

Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
9.K.31.425/2014/7.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	111/1114-0/2015
Érkezett:	2015 ÁPR 24.
Példány:	1
Melléklet:	3 db
Kezelőiroda:	H

A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Dr. Mórocz Ügyvédi Iroda (ügyintéző: Dr. Mórocz István ügyvéd – [REDACTED] által képviselt [REDACTED] derecskei [REDACTED] lakos **felperesnek** – a személyesen eljáró [REDACTED] a derecskei (Batthyány u. 10.) **beavatkozó** által támogatott, Dr. Bagosi Mária főosztályvezető által képviselt **Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal** (4024 Debrecen, Kossuth u. 12-14.) **alperes** ellen **adásvételi szerződés hatósági jóváhagyása tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata** iránt indított perében meghozta a következő

v é g z é s t :

A bíróság a per tárgyalásának felfüggesztése mellett kezdeményezi az Alkotmánybíróságnak
- a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 24. § (2) bekezdés c./ pont cb./ alpontja, 68. § (5) bekezdése, valamint
- a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. §-a 5 napos határidő megállapítására vonatkozó részei

Alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárását, és ennek keretében

- a rendelkezések Alaptörvény-ellenességének megállapítását és valamennyi rendelkezés megsemmisítését, vagy
- annak megállapítását, hogy e szabályok az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos, jogalkotói mulasztásból eredő Alaptörvény-ellenesség áll fenn, ezért a szabályozás az Alkotmánybíróság eljárására okot adó, Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.31.425/2014. szám alatt indult perében nem alkalmazhatóak.

A végzés ellen külön fellebbezésnek helye nincs.

I n d o k o l á s :

A./ A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tényállása összefoglaltan

2014. június 05-én a perben nem álló [REDACTED] és [REDACTED] mint állageladók és [REDACTED] mint özvegyi jog jogosultja, valamint alperesi beavatkozó, mint vevő között a Derecske külterületi [REDACTED] hrsz-ú, összesen 57 hektár, 2128 m² területű, 1579,93 AK értékű „szántó, nádas” művelési ágú ingatlan, összesen 10612/157993-ad tulajdoni hányadára a föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló adásvételi szerződés jött létre, melynek jóváhagyására 2014. augusztus 25-én hatósági eljárás indult.

A szerződés Derecske Közös Önkormányzati hivatal hirdetőtábláján a szerződés 2014. június 19-e és 2014. augusztus 18-a között kifüggesztésre került.

A kifüggesztés időtartama alatt – 2014. július 23-án – a felperestől elfogadó nyilatkozat érkezett. A felperes elővásárlási jog gyakorlásának jogszabályi alakját az mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 18. § (3) bekezdésére (továbbiakban: Földforgalmi törvény) alapította, hivatkozott ugyanezen törvény 18. § (1) bekezdés b./-e./ pontjára, valamint a 18. § (4) bekezdés a./ pontjára.

Előadta, hogy családi gazdálkodó földművesnek minősül.

Elővásárlási jog gyakorlásához egyrészt valószínűsítette tulajdoni lap másolattal tulajdonostársi pozícióját, másrészt földműves nyilvántartásba vételi igazolást csatolt a Debreceni Járási Földhivatal 512176/2014. számú határozata másolata benyújtásával, harmadrészt családi gazdálkodói minőségét igazolta annak nyilvántartásba vételi határozata csatolásával.

Az elővásárlási jog gyakorlása bejelentésére tekintettel az alperes, mint mezőgazdasági igazgatási szerv – miután a Derecskei Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője az iratokat megküldte számára – rangsorolta az elővásárlásra jogosultakat, majd a rendelkezésre álló okiratok másolatát mellékelve megkereste a Magyar Agrár- Élelmiszer-gazdasági és Vidékfejlesztési Kamara Hajdú-Bihar Megyei Szervezetét (továbbiakban: Kamara) állásfoglalás beszerzése céljából, figyelemmel a Földforgalmi törvény 23. § (5) bekezdésére.

A Kamara, mely a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (továbbiakban: Fétv.) 103. § (1) bekezdése alapján a helyi földbizottság helyett jár el – HB01-1593-4/2014. iktatószámú állásfoglalásában adásvételi szerződés szerinti vevővel – az alperesi beavatkozó [REDACTED] – az adásvételi szerződés jóváhagyását támogatta, míg az elővásárlási jogát bejelentő felperes vonatkozásában nem támogatta.

