



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

**Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöki jogköröket
gyakorló elnökhelyettese részére**

Iktatószám: XX-AJFO/117/.../2016
Hivatkozási szám: II/00330/2016

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tárgy: a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvény elleni utólagos normakontroll (mezőgazdasági földek, haszonbérleti szerződés)

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A tárgybeli ügyben az indítványozók az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése és 37. § (2) bekezdése - a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezték az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozók álláspontja szerint a Módtv. közjogilag érvénytelen, mert az Országgyűlés az Alaptörvényben előírt eljárási rendelkezés figyelmen kívül hagyásával a sarkalatos többség helyett mindössze egyszerű többséggel döntött róla.

Véleményük szerint a Módtv. nem csupán közjogilag érvénytelen, hanem tartalmilag is ellentétes az Alaptörvénnyel. Álláspontjuk szerint a Módtv. a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, így az Alaptörvénynek a jogállamiság követelményét előíró rendelkezésébe, a B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.

Az indítvánnyal összefüggésben jogi véleményemről az alábbiak szerint tájékoztatom.

I.) Jogszabályi környezet

Alkalmazott jogszabályok

Az indítvánnyal támadott törvény: a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvény (Módtv.)

Az érintett alapvető jogok és elvek

Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései a következők.

Az indítványozók szerint a Módtv. sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (jogállamiság elvét). Indokolásuk szerint a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma a jogbiztonság sérelmét okozza, ezáltal a jogállamiságot is sérti. [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*]

A Módtv. az azonnali szerződésmódosítás lehetőségének törvényi biztosításával anélkül, hogy a beavatkozás alkotmányos feltételeinek fennállását a jogalkotó igazolná, nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak. Véleményük szerint ezzel sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését. [Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés: *„Magyarország biztosítja a tisztességes verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”*]

Álláspontjuk szerint azok a szabályok, amelyek a hasznosítás szabályainak megállapítása érdekében kerülnek meghozatalra, a P) cikk (2) bekezdése (termőföldek védelme) alapján sarkalatos szabályok kell, hogy legyenek. [Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés: *„A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”*]

A P) cikkel összhangban az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése (nemzeti vagyon védelme) is tartalmaz rendelkezést a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra. Véleményük szerint az Országgyűlés jelen esetben a hasznosításról is kizárólag sarkalatos törvénnyel rendelkezhet. [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés: *„Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”*]

Az indítványban foglalt alkotmányossági aggályok a Módtv. és az Alaptörvény kifejezett nevesített szakaszain túl több más jogszabállyal, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott egyes jogelvekkel is szoros összefüggést mutatnak.

II.) A törvénymódosítás célja

A Módtv. célja kettős volt.

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.) módosításának célja az volt, hogy a hosszú távra kötött haszonbérleti szerződésekben a haszonbér módosításának jogát a Fétv. korábban elfogadott módosításához képest még megelőbbben, és a felek érdekei közti egyensúly még hatékonyabb megteremtésével biztosítsa.

Ennek értelmében a Fétv.-módosítás lehetővé teszi azt, hogy a hosszú távra kötött haszonbérleti szerződésekben foglalt haszonbérleti díj piaci körülményekhez való igazítása érdekében – meghatározott időközönként – az a fél, akinek az érdekében áll, kezdeményezhesse a haszonbérleti szerződés módosítását. A törvénymódosítás által kialakított megoldás figyelembe veszi az ellenérdekű fél méltányos érdekeit is a bírósághoz fordulás, illetve a szerződés felmondásának a biztosítása által.

A szabályozás tehát azt célozta, hogy függetlenül az egyes haszonbérleti szerződések tartalmától, általánosan álljon rendelkezésre egy, mindkét szerződő fél érdekeit figyelembe vevő lehetőség arra, hogy az érdekelt fél kezdeményezhesse a haszonbérleti szerződés alapvető elemét képező haszonbérleti díj rendszeres felülvizsgálatát és újratárgyalását annak érdekében, hogy annak mértéke igazodhasson a gazdasági környezet időközi változásához.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (a továbbiakban: Ptk.) módosításának célja pedig az volt, hogy az új Ptk. új jogintézményeként megjelenő szerződés-átruházás egyik alesetére, azaz a jogszabályon alapuló szerződés-átruházás esetére kimondjon egy olyan értelmező rendelkezést, amely lehetővé teszi, hogy a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződések esetében, ha valamennyi jog és kötelezettség jogszabály rendelkezése alapján átszáll, akkor ezt jogszabályon alapuló szerződés-átruházásnak kell tekinteni.

