

A felperes és egy perben nem álló személy között 2014. június 10. napján adásvételi szerződés jött létre, melynek értelmében az eladó eladta a felperes mint vevő pedig megvásárolta az eladó kizárólagos tulajdonában lévő [REDACTED] helyrajzi szám alatt felvett szántó megjelölésű [REDACTED], [REDACTED] értékű ingatlant. Az adásvételi szerződés Ruzsa Községi Önkormányzat hirdetőtábláján 2014. június 25. napja és 2014. augusztus 24. napja között kifüggesztésre került, melynek letelte után Ruzsa Község Jegyzője az alperesi hatóságnak megküldte a záradékolt adásvételi szerződést hatósági jóváhagyás végett. Az alpereshez az okiratok 2014. augusztus 26. napján érkeztek. Az adásvételi szerződés kifüggesztésének időtartama alatt mástól elfogadó nyilatkozat nem érkezett.

Az adásvételi szerződés a Földforgalmi tv. által előírt nyilatkozatokat tartalmazta.

Az alperesi hatóság a Földforgalmi tv. 23. §-a szerinti eljárásban a becsatolt okiratok tartalma és alaki kellékei alapján az érvényességi és hatályosulási feltételek alapján nem emelt kifogást a földszerzés ellen, nem tagadta meg a jóváhagyást.

Az alperesi hatóság 2014. szeptember 09. napján a Földforgalmi tv. 24. §-a szerint megkereste 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.) 103. § (1) bekezdése szerint helyi földbizottságként működő Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Csongrád Megyei Szervezetét a hatósági jóváhagyás megtagadásához vagy megadásához szükséges állásfoglalás beszerzése érdekében.

Az alperesi hatóság a helyi földbizottság megkereséséről nem küldött értesítést sem az eladónak, sem a vevőnek.

A helyi földbizottság 2014. szeptember 29. napján meghozta állásfoglalását, e szerint „nem támogatja” az adásvételi szerződés jóváhagyását, indokként csupán ennyit jelölt meg: „1”.

Az állásfoglalás végén a Földforgalmi tv. 24. § (2) bekezdésébe foglalt példálózó felsorolás sorrendjében a jogszabályi példákat lényegében idézve 6 pontba sorolt jegyzék szerepelt, ennek 1. pontja a következő volt: „1. az adás-vételi szerződés alkalmas-e a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére [Földforgalmi tv. 24. § (2) bekezdés a) pont]”.

A sorszám szerint tehát feltehetően az erre történő utalás volt a támogatás hiányának az oka. A helyi földbizottság nem indokolta meg, hogy az adásvételi szerződés miért alkalmas a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére.

Az állásfoglalásról sem az eladó, sem a vevő közvetlenül nem értesült, hanem azt a helyi földbizottság a Fétv. 103/A. § (1) bekezdés szerinti kifüggesztés céljából megküldte az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzőjének, aki azt 2014. október 07. és 2014. október 12. napja között a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján kifüggesztette.

Az eladó és a vevő a jegyzőnek történő állásfoglalása megküldéséről, a hirdetmény kifüggesztéséről külön értesítést nem kaptak.

Az eladó és a vevő, mivel nem volt tudomásuk sem a helyi földbizottság állásfoglalásáról, sem a kifüggesztés időpontjáról, a kifüggesztést követő 5 napon belül kifogást nem terjesztettek elő az állásfoglalás ellen a települési önkormányzat képviselő-testületénél.

Az alperesi hatóság a 2014. december 08. napján kelt 570690-5/2014. ügyiratszámú határozatával az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását megtagadta. A határozata indokolása szerint a jóváhagyás megtagadására csupán a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja szerinti kötelező előírás okán azért került sor, mert a helyi földbizottság nem támogatta az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását. A helyi földbizottság állásfoglalása szerint az adásvételi szerződés alkalmas a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére.

A felperes az alperesi hatóság határozatával szemben közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti keresetet terjesztett elő, melyben kérte az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését. A felperes a kereseti kérelme indokolásában hivatkozott

arra, a helyi földbizottság állásfoglalását nem küldték meg részére, ennek hiányában alságos azon gondolatmenet, hogy a kifüggesztésre kifogás nem érkezett, így vélelmezhetően azt mindenki elfogadta. Ezt követően pedig a döntést hozó szerv teljesen sematikusán, mindennemű mérlegelés vagy érdemi felülvizsgálat nélkül egy bizottság által hozott állásfoglalás alapján hoz meg ilyen horderejű döntést. A határozat is kiemeli, hogy a hirdetménnyel kapcsolatosan kifogás nem érkezett, hogyan is érkezhetett volna, amikor annak tartalma kizárólag az eladót és a vevőt érinti, azokat, akik nem értesülnek az állásfoglalásról. Álláspontja szerint azért is jogszabálysértő az alperesi határozat, mert a határozatát nem hozhatta volna meg anélkül, hogy érdemben vizsgálta volna az állásfoglalást. Amennyiben ez nem így lenne, úgy az azt jelentené, hogy egy civilekből alakult, semminemű hatósági jogkörrel nem rendelkező testület – bizottság – állásfoglalása válna automatikusan kötelező erejűvé anélkül, hogy azzal szemben bárminemű jogorvoslati lehetőség lenne. A jogalkotónak nem ez volt a szándéka, hogy általánosságban gondolva a helyi „hatalmasságok” bárminemű kontroll, vagy indokolási kötelezettség nélkül önhatalmúlag dönthessenek mások földjének a sorsáról. Elfogadhatatlan, hogy egy bizottságnak nagyobb hatalmi jogköre legyen, mint egy szakigazgatási szervnek, bíróságnak.