Az állásfoglalás – jogszabályi rendelkezésekre tekintettel csak a Derecske Város Önkormányzat hirdetőtábláján került kifüggesztésre 2014. október 01. és 2014. október 07-e között.

A felperes – nem tudott a kifüggesztés tényéről, annak időpontjáról.

A kifüggesztés időtartama alatt kifogás előterjesztésére nem került sor senki részéről.

A Kamara az állásfoglalásában a felperes vonatkozásában az elutasítás indokaként a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés c./ pont cb./ alpontjára hivatkozott, mely szerint: „Az adásvételi szerződés jóváhagyása esetén a jegyzék szerinti, az első helyen álló elővásárlásra jogosult olyan jogi helyzetet nyer el, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélés szerűen gyakorolhatja.”

Az alperes, mint mezőgazdasági igazgatási szerv a Kamara ismertetett állásfoglalása birtokában hozta meg 2014. október 28-án kelt, 570759-7/2014. számú határozatát, amelyben [REDACTED] és [REDACTED] eladók, összesen 10612/157993-ad arányú tulajdonát képező ingatlan illetőség vonatkozásában a Derecskén, 2014. június 05-én kelt adásvételi szerződést – az alperesi beavatkozó, [REDACTED] vevő javára jóváhagyta, míg a felperes, mint elfogadó nyilatkozatot tevővel szemben megtagadta, egyidejűleg a jogügyletet tartalmazó okirat két eredeti példányát jóváhagyó záradékkal látta el. A határozat indokolása szerint a földhivatalnak, mint mezőgazdasági igazgatási szervnek, nincs mérlegelési jogköre a Kamara nem támogató állásfoglalása esetén, így az adásvételi szerződést a felperes tekintetében meg kellett tagadnia.

A határozat indokolása rögzíti, hogy a felperes, mint elővásárlási jog jogosultja az elfogadó nyilatkozatban leírtak alapján valóban földműves tulajdonostárs és valóban családi

gazdálkodó.

Az indokolás megállapítja, hogy az alperesi beavatkozó vevő, elővásárlási jogosultsággal rendelkezik, mint helyben lakó földműves, és a birtokában lévő földterület az adásvételi szerződéssel megszerezni kívánt földrészlet tulajdonjogával együtt sem haladja meg a Földforgalmi törvény szerinti földszerzési és birtok maximumot.

Az indokolás rögzíti továbbá, hogy az adásvételi szerződés vevő javára történő jóváhagyásának Földforgalmi törvény 23. § (1) és (2) bekezdésében, valamint 27. §-ban foglalt megtagadási okai nem állnak fenn.

A felperes kereseti kérelmében ennek a határozatnak a bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte, kérte a határozat megváltoztatását akként, hogy a szerződés az elfogadó nyilatkozatot tevő felperessel legyen jóváhagyva.

Álláspontja szerint, mivel a bíróságnak a kereset elbírálása során Alaptörvény-ellenes jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezéseket kellene alkalmazni, indítványozta a peres eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság egyedi normakontrollra vonatkozó eljárása kezdeményezését.

Hivatkozása szerint mivel a Földforgalmi törvény 27. § (1)-(2) bekezdése nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a Kamarai állásfoglalás vonatkozásában az alperes felülbírálatának a lehetőségét szabályozza – gyakorlatilag a tényleges döntési jogkör nem az alperesnél, hanem a Kamaránál (Földbizottságnál) van. A Földbizottsági elbírálás azonban szabályozatlan, értékelési szempontok a törvényen történő rögzítésének a hiánya nagyfokú jogbizonytalanságot eredményez, hiszen az ügyben eljáró laikus személyek megfelelő képzettség, illetve az ügyben résztvevő személyekre vonatkozó minden nemű érdemi információ nélkül megakadályozhatják az elővásárlási jog gyakorlását.

Sérelmezte, hogy a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdése szerint bár a helyi Földbizottságnak a szerződést köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján kellene értékelnie – a 24. § (2) bekezdés c./ pont cd./ alpont feltételezésre alapuló rendelkezés, egy jövőbeni joggyakorlás visszaélésszerű gyakorlásának kimondását teszi lehetővé, minden további bizonyíték, vagy tény nélkül, amely jogbizonytalanságot okoz.

A felperesi álláspont szerint a Fétv-be utólagosan beiktatott, a Földbizottság állásfoglalása elleni jogorvoslati lehetőség (Fétv. 103/A. §) nem biztosítja az érintettek számára a hatékony jogorvoslat lehetőségét.

