

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3156/2020. (V. 15.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 21. § (9) bekezdése és a 23. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A dr. Kavocska Edit ügyvéd által képviselt indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 21. § (9) bekezdése és a 23. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja alaptörvény-ellenességét, és azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.
- [2] A törvény föld eladás esetén elővásárlási jogot határoz meg (18–22. §-ok). A törvény 21. § (5) bekezdése szerint az elővásárlási jog gyakorlásáról szóló elfogadó nyilatkozatot legalább teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni. A (9) bekezdés értelmében, ennek megsértése esetén az elővásárlási jognyilatkozatot olyannak kell tekinteni, mintha az elővásárlási jogát az arra jogosult nem gyakorolta volna. A 23. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv döntést hoz az adás-vételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról, ha megállapítja, hogy az elfogadó jognyilatkozat az alakszerűségi előírásoknak nem felel meg.
- [3] 1.1. Az indítványra okot adó ügyben a beadvány szerint az indítványozó egy külterületi ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződéssel kapcsolatban a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján, mint helyben lakó szomszéd földműves, elővásárlási jogának gyakorlásáról nyilatkozott. Az indítványozó nyilatkozata keltezése 2016. november 28., míg az ellenjegyzés dátuma 2016. november 23. volt, ami az illetékes jegyző szerint a Földforgalmi törvény alakszerűségi előírásainak nem felelt meg (az ellenjegyzés hibája miatt a nyilatkozat nem teljes bizonyító erejű magánokirat), ezért a nyilatkozatot a megtagadási ok megjelölésével továbbította az Agrárkamara. Az Agrárkamara a szerződés szerinti vevővel támogatta a szerződés jóváhagyását. A Csongrád Megyei Kormányhivatal 570247-11/2017. ügyiratszámú határozatával az indítványozó tulajdonszerzését megtagadta, míg a vevőét jóváhagyta. A határozat ellen az indítványozó bírósághoz fordult, a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.579/2017/4. sorszámú ítéletével a felperes keresetét elutasította. Indokolásában a hatóság jogértelmezését követve előadta, hogy a Pp. 196. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltaknak nem felel meg az elővásárlási jogról szóló nyilatkozat, mert megállapítható, hogy a Pp. megköveteli az időben előbbi aláírást. Az elsőfokú bíróság a Földforgalmi törvény 21. § (5) bekezdésére hivatkozott, amely teljes bizonyító erejű magánokiratra utal. Hivatkozott arra is az elsőfokú bíróság, hogy az aláírás 2016. november 28-ai, míg az ellenjegyzés 2016. november 23-án történt. Az indítványozó szerint számelírás történt, így bizonyítást kellett volna felvennie arra az elsőfokú bíróságnak, hogy mikor történt az aláírás és az ellenjegyzés. Az indítványozó fellebbezésére a Szegedi Törvényszék 2.Kf.21.483/2017/6. számú ítélete az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Az indítványozó felülvizsgálati eljárást kezdeményezett, a Kúria Kfv.II.37.544/2018/7. számú ítélete a Szegedi Törvényszék döntését hatályában fenntartotta.
- [4] 1.2. Az alkotmányjogi panasz lényege szerint a Földforgalmi törvény céljaival és az Alaptörvény rendelkezésével [P] cikk (1) és (2) bekezdés, [R] cikk (3) bekezdés, [I] cikk (3) bekezdés, a tulajdonra vonatkozó XIII. cikk (1) és (2) bekezdés], valamint szellemiségével szemben áll, ha egyetlen szám eltérés okán az ingatlan tulajdonjogát nem a törvényi rangsorban előrébb álló személy, hanem más szerzi meg.

