

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 17/2015. (VI. 5.) AB HATÁROZATA

a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény egyes rendelkezései, illetve a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdése szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, alkalmazásuk kizárásáról, valamint alkotmányos követelmények megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Juhász Imre* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Kiss László* és *dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben a földbizottságok számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a P) cikkel a termőföld tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal. Ezért az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának aa) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a földbizottságok eljárásával kapcsolatos alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha

a) a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálnak a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálnak a bírósági felülvizsgálat során, illetve

b) a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának ab) alpontja és 68. § (5) bekezdésének második mondata alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdése második mondatának „a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdésének második mondata a következő szöveggel marad hatályban:

„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.”

5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdésének alkalmazása során alkotmányos követelmény, hogy a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismertekkel közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.

6. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezések az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon vesztek hatályukat, és e naptól nem alkalmazhatók.

7. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezések nem alkalmazhatók a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 9.K.31.134/2014. szám alatt, a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 2.K.27.297/2014. szám alatt, a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 7.K.27.047/2015. szám alatt folyamatban lévő, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

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. január 5-én 9.K.31.134/2014/5. sorszám alatt hozott végzésében az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte (a továbbiakban: Indítvány1).
- [2] A bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 27. § (1) bekezdése a) pontjának ab) 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 egyrészt a mezőgazdasági igazgatási szerv a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés jóváhagyását a helyi földbizottság állásfoglalásának hiányában (is) köteles megtagadni, másrészt azok a helyi földbizottság állásfoglalása hirdetményi közlésének időtartamára, az állásfoglalás ellen a települési önkormányzat képviselő-testületénél előterjeszhető kifogás határidejére tartalmaznak viszonylag rövid határidőket.
- [4] 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 képviselői 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.
- [5] 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 – 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.

- [6] 1.2. Az Indítvány1 alapjául szolgáló ügy tényállásának, a megyei kormányhivatal közigazgatási határozatának, a bíróság szerint a közigazgatási perben alkalmazandó jogszabályoknak az ismertetését és értelmezését követően a bíróság kifejtette, hogy az alkalmazandó jogszabályok az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését sértik (tiszteséges hatósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog).
- [7] Az Indítvány1 idézte a 3/2014. (I. 21.) AB határozat indokolásának a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó egyes megállapításait, és hivatkozott a 9/2013. (III. 6.) AB határozat indokolásában megjelenő, a jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő értelmezésre.
- [8] A bíróság szerint a tisztességes 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 érdemében eldöntheti az ügyet, kötelező előírás okán, elutasító határozathoz vezet.
- [9] Az Indítvány1 szerint alaptörvény-ellenességet jelent az, hogy a földbizottság a hallgatásával is előidézheti ugyanezt a hatást: érdemben a szerződés hatósági jóváhagyásának megtagadását eredményezi állásfoglalásának ki nem adása. E hallgatással szemben a kifogás előterjesztésének lehetősége sincs biztosítva.
- [10] A bíróság azzal is érvel, hogy sérti a jogorvoslathoz és tisztességes 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.
- [11] A bíróság szerint a felülvizsgálni kért rendelkezések megsemmisítésével, illetve az alapperben történő alkalmazásának kizárásával lehetővé válna az alapjogok

sérelmének megszüntetése, illetőleg az, hogy a bíróság az alapperben (illetőleg más, kizárólag a földbizottság állásfoglalására alapított hatósági elutasítás felülvizsgálatára irányuló perben) a hatósági jóváhagyást megtagadó érdemi döntést ténylegesen felülvizsgálhassa.

- [12] 1.3. Az Indítvány¹ tartalmaz a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel az indítvány szerint szorosan összefüggő jogi szabályozással kapcsolatos aggályokat is. A bíróság – az Alaptörvény 24. cikkének (4) bekezdésére utalással, amely szerint a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel szoros összefüggésben lévő más szabályok is vizsgálhatók és megsemmisíthetők – azt is állítja, hogy a földbizottság eljárásának jelenleg szabályozott módja egyéb aggályokat is felvet. A bíróság ebben a körben az Alaptörvény P) cikkének és I. cikke (3) bekezdésének felhívása mellett kifejti, hogy nem lehet megállapítani, hogy a támadott szabályokban megjelenő korlátozásokra pontosan miért került sor, hogyan segíti a termőföld védelmét az alapjogok e korlátozása, egyáltalán azt szolgálja-e.
- [13] A bíróság szerint nem világos, hogy a földbizottság milyen mérlegelési/értékelési szempontok alapján alakítja ki állásfoglalását, ténylegesen mit jelent a Földforgalmi törvény 24. § szerinti „értékelés”. A Földforgalmi törvény 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, hogy az érintettek értesüljenek arról, hogy ügyük az eljárás e szakaszába jutott. A Földforgalmi törvény 23. § (5)–(6) bekezdései ugyanis nem írják elő közvetlen értesítésüket, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: 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. Azt sem fogalmazza meg a Fétv. 103/A. § (1) bekezdése és az előzőekhez hasonló okokból a Ket., hogy az érintettek az állásfoglalás kialakításáról, vagy éppen annak hiányáról közvetlenül értesüljenek.
- [14] A bíróság mindezekre figyelemmel az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó egyes rendelkezések felülvizsgálatának kezdeményezése mellett, végzésében az egyéb rendelkezésekhez fűződő aggályait is megfogalmazta.
- [15] A bíróság utal arra, hogy az Indítvány¹-re okot adó konkrét esetben a helyi földbizottság 2014. július 17-én alakította ki állásfoglalását. Eszerint

