

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3128/2015. (VII. 9.) AB HATÁROZATA**bírói kezdeményezés elutasításáról**

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb)* alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 68. § (5) bekezdése, továbbá a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

- [1] 1. Adásvételi szerződés hatósági jóváhagyása tárgyában hozott földhivatali határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2015. április 10-én kelt, 9.K.31.425/2014/7. sorszám alatt hozott végzésében az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.
- [2] A bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb)* alpontja és a 68. § (5) bekezdése, valamint 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/A. §-ában az 5 napos határidők megállapítására vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenességét észlelte.

- [3] A támadott rendelkezések szerint a helyi földbizottság az adásvételi szerződést – a jóváhagyó hatósági döntést befolyásoló állásfoglalása kiadásakor – a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen abból a szempontból is értékeli, hogy az elővásárlásra jogosult elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja. Másrészt a szabályok a helyi földbizottság állásfoglalása hirdményi közlésének időtartamára, az állásfoglalás ellen a települési önkormányzat képviselő-testületénél előterjeszhető kifogás határidejére tartalmaznak viszonylag rövid határidőket.
- [4] 1.1. Az indítványozó – az alapjául szolgáló ügy tényállásának, a megyei kormányhivatal közigazgatási határozatának, a bíróság szerint a közigazgatási perben alkalmazandó jogszabályoknak az ismertetését és értelmezését követően – kifejtette, hogy az alkalmazandó jogszabályok az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését sértik (tiszteséges hatósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog).
- [5] Az indítvány hivatkozott a 22/2012. (V. 11.) AB határozatra, a 3/2014. (I. 21.) AB határozat indokolásának a tiszteséges eljáráshoz való jogra vonatkozó egyes megállapításaira, és a 9/2013. (III. 6.) AB határozat indokolásában megjelenő, a jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő értelmezésre. A bíró utalt az Alkotmánybíróság előtt III/278/2015. szám alatt nyilvántartásba vett, és az indítvány benyújtásakor folyamatban lévő kezdeményezésében foglaltakra.
- [6] A bíróság szerint a tiszteséges eljáráshoz és jogorvoslathoz való alapjogot 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 érdemben eldöntheti az ügyet, kötelező előírás okán, elutasító határozathoz vezet. Hivatkozott arra, hogy a földbizottság eljárási minősége nem tisztázott, nem ügyfél, nem szakértő szerv, nem szakhatóság.
- [7] A bíróság azzal is érvel, hogy sérti a jogorvoslathoz és tiszteséges eljáráshoz való jogot a földbizottság állásfoglalásával szemben biztosított egyetlen jogorvoslat, a kifogás előterjesztésének szabályozása is, amelynek előterjesztésére az állásfoglalás rövid időtartamú kifüggesztését követően, rövid határidőn belül van lehetőség, miközben magáról az állásfoglalás kialakításáról, a jegyzőnek történő továbbításáról, a kifüggesztésről és a levétel időpontjáról az érintettek közvetlenül nem is értesülhettek.

- [8] Ezen túlmenően kifejtette azt is, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét sérti a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés c) pont *cb)* alpontja, mely egy jövőbeni feltételezett visszaélészerű magatartást állapít meg az elutasítás indokaként, amelyhez kapcsolódóan jogszabály feltételrendszert nem telepít, további indokolási kötelezettséget nem ír elő.
- [9] 1. 2. Az indítvány tartalmaz a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel az indítvány szerint szorosan összefüggő jogi szabályozással kapcsolatos aggályokat is.

II.

[10] Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróság által figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:

[11] 1. Az Alaptörvény 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.”

[12] 2. A Földforgalmi törvénynek az indítvány benyújtásakor hatályban volt, érintett rendelkezései:

„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: [...]

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 elvásárlásra jogosult [...]

cb) elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja, vagy [...]"

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

[...]

(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.”

[13] 3. A Fétv. indítvány benyújtásakor hatályban volt, figyelembe vett szabályai:

„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 elfogadó 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 elkésett 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.”

III.

[14] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[15] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvényellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett feltételeknek megfelel, mivel az eljárásban alkalmazni kell a támadott normákat, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz.

[16] 1.1. A Földforgalmi törvényben új jogintézmény a földbizottság, amely a helyi közösség bevonását teszi lehetővé a földszerzési eljárásba. A települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. 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. A helyi földbizottság a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát befolyásolja.

[17] A törvény értelmében főszabályként minden olyan szerződéshez, amely a föld tulajdonjogának átruházásáról rendelkezik, a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása szükséges. A jóváhagyásról szóló döntéshez az eljáró hatóságnak kötelező beszereznie a helyi földbizottság állásfoglalását. A helyi földbizottság

véleményt nyilvánít az ajánlattevő személy, valamint az elővásárlási nyilatkozatot tevő személyek szerzéséről. A helyi földbizottság vétójoggal rendelkezik, vagyis támogatásának hiányában a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles elutasítani a jogügylet jóváhagyását; ugyanígy kell eljárni, ha a földbizottság nem adja ki állásfoglalását. A helyi földbizottság állásfoglalását a települési önkormányzat jegyzője a hivatala hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. Az állásfoglalás ellen 5 napon belül az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.