- [5] Azzal, hogy a Földforgalmi törvény 21. § (9) bekezdés és a 23. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja sem kijavításra, sem hiánypótlásra, sem az ismételt beadással a joghatások fennmaradására nem ad lehetőséget és az eljárás megismétlésére sincs mód, sérül az Alaptörvény P) és R) cikke, az I., XIII., XV. és XXIV. cikke. A jelen esetben jogosultágát elveszti a kérelmező, ha az okirati forma, mint feltétel sérül. Nincs lehetőség a tulajdonjog megszerzését megalapozó irat, jogi aktus tárgyában hibára, akár egyetlen egy karakter alkalmas arra, hogy az Alaptörvény által is védeltetett tulajdoni jogosultság, mely a rangsor alapján megilleti a személyt, elveszen és ezzel együtt a termőföld védelme érdekében hozott törvény célja és rendeltetése is.
- [6] A tulajdon megszerzéséhez való joggal kapcsolatban, az elővásárlási jog gyakorlója szemszögéből, a törvény szükségtelen mértékben, az elérni kívánt céllal ellentétesen, aránytalanul korlátozva szabályoz azzal, hogy a jogszabályhelyek kimondják, hogy olyanak kell tekinteni a nyilatkozatot, mintha elővásárlási jogát nem gyakorolta volna a jogosult, ha a formai feltételeknek nem megfelelő nyilatkozatot tesz és ebben az esetben a jóváhagyást megtagadja hatóság.
- [7] Az alkotmányjogi panasz szerint sértik a támadott jogszabályhelyek a Nemzeti hitvallást, mert a természeti erőforrás gondos használata valósul meg azzal, ha a Földforgalmi törvény szerinti rangsorban előrébb álló személy szerzi meg a termőföld tulajdonjogát. Ezzel valósul meg, hogy az arra leginkább alkalmas személy tulajdonába kerül a termőföld és így leginkább gondos a használat és az utánunk jövő nemzedék életfeltételeinek védelmezése ekkor valósul meg legjobban. „Ha a jelen alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályhelyek érvényesülnek, abban az esetben nem tud a hitvallás megvalósulni a leghatékonyabb módon, mert az Alaptörvénnyel összhangban, a Földforgalmi törvény 18. §-ával korlátozott tulajdonszerzés csak abban az esetben valósul meg, ha formailag hibátlan okirat kerül beadásra, egyéb esetben sérül a hitvallás.”
- [8] Sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését a támadott jogszabályhelyek, mert a termőföld védelme, megtartása, őrzése az állam kötelessége is, azonban jelen esetben maga a törvény rendelkezése akadályozza a P) cikkben rögzítetteket, mert, ha formai hibás az elővásárlási nyilatkozat, abban az esetben nem a termőföld szempontjából leghatékonyabb személy tulajdonába és így gondozásába kerül az ingatlan.
- [9] Az R) cikk (2) bekezdése az Alaptörvény rendelkezéseit mindenkire nézve kötelezően írja elő, ezért a Földforgalmi törvényt alkotó sem kivétel e rendelkezés alól és így a jogalkotó által megalkotott törvénynek is meg kell felelni az Alaptörvénynek. Mivel a támadott jogszabályhelyek nincsenek összhangban az Alaptörvénnyel, ezért annak megsemmisítése szükséges és ezt követően az Alaptörvénnyel összhangban lévő rendelkezés megalkotása. A jelenlegi szabályozás a termőföld védelmét, a tulajdonjoghoz való jogot és a törvény előtti egyenlőséget sérti azzal, hogy a Földforgalmi törvény szerinti rangsorban előrébb álló tulajdonszerzése az erre vonatkozó okirat formai követelményeinek megtartásán múlik, és ezzel a termőföld védelme, az elővásárlással érvényesíthető, átruházással történő tulajdonjog érvényesülése is a formai követelmények függvénye.
- [10] Az, hogy az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó nyilatkozat esetén a Földforgalmi törvény 21. § (9) bekezdése akként rendelkezik, hogy formai hiba esetén olyanak kell tekinteni a nyilatkozatot, mintha a jogosult joggal nem élt volna és a 23. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja alapján a hatóság a jóváhagyást megtagadja, azt eredményezi, hogy az elővásárlási jog jogosultjának tulajdonhoz való joga sérül. Ellentétben az adásvételi szerződés esetén tulajdonjogot szerzővel, akinek formai hiba esetén a jogosultsága nem vész el, addig az elővásárlásra jogosult joga igen, mert a jóváhagyás megtagadása esetén a szerződés megismételhető, de az elővásárlási jogra vonatkozó nyilatkozat nem, mert akkor az adásvétel a szerződéses felek közt jön létre. Ezzel a különbségtétellel sérül az elővásárlásra jogosultak jogainak tiszteletben tartása a jogalkotó és így az állam által, mert így az alapjog korlátozásával megnyíló tulajdonhoz való jog megszűnik, azaz amire a törvény létrejött, maga a törvény által oltódik ki.
- [11] A közigazgatási eljárás során a törvény alkalmazásával nem egyenlők a szerződéses és az elővásárlási jogos vevők, akik szerződési akaratuk kifejezésében térnek el, tulajdonhoz való jogukban nem, azonban a Földforgalmi törvény különbséget tesz ebben, alkotmányos érték vagy érdek védelmére való hivatkozás nélkül.
- [12] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