„nem támogatja” az adásvételi szerződés jóváhagyását. Az állásfoglalás indokként csupán ennyit jelölt meg: „5.”. Az állásfoglalás végén a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdésében foglalt, példalózó felsorolás sorrendjében, a jogszabályi példákat lényegében idézve, hat pontba sorolt jegyzék szerepelt, ennek 5. pontja a következő volt: „5. 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 indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezné meg a föld tulajdonjogát (Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés c) pont cc) alpont)”.

- [16] 2. 2015. március 24-én a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fordult az Alkotmánybírósághoz 2.K.27.297/2014/4. sorszám alatt hozott végzésével földforgalmi ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben, az Abtv. 25. §-a alapján, az eljárása felfüggesztése mellett. Az indítvány szerint a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja szerinti – ha a helyi földbizottság a 26. §-ban foglalt felhívás ellenére nem adja ki az állásfoglalását – fordulat Alaptörvénybe ütközik (a továbbiakban: Indítvány2).
- [17] A bíróság előtt indult eljárás alapjául szolgáló ügyben az adásvételi szerződést a szántó művelési ágú ingatlanait értékesítő felperes jóváhagyás céljából megküldte a mezőgazdasági igazgatási szerv (alperes) részére. Az alperes az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalás beszerzése érdekében megkereste a helyi földbizottságot, majd a 15 napos határidő eredménytelen eltelte után az állásfoglalás kiadására újra felhívta a földbizottságot. A kitűzött határidő letelte után az alperes igazgatási szerv a 2014. október 27-én kelt 570179/6/2014. számú határozatával az adásvételi szerződés jóváhagyását megtagadta. Döntését ezzel indokolta, hogy a helyi földbizottság felhívás ellenére sem adta ki az állásfoglalást.
- [18] Az Indítvány2 szerint a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja a jogállamiság-jogbiztonság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] sérti, mivel az ügyfél kérelmét nem érdemi vizsgálat alapján utasítják el, hanem mulasztás miatt. Más ágazati jogszabályoktól eltérően a közigazgatási szerv hallgatása nem azt eredményezi, hogy „a kérelemnek helyt kell adni”. Sérül a jogállamiság elve az által is, hogy az érdemi döntésre jogosult mezőgazdasági igazgatási szervet köti a helyi földbizottság állásfoglalása (*quasi* „szakhatóság”), ugyanakkor az adott „szakkérdésben” nem is nyilvánít véleményt,

csupán mulasztása miatt kell a szerződés jóváhagyását megtagadni. Az ügyfél nincs abban a helyzetben, hogy a helyi földbizottság mulasztása miatt intézkedést kérjen, s a mezőgazdasági szakigazgatási szerv határozatának jogszerűségét sem tudja vitatni, hiszen az a törvény rendelkezésének megfelelően, állásfoglalás hiánya miatt tagadja meg a szerződés jóváhagyását.