A haszonbérleti szerződés háttérszabályozását képező bérleti szabályok között a Ptk. is kimond egy jogszabályon alapuló jog- és kötelezettség-átszállást, mikor arról rendelkezik, hogy *„Ha a bérbeadó a bérleti szerződés megkötését követően a bérbe adott dolog tulajdonjogát átruházza, a tulajdonos személyében bekövetkezett változással a bérleti szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek tekintetében az új tulajdonos lép a bérbeadó helyébe.”* [Ptk. 6:340. § (2) bekezdés első mondat]. Ezért a két törvénymódosítás a Fétv. új 50/A. §-ához alkalmazandó átmeneti rendelkezések (Fétv. 110/A. §) által részben össze is kapcsolódott azzal, hogy a Fétv.-módosítással beiktatott szerződésmódosítási kezdeményezés alkalmazását a Módtv. hatálybalépése előtt kötött azon haszonbérleti szerződésekben is lehetővé tette, melyekben a Módtv. hatálybalépése után tulajdonosváltás, vagyis jogszabállyal történő szerződésátruházás következett be.

III.) Az ügy érdemében

A szabályozás indokának ismertetésén túl az indítványban foglaltakkal kapcsolatosan az alábbiakat kívánom kifejteni.

1. Közjogi érvénytelenség [Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés és 38. cikk (1) bekezdés]

Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés

1.1. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) egésze, valamint a Fétv. egyes rendelkezései sarkalatosságának alapjául szolgáló Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése a következőképpen szól:

„(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: *„A sarkalatos törvénynek rendelkeznie kell a P) cikk (1) bekezdésében írt célok, így a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások, – jelen esetben – a termőföld és az erdők védelmének, fenntartásának és a jövő nemzedékek számára való megőrzésének állami és általános kötelességének eléréséhez szükséges korlátokról és feltételekről.”* {17/2015. (VI. 5.) AB határozat [47]}

A fentiek alapján a termőföld és az erdők tulajdonjoga megszerzésének korlátait és feltételeit, valamint a termőföld és az erdők hasznosításának korlátait és feltételeit állapítja meg sarkalatos törvény, és teszi ezt abban a körben, amely a P) cikk (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges. A P) cikk (1) bekezdése szerint:

„(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

A P) cikk (2) bekezdése alapján megállapítandó tulajdonszerzési, valamint hasznosítási korlátok és feltételek tehát annyiban igényelnek sarkalatos törvényi rendelkezést, amennyiben a P) cikk (1) bekezdésében foglalt célok elérését szolgálják.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: *„Az Alaptörvény tehát a P) cikkben megfogalmazott célok és a megalkotandó sarkalatos törvény kötelező szabályozási tárgyain kívül nagy szabadságot biztosított az Országgyűlés számára annak mérlegelésére, hogy milyen intézményi keretet, eljárási szabályokat, döntési hatalmat talál a leginkább megfelelőnek a termőföld megszerzésének és hasznosításának szabályozására, miként arra is, hogy milyen hasznosítási, gazdálkodási formákat tekint elsősorban támogatandónak. A szabályozás tekintetében a törvényhozó számára biztosított szabadság azonban nem korlátlan, a törvényben megalkotott részletszabályok tényleges tartalma tekintetében az Alaptörvény szabályai kötik az Országgyűlést. A megalkotott sarkalatos törvény szabályainak illeszkedniük kell az Alaptörvényen alapuló jogrendszer más szabályaihoz.”* {17/2015. (VI. 5.) AB határozat [48]}

A P) cikk (1) bekezdésében foglalt célok, vagyis a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek nemzet közös örökségként való védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése olyan célok, melyek elérése érdekében a tulajdonszerzési, valamint hasznosítási korlátok és feltételek meghatározása keretében a tulajdonba adást, illetve használatba adást célzó magánjogi aktusok létrejöttének közjogi feltételeit és korlátait szükséges megállapítani. Ennek indoka az, hogy a tulajdonszerzési, valamint hasznosítási korlátok és feltételek tárgykörében a magánjogi aktusok létrejöttének fázisában támaszthatóak olyan követelmények, melyek a P) cikk (1) bekezdésében foglalt célok elérését szolgálják.

Ebből következőleg a már létrejött tulajdoni, illetve használati viszonyok alapján a felek egymás közötti magánjogi (kötelmi) jogviszonya, a magánjogi megállapodások felek közti érvényesülésének, a felek egymással szembeni jogainak és kötelezettségeinek a kérdései nem tartoznak a sarkalatosági körbe, e tárgykörök szabályozása tehát az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján nem igényel sarkalatoságot.