Az alperes érdemi ellenkérelmében a határozatában foglalt indokokkal egyezően kérte a felperes keresetének elutasítását. Az érdemi ellenkérelme indokolásából kiemelte, hogy kötve volt a helyi földbizottság állásfoglalásához, ezért az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását meg kellett tagadnia.

A felperes a tárgyaláson kérte az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítása miatt.

A bíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll eljárást kezdeményez az Alkotmánybíróságnál.

B) Releváns jogszabályok

Az Alaptörvény releváns rendelkezései:

B. cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

XXIV. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

XXVIII. cikk

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A Földforgalmi tv. releváns rendelkezései:

7. §

(1) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződést a

mezőgazdasági igazgatási szerv hagyja jóvá. A mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása a jogszabályban előírt egyéb érvényességi feltételeket és kellékeket nem pótolja, továbbá nem pótolja más hatóságok előzetes engedélyét, illetve jóváhagyását, amelyek a jogügylet létrejöttéhez vagy érvényességéhez ugyancsak szükségesek.

23. §

(1) A mezőgazdasági igazgatási szerv a részére jóváhagyás céljából megküldött okiratok közül az adás-vételi szerződést és az elfogadó jognyilatkozatokat először - kizárólag azok tartalma és alaki kellékei alapján - az érvényességi és hatályosulási feltételeknek való megfelelés szempontjából vizsgálja meg, illetve ellenőrzi. A mezőgazdasági igazgatási szerv az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz az adás-vételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról, ha megállapítja, hogy

- a) az adás-vételi szerződés a jogszabályi előírások megsértése miatt létre nem jött szerződésnek, vagy semmis szerződésnek minősül,
- b) az adás-vételi szerződés nem tartalmazza a vevőnek a 13-15. §-ban előírt tartalmú nyilatkozatait, vagy azok önállóan, a 13-15. §-ban előírt alakszerűségi előírásoknak megfelelően nem kerültek csatolásra, vagy
- c) az elfogadó jognyilatkozat
 - ca) az alakszerűségi előírásoknak nem felel meg,
 - cb) nem az elővásárlásra jogosulttól származik,
 - cc) az elővásárlásra jogosulttól származik, de nem állapítható meg belőle az elővásárlási jogosultság jogalapja, vagy az, hogy az elővásárlási jog mely törvényen alapul, illetve az elővásárlási jog nem a megjelölt törvényen, vagy a törvényben meghatározott sorrend szerinti ranghelyen alapul, vagy
 - cd) az elővásárlásra jogosulttól származik, de nem tartalmazza az elővásárlásra jogosultnak a 13-15. §-ban előírt tartalmú nyilatkozatait, vagy azok önállóan, a 13-15. §-ban előírt alakszerűségi előírásoknak megfelelően nem kerültek csatolásra.

(2) A mezőgazdasági igazgatási szerv - az (1) bekezdésben foglaltakon túl - az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz az adás-vételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról akkor is, ha a jegyző által megküldött okiratok alapján megállapítja az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó eljárási szabályok megsértését.

(3) Ha az (1) és a (2) bekezdésben meghatározott előzetes vizsgálat eredményeként a mezőgazdasági igazgatási szerv nem tagadja meg az adás-vételi szerződés jóváhagyását, és több elővásárlásra jogosult nyújtott be elfogadó jognyilatkozatot, a mezőgazdasági igazgatási szerv - a (4) bekezdésben meghatározott eset kivételével - az elővásárlásra jogosultakat a törvény által meghatározott sorrend alapján rangsorolja, és arról jegyzéket készít.

(4) A mezőgazdasági igazgatási szerv nem készít az elővásárlásra jogosultak rangsoráról szóló jegyzéket (a továbbiakban: jegyzék), ha megállapítja, hogy a hirdetményi úton közölt adás-vételi szerződésre

- a) kizárólag határidőn túl érkezett a jegyzőhöz elfogadó jognyilatkozat, vagy
- b) a határidőn belül beérkezett valamennyi elfogadó jognyilatkozat hiányos, vagy valótlan tartalmú, és ezáltal egyik sem felel meg az (1) bekezdés c) pontjában foglaltaknak.

(5) A (3) bekezdésben meghatározott esetben a mezőgazdasági igazgatási szerv a rendelkezésére álló okiratok és az általa készített jegyzék másolatának megküldésével haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot az állásfoglalásának beszerzése céljából.

(6) Ha a (4) bekezdésben foglalt esetek valamelyike áll fenn, az (5) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv jegyzék nélkül keresi meg a helyi földbizottságot.

24. §

(1) A helyi földbizottság - a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének a beérkezésétől

számított - 15 napon belül adja ki az adás-vételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalását.

(2) A helyi földbizottság az adás-vételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen a következő szempontok szerint értékeli:

- a) az adás-vételi szerződés alkalmas-e a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére;
- b) megállapítható-e, hogy a felek már e törvény hatálybalépése előtt megállapodtak a tulajdonjog átruházásában, de az adás-vételi szerződést csak a jelen eljárás keretében léptetnék egyikük nyilatkozatával, illetve harmadik személy jognyilatkozatának megtételével hatályba;
- c) az adás-vételi szerződés jóváhagyása esetén az adás-vételi szerződés szerinti vevő, illetve a jegyzék szerinti, az első helyen álló elővásárlásra jogosult, vagy ha több elővásárlásra jogosult áll az első helyen, akkor valamennyi első helyen álló elővásárlásra jogosult
 - ca) alkalmas-e az adás-vételi szerződés és a 13. §-ban, illetve a 15. §-ban meghatározott kötelezettségvállalások teljesítésére,
 - cb) elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja, vagy
 - cc) indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát;
- d) az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e, s ha nem, az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott távol az elővásárlási jogának gyakorlásától.