- [19] Az Indítvány² hivatkozik arra is, hogy a tulajdonos rendelkezési joga kiterjed arra, hogy a tulajdonjogát másra átruházza. A bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik az a törvényi rendelkezés, hogy az átruházáshoz szükséges jóváhagyást az ügyfél azért nem kapja meg, mert a földbizottság „hallgatása” miatt a jóváhagyást meg kell tagadni.
- [20] A bíróság álláspontja szerint sérül az Alaptörvény tisztességes hatósági eljárás előíró XXIV. cikk (1) bekezdése is azért, hogy a hatósági eljárásban ugyanazon típusú ügyekkel kapcsolatban eltérő döntéseket hoznak pusztán azon okból, hogy egy megkeresett szerv, a helyi bizottság egyes esetekben egyáltalán nem nyilvánít véleményt, míg más esetekben eleget téve jogszabályi kötelezettségének érdemben a törvényben meghatározott szempontok szerint kialakítja állásfoglalását. Az ügyfél meg sem ismerheti, hogy a helyi földbizottság különböző eljárásának mi az indoka.
- [21] 3. A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Indítvány³) a 2015. április 13-án érkezett indítványában az előtte folyamatban lévő 7.K.27.047/2015. számú ügyben a per tárgyalása felfüggesztése mellett a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjai alaptörvényelleneségének vizsgálatát kezdeményezte.
- [22] 3.1. Az Indítvány³ – a Földforgalmi törvény és Fétv. számos rendelkezésének ismertetését és értelmezését követően – kifejti, hogy a helyi földbizottság eljárási minősége a jogszabályban nem tisztázott, *sui generis* intézmény, melynek az 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.
- [23] Ha 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 törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjai alapján jogszabálysértés hiányában csak arra az álláspontra tud helyezkedni, hogy 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 változtatható meg.
- [24] 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.
- [25] 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. Jogszabály előírása hiányában arról sem értesülnek az érintettek közvetlenül, hogy 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.
- [26] A képviselő-testület felülvizsgálati hatóköre a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése alapján csupán arra terjed ki, hogy a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésével került-e sor az állásfoglalás kiadására. 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.
- [27] Mindezeket figyelembe véve a bíróság álláspontja szerint a Földforgalmi törvény 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 indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezéseket semmisítse meg.
- [28] 3.2. A bíróság hivatkozik arra is, 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 indítvány szerint a földbizottság ilyen szerv.

- [29] A bíróság hivatkozik arra is, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése nem csupán véleményezési jogkörrel ruházza fel a helyi földbizottságot, hanem érdemi döntéshozatali jogkört biztosít számára: a helyi földbizottság ellenző véleménye esetén a hatóság nem hagyhatja jóvá az adásvételi szerződést. A hatóság még abban az esetben is kötve van a helyi földbizottság állásfoglalásához, ha a helyi földbizottság a Földforgalmi törvény 68. § (4) bekezdésében foglalt kizárási szabályt megsérti. Ez az eljárási rendszer így nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek.
- [30] 3.3. Az indítványozó bírót a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel szorosan összefüggő jogi szabályozással kapcsolatos aggályokat fogalmazott meg, hivatkozva az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltakra, amely lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért olyan rendelkezését is vizsgálja, amely a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.
- [31] Az indítvány ezzel kapcsolatban az Alaptörvény P) cikkére és a Földforgalmi törvény 24. §-a szerinti „értékel”, valamint a 24. § (2) bekezdés „különösen” szófordulatára, a 23. § (5)–(6) bekezdéseire, a 103/A. § (1)–(2) bekezdéseire utal.
- [32] Kifejti, hogy a 23. § (3)–(6) bekezdései és a 24. § (1) bekezdése összevetése alapján nem egyértelmű, hogy abban az esetben is meg kell-e keresni a helyi földbizottságot az állásfoglalás kiadása végett, ha mástól elfogadó nyilatkozat nem is érkezett. Az indítványozó álláspontja szerint ez a jogbizonytalanság felveti a jogállamiság sérelmét.
- [33] A bíróság megjegyezte, hogy a Kormány a Földforgalmi törvény 72. § *b)* pontja ellenére nem állapította meg rendeletben a helyi földbizottság működéséről és tagjai nyilvántartásának a vezetéséről, illetve a Magyar Agrár-, Élelmiszer-gazdasági és Vidékfejlesztési Kamara közreműködéséről szóló szabályokat.
- [34] Az indítvány határozott kérelmet ezekkel a szabályokkal kapcsolatban nem tartalmaz.
- [35] A bíróság által megküldött iratokból megállapítható, hogy az Indítvány3-ra okot adó konkrét esetben a helyi földbizottság feladatkörében eljáró szerv kialakította állásfoglalását, és nem támogatta az adásvételi szerződés jóváhagyását.

- [36] 4. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezések tárgyának szoros összefüggésére figyelemmel az ügyeket az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendje 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [37] 5. Az Alkotmánybíróság megkereste a földművelésügyi minisztert, hogy ismeresse az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját. A miniszter a megkeresésre nem válaszolt.

II.

- [38] Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróság által figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:
- [39] 1. Az Alaptörvény rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„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 termelészervezésre 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.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„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.”

[40] 2. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezései:

„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;”

„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.”

[41] 3. A Fétv. 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 hirdetőabláján 5 napra kifüggeszti. Az állásfoglalás ellen – a hirdetőablán 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.

[42] A bírói kezdeményezések az alábbiak szerint megalapozottak.

[43] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadványok megfelelnek-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint 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 alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói kezdeményezések az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett feltételeknek megfelelnek, mivel az eljárásokban alkalmazni kell a támadott normákat, az eljárások felfüggesztése megtörtént, és az indítványok határozott kérelmet tartalmaznak.