Ezt képezi le a Földforgalmi törvény és a Fétv. szabályozása.

Az egészében sarkalatos Földforgalmi törvény a P) cikk (2) bekezdése alapján a tulajdonba adást, illetve használatba adást célzó magánjogi aktusok létrejöttének közjogi feltételei és korlátai elemeiként meghatározza a föld tulajdonjoga, illetve a földön használati jogosultság megszerzésére jogosult személyek körét. Ezzel összefüggésben meghatározza továbbá az elővásárlásra és előhaszonbérletre jogosultak körét, negatív illetve pozitív módon a tulajdonjog, illetve a használati jogosultság megszerzésének jogcímeit, valamint megszabja az egy személy tulajdonában, illetve használatában lévő földek maximális nagyságát. A tulajdonjog illetve használati jogosultság megszerzését pedig főszabály szerint hatósági engedélyezési kötelezettség alá vonja.

A Földforgalmi törvény szabályozásához képest a Fétv. a Földforgalmi törvény szabályozási kereteit figyelembe véve további anyagi és eljárásjogi jellegű részletező és kiegészítő szabályokat tartalmaz.

a.) E körben a Fétv. egyrészt a Földforgalmi törvényben foglalt sarkalatos státuszkövetelmények érvényesüléséhez szükséges anyagi és eljárásjogi előírásokat tartalmazza (pl. tulajdonjogot átruházó szerződéseknek és használati szerződéseknek a Földforgalmi törvénybe foglalt feltételek és korlátozások ellenőrzését lehetővé tevő kötelező elemei, az elővásárlás és előhaszonbérlet gyakorlásának módja, a tulajdonszerzés illetve használati jogosultság megszerzése hatósági jóváhagyásának eljárási szabályai, földművesek és mezőgazdasági termelőszervezetek nyilvántartása, földhasználati nyilvántartás).

A Fétv. e tárgykörben csak annyiban sarkalatos, amennyiben a Földforgalmi törvény sarkalatos tárgykörét, illetve az ebbe tartozó rendelkezéseket tartalmában módosító vagy attól eltérő szabályt állapít meg.

b.) A Fétv. másrészt a földek tulajdonosai, illetve használói belső viszonyában érvényesülő, a Ptk. általános szabályaihoz képest speciális szabályozást igénylő magánjogi előírásokat is megfogalmazza. E körben kerül sor az egyes földhasználati jogosultságot biztosító

szerződésekben a felek sajátos jogai és kötelezettségei meghatározására (a haszonbérleti, feles bérleti, részesművelési, szivességi földhasználati szerződések polgári jogi tartalmának rögzítésére), valamint a közös tulajdonban álló földek esetében a tulajdonosok közti jogviszonyok sajátos rendezésére.

Ezen utóbbi kör nem tekinthető az új földforgalmi szabályozással felmerült szabályozási szükséglet folytán kimunkált joganyagnak, mert ezen kérdések a felek egymás közti jogviszonyainak dinamikájában való, az általános polgári jogi szabályozáshoz képest speciális rendezésének a szükségességét a jogviszony sajátos tárgya (föld) indukálja. E kérdéseknek az új földforgalmi szabályozástól való leválaszthatóságát támasztja alá az is, hogy e tárgykörök az általános polgári jogi szabályozáshoz képest már régóta külön rendezettek; a 2013. évi új földjogi szabályozás előtt e speciális rendelkezéseket a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény tartalmazta.

Mindebből következőleg a Fétv. b) pontban említett tárgykörei az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés alapján álláspontom szerint nem igényelnek sarkalatos szabályozást.

1.2. A jelen ügyben releváns, a földhasználati jogosultságot megalapozó egyik szerződéstípusra, vagyis a haszonbérleti szerződésre vonatkozó szabályoknak a Földforgalmi törvény és a Fétv. közötti megoszlását tekintve is egyértelműen elkülönül a sarkalatos és sarkalatosságot nem igénylő szabályozási tárgyak köre. Az Alaptörvény P) cikkéből fakadó szabályozási igénynek megfelelően a Földforgalmi törvény csupán azt rögzíti e körben, hogy a haszonbérleti szerződés az az egyik szerződésfajta, mely alapot adhat a földön használati jogosultság megszerzésére [Földforgalmi törvény 38. § (1) bekezdés]. A Földforgalmi törvény továbbá szabályozza e körben az előhaszonbérletre jogosultak körét. Ugyanakkor – a többi földhasználati jogosultságot teremtő szerződéstípushoz hasonlóan – a szerződés magánjogi tartalmának kifejtését nem vonja a szabályozása körébe, sőt, a felek kötelmi viszonyainak a meghatározását kifejezett rendelkezéssel a Ptk.-ra, valamint a Fétv.-re utalja [Földforgalmi törvény 38. § (2) és (3) bekezdés].