25. §

(1) A helyi földbizottság a 24. § (2) bekezdése szerinti értékelést köteles azonos szempontok szerint, a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult, és az adás-vételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában elvégezni.

(2) A 24. § (2) bekezdése szerinti értékelés során a helyi földbizottság több elővásárlásra jogosultat támogathat.

(3) Ha a helyi földbizottság az értékelés alapján egyik elővásárlásra jogosult esetében sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, állást kell foglalnia abban, hogy az adás-vételi szerződés szerinti vevővel támogatja-e az adás-vételi szerződés jóváhagyását.

26. §

Ha a helyi földbizottság a 24. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül az állásfoglalását nem adja ki, a mezőgazdasági igazgatási szerv egy alkalommal - újabb 15 napos határidő kitűzésével - felhívja az állásfoglalásának kiadására.

27. §

(1) A mezőgazdasági igazgatási szerv - a 23. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl - az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja

- a) ha a helyi földbizottság
 - aa) állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adás-vételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását,
 - ab) a 26. §-ban foglalt felhívás ellenére nem adja ki az állásfoglalását;
- b) a (2) bekezdésben meghatározott esetekben.

(2) A mezőgazdasági igazgatási szervnek - az adás-vételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére - meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés jóváhagyását, ha

- a) utóbb megállapítja, hogy a 23. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak alapján az adásvételi szerződés jóváhagyása megtagadásának lett volna helye, vagy
- b) a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy
 - ba) a 24. § (2) bekezdésének a)-b) pontjában, valamint c) pont ca)-cb) alpontjában foglaltak alapján a helyi földbizottság értékelésével ellenkező következtetésre jut;

bb) a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság - az adás-vételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül - jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki;

bc) jogerősen megállapított földhasználati díjtartozása áll fenn.

(3) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl, a mezőgazdasági igazgatási szerv - az adásvételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére - megtagadhatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, különösen, ha

a) a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adásvételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy a 24. § (2) bekezdésének c) pont cc) alpontjában, valamint a 24. § (2) bekezdésének d) pontjában foglaltak alapján a helyi földbizottság értékelésével ellenkező következtetésre jut, vagy

b) az adás-vétel ésszerűtlen birtokszerkezetet eredményezne.

68. §

(1) A települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak.

(2) A helyi gazdálkodói közösség képviseleti szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság. A helyi földbizottság a település közigazgatási területéhez tartozó földek mértékének arányában legalább 3, legfeljebb 9 főből áll.

(3) A helyi földbizottság a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatóságába spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képző fölbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése érdekében a földbirtok-politikai célokkal összhangban a 24. és 25. §-ban foglalt feladatának gyakorlásával befolyásolja.

(5) A helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület döntése ellen további jogorvoslatnak, panasznak, felszólalásnak nincs helye.

A Fétv. releváns rendelkezései:

103. §

(1) Ha a településen 2014. május 1-jéig a helyi földbizottság tagjainak megválasztására nem kerül sor vagy a megválasztott helyi földbizottság működésképtelen, a mezőgazdasági igazgatási szerv a föld tulajdonjoga megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban a Kamarának a föld fekvése szerinti területi szervét keresi meg állásfoglalás kiadása céljából. A helyi földbizottság működésképtelen, ha a feladatainak ellátását a tagjainak megválasztásától számított 30 napon belül nem kezdi meg vagy 30 napot meghaladóan szünetelteti, illetve, ha a tagok száma a Földforgalmi törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott létszám alá csökken.

(2) Az (1) bekezdés szerinti esetben a Földforgalmi törvény és e törvény alkalmazása során a helyi földbizottság alatt a Kamara területi szervét kell érteni. A jegyző a 102. § (1) bekezdése szerinti nyilvántartásban annak tényét tünteti fel, hogy a helyi földbizottság feladatait a Kamara látja el.

103/A. §

(1) A helyi földbizottság az állásfoglalását a települési önkormányzat jegyzője annak kézhezvételét követő 3 napon belül a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. Az állásfoglalás ellen - a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő 5 napon belül - az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadható nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési

önkormányzat képviselő-testületénél. A kifogást a jegyzőhöz kell benyújtani. A kifogás benyújtásáról és annak időpontjáról a jegyző haladéktalanul értesíti a mezőgazdasági igazgatási szervet.

(2) A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Földforgalmi törvény 23-25. §-a megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. Az elkészített kifogást a képviselő-testület érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A képviselő-testület a kifogást 15 napon belül zárt ülésen bírálja el. A képviselő-testület a döntését jegyző útján közli a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel.

(3) Kifogás benyújtása esetén e törvény és a Földforgalmi törvény alkalmazásában a helyi földbizottság állásfoglalásának közlésétől számított határidők a képviselő-testület döntése közlésétől számítandók.

C) A bíróság értelmezése

Az idézett rendelkezések értelmében azok a belföldi természetes személy vevők, akik elviekben érvényes, előírt tartalommal rendelkező adásvételi szerződést kötnek egy adott termőföld vonatkozásában és szerzésüket más elővásárlásra jogosult nyilatkozata sem akadályozza, emellett a szerzéssel együtt sem haladják meg a Földforgalmi tv. szerinti birtokmaximumot, továbbá nem voltak földvédelmi bírsággal szankcionálva és földhasználati díjtartozásuk sincs, a helyi földbizottság állásfoglalásától függően szerezhetik meg a termőföld tulajdonjogát.