[44] 2. A szabályozási környezet áttekintése után az Alkotmánybíróság először a helyi földbizottság (a továbbiakban: földbizottság) sarkalatos törvényben megállapított jogállását és az ebből következő alkotmányos követelményeket vizsgálta (Indokolás III. rész), majd eljárását a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése *a*) pontjának *aa*) és *ab*) alpontja (Indokolás IV. rész), 68. § (5) bekezdése (Indokolás V. rész), végül a Fétv. 103/A. § (1) bekezdésébe foglalt 5 napos határidőt megállapító rendelkezések vonatkozásában folytatta le (Indokolás VI. rész), ezt követően a hivatkozott szabályoknak az indítványozó bíróságok előtt folyamatban lévő egyedi ügyekben való alkalmazhatóságáról döntött (Indokolás VII. rész).

- [45] 3. A Földforgalmi törvény és annak részeként a földszerzést korlátozó szabályok megalkotása a törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint arra a tényre vezethető vissza, hogy 2014. május 1-én Magyarország számára az uniós jog által addig biztosított termőföldszerzési moratórium lejárt. A korábban hatályos földjogi szabályozás az uniós szerződésnek a tőkeáramlásra, a letelepedési jogra vonatkozó rendelkezéseivel ellentétes rendelkezéseket is tartalmazott. A miniszteri indokolás utal arra is, hogy a „moratórium közelgő lejárta a hazai földtulajdoni, földhasználati viszonyok teljes újragondolását, a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiában megfogalmazott törekvésekkel összhangban álló rendezését és nem utolsó sorban a közösségi normákhoz illeszkedő szabályozását” tették szükségessé.
- [46] 3.1. A jogalkotási folyamat első lépése az Alaptörvény harmadik módosítása (2012. december 21.) volt. A P) cikk (2) bekezdése szerint „[a] termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelészervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”. Az alaptörvényi módosítás célja, hogy a sarkalatos szabályozási tárgyak a gazdálkodás terén a szabályozás stabilitását segítsék elő, biztosítva annak hosszú távú kiszámíthatóságát.
- [47] Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése sarkalatos törvény megalkotását írta elő a törvényhozó Országgyűlés számára, amely sarkalatos törvénynek rendelkeznie kell a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzéséről, hasznosításáról, az integrált mezőgazdasági termelészervezésről, a családi gazdaságokról és más mezőgazdasági üzemekről. A sarkalatos törvénynek továbbá rendelkeznie kell a P) cikk (1) bekezdésében írt célok, így a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások, – jelen esetben – a termőföld és az erdők védelmének, fenntartásának és a jövő nemzedékek számára való megőrzésének állami és általános kötelességének eléréséhez szükséges korlátokról és feltételekről. Sem az Alaptörvény P) cikke, sem más szabálya nem rendelkezett a fenti célok elérése érdekében meghatározott szervezeti formában felállítandó testületről, hatósági jogkörrel, eljárási szabályokról.
- [48] Az Alaptörvény tehát a P) cikkben megfogalmazott célok és a megalkotandó sarkalatos törvény kötelező szabályozási tárgyain kívül nagy szabadságot biztosított az Országgyűlés számára annak mérlegelésére, hogy milyen intézményi keretet, eljárási szabályokat, döntési hatalmat talál a leginkább megfelelőnek a termőföld megszerzésének és hasznosításának szabályozására, miként

arra is, hogy milyen hasznosítási, gazdálkodási formákat tekint elsősorban támogatandónak. A szabályozás tekintetében a törvényhozó számára biztosított szabadság azonban nem korlátlan, a törvényben megalkotott részletszabályok tényleges tartalma tekintetében az Alaptörvény szabályai kötik az Országgyűlést. A megalkotott sarkalatos törvény szabályainak illeszkedniük kell az Alaptörvényen alapuló jogrendszer más szabályaihoz, és természetesen nem léphetik át a jogalkotásnak az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésében írt tartalmi korlátokat sem.