Ennek megfelelően a Fétv. 50-63. §-ai – egyszerű többséget igénylő szabályokkal – rendezik a haszonbérleti díj fizetésének, a haszonbérletre vonatkozó kedvezménynek a szabályait, meghatározzák a haszonbérleti szerződés megszűnésének esetköreit és módját, valamint rögzítik a szerződés megszűnésekor a felek közti elszámolás tartalmát és módját is. Az alhaszonbérletre vonatkozó szabályok (Fétv. 64-65. §) nem a tartalmuk okán sarkalatosak, hanem azért, mert az alhaszonbérbe adás lehetővé tételével a Fétv. kivételt teremt a Földforgalmi törvény saját használatot előíró sarkalatos szabálya alól.

1.3. Az indítvánnyal támadott Módtv. a Fétv. ezen feles többséget igénylő szabályai közé illesztett egy, a haszonbérleti díj módosítását és azzal összefüggésben a haszonbérleti szerződés megszüntetését lehetővé tevő rendelkezést (Fétv. 50/A. §). Mind a haszonbérleti díj, mind a haszonbérleti szerződés megszüntetésének tárgyköre olyan kérdések, melyeket a Fétv. – a Földforgalmi törvény kiutaló rendelkezése alapján a felek egymás közti magánjogi viszonyait rendező szabályokként – feles többségű rendelkezésekben állapít meg. A támadott törvénymódosítással beiktatott új 50/A. § a felek közti viszonyt szabályozó rendelkezések közé még csak új témakört sem emel be, hanem csupán a haszonbérleti díjra és a

haszonbérleti szerződés megszűnésére vonatkozóan már meglévő, e kérdéseket érintő és rendező szabályokat bővíti.

Mivel tehát a Módtv. a Fétv. feles többséget igénylő rendelkezéseit bővítette további részletszabályokkal, álláspontom szerint az feles többséggel elfogadható volt.

Ebből következőleg a Fétv. 50/A. §-ához kapcsolódó átmeneti rendelkezés (Fétv. 110/A. §) sem sarkalatos tartalmú, így az is elfogadható volt feles többséggel.

1.4. Az indítvány szerint a Módtv. egésze sarkalatos az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés alapján. A Módtv. egyrészt a Fétv.-t, másrészt a Ptké.-t módosítja. A sarkalatosság álláspontom szerint nemcsak a Fétv.-módosítás, hanem a Ptké.-módosítás esetében sem áll fenn. A Ptké.-módosítás (Ptké. 53/C. §) ugyanis a Ptk. által megteremtett új jogintézménnyel, a szerződésátruházással összefüggésben egy általános értelmezést ad, amely szerint, ha a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésből eredő valamennyi jog és kötelezettség a Ptk. hatálybalépése után jogszabály alapján száll át másra, akkor azt jogszabályon alapuló szerződésátruházásnak kell tekinteni, amelyre ekként a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Ehhez kapcsolódóan rendelkezik a Ptké. módosítása arról, hogy a már megkötött szerződés tulajdonképpen azáltal újul meg, hogy a jogszabály rendelkezése alapján a szerződésbe belépő felet illetik meg, illetve terhelik azok a jogok és kötelezettségek, amelyek korábban a szerződésből kilépő felet illették meg és terhelték, a kilépő féllel szemben tehát a szerződés lényegében megszűnik, a belépő féllel szemben pedig a szerződés létrejön.

Ez a rendelkezés alkalmazandó lesz a tulajdonosváltás haszonbérlet esetében megvalósuló esetkörére is, mert a Ptk. haszonbérlet esetében is irányadó bérletre vonatkozó általános szabálya is egy jogszabályon alapuló jog- és kötelezettségátzállást mond ki, amikor arról rendelkezik, hogy „Ha a bérbeadó a bérleti szerződés megkötését követően a bérbe adott dolog tulajdonjogát átruházza, a tulajdonos személyében bekövetkezett változással a bérleti szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek tekintetében az új tulajdonos lép a bérbeadó helyébe.” [Ptk. 6:340. § (2) bekezdés első mondat].