- [13] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [14] 3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését eddig több alkotmánybírói határozat értelmezte. Eszerint „[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” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}. Az Alaptörvény tulajdonhoz való jogként a törvények által meghatározott jogosítványokat védi azokkal a további kiegészítésekkel, melyeket az Alkotmánybíróság az egyes esetek eldöntése kapcsán más alapvető jogok és alkotmányos értékekkel együtt szemlélve még a tulajdonjog alkotmányos védelmi körébe vont [pl. a pénzügyi lízingbevevő tulajdonosi várománya, 15/2014. (V. 13.) AB határozat]. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke.
- [15] Termőföld vagy tanya eladása esetében a jogszabály által megállapított elővásárlási jog biztosítása olyan közérdekű intézkedés, amelynek célja a termőföld eljuttatása az azt használókhoz, a termőföldet hivatásszerűen művelőkhöz. Az elővásárlásra jogosultság a vevő érdekeinek teljesedését korlátozza, nem korlátozza az eladót. Ez a szabályozás alkotmányjogi relevanciával annyiban bír, amennyiben az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog a tulajdon szerzésére irányuló vételi szándékot nem védi, az eladói szándékot viszont igen {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [67]}.
- [16] 3.1. A kifogásolt rendelkezésekben szereplő elővásárlási jogot a Földforgalmi törvény hozta létre, a Földforgalmi törvényben szereplő tartalommal és terjedelemben, valamint feltételekkel. A 3244/2017. (X. 10.) AB határozat részletesen vizsgálta az elővásárlási jog jogintézményét (Indokolás [31]–[49]). A határozat értelmében a termőföld-elővásárlási jog nem tartozik a tulajdon, mint jogintézmény tartalmi elemei közé (Indokolás [50]). Ezért az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XIII. cikke sérelmét állító érvelésével kapcsolatban a jelen ügyben nem merül fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.
- [17] 3.2. Alkotmányjogi panaszban az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére lehet hivatkozni. Az Alaptörvény P) és R) cikke nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak. Ezért ezekkel kapcsolatban sem merül fel a szabályozást illetően alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.
- [18] Az Alaptörvény XV. cikke és XXIV. cikke állított sérelmével kapcsolatban, a törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét állító alkotmányjogi panasz nem tartalmaz olyan, alkotmányjogilag értékelhető érvelést, amely a befogadását indokolná az Abtv. 29. §-a alapján. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen alaptörvényi rendelkezések tekintetében az indítvány nem felel meg a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek, mivel – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az indokolás hiánya {lásd többek között: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadálya.
- [19] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alkalmazásával visszautasította.

Budapest, 2020. április 28.

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

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1508/2019.

• • •