- [49] 3.2. Az Alaptörvény P) cikkének végrehajtására megalkotott sarkalatos törvény, a Földforgalmi törvény preambuluma és a törvényjavaslat miniszteri indokolása értelmében a törvényhozó a kis- és középes méretű agrárüzemek megerősítésére törekedett. A Földforgalmi törvény nem kódex jellegű szabályozást valósít meg, annak rendelkezései egyéb jogszabályok, köztük a Fétv. rendelkezéseivel összhangban alkalmazandók.
- [50] A Földforgalmi törvény megalkotásakor az Országgyűlés élt az Alaptörvényben biztosított szabályozási szabadsággal. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában vizsgált körben megállapítható, hogy a Földforgalmi törvény a P) cikknek a termőföld megszerzésére vonatkozó rendelkezései gyakorlati megvalósítására több jogalany, köztük több intézmény együttműködését írta elő. A termőföldre vonatkozó adásvétel közvetlen magánjogi érdekeltjei, az eladó és a vevő (6., 10–15. §) mellett rendelkezett az elővásárlási jogosultakról (18–20. §); a szerződésre vonatkozó további anyagi jogi szabályokról (8–9., 16–17. §), a jogosultságok gyakorlásában közreműködő jegyzőről (21–22. §) és a szerződés jóváhagyása tekintetében az állami akarat érvényesülését biztosító, hatósági hatáskörben eljáró mezőgazdasági igazgatási szervről (7. §, a továbbiakban: Hatóság), az utóbbi eljárásáról (23., 27–30. §), valamint különleges eljárásokról (31–36. §). Ebben a szabályozási környezetben rendelkezett a törvényhozó a földbizottságokról és eljárásukról, valamint eljárásukkal összefüggésben a települési önkormányzat képviselő-testületének szerepéről (24–26., 68. §). Ezeket a rendelkezéseket egészítik ki a Fétv. szabályai.
- [51] 3.3. Jóllehet a földbizottság nem köztestület, ennek ellenére mint valamely település termőföldet művelő gazdálkodói közösségének a törvény által létrehozott képviselői szerve a gazdasági élet ama fakultatív köztestületeire emlékeztet, amelyek a XX. század elején jelentek meg hazánkban annak a felismerésnek a következtében, hogy a XX. századi állam számos újonnan vállalt feladatának megoldására új szervezési formák szükségesek.

- [52] A XX. századi magyar közigazgatás-tudomány megállapítása szerint a gazdasági élet fakultatív köztestületei közt külön csoportot alkottak azok, amelyek nem valamely gazdasági foglalkozás üzöit, hanem valamely műszakilag egységes földterület tulajdonosait tömörítették szervezetbe a földterület egységes kihasználásának biztosítása végett; ilyenkor az állam a földterület kihasználásához fűződő közérdek miatt avatkozik be a földtulajdonosok egymáshoz való viszonyának rendezésébe vagy azáltal, hogy a közttestület létesítését tetszésükre bízza, vagy a közttestület létesítését is kötelezővé teszi.
- [53] A termőföldet illetően a legelő- és erdőközösségek esetében az osztatlan közös tulajdont alkotó legelők birtokosai közbirtokosságot alkothattak, amely lehetett szervezetlen és szervezett. Mindkét esetben az érdekelt birtokosok közgyűlése állapította meg a legelőrendtartást, a legeltetés, az állattenyésztés és az apaállattartás módozatait. A közbirtokossági közgyűlésnek joga volt a teendőket saját közegeire bízni, e célból alapszabályokat alkotni és külön tanácsot és végrehajtóközegeket választani. Ezt nevezték szervezett közbirtokosságnak (1894: XII. tc.).
- [54] A Földforgalmi törvény a földbizottságot hasonló célból (a termőföld védelme, fenntartása, megőrzése) és hasonló szervezeti megoldással hozta létre, ami történeti alkotmányunk vívmányait is visszatükrözi. Az Alkotmánybíróság az előző Alkotmány alapján is mindig figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázaterékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testésítik meg; ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjogszerzés korlátozását [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200–201.].
- [55] 3.4. A Földforgalmi törvény 68. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint a földbizottság a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek gazdálkodói közösségének választott képviseleti szerve. A földbizottság működésének célja – a 68. § (3) bekezdése szerint – az, hogy a helyi termőföld forgalmát befolyásolja, mégpedig a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképesége, a spekulatív földszerzés megelőzése, és a helyi gazdálkodó közösség érdekérvényesítése céljából. Jogállásának szabályait a Fétv. 103/B. §-a azzal egészíti ki, hogy a fővárosi (megyei) kormányhivatal törvényességi felügyeletet gyakorol fölötte, melynek teljesítése során ellenőrzi, hogy működésének belső szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, működése

és határozatai megfelelnek-e a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak. Törvénytértés észlelése esetén a kormányhivatal a jegyző útján felhívja a földbizottságot a törvényesség helyreállítására. Ha földbizottság nem működik, vagy a működésképtelenség megelőzése vagy elhárítása érdekében – szintén a jegyző útján – megkísérelt intézkedések eredménytelennek bizonyulnak, a kormányhivatal a 103. § alkalmazásával a Hatóságot hívja fel a földbizottsági jogkör (az adásvételi szerződésekkel kapcsolatos állásfoglalás) Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarára (a továbbiakban: Kamara) ruházására.