A felperesi állítás szerint az állásfoglalás közlésének módja (az érintettekkel történő közvetlen írásbeli értesítés helyett a kifüggesztés), valamint a kifüggesztés időtartama (összesen 5 nap), valamint az a tény, hogy a kifogás elbírálására egy másik laikus szerv, az önkormányzat képviselőtestülete jogosult, anélkül, hogy annak döntése ellen további jogorvoslati lehetőség lenne – sérti a jogbiztonságot, illetve súlyos fokban korlátozza a jogorvoslat igénybevételének lehetőségét, fizikai és jogi értelemben is.

Az alperes a közigazgatási perben a felperes Alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére vonatkozó indítványára nem kívánt reagálni.

Az alperesi beavatkozó hivatkozott arra, hogy a földhivatalnak nem feladata annak eldöntése, hogy a jogalkotó a jogorvoslati lehetőség szabályrendszerének kialakításakor, illetve a helyi Földbizottság eljárásának meghatározásakor a jogbiztonság maradéktalan megteremtésével jár-e el.

B./ A közigazgatási perben releváns jogszabályok

Az Alaptörvény figyelembe veendő rendelkezései: B. cikk (1) bekezdés Magyarország független, demokratikus jogállam.

XIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóság részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézi. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

XXVIII. cikk (7) bekezdés: „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 törvény releváns rendelkezései:

7. § (1) bekezdés: „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.”

24. § (3) bekezdés: „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.”

...

24. § (5) bekezdés: „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.”

24. § (1) bekezdés: „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.”

24. § (2) bekezdés: „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 elvásárlásra 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 visszaélésszerűen 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. § (3) bekezdés: „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.”

27. § (1) bekezdés: „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.”

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

(2) bekezdés: „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) bekezdés: „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 képező földbirtokok 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) bekezdés: „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. alkalmazandó rendelkezései:

103. § (1) bekezdés: „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) bekezdés: „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) bekezdés: „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) bekezdés: „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) bekezdés: „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 termőföldterület 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 földbizottság által kiadott, „nem támogató” állásfoglalás éppúgy akadálya 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 fenti két törvényből és a mögöttesen érvényesülő Ket.-ből az a következtetés vonható le, hogy a helyi földbizottság **nem ügyfél, nem szakértő szerv, nem szakhatóság**.

A földszerzés hatósági jóváhagyása ugyanis a 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. §-a), 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) be.) sem kifogásolható.

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

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 törvény 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 mezőgazdasági igazgatási szerv a hatósági jóváhagyását megtagadó döntését arra tekintettel hozza meg, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása az ügylet jóváhagyását nem támogatta, vagy a földbizottság nem adta ki állásfoglalását, a bíróság a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdése a) pontjának aa) és ab) pontjai alapján – jogszabálysértés hiányában – csak arra az álláspontra tud helyezkedni: a jóváhagyást megtagadó döntés nem jogszabálysértő, ezért a 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, illetőleg mikortól nyílik meg a kifogásolás lehetősége az állásfoglalással szemben. E szabályozási hiányok és az ezeknek megfelelő eljárás mellett viszont az, hogy az érintetteknek – a rövid, 5 napos időtartamú kifüggesztést követő – csekély 5 nap áll rendelkezésükre a kifogás előterjesztéséhez, az említett alapjogok nyilvánvaló csorbítását eredményezheti.

Emellett a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés c./ pontja és annak cb) alpontja semmilyen támpontot nem tartalmaz arra nézve, hogy miként lehetne megítélni azt, hogy az elővásárlási jogát gyakorló személy, vagy akár a szerződésben félként szereplő vevő a jövőben ezt a jogát hogyan gyakorolhatja visszaélésszerűen. Anélkül, hogy a jogszabály kritériumokat fogalmazna meg, lehetőséget ad arra, hogy a döntés jogát gyakorló szerv (jelen esetben Kamara), egy jövőbeni – ismeretlen körülmények közötti – joggyakorlást előzetesen visszaélésszerűen minősítsen anélkül, hogy az adott jog gyakorlására vonatkozó lehetőség akár csak megnyílt volna.

A jogalkotó tehát egy feltételezést enged meg a döntéshozó számára, nem a jelenlegi döntéshozatalkor fennálló joggyakorlást tekinti jogszabályba ütközőnek, hanem feltételezi egy jövőbeni joggyakorlás vonatkozásában a visszaélésszerű magatartást – minden további bizonyíték, vagy tény nélkül.