- [18] 1.2. Az Alkotmánybíróság a III/278/2015. szám alatt nyilvántartásba vett és 2015. június 1-jén a 17/2015. (VI. 5.) AB határozattal befejezett ügyben már vizsgálta a Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdése, továbbá a Fétv. 103/A. §-a alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXIV. cikke és XXVIII. cikk (7) bekezdése tükrében, több más bíróság mellett ugyanannak a bíróságnak az indítványára, amely a jelen ügyben bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [19] Az Alkotmánybíróság említett határozata a Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdésének második mondatát – amely kizárta a képviselő-testület döntése ellen a további jogorvoslat – és a Fétv. 103/A. § (1) bekezdése második mondatának „a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő” szövegrészét alaptörvény-ellenesnek találta, a rendelkezéseket megsemmisítette. A határozat több, a jelen ügyben kifogásolt rendelkezés földbizottsági, hatósági és bírósági alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelményt is megállapított és a folyamatban lévő ügyekben általános alkalmazási tilalmat rendelt el.
- [20] Tekintettel arra, hogy a bírói kezdeményezés a 17/2015. (VI. 5.) AB határozattal elbírált kezdeményezésben kifejtett álláspontra utal vissza a Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdése, továbbá a Fétv. 103/A. §-a alaptörvény-ellenessége indokait illetően, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen esetben „ítélt dolog” áll fenn, ezért az eljárást ebben a részében az Abtv. 24. § (3) bekezdése alapján, megszüntette.
- [21] 2. Érdemben kellett vizsgálni a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb)* alpontja alaptörvény-ellenességét. A kezdeményezés szerint ez a szabály az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét sérti, mert egy jövőbeni feltételezett visszaélészerű magatartást állapít meg a szerződés jóváhagyásának megtagadásához vezető elutasító állásfoglalás indokaként, amelyhez kapcsolódóan jogszabály feltételrendszert nem telepít, további indokolási kötelezettséget nem ír elő.

- [22] Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat 2. pontjában a földbizottságok eljárásával kapcsolatos alkotmányos követelményeket állapított meg. A határozat szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható a bírósági felülvizsgálat során.
- [23] Az Alkotmánybíróság említett határozata Indokolásának [75] bekezdése tartalmazza azt is, a földbizottságnak a törvény szerinti értékelést [24. § (2) bekezdés] olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a Hatóság határozatának alapjául szolgálhasson, alkalmas legyen a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására. A Hatóságra is irányadó a 25. § (1) bekezdésében foglalt előírás az adásvételi szerződés értékeléséről (28. §). Pusztán az a körülmény, hogy a földbizottság állásfoglalása köti a Hatóságot, nem mentesíti az utóbbit a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól. A földbizottság állásfoglalása ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálhatóknak kell lenniük a hatósági eljárásban. Csak ilyen állásfoglalás érvényesíthető a Hatóság döntése folytán állami akaratként.
- [24] Az alkotmányos követelmény értelmében a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb*) alpontja konkrét tényálláshoz kötve alkalmazható. A törvény ebben a részében a valamely sérelem bekövetkeztének megelőzésére irányuló, veszélyeztető magatartást megfogalmazó törvényi tényállásokra emlékeztet, a jogsértő eredmény nem tényállási elem. Jóllehet a 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb*) alpontjában foglaltak megállapításához nincs szükség arra, hogy az érintett személy magatartása eredményeképpen konkrét személy jogai sérüljenek, a 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb*) alpontjában szereplő fogalmak használatát, azok tartalmát, annak a jogi helyzetnek a fennállását, amelyben lehetségessé válhat az elővásárlási jog visszaélésszerű gyakorolása, a veszélyeztetés meglétének, mértékének mélységét a jogalkalmazás során kell megítélni. Így mind a hatóság, mind a bíróság értékelheti, hogy a konkrét tényállás alátámasztja-e a földbizottságnak a 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb*) alpontjára alapozott állásfoglalását.
- [25] Az említett alkotmányos követelményt a törvény 24. § (2) bekezdése alkalmazásánál – így annak c) pontja *cb*) alpontja alkalmazásánál is – figyelembe kell vennie a földbizottságnak, a hatóságnak és a bíróságnak is. A jogszabály

– a mondott alkotmányos követelménnyel összhangban való alkalmazásakor – a jogbiztonság követelményével a bírói kezdeményezésben felhívott érvek alapján nem ellentétes. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

[26] 3. Az Alkotmánybíróság nem látott okot arra, hogy az indítványban aggályosnak tartott, de az indítvánnyal kifejezetten nem támadott rendelkezésekre kiterjessze a vizsgálódást.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1114/2015.