- [56] A földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve a hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a törvényhozó a földbizottságot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára. Ezt erősíti meg az a szabály is, mely szerint a földbizottság a más magánjogi érdekeltekkel nem közvetlenül, hanem a jegyző útján érintkezik. A közhatalmi döntések meghozatalának címzettje kétséget kizáróan a Hatóság. A földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít a Földforgalmi törvény, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak) képviselőjében gyakorol. A földbizottság, illetve az általa képviseltek érdekeltsége a Földforgalmi törvény 68. §-ának (3) bekezdése értelmében tehát magánjogi természetű, a (4) bekezdés értelmében pedig – mely szerint a földbizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyével összefüggő eljárásban nem vehet részt – közvetett jellegű.
- [57] A földbizottságot – illetve a törvényben megjelölt esetben a jogkörében eljáró Kamarát – jogállása alapján annak ellenére közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, hogy a Földforgalmi törvény és a Fétv. működési szabályokat határozott meg számára. Így a Földforgalmi törvény 24–25. §-a értelmében a földbizottság a Hatóság megkeresésére kiadott állásfoglalásában az egyes adásvételi szerződéseket a köztudomású tényekre és legjobb ismereteire alapozva értékeli. A szerződés értékelésének a törvényben megjelölt, de nem kizárólagos szempontjai a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésének, a felek titkos fenntartásainak, a jogszabály megkerülésének, a visszaélésszerű joggyakorlásnak, a gazdasági szükséglet nélküli felhalmozási célú tulajdonszerzésnek, illetve az értékarányosságnak vizsgálatát írják elő. A földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit – az adásvételi szerződés jóváhagyását, illetve megtagadását – nem maga, hanem a Hatóság alkalmazza.

- [58] Mivel a földbizottság nem közhatalmat gyakorol a termőföld adásvételével kapcsolatos eljárásban, nem hatósági jogkörben, hanem közvetett magánjogi érdekeltként jár el, a rá vonatkozó szabályozás alaptörvény-ellenessége az Indítvány1-ben megjelölt XXIV. cikk (tisztességes hatósági eljárás) vonatkozásában közvetlenül nem, hanem csak a XXVIII. cikk (7) bekezdése (jogorvoslathoz való jog) és az Indítvány2-ben megjelölt XIII. cikk (tulajdonhoz való jog) vonatkozásában vizsgálható. Hasonlóképpen nem vizsgálható a földbizottság demokratikus legitimitációja az Indítvány3-ban megjelölt B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben, mivel a demokratikus legitimitáció csak közhatalmat gyakorló intézmények tekintetében értelmezhető.
- [59] 3.5. A Földforgalmi törvény 68. §-ának (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszhető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél, amelynek döntése ellen további jogorvoslatnak, panasznak, felszólalásnak nincs helye. A Fétv. 103/A. §-a ezt azzal egészíti ki, hogy a földbizottság állásfoglalását annak kézhezvételét követő 3 napon belül a jegyző 5 napra kifüggeszti a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtábláján. Az állásfoglalás ellen – a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő 5 napon belül – az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult a jegyző útján kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület a kifogással érintett állásfoglalást – 15 napon belül zárt ülésen elbírálva – csak akkor változtathatja meg, ha annak kiadására a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésével került sor, egyébként a kifogást el kell utasítania, miként az elkésett kifogást is.
- [60] Mivel a jegyzőnek és a települési önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalásával, illetve a Hatóság döntésével kapcsolatban a hatósági döntést befolyásolni képes szerepet biztosítanak a törvények, jogállásukat az Alkotmánybíróságnak szintén vizsgálnia kellett.
- [61] A jegyző és a települési önkormányzat képviselő-testülete más jogszabályok, így különösen a Ket. 12. §-a (3) bekezdésének rendelkezései alapján államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóságok. A jegyző közreműködése és a helyi viszonyokat ismerő képviselő-testületnek a kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás. A jegyző eljárása, kifogás benyújtása esetén pedig a képviselő-testület döntése befolyásolja a Hatóság saját hatósági eljárásban hozandó döntését. Ugyanakkor a képviselő-testület nem a földbizottság mint közvetett magánjogi érdekelt jogkörét veszi át, nem jogosult a helyi

gazdálkodói közösség érdekeit képviselve felülbírálni a földbizottság állásfoglalásának kiadását a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésének észlelését meghaladó körben. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozata tehát olyan közbenső érdemi döntés, amely a Földforgalmi törvény 27. §-a alapján meghatározza a Hatóság lehetséges döntését.

- [62] Következésképpen a Földforgalmi törvény és a Fétv. jegyzőre és a képviselő-testület eljárására vonatkozó szabályainak alaptörvény-ellenessége a XIII. cikk mellett a XXIV. cikk vonatkozásában is vizsgálható. Figyelemmel továbbá arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése a jogorvoslati jogot minden bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés tekintetében biztosítja, a Földforgalmi törvénynek és a Fétv.-nek a jegyző, a képviselő-testület és a Hatóság eljárására vonatkozó szabályai a XXVIII. cikk vonatkozásában is vizsgálhatók.