A helyi földbizottság által kiadott, „nem támogató” állásfoglalás éppúgy akadály a földszerzésnek, mint a földbizottság „hallgatása”: a támogató állásfoglalás határidőben történő megadásának hiánya a földszerzés hatósági jóváhagyásának kötelező elutasításához vezet.

Azt, hogy a helyi földbizottság a közigazgatási eljárásban milyen jellegű eljárási szereplőnek minősül, a jogszabályok nem határozzák meg: a Földforgalmi tv.-ből, a Fétv.-ből és a mögöttesen érvényesülő a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényből (a továbbiakban: Ket.) az a következtetés vonható le, hogy a helyi földbizottság nem ügyfél, nem szakértő, nem szakhatóság és nem is hatóság.

A földszerzés hatósági jóváhagyása ugyanis a helyi földbizottság jogát, jogos érdekét nem érinti, és jogszabály oly szervként sem nevesíti, melynek valamilyen konkrét feladatköre teremtené meg az ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét (Ket. 15. §).

Nem kap hatósági ügy intézésére, jog vagy kötelezettség megállapítására, adat igazolására, nyilvántartás vezetésére, vagy hatósági ellenőrzés végzésére irányuló közigazgatási hatósági hatáskört (Ket. 12. §), hangsúlyozottan csupán ún. állásfoglalást ad ki. Ez az állásfoglalás azonban – részben hatósági ügy intézésére vonatkozó hatósági hatáskör hiányában, részben a konkrét szakkérdés meghatározása hiányában – szakhatósági állásfoglalásnak nem minősül [Ket. 44. § (1)-(3) bekezdései], így annak módján, azaz az érdemi döntés elleni jogorvoslat keretében [Ket. 44. § (9) bekezdése] sem kifogásolható.

Konkrét szakkérdés és bizonyítékként mérlegelhető szakvélemény hiányában a földbizottság közreműködése a szakértői eljárási szerepnek [Ket. 58. § (1) bekezdése, 50. § (6) bekezdése] sem feleltethető meg, így az alperesi hatóság vagy az utóbbi szerv határozatát felülvizsgáló bíróság a bizonyítékok értékelése keretében sem hagyhatja figyelmen kívül a földbizottság támogatásának elmaradását.

A jogszabály külön ki is zárja annak lehetőségét, hogy a bíróság az állásfoglalást közvetlenül

felülvizsgálja, mivel a Földforgalmi tv. 68. § (5) bekezdése a képviselő-testület előtti kifogáson túl semmilyen további jogorvoslatot nem enged, márpedig mind a Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdése, mind a Ket. 97. § (2) bekezdése a bírósági felülvizsgálatot jogorvoslati eljárásként nevesíti.

Az állásfoglalás hiánya pedig még közigazgatási kifogás útján sem sérelmezhető.

A helyi földbizottság eljárási minősége tehát a jogszabályban nem tisztázott, egy *sui generis* intézmény, melynek ügyben történő „közreműködése”, annak következményeit tekintve mégis az ügy eldöntésével jár. Ez ellen a közreműködés, állásfoglalás vagy éppen annak hiánya ellen azonban a bírósági jogorvoslat lehetősége önállóan nincs biztosítva.

Amennyiben pedig a hatóság a hatósági jóváhagyását megtagadó döntését arra tekintettel hozza meg, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása az ügylet jóváhagyását nem támogatta, vagy a helyi földbizottság nem adta ki állásfoglalását, a bíróság a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjai alapján jogszabálysértés hiányában csak arra az álláspontra tud helyezkedni, a jóváhagyást megtagadó döntés nem jogszabálysértő, ezért a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339. § (1)-(2) bekezdéseire tekintettel az hatályon kívül nem helyezhető, nem megváltoztatható.

Ily módon a hatósági jóváhagyást megtagadó döntés bírósági felülvizsgálata is formálissá válik, hiszen éppen azt nem vizsgálhatja meg a bíróság, ami a döntés jogalapját adta.

Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó nem tette lehetővé a földbizottság állásfoglalásával vagy annak hiányával szemben az önálló bírósági jogorvoslatot, emellett azt sem, hogy az érdemi döntéssel szembeni bírósági jogorvoslat körében kifogásolják azt.

A helyi földbizottság állásfoglalása ellen egyedül a képviselő-testület előtt érvényesíthető ún. kifogás áll rendelkezésre. Ám ennek előterjesztésére is olyan korlátozott lehetőségek állnak rendelkezésre, hogy az szintén felveti a jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének hiányát.

Önmagában az is utalhat utóbbi alapjogok korlátozására, hogy jogszabály előírása hiányában arról sem értesülnek az érintettek közvetlenül: a földbizottság mikorra fejezi be értékelését, mikor fordul a jegyzőhöz állásfoglalásának közzététele érdekében, mikortól nyílik meg a kifogásolás lehetősége az állásfoglalással szemben. E szabályozási hiányok és az ezeknek való megfelelő eljárás mellett viszont az, hogy az érintetteknek – rövid 5 napos időtartamú kifüggesztést követő – csekély 5 nap áll rendelkezésükre a kifogás előterjesztéséhez, az említett alapjogok nyilvánvaló csorbítását eredményezi.

D) Az alkalmazandó jogszabályok alaptörvény-ellenessége

A bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, XXIV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelme önmagában már akkor is megmutatkozik, ha csupán e rendelkezésekben foglaltak tartalmát elemezzük, a P) (Alapvetés) és I) (Szabadság és felelősség) cikkekre is tekintettel viszont a jelenlegi szabályozással szemben további aggályok is felmerülhetnek.

