50/E. § rendelkezései 2019. július 2-án léptek hatályba. Tekintettel arra, hogy ezeket a rendelkezéseket a kifogásolt rendelkezés miatt jelen jogviszonyra is alkalmazni kell, ez a felperes helyzetét megnehezíti. Az új szabályozás úgy érinti hátrányosan a felperes jogait és kötelezettségeit, hogy a jogviszonya a Módr. hatályba lépése előtt keletkezett. Az értéknövelő beruházás elszámolása során a beruházó hátrányosabb helyzetbe kerül akkor, ha az elszámolás összegét csökkenteni kell egy, az Európai Uniótól kapott támogatás összegével, és ez esetleg még megtérítési kötelezettséggel is járna a másik fél részére.
- [22] Az indítványozó bíró kifejtette, hogy egy folyamatban levő jogvitában a közhatalommal is rendelkező egyik fél ilyen magatartása jogellenes. A Magyar Állam alperes nem magánfelek közötti jogviszonyokba avatkozott bele, hanem olyan jogviszonyokba, amelyekben ő maga az egyik peres fél, és az új jogszabályi rendelkezés visszamenőleges hatályú alkalmazásával a keresettel érvényesített valamennyi igény az ő javára dönthető el.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály

összhangját az Alaptörvénnyel. Ezért az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben előírt feltételeknek.

- [24] 2.1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai felsorolják az Alkotmánybíróság eljárásait, a hatáskörébe tartozó ügyeket, ezért az alkotmánybírósági eljárások típuskényszerének tiszteletben tartása közvetlen és megkerülhetetlen alkotmányos követelmény. Az Alaptörvény 24. cikkében az Alkotmánybíróságra bízott feladatokból és az eljárásaira vonatkozó típuskényszerből következően az Alkotmánybírósághoz intézett indítványokkal szemben általános – mindegyik eljárásfajta irányadó – követelmények állapíthatók meg. Így az indítvány érdemi elbírálása nem vezethet arra, hogy az Alkotmánybíróság átvegye más alkotmányos – jogalkotó vagy jogalkalmazó – intézmény feladatait. Ebből fakadó követelmény, hogy az indítványok az Alaptörvényben meghatározott célokra irányuljanak és az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérelmet tartalmazzanak (*conditio generale potestatis*) {3085/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [25] Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte összefoglalóan a 3085/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[23]}.
- [26] A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg, és részletesen meg kell indokolnia, hogy azt az adott ügyben valóban alkalmaznia kell-e, a kezdeményezésnek továbbá tartalmaznia kell a kérelemmel összefüggő olyan tényállást, amelyből a kifogásolt rendelkezések alkalmazása következik. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi, konkrét normakontroll jellege.
- [27] Az egyedi normakontroll eljárás – szemben az alkotmányjogi panasz folytán indult eljárásokkal – nemcsak Alaptörvényben biztosított jog, hanem az Alaptörvény más rendelkezésének sérelmére is alapítható. Az ügy egyediségéből következő feltétel azonban, hogy a bírói indítványnak nemcsak absztrakt jogi érvelést kell tartalmaznia, hanem a bíró által az előtte folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást is, amelyben az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés sérelme megvalósult. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis – az Abtv. 52. §-ának (6) bekezdése következtében – nincs lehetősége bizonyítási eljárás lefolytatása, hanem az indítványra és mellékleteire kell alapoznia vizsgálatát és döntését. Olyan megállapított tényállás hiányában, amelyhez az indítványozó bíró kötve van, az eljárás elveszítené egyedi alapját, és absztrakt normakontrollá válna. Ebből következően az indítványozó bíró a saját eljárása megfelelő szakaszában, rendszerint bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján dönthet arról, hogy kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását (*conditio specialis ratione temporis*).
- [28] Az érdemi elbírálás hiányzó általános vagy különös feltételeinek biztosítását az Alkotmánybíróság megkísérelheti hiánypótlás útján. A hiánypótlási felhívás teljesítésének elmulasztása az érdemi elbírálás akadálya [3094/2013. (IV. 19.) AB végzés; 3139/2012. (VII. 26.) AB végzés; 3140/2012. (VII. 26.) AB végzés; 3141/2012. (VII. 26.) AB végzés]. Ebben az esetben, miként akkor is, ha az eljárási feltételek hiánya nem orvosolható hiánypótlás útján, az Alkotmánybíróság az indítványt az Abtv. 55. §-a alapján érdemi tárgyalás nélkül, vagy ha az eljárási akadályt az indítvány érdemi vizsgálata során állapítja meg, az Abtv. 64. §-a alapján végzéssel visszautasítja {3085/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [22]–[24]}.
- [29] 2.2. Jelen ügyben a bíró arra hivatkozással kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, hogy a Módr. kifogásolt rendelkezése azzal, hogy előírta a Rendelet 50/E. § rendelkezéseinek az alkalmazását a Módr. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik. A Magyar Állam a vagyonkezelőre vonatkozó elszámolási szabályok haszonbérőre való kiterjesztésével beleavatkozott a magánfelek közötti jogviszonyokba, következésképpen a keresettel érvényesített valamennyi igény az ő javára dönthető el.
- [30] Az indítványozó megjelölte ugyan azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza, de az jogértelmezési kérdések megválaszolására irányul. Jogértelmezési kérdés, hogy az európai uniós támogatásokból megvalósult növénytelepítés a szerződés vagy a Tft. alapján – a finanszírozás formája (visszatérítendő, vissza nem térítendő), a folyósítás módja (előfinanszírozás, utófinanszírozás), a forrása szerint (EU-s forrás, államháztartási, vállalkozói) szerint – a haszonbérő „által” elvégzett értéknövelő beruházás-e, illetve a haszonbérő „által” telepített növényzetnek minősül-e, és ha igen, akkor hogyan kell megállapítani

a szerződés megszűnésekor a tényleges értékét. Értelmezést igénylő kérdés továbbá a „beruházás amortizációs hátraléka” fogalom is olyan beruházásnál (szőlőültetvény telepítése), amelynél az indítvány szerint a számviteli szabályok értékcsökkenést a termőre fordulást követően engednek elszámolni.

- [31] Ezen túlmenően a peres fél Magyar Állam mint magánjogi jogalany nem azonosítható az Országgyűléssel mint (közjogi szereplő) törvényhozóval. A Magyar Állam mint magánjogi jogalany nem tehető felelőssé az Országgyűlés által hozott törvények vagy más közhatalmi cselekmény hatásáért, hacsak jogszabály ezt kifejezetten el nem rendeli.
- [32] Az indítvány érdemi elbírálása a fentiek miatt arra vezetne, hogy az Alkotmánybíróság átvenné az indítványozó bíró feladatait. Tehát az indítvány nem az Alaptörvényben meghatározott célra irányul és nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérelmet tartalmaz.
- [33] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a bírói kezdeményezés nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés (1b) bekezdés a) pontjaiban foglalt feltételnek, ezért az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. január 21.

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

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1666/2019.