IV.

- [63] 1. A Földforgalmi törvény más rendelkezéseiben írt okok mellett a 27. § (1) bekezdése a) pontjának aa) alpontja szerint a Hatóságnak meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a földbizottság azt egyik elővásárlásra jogosult és az adásvételi szerződés szerinti vevő tekintetében sem támogatja, az ab) alpontja szerint pedig akkor is, ha a földbizottság a jegyző felhívása ellenére nem adja ki az állásfoglalását. A rendelkezés értelmében a Földforgalmi törvény kifejezett és hallgatólagos egyet nem értési (vétó) jogot is biztosít a földbizottság számára. Az adásvételi szerződés Hatóság általi jóváhagyását tehát nemcsak azáltal képes megakadályozni, hogy a Földforgalmi törvény 24. §-ában írt, vagy más, a 68. § (3) bekezdésében meghatározott saját működési céljából következő szempontot érvényre juttató, a szerződés teljesedésével szembeni állásfoglalást ad ki (kifejezett vétó), hanem pusztán hallgatással, az állásfoglalás kiadásától való tartózkodással is (hallgatólagos vétó). A kétféle jogosultság jogkövetkezménye – a szerződés jóváhagyásának megtagadása a Hatóság által – azonos, az ahhoz vezető egyes eljárási cselekmények viszont eltérőek.
- [64] Kifejezett vétó esetén (és természetesen a szerződés megkötését támogató állásfoglalás esetén is) a Földforgalmi törvény 24. §-a értelmében a földbizottság az állásfoglalásában köteles kitérni az értékelt szempontokra. A törvény 68. §-ának (5) bekezdése értelmében az állásfoglalás ellen az érdekeltek kifogást tehetnek a jegyző útján a képviselő-testületnél, amely a Fétv. 103/A. § (2) bekezdésének alkalmazásával megvizsgálhatja, hogy az állásfoglalás eleget

tesz-e a Földforgalmi törvény 23–25. §-aiban írtaknak. Annak érdekében, hogy a képviselő-testület a felülbírálatot el tudja végezni, az állásfoglalásból világosan ki kell tűnniük a vizsgált szempontoknak és az értékelés eredményének, vagyis az állásfoglalást részletesen indokolni kell. Ezzel szemben hallgatólágos vétó esetén, amikor a földbizottság nem fogalmaz meg állásfoglalást, hanem hallgatása minősül nem támogató állásfoglalásnak, értelemszerűen sem az értékelési szempontok, sem az azok alapján levont következtetés, a nem támogatás indoka nem válik ismertté. Hasonlóképpen hallgatólágos vétó esetén a képviselő-testülethez sem nyújtható be kifogás, így a hallgatólágos vétó törvényessége nem bírálható felül.

- [65] 2. Az Alkotmánybíróság e rendelkezés tekintetében elsőként azt vizsgálta, hogy a kifejezett és a hallgatólágos vétó intézménye összhangban áll-e az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való joggal.
- [66] 2.1. A Földforgalmi törvény szabályozása értelmében a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megkötésében és teljesedésében magánjogi érdekeltséggel rendelkező jogalanyok négy csoportba sorolhatók: eladó(k), vevő(k), elővásárlásra jogosult(ak) és a földbizottság által képviselt helyi gazdálkodói közösség. Az adásvételi szerződést az elsődleges érdekeltek, az eladó és a vevő kötik meg a polgári jog és a termőföldre vonatkozó sajátos szabályok figyelembe vételével.
- [67] A harmadik érdekelti csoportba tartozók csak az egybehangzó eladói és vételi akarattól függően, annak keretei között jutnak szerephez. A Földforgalmi törvény 21. §-ának (3) és (8) bekezdése szerint az elővásárlásra jogosult a szerződés polgármesteri hivatal hirdetőtábláján történt kifüggesztését követő naptól számított 60 napos jogvesztő határidőn belül tehet az adásvételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó jognyilatkozatot. Ha az elővásárlásra jogosult a határnapig nem nyilatkozik, hallgatását az elővásárlási jogról való lemondásnak kell tekinteni. Ha viszont az elővásárlásra jogosult határidőn belül olyan elfogadó jognyilatkozatot tesz, amelyben az adásvételi szerződést magára nézve teljes körűen elfogadja, az köti az eladót, azaz a szerződés nem az eladó és a szerződést eredetileg megkötő vevő, hanem az eladó és az elővásárlásra jogosult között jön létre. Az elővásárlásra jogosult tehát csak a vevő vételi szándékát képes meghiúsítani, és az adásvétel tárgyát azonos feltételekkel a maga számára megszerezni, az eladói szándékot jognyilatkozata, illetve az attól való tartózkodás nem érinti: a szerződés létrejön, csak nem az eredeti felek között. A hallgatás kockázatát ebben az esetben az elővásárlási