1. Egyes alapjogok felülvizgálni kért rendelkezések általi, közvetlen sérelme

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében „mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az

örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való jog mint alapjog tárgya nem szükségszerűen követi a tulajdon polgári jogi fogalmát [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. Az alkotmányosan védett tulajdon körébe nem a polgári jogi részjogosítványok tartoznak, a birtoklás, a használat vagy a tulajdonnal való rendelkezés korlátozásának alkotmányossága nem minden esetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján ítéltető meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a tulajdonhoz való jog korlátozás során a jogalkotónak azt kell figyelembe vennie, hogy ezt az alapjogot csak közérdekből és az elérni kívánt célhoz képest arányos mértékben lehet korlátozni.

Az Alkotmánybíróság rámutatott ugyanakkor arra is, hogy egyes tulajdontárgyak esetében az állami beavatkozás, a jogkorlátozás szélesebb körű is lehet. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a termőföld, a földtulajdon kérdésével. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban rámutatott, hogy „sajátosságai folytán a földtulajdonnak más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése adott vonatkozásban indokolt”. Az alaphatározatnak tekinthető 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság mindezt kibontotta: „a föld véges jószág volta (a föld ugyanis mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújuló-képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg”.

A 7/2006. (II. 22.) AB határozat rámutatott továbbá, hogy „a termőföldnek egy országon belüli mennyisége adott, az nem növelhető. A rendelkezésre álló föld viszont korlátlan ideig használható, nem amortizálódik. Mindezek a körülmények indokolhatják a földtulajdonosok termőfölddel való rendelkezési jogát korlátozó közérdekű beavatkozást. Az Alkotmánybíróság mindaddig közérdekű célként fogadja el a Kormány és az Országgyűlés földbirtok politikai célkitűzéseinek az érvényesítését, ameddig azok az Alkotmány keretei között maradnak: fogalmilag és nyilvánvalóan nem zárják ki a piacgazdaság létét, és tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül nem korlátoznak egyéb jogot”.

Az Alkotmánybíróság döntéseit áttekintve megállapítható, hogy az Alaptörvény széles mérlegelési jogot biztosít a földforgalom szabályozásában a jogalkotónak. Eddigi döntéseiben nem találta alkotmányellenesnek sem a birtokmaximumot, sem azt, hogy csak korlátozottan van lehetőség földtulajdon megszerzésére, sem az állam elővásárlási jogát, sem pedig a földtulajdon adásvételével, cseréjével kapcsolatos személyi és tárgyi korlátokat. Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy a tulajdon alkotmányos védelmébe nem tartozik bele a tulajdon megszerzésére való jogosultság; valamely ingó vagy ingatlan dolog tulajdonának megszerzése az alkotmányos alapjogon kívül esik. Erre tekintettel a Földforgalmi tv. termőföld adásvételére és haszonbérletére vonatkozó korlátozó anyagi jogi jellegű szabályai nem eleve ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével.

A Földforgalmi tv. korlátozó szabályainak alkotmányosságát mindazonáltal nem csupán az anyagi jogi, hanem az eljárási szabályok tekintetében is vizsgálni kell, és ebben a körben különös tekintettel kell számításba venni, hogy az adásvételi szerződés megkötésével kapcsolatos hatósági eljárás megfelel-e a jogállamiságból, valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséből eredő követelményeknek. Szükséges annak áttekintése, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv – mint közhatalmat gyakorló hatóság – eljárására vonatkozóan milyen követelmények vezethetők le az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXIV. cikk (1) bekezdéséből. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukban, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a

jogalkotásra vonatkozó követelményként – az alkotmánybírósági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszt tovább.

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és az abba foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése ugyanakkor már szövegszerűen rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. E bekezdés rögzíti azt is, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam, a (3) bekezdés pedig a népszuverenitás elvét rögzíti: a közhatalom forrása a nép. E két rendelkezés együttes értelmezéséből bontotta ki a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat a **demokratikus legitimáció** elvét. Ez alapján közhatalom csak akkor gyakorolható, ha az a választások és kinevezések hibátlan láncolatán keresztül visszavezethető a népre. Ennek érdekében a közhatalom formálisan sem szakadhat el a választópolgárok közösségétől, amely a közhatalom gyakorlására felhatalmazást ad. Negatív megközelítésben pedig a demokratikus legitimáció azt jelenti, hogy nem gyakorolhat olyan személy vagy szervezet közhatalmat, amely a hatalomgyakorlást – a kinevezéseken, választásokon keresztül – nem tudja a népre visszavezetni. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható [16/1998. (V. 8.) AB határozat].

Mindebből az is következik, hogy az államilag elismert jogokat és kikényszeríthető kötelezettségeket keletkeztető, magatartási szabályokat meghatározó egyedi és normatív aktusokat demokratikus legitimációval rendelkező szerveknek kell meghozniuk. Tartalmától függetlenül az Alaptörvény B) cikkével ellentétes az olyan közhatalmi döntés, amelyet nem demokratikus legitimációval rendelkező szerv hoz meg.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét írja elő. E bekezdés – a tisztességes ügyintézés részeként – rögzíti azt is, hogy a hatóságok a döntéseiket indokolni kötelesek. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is alkotmányi szintre vezette vissza az indokolási kötelezettséget: a 8/2004. (III. 25.) AB határozat rögzítette: a tisztességes eljárás követelménye szerint elvárható, hogy az érdekelt megismerhesse az ügyében hozott határozat részletes indokait.