A Földforgalmi törvény 38. § (2) bekezdése szerint a haszonbérletre a Ptk. haszonbérletre vonatkozó szabályait is alkalmazni kell. A Ptk. haszonbérletre vonatkozó rendelkezései alapján pedig a bérletre vonatkozó szabályozást kell alkalmazni azon kérdések tekintetében, melyeket a haszonbérleti szabályok között a Ptk. nem rendez másként (Ptk. 6:356. §).

Ebből következőleg haszonbérlet esetében is alkalmazni kell a Ptk. 6:340. § (2) bekezdés első mondatát. Így tehát a föld haszonbérlete esetében is érvényesül az a szabály, hogy ha a (haszon)bérbeadó a (haszon)bérleti szerződés megkötését követően a (haszon)bérbe adott dolog tulajdonjogát átruházza, a tulajdonos személyében bekövetkezett változással a (haszon)bérleti szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek tekintetében az új tulajdonos lép a korábbi (haszon)bérbeadó helyébe.

Önmagában azonban az a körülmény, hogy a föld haszonbérlete esetén háttérszabályként alkalmazni kell a Ptk. bérletre vonatkozó rendelkezéseit, nem teszi sarkalatossá a Ptk. rendelkezéseit, hiszen annak szabályozása – a Ptk. hatályából következően – általános jellegű, és az csupán a Földforgalmi törvény 38. § (2) bekezdésében szereplő utalás folytán terjed ki a föld haszonbérbe adásának esetkörére is.

Ez még inkább igaz a haszonbérleti szerződésben részes felek egymás közti jogviszonyára (amelynek körébe a Ptk. említett bérleti szabályozása is tartozik), mert ez a fentebb kifejtettek alapján még a földforgalmi szabályozáson belül sem sarkalatos tárgykör.

A bérleti szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek új tulajdonosra való átszállását kimondó Ptk. 6:340. § (2) bekezdés a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó 6:211. §-a értelmében egyébként is jogszabályon alapuló szerződés-átruházásnak minősül. Ehhez képest a Módtv.-ben szereplő Ptk.-módosítás azt az értelmezést teszi egyértelművé, hogy mindez fennáll akkor is, ha magát az alapszerződést a Ptk. hatálybalépése előtt kötötték, de a jogszabályon alapuló jog- és kötelezettségátzállás (jelen esetben: a haszonbérbe adó személyében bekövetkező változás) a Ptk. hatálybalépése után következett be.

Mivel tehát a Ptk. – haszonbérlet esetében is alkalmazandó – 6:340. § (2) bekezdés szerinti szabálya, valamint a 6:211. §-a sem sarkalatos, ebből következőleg a Módtv.-ben szereplő és a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggő Ptk.-módosítás sem minősül sarkalatosnak.

Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés

Az indítvány az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésére is hivatkozik a Módtv. közjogi érvénytelenségének állítása során.

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján azon törvényi rendelkezések sarkalatosak, melyek kifejezetten a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit határozzák meg.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: *„Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés értelmében az e cél eléréséhez szükséges korlátokat és feltételeket sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az általános jellegű megfogalmazásból adódóan értelmezés útján csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatosság követelménye fennáll-e, és hogy a szóban forgó szabályozási tárgy mely elemeire terjed ki”* {16/2015. (VI. 5.) AB határozat [43]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104]}.

A Módtv. sem formailag nem érinti az állami vagy önkormányzati földekre vonatkozó speciális szabályokat tartalmazó törvényeket, sem tartalmilag nem határoz meg kifejezetten az állami vagy önkormányzati vagyonra vonatkozó rendelkezést.

Ezért az indítványban szereplő, az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésére alapozott alaptörvény-ellenességgel kapcsolatban is rá kell azonban mutatni arra, hogy az állami illetve önkormányzati földre vonatkozó sajátos szabályok eltérő rendelkezése hiányában a Földforgalmi törvényben illetve a Fétv.-ben szereplő rendelkezések – mint a földekre vonatkozó általános rendelkezések – abban az esetben is alkalmazandók, ha a jogviszony

egyik alanya (pl. a haszonbérbe adó) az állam, illetve a jogviszony tárgya állami föld. Ezek a körülmények önmagukban nem eredményezik azt, hogy pusztán ez okból akár a Földforgalmi törvénynek, akár pedig a Fétv.-nek az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak kellene lennie.

Még inkább igaz ez a megállapítás a Földforgalmi törvény, illetve a Fétv. szabályozásával közvetlen összefüggésben nem álló Ptké.-módosításra is.