D./ Az alkalmazandó jogszabályok Alaptörvényellenessége

A bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikkben megfogalmazott tisztességes eljáráshoz való jog, és az Alaptörvény XXVIII. cikk, a jogorvoslathoz való jog rendelkezéseit sérti a Földforgalmi törvény és a Fétv. ismertetett rendelkezésre.

Az Alkotmánybíróság több döntése is foglalkozik a tisztesség eljáráshoz való jog kérdésével és a jogorvoslathoz fűződő jog értelmezésével.

A perbíróság nem kívánja megismételni az Alkotmánybíróság 22/2012. (V.11.), 3/2014. (I.21.) AB határozat, 9/13. (III.06.) AB határozatban Alkotmánybíróság részéről megállapítottakat – már csak azért sem, mert az Alkotmánybíróság előtt III.278/2015. ügyszám alatt nyilvántartásba vett, egyedi normakontroll tárgyában folyamatban lévő kezdeményezésben a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság már kifejtette álláspontját.

A bíróság jelen végzésében is utal arra, hogy a tisztesség eljáráshoz és a 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 elutasító határozathoz vezethet, és a mezőgazdasági igazgatási szervnek felülbírálati lehetősége nincs.

Sérti a jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogot az is, hogy a földbizottság állásfoglalásával szemben biztosított egyetlen jogorvoslat a kifogás előterjesztésére vonatkozóan a Földforgalmi törvény egy nagyon rövid időtartamú felfüggesztést követő, ugyancsak nagyon rövid határidő alatti, nagyon szűk jogorvoslatot tesz lehetővé.

Emellett az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét sérti a Földforgalmi törvény 24. § cb) pontja – mely egy jövőbeni feltételezett visszaélésszerű magatartást állapít meg az elutasítás indokaként – amelyhez kapcsolódóan jogszabályi feltételrendszert nem telepít – még az ún. kamarai állásfoglalás kiadásához a jogszabályi rendelkezés 24. § (2) bekezdés c./ pontjában rögzítettek feltüntetésén kívül, további indokolási kötelezettséget sem ír elő.

A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/B. § (1) bekezdése szerint a bíróság az Alkotmánybíróságnak a jogszabály, jogszabályi rendelkezés Alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárását az Alkotmánybíróságról szóló törvényben foglalt szabályok szerint hivatalból, vagy kérelemre kezdeményezheti.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, melynek Alaptörvény-ellenességét észleli – a bíróság az eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés b./ pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvény-ellenességének a megállapítását, illetve az Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a 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.

További aggályok a felülvizsgálni kért rendelkezésekhez kapcsolódó jogi szabályozással összefüggésben

Jelen közigazgatási per kereteit meghaladja annak kezdeményezése, hogy az Alkotmánybíróság a helyi földbizottság termőföldforgalomban betöltött teljes szerepét vessen össze az Alaptörvénnyel. A bíróság ezért elsősorban arra korlátozta kezdeményezését: az Alaptörvénnyel összhangban nem álló kifogásolási határidő, valamint a földbizottság állásfoglalásával/annak hiányával szembeni további jogorvoslat tilalmának megsemmisítésével legyen megteremtve annak jogi lehetősége, 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

(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

...

(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) és I.) 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 jelen 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 azt 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.

Amennyiben 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 törvény 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, illetőleg 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 bíróság ezért, a jelen ügyben alkalmazandó egyes rendelkezések felülvizsgálatának kezdeményezése mellett, végzésében az egyéb rendelkezésekhez fűződő aggályait is rögzítette.

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

Debrecen, 2015. április 10.


Dr. Figula József
bíró

Lk:

- 7. végzés kiadandó Debreceni Törvényszék Elnökének nyilvántartás végett (123. § (1))
- 5. számú jegyzőkönyv kiadandó ÉR. 1. és 2. alattinak.
- Lásd 6. sorszám alatti utasítást
- Végzés megküldendő ÉR. 1. és 2. valamint 7. alattinak
- Végzés megküldendő Alkotmánybíróságnak BÜSZ szerint rövid átirattal + eredeti példányban: 7. számú végzés, másolatban: kerlev, ellenkérelem, felülvizsgálni kért határozata
- Végzés anonimizálásra megküldendő, utána BÜSZ szerint (17/2014. OBH utasítás 3. sz. melléklet megküldendő OBH Elnökének, valamint a Kúria Elnökének 123. § (3)-(4) bekezdése

Li:

- (Sc.)

Diktafonról leírta: 2015.04.15.

16.04.16.
71