Az Alaptörvény rendelkezésének logikai értelmezéséből következik, hogy az indokolás nélküli érdemi hatósági döntés eleve tisztességtelen; nem érvényesül ez a rendelkezés, ha az érintetteket nem tájékoztatják arról, hogy jogaikról, kötelezettségeikről, jogállásukról milyen tények és jogszabályok alapján döntöttek. A tájékoztatás hiánya ugyanis a tartalmi jogorvoslás lehetőségét is megvonja.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében fellépessen.

A tisztességes ügyintézés követelményéből következik az is, hogy az egyedi, mérlegelés alapján meghozott döntések meghozatalánál is jogszabálynak objektív módon kell meghatároznia a mérlegelés szempontjait a hatóság számára [lásd 62/2009. (VI. 16.) AB határozat].

A termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés közvetlenül érinti az eladó és a vevő vagyoni értékű jogait és kötelezettségeit. Az adásvételi szerződés nem csupán a (polgári jogi értelemben vett) tulajdonjogi helyzetet rendezi át, hanem azzal a termőfölddel kapcsolatos adminisztrációs és művelési kötelezettség is átszáll. Az adásvételi szerződés csak a jóváhagyás esetén alkalmas joghatás kiváltására, így annak hatósági jóváhagyása közvetlenül érinti az eladó és a vevő jogait és érdekeit. Erre tekintettel az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő követelmények a szerződés hatósági jóváhagyására is vonatkoztathatók.

A Földforgalmi tv. 27. §-ából tartalmilag az következik, hogy a termőföld tulajdonára vonatkozó adásvételi szerződés csak akkor kerül jóváhagyásra, ha azt mind a mezőgazdasági igazgatási szerv, mind a helyi földbizottság támogatja.

A helyi földbizottság az adott területen földet használó földművesek, mezőgazdasági termelősövetkezetek, valamint más természetes és jogi személyek képviseleti szerve [68. § (1) és (2) bekezdés]. A helyi földbizottság ebben a formában nem rendelkezik demokratikus legitimációval, így nem hozhat a tagjain kívül harmadik személyre kötelező döntést. Ugyan a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés alapján ilyen döntést nem hoz, állásfoglalása mégis köti a hatóságot. A Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdése tehát nem csupán véleményezési jogkörrel ruhazza fel a helyi földbizottságot, hanem érdemi döntéshozatali jogkört biztosít számára: a helyi földbizottság ellenző véleménye esetén a hatóság nem hagyhatja jóvá az adásvételi szerződést. Mindezt nem orvosolja az sem, hogy a hatóság döntése bíróság előtt vitatható; a Földforgalmi tv. nem tartalmaz garanciarendszert arra vonatkozóan, hogy a döntést felülvizsgáló bíróság érdemben is vizsgálja a helyi földbizottság állásfoglalását, amin a hatósági döntés alapult. A helyi földbizottság eljárását jogszabály nem is szabályozza. A hatóság még abban esetben is kötve van a helyi földbizottság állásfoglalásához, amennyiben a helyi földbizottság a Földforgalmi tv. 68. § (4) bekezdésében foglalt kizárási szabályt megsérti. Ez az eljárási rendszer így nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek.

A helyi földbizottsággal szemben a Földforgalmi tv. nem támaszt objektív döntéshozatali kritériumokat. Csupán példálózó felsorolást tartalmaz a mérlegelési szempontok meghatározásánál, így ténylegesen a helyi földbizottság állásfoglalása parttalanná válhat. Az objektív, a termőföld sajátosságain alapuló szempontrendszer és az indokolás hiánya ellentétes a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével és alapjoggal összefüggő közvetlen visszasságot eredményez. Súlyosítja a jogszabályi környezet megítélését, hogy a helyi földbizottságra – mivel nem hatóság – nem vonatkozik az indokolási kötelezettség, így előállhat az a helyzet (mint jelen esetben is), hogy az ügyfél nem tudja érdemben vitatni azokat a tényeket és jogokat, amelyeken a hatósági döntés alapult, mivel a döntés tartalmát nem a hatóság, hanem a helyi földbizottság alakította ki.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő joggal összefüggő visszasságot eredményez az is, hogy a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja értelmében a hatóság kötelezően megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság nem adott állásfoglalást. Nyilvánvalóan ellentétes a tisztességes ügyintézéshez való joggal az az előírás, amely a megkeresett szerv mulasztását („hallgatását”) egyoldalúan és mérlegelés nélkül a vétlen ügyfél terhére tudja be.

A Földforgalmi tv. 27. § (3) bekezdéséből az következik, hogy ha a helyi földbizottság támogatta is az adásvételi szerződés jóváhagyását, azt a hatóság mégis megtagadhatja. Ebben az esetben is csupán példálózóan sorolja fel a törvény a megtagadás lehetséges okait, így az objektív döntéshozatal ebben az esetben sem biztosított. Az előbbieken kifejtettek alapján az objektív szempontok hiánya ebben az esetben is az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő joggal összefüggő visszásságot eredményez.

A bíróság álláspontja szerint az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásának előírása önmagában nem ellentétes az Alaptörvény jogállamiságot és tisztességes ügyintézés előíró rendelkezéseivel. A termőföld különleges adottságaira tekintettel a közhatalom alkotmányosan ellenőrizheti, hogy a polgári jogi jogalanyok betartották a termőföld adásvételére vonatkozó törvényi rendelkezéseket. A Földforgalmi tv. ennek vizsgálatára vonatkozó rendelkezései azonban olyan ellenőrzési rendet állapítottak meg, amelyek a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével a fenti indokok alapján ellentétes.

A tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (7) bekezdése] tartalma körében kíván utalni a bíróság a 3/2014. (I. 21.) AB határozatban is megjelenő, az Alkotmánybíróság által a tisztességes eljáráshoz való jogról többször kifejtett következő értékelésre, mely részben Alaptörvény előtti határozatokra is utal. Figyelemmel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben is felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott – feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét, az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges [ld. 22/2012. (V. 11.) AB határozat III.3.1. pontja] – a bíróság a 3/2014. (I. 21.) AB határozatban is megjelenő értelmezés valamennyi utalását jelen ügyben alkalmazhatónak véli:

*„[59] A tisztességes eljáráshoz való alapjoggal összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság több esetben kiemelte, hogy a **tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, vagy alkotmányos cél**, mert már maga is mérlegelés eredménye [lásd például: 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.].*

...

*[61] 5.1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kimunkált szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított **jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jogot érintő korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében.** Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy a korlátozás **megfeleljen az arányosság követelményeinek**: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére*

alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát (v.ö.: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397, 401.).

...

[72] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezi, hogy a tisztességes eljáráshoz való alapjog gyakorlásának alapvető alkotmányossági előfeltétele, hogy mind a tág értelemben vett közigazgatási (különösen a hatósági), mind a bírósági útra tartozó ügyek köréről és az elintézésükre vonatkozó szabályokról előre, nyilvánosan megismerhető és megfelelő jogforrási szintű normákban rendelkezzen a jogalkotó."

Hivatkozni kíván továbbá a bíróság a 9/2013. (III. 6.) AB határozatban is megjelenő, jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő értelmezésre is:

[27] 7. Az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is valamely személy jogát, jogos érdekét érintő bírósági, hatósági és más közigazgatási döntések ellen teszi lehetővé a jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói (1129/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 604, 605.) vagy a tulajdonosi (1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.) döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így a katonai elöljárói [485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 611, 613.; 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591.; 57/1993. (X. 25.) AB határozat, ABH 1993, 349, 351.] döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni [37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413, 424.].

[28] A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e [részletesen például 1636/D/ 1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 502.]. Azaz az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]. Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is [legutóbb összefoglalóan a 114/2010 (VI. 30.) AB határozatban, ABH 2010, 579, 585–586.]. Abban is egyértelmű a gyakorlat, hogy a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból az adott hatósági, illetve bírósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik (1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 690, 691.).

Mindezeket figyelembe véve, a bíróság szerint a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való (alap)jogot sérti az, hogy a földbizottság állásfoglalásával szemben – sem közvetlenül, sem az érdemi döntés felülvizsgálatának keretein belül – a bírósági jogorvoslati út nem biztosított, hiszen ez az az állásfoglalás, mely hatását tekintve érdemében eldöntheti az ügyet: kötelező előírás okán, elutasító határozathoz vezet.

További alaptörvény-ellenesség mutatkozik abban, hogy a helyi földbizottság a hallgatásával is

előidézheti ugyanezt a hatást: érdemben a szerződés hatósági jóváhagyásának megtagadását eredményezi az állásfoglalásának ki nem adása. E hallgatással szemben pedig még az egyetlen, közigazgatási jogorvoslati lehetőség, az 5 napon belüli kifogás előterjesztésének lehetősége sincs biztosítva.

Sérti a jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogot az is, hogy a helyi földbizottság állásfoglalásával szemben biztosított egyetlen jogorvoslat, a kifogás előterjesztésére is, egy rövid időtartamú kifüggesztést követő, rövid határidő alatt van lehetőség, miközben magáról az állásfoglalás kialakításáról, a jegyzőnek történő továbbításáról, a kifüggesztésről és a levétel időpontjáról az érintettek közvetlenül nem is értesülhetnek.

Jelen végzés rendelkező részben felülvizsgálni kért rendelkezések megsemmisítésével és az alapperben történő alkalmazásának kizárásával lehetővé válna az alapjogok e sérelmének megszüntetése, illetőleg az, hogy a bíróság az alapperben (illetőleg más, kizárólag a helyi földbizottság állásfoglalására alapított hatósági elutasítás felülvizsgálatára irányuló perben), a hatósági jóváhagyást megtagadó érdemi döntést ténylegesen felülvizsgálhassa.

Mindezek vezettek az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezéséhez.

A Pp. 155/B. § (1) bekezdése szerint ugyanis, a bíróság az Alkotmánybíróságnak a jogszabály, jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapítására, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló eljárását az Alkotmánybíróságról szóló törvényben foglalt szabályok szerint hivatalból vagy kérelemre kezdeményezheti.

Az Abtv. 25. §-a értelmében, 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 bíróság a fentiek szerinti részletezésben érzékelte az alkalmazandó rendelkezések alaptörvény-ellenességét, ezért az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján elsősorban azt indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvénybe ütköző rendelkezéseket semmisítse meg. Másodsorban azt indítványozta, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisítés helyett az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja, azaz jogalkotási mulasztásból eredő alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett dönt, az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján rendelkezzen a jelenleg hatályos rendelkezések egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságáról.

2. A felülvizsgálni kért rendelkezésekkel szorosan összefüggő jogi szabályozással kapcsolatos aggályok

Jelen közigazgatási per kereteit meghaladja annak kezdeményezése, hogy az Alkotmánybíróság a helyi földbizottság termőföldforgalomban betöltött teljes szerepét vesse össze az Alaptörvénnyel. A bíróság ezért elsősorban arra korlátozta kezdeményezését: az alperesi hatóság a helyi földbizottság állásfoglalásától függetlenül dönthessen, megteremtve annak jogi lehetőségét, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv érdemi döntésével szembeni jogorvoslat keretében a bíróság a közigazgatási perben a kereseti kérelem keretei között tényleges felülvizsgálatot végezhesen.