2. Tartalmi alaptörvény-ellenesség [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés és M) cikk (2) bekezdés]

2.1. Az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményéből levezethető visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés folytán állítja nemcsak a Módtv. 3. §-ának, hanem a 2. §-ának Alaptörvény-ellenességét is.

Álláspontom szerint a Módtv. 2. §-a, mely a Fétv.-be iktatta a haszonbérleti szerződésben alkalmazott díjak módosításának szabályait, tartalmában nem rendelkezik visszaható hatállyal. A Fétv. 50/A. §-a a díjmódosítás kezdeményezésére és joghatásaira vonatkozó szabályokat rendezi, azonban e rendelkezés alkalmazásának hatályát nem határozza meg. Ezért önmagában a Fétv. 50/A. §-át nem lehet a visszaható hatályú jogalkotás szempontjából minősíteni.

A Fétv. 50/A. §-ának alkalmazását a Módtv. 3. §-a által beiktatott Fétv. 110/A. §-a határozza meg.

A Fétv. 110/A. §-a szerint a Fétv. 50/A. § rendelkezéseit arra az új haszonbérleti szerződésre is alkalmazni kell, amely a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött - illetve akár a hatálybalépés előtt, akár azt követően meghosszabbított -, a Módtv. hatálybalépését követően a föld tulajdonjogának átruházása folytán a haszonbérbe adó tulajdonos személyében bekövetkezett változásra tekintettel szerződésátruházás miatt megszűnt haszonbérleti szerződés helyébe lépett. Ebben az esetben az 50/A. § szerinti első kezdeményezés joga tekintetében irányadó időtartamba a szerződésátruházással megszűnt szerződés eltelt időtartamát is be kell számítani.

A Fétv. 50/A. §-a eleve csak a hosszú távra, vagyis a legalább 10 évre kötött haszonbérleti szerződések esetében teszi lehetővé a díjmódosítás kezdeményezését. Ennek indoka, hogy abban a körben indokolt biztosítani a díjmódosítás lehetőségét, amely esetében nagyobb eséllyel fordulhat elő, hogy a felek a szerződés megkötésekor nem számolhattak olyan piaci változásokkal, melyek a díjemelést vagy díjcsökkentést egy viszonylag hosszabb idő elteltével indokolttá tehetik.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a „*jogalkotó akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamely fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések*

nagy tömegét érintse. A magánjogi tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a clausula rebus sic stantibus tételének alkalmazásával kerülhet sor. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett.” {8/2014. (III. 20.) AB határozat; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [124]}

A Fétv. 50/A. §-a azt célozza, hogy általános jelleggel arra az esetre is biztosítsa mindkét fél számára a piaci körülményekhez való igazodás érdekében a szerződésmódosítás lehetőségét, ha erre maga a szerződés egyébként nem adna lehetőséget.

Ezen új lehetőség megteremtésekor a jogalkotónak mérlegelnie kellett, hogy mennyire teszi alkalmazhatóvá ezeket a rendelkezéseket a már megkötött haszonbérleti szerződésekre. Ennek során mérlegelni kellett azt is, hogy mennyiben indokolható olyan szerződések hosszabb távon egymás mellett élése, melyek egy részére nem terjedne ki a díjmódosítási lehetőség (melyeket a Módtv. hatálybalépése előtt kötöttek), míg a másik részére pedig igen (melyeket a Módtv. hatálybalépése után kötöttek).

Mivel jelen esetben legalább 10 éves időtartamra kötött szerződésekről van szó, ezért az egységes, kiszámítható és átlátható jogalkalmazás érdekében indokolt volt a lehető legszűkebbre venni azon szerződések körét, melyekre – bár ugyanazon időszakban fejtik ki joghatásukat – mégis eltérő rezsime vonatkozik. Az új szabályozás egyidejűleg mind a haszonbérbe adó, mind a haszonbérelő érdekeit szolgálja azáltal, hogy lehetővé teszi az időközben megváltozott piaci helyzethez való igazodást. Belátható, hogy nem indokolt hosszú távon párhuzamosan két eltérő szabályozási rezsime alatt álló szerződési rendszert fenntartani, hanem az a legcélszerűbb, ha a lehető legszélesebb körben egységes szabályozás érvényesül.

A Módtv. rendelkezéseinek a már megkötött szerződésekre való alkalmazhatósága tekintetében a jogalkotói mérlegelés szempontjaként érvényesült annak a pozitívumnak az értékelése is, hogy a Módtv. mindkét fél, vagyis nemcsak a haszonbérbe adó, hanem adott esetben a haszonbérelő számára is biztosítja az érdekeinek megfelelő – és egyben az időközben megváltozott általános piaci körülményekhez való igazítást lehetővé tevő – díjmódosítás kezdeményezését. A szabályozásnak fontos pozitív eleme továbbá az is, hogy a szerződéses haszonbérleti díj felülvizsgálatára csak 5 évente kerülhet sor, amely így mindkét fél számára előre tervezhetővé teszi a szerződés esetleges módosulására való felkészülést (azzal, hogy a szabályozás ugyanakkor nem zárja el a feleket attól, hogy megállapodjanak a haszonbérleti díj 5 éves időköznel rövidebb időközönként történő felülvizsgálatában is).

A szabályozás továbbá lehetővé teszi azt is, hogy a díjmódosítással egyet nem értő fél – a gazdasági év végére való felmondás által megfelelő felkészülési időt biztosítva és értelemszerűen elszámolás mellett – szabaduljon a szerződéses kötelemből, vagyis egyrészt nem kényszeríti a feleket olyan helyzet fenntartására, amelynek fennmaradását azok már nem kívánják, másrészt mindkét fél szempontjából méltányos módon szabályozza a szerződés megszüntetésének módját is.

Tekintettel tehát arra, hogy a Fétv. 50/A. §-a mindkét fél érdekeit figyelembe vevő, kedvező lehetőséget biztosít, a Módtv. rendelkezéseinek a már megkötött szerződésekre való

alkalmazhatósága tekintetében akár az is elfogadható lehetett volna, ha a jogalkotó a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött összes szerződés esetében lehetővé tette volna a díjmódosítás alkalmazását. Azáltal ugyanis, hogy a Fétv. 50/A. §-a csak lehetőséget tartalmaz, ugyanakkor célja az általános piaci körülményekhez való alkalmazkodás lehetővé tétele, és egyben biztosítja az ezzel egyet nem értő fél számára a szerződésből való méltányos szabadulást is, álláspontom szerint még ilyen alkalmazási szabály mellett is megfelelt volna az alkotmányossági követelményeknek.

A jogalkotó azonban ehhez képest mégis szűkebb körben határozta meg az új szabályozással érintett szerződések körét azzal, hogy a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött csak azon szerződések esetében tette lehetővé az új szabályok alkalmazását, mely szerződésekben a Módtv. hatálybalépése után tulajdonosváltás következett be. A tulajdonosváltás azért szolgálhat megfelelő eseményként és egyben kellő jogalapként az új szabályok alkalmazására, mert bár a Ptk. említett bérleti szabálya alapján az új tulajdonost ugyanazok a jogok és kötelezettségek illetik meg, mint a korábbi haszonbérbe adót, a tulajdonosváltás eredményeként megújuló szerződés annak is indokául szolgálhat, hogy lehetővé váljon a szerződés egyes elemeinek (haszonbérleti díj) megváltozása is.

A tulajdonosváltás folytán bekövetkező szerződésmegújulás tehát alkalmat adhat arra, hogy e megújult szerződésekben – a szerződéskötéstől eltelt megfelelő időt követően – mind a tulajdonos, mind pedig a haszonbérlet részéről lehetségessé váljon a szerződés egyik fontos elemének, a haszonbérleti díjnak az újratárgyalása, a szerződésnek az időközben megváltozott piaci körülményekhez való igazítása.

Azzal a jogalkotói önkorlátozással tehát, hogy a Fétv. 110/A. §-a szerinti átmeneti rendelkezés értelmében a Fétv. 50/A. §-ában megteremtett lehetőség a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött nem minden szerződésben kerül alkalmazásra, hanem csak azok esetében, melyekben a Módtv. hatálybalépése után tulajdonosváltás következik be, a jogalkotó a már megkötött haszonbérleti szerződések elvileg lehetségesnél szűkebb körében teszi lehetővé az új szabályozás alkalmazását.

Mindezek alapján álláspontom szerint az indítványban állítottakkal szemben a Fétv. 110/A. §-ában foglalt átmeneti rendelkezés nem sérti sem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, sem az M) cikk (2) bekezdését.

2.2. Az indítvány a 4.5. pontban tévesen értelmezi a Módtv.-ben szereplő Ptké.-módosítást. Ahogy azt már fentebb jeleztem, a Ptké.-módosítás a Ptk. által megteremtett új jogintézmény, a szerződésátruházás kapcsán iktat be egy értelmező rendelkezést.