Az – Alaptörvény 24. cikkének (4) bekezdésében – Alkotmánybíróság számára biztosított, a

felülvizsgálni kért rendelkezésekkel szoros összefüggésben lévő szabályok felülvizsgálati lehetőségre tekintettel azonban utal arra is a bíróság, hogy a földbizottság eljárásának jelenleg szabályozott módja egyéb aggályokat is felvethet.

Az Alaptörvény szerint:

P) cikk (Alapvetés)

(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.

(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

I. cikk (Szabadság és felelősség)

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A bíróság a korábbiakban utalt már arra: a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való (alap)jogok sérelme az Alaptörvény P) (Alapvetés) és I) (Szabadság és felelősség) cikkeivel együtt vizsgálva is megmutatkozhat. Nem lehet ugyanis megállapítani, hogy e korlátozásokra pontosan miért került sor, hogyan segíti a termőföld védelmét az alapjogok e korlátozása, egyáltalán: azt szolgálja-e.

E cikkek fényében azonban az is felvetődhet: a földbizottság közbeiktatására miért került sor. „Eljárása”, állásfoglalása, vagy éppen annak hiánya hogyan szolgálja a termőföld védelmét, milyen, jogalkotó által elérni kívánt (és másként meg nem teremthető) célt szolgál, milyen mérlegelési/értékelési szempontok alapján kerül az értékelése kialakításra, ténylegesen mit jelent a Földforgalmi tv. 24. §-a szerinti „értékel”-és.

A Földforgalmi tv. 24. § (2) bekezdése („különösen” szófordulattal) ad ugyan értékelési szempontokat példálózó jelleggel, de azokat nem teszi kizárólagossá, azok részletes tartalmát nem adja meg és indokolási kötelezettséget, vagy bármilyen tényállás-tisztázási, bizonyítási kötelezettséget sem fűz hozzájuk.

Jogszabály azt sem teszi kötelezővé: az érintettek értesüljenek arról, hogy ügyük az eljárás e szakaszába jutott: a Földforgalmi tv. 23. § (5)-(6) bekezdései ugyanis nem írja elő közvetlen értesítésüket, a Ket. pedig – figyelemmel arra, hogy a földbizottság nem hatósági eljárást folytat és eljárása nem értesítési kötelezettséggel párosuló bizonyítási cselekmény (pl.: szemle) – szintén nem rendelkezik erről.

Ahogy az sem fogalmazza meg a Fétv. 103/A. § (1) bekezdése és az előzőekhez hasonló okokból a Ket: az érintettek az állásfoglalás kialakításáról, vagy éppen annak hiányáról értesüljenek közvetlenül.

Ahogy az érintettek valamilyen módon mégis tudomást szereznek az állásfoglalásról (pl.: a hirdetmények kifüggesztését folyamatosan figyelemmel kísérik), a képviselő-testület felé szintén

korlátozott jogorvoslati lehetőséggel élhetnek.

A képviselő-testület felülvizsgálati hatóköre ugyanis, a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése alapján csupán arra terjed ki: a Földforgalmi tv. 23-25. §-a megsértésével került-e sor az állásfoglalás kiadására. E rendelkezések azonban legfeljebb abban adnak konkrét szabályt: mikor, hány napon belül, kinek kell továbbítani az ügy iratait, vagy a kialakított állásfoglalást, hány napig kell közzétenni azt, kik vonatkozásában kell az ügylet támogathatóságát értékelni. Mivel a jogszabály az állásfoglalás pontos követelményeit nem határozza meg, e jogorvoslat terjedelme eleve korlátozott, tehát arra a kifogás elbírálása nem terjedhet ki.

A lényegében indokolás nélkül kialakítható és kiadható, illetőleg tartalmilag a képviselő-testület által sem felülvizsgálható állásfoglalás lehetősége szintén csorbíthatja a tisztességes eljáráshoz való jogot és a jogorvoslathoz való jogot.

A jelenlegi szabályozás formájában így, a jogszabály valamennyi előírásának betartása mellett sem zárható ki az önkényes és ténylegesen nem orvosolható érdemi határozat meghozatalának lehetősége.

A Földforgalmi tv. 23. § (3)-(6) bekezdéseit és a 24. § (1) bekezdését összevetve, nem állapítható, hogy abban az esetben is meg kell-e keresni a helyi földbizottságot az állásfoglalás kiadása végett, ha mástól elfogadó nyilatkozat nem is érkezett. A bíróság álláspontja szerint ez a jogbizonytalanság is felveti a jogállamiság sérelmét.

A bíróság megjegyzi, hogy a Kormány a Földforgalmi tv. 72. § b) pontja ellenére a mai napig rendeletben nem állapította meg a helyi földbizottság működéséről és a tagjai nyilvántartásának a vezetéséről, illetve a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara közreműködéséről szóló szabályokat.

Mindezeket figyelembe véve a bíróság álláspontja szerint a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjai alaptörvény-ellenesek, sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság, a XXIV. cikk (1) bekezdésében szabályozott tisztességes eljáráshoz való jog és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jog követelményét.

A bíróság ezért indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság a végzés rendelkező részében foglalt jogszabályi rendelkezéseket semmisítse meg. Kezdeményezi továbbá az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerinti általános, valamint a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának elrendelését.

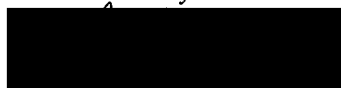
A végzés ellen külön fellebbezésnek a Pp. 155/B. § (4) bekezdése alapján nincs helye.

Szeged, 2015. március 30. napján



0110

A kiadmány hitelül:



tisztviselő