A Ptké.-módosítás a Ptk. által bevezetett új jogintézménnyel, a szerződésátruházással összefüggésben átmeneti szabályként mondja ki azt, hogy ha a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésből eredő valamennyi jog és kötelezettség a Ptk. hatálybalépése után jogszabály alapján száll át másra, úgy ezt a Ptk. 6:211. §-a szerinti jogszabályon alapuló szerződésátruházásnak kell tekinteni. Ez azt jelenti, hogy a szerződéses pozícióban a jogszabály rendelkezése alapján bekövetkező jogutódlásra a Ptk. hatálybalépését követően abban az esetben is a Ptk. jogszabályon alapuló szerződésátruházásra vonatkozó szabályai

irányadók, ha azt a szerződést, amelynek szerződéses pozíciójában változás következik be, a Ptk. hatálybalépése előtt kötötték.

Az indítványban állítottakkal szemben e rendelkezés indoka teljes mértékben érthető, világos és racionális, hiszen ha a Ptk. alapján immár van alkalmazható szabály a szerződéses pozíció más személyre való átruházása, illetve átszállása tekintetében, úgy teljességgel életszerű, hogy ez a szabály kerüljön alkalmazásra, ha az említett átruházásra, illetve átszállásra a Ptk. hatálybalépése után kerül sor. A jogszabályon alapuló szerződésátruházás jogi tartalma pedig nem vitásan az, hogy a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében a szerződést megszüntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig a szerződést az átszálló valamennyi jog és kötelezettség vonatkozásában a jogszabály rendelkezése alapján létrejött új szerződésnek kell tekinteni. Ez utóbbi rendelkezés teljes mértékben összhangban van a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó szabályaival, amellyel kapcsolatban nem vitatható, hogy a felek által kötött háromoldalú megállapodás eredményeként a szerződésátruházással – nováció útján – egyfelől a szerződésben maradó és a szerződésből kilépő fél közötti szerződés megszüntetésére, másfelől pedig a szerződésbe belépő, valamint a szerződésben maradó fél között új szerződés létrejöttére kerül sor az eredeti szerződésből eredő jogoknak és kötelezettségeknek megfelelő tartalommal. Ezt a novációs konstrukciót a szabályozás egyértelművé is teszi – egyebek között – annak kimondásával, hogy a szerződést biztosító mellékkötelezettségek a szerződésátruházással megszűnnek, illetve annak nyilvánvalóvá tételével, hogy ha a zálogkötelezett hozzá is járul a tulajdonát képező dolog megterheléséhez, a zálogjog új zálogjogként jön létre, és csak az eredetivel azonos ranghelyét tarthatja meg (Ptk. 6:208. § (3) bekezdés). Ezek a jogkövetkezmények a Ptk. 6:211. §-a szerint a jogszabályon alapuló szerződésátruházás esetén is irányadók, ebben az esetben azonban a szerződésátruházással érintett felek megállapodására értelemszerűen nincs szükség, hiszen azt a jogszabály rendelkezése pótolja. A Ptké. kifogásolt szabálya a kifejtettekhez képest nem valósítja meg a "polgári jog lábball tiprását", amiként azt az indítvány állítja, hanem éppen ellenkezőleg, tökéletesen összhangban van azzal, és a Ptk. vonatkozó szabályainak dogmatikaikag is helyes értelmezését segíti elő.

Ez az értelmezési szabály tehát a Ptk. új jogintézményével függ össze; a polgári jogi szabályozással teljes mértékben konform, és szakmailag is helytálló. Ebből következően a Módtv.-ben szereplő Ptké.-módosítás nem sérti a normavilágosság követelményét, ezáltal nem ütközik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe sem.


IV.) Összegzés

Álláspontom szerint az indítvány nem megalapozott. A Módtv. nem alaptörvény-ellenes, mert az Alaptörvénnyel való összhangjának megvizsgálása során megállapítható, hogy az Országgyűlés nem hagyta figyelmen kívül az Alaptörvényben előírt eljárási rendelkezéseket azzal, hogy sarkalatos többség helyett mindössze egyszerű többséggel döntött róla. A Módtv. nem ellentétes a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával, így az Alaptörvénynek a jogállamiság követelményét előíró B) cikk (1) bekezdésébe sem ütközik. A fenti értékelés alapján összegzésként tehát elmondható, hogy a tárgybeli ügyben a Módtv. vonatkozásában sem közjogi érvénytelenség, sem tartalmi alkotmány-ellenesség nem áll fenn.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2016. június „ ”

Tisztelt:



Dr. Trócsányi László