jogosult viseli: ha nem vagy nem határidőben nyilatkozik, a szerződésbe lépéstől esesik, és a szerződés az eredeti felek vagy az eladó és más elővásárlásra jogosult között jön létre. Az elővásárlásra jogosultság nyilván korlátozza a vevő érdekeinek teljesedését, nem korlátozza azonban az eladóét. Ez a szabályozás alkotmányjogi relevanciával annyiban bír, amennyiben az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog a tulajdon szerzésére irányuló vételi szándékot nem védi, az eladói szándékot viszont igen. Az Alkotmánybíróság a 3387/2012. (XII. 30.) AB végzésben (Indokolás [16]) megállapította: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az alkotmányos tulajdonvédelem a meglévő tulajdonra vonatkozik, a tulajdonhoz való jog nem biztosít jogot a tulajdonszerzésre [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 201.]” {Lásd így még: 3021/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [14]}.

- [68] A negyedik érdekeltre, a földbizottság által képviselt helyi gazdálkodói közösségre vonatkozó szabályok az elővásárlásra jogosultakra vonatkozóktól jelentősen eltérnek. Mindenekelőtt a helyi gazdálkodói közösség közvetett érdekeltége távolibb, mint az elővásárlásra jogosultaké. Következik ez abból, hogy az elővásárlásra jogosultak nem vehetnek részt a földbizottság szerződésre vonatkozó állásfoglalásának kialakításában. A távolabbi, közvetett érdekeltség ellenére a földbizottság jogosultsága erősebb, mint az elővásárlásra jogosultaké: nem csak a vételi szándékot képes megghiúsítani, hanem az eladói szándékot is. Ez az erősebb jogosultság kockázat nélkül gyakorolható, mivel – szemben az elővásárlásra jogosult kötelezettségével – a földbizottság nem köteles az eredeti vevő helyébe lépni.
- [69] A földbizottság jogosultságának gyakorlása tehát a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmához tartozó rendelkezési jog gyakorlását képes megghiúsítani. Mindegyik indítvány kifogásolja a földbizottság jogosultságának gyakorlására vonatkozó szabályozást, és az egyik kifejezetten felveti a tulajdonjog sérelmét is. Az első bírói kezdeményezés (Indítvány1) olyan ügyben született, amelyben a közigazgatási határozat felülvizsgálatát nemcsak a vevők, hanem az eladók is kérik. A második bírói kezdeményezésre (Indítvány2) okot adó ügyben az eladó a felperes, a harmadik ügyben (Indítvány3) a vevő. A földbizottság jogosultságának a gyakorlása kihat a hatóság jóváhagyására váró valamennyire szerződő félre, így az eladó(k)ra és a vevő(k)re is, jöllehet ennek a hatásnak az alkotmányjogi megítélése a tulajdonjog védelme szempontjából más lehet az eladónál és más a vevőnél. Az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdése szerint 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.

Jelen esetben a XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jogot az eljárással érintett termőföld és erdők, mint a nemzet közös öröksége tekintetében a P) cikk teszi korlátozhatóvá. A P) cikk a korlátozás határait nem jelöli meg, ezért azt csak az I. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával lehet megállapítani.

- [70] Az Alkotmánybíróság a 3219/2012. (IX. 17.) AB végzéssel megerősített 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. {ABH 1993, 373, 380.; 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}. Ugyanez az AB határozat kimondja: „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás” (ABH 1993, 381.). Az Alkotmánybíróság egy hasonló határozata – amely mező-, illetve erdőgazdálkodási tevékenységgel, a biológiai életközösség részét alkotó vadállomány fennmaradásával összefüggésben a vadászati jog kényszerhasznosításáról szóló szabályozást vizsgált – megállapította, hogy az érintettek (az állam mint a vad tulajdonosa, a szakszerű vadgazdálkodást végző személy, továbbá a föld tulajdonosa, illetőleg a vadászatra jogosultak) jogos érdekeit egyaránt figyelembe kell venni és összhangba kell hozni. Ez okból a kényszerhasznosítás keretében azt az intézkedési módot kell választania, amely egyfelől az adott helyzetben kellő hatékonysággal érvényre juttatja a törvényben meghatározott célokat, másfelől a lehetőséghez képest minél kisebb jogkorlátozással jár. (ABH 1997, 411, 415–416.). A tulajdonhoz való jog garantálása nem értelmezhető a tulajdonnal való korlátlan rendelkezés lehetőségeként. A határozat értelmében a közérdekű célt szolgáló korlátozás nem sérti a tulajdonhoz való jogot. (ABH 1997, 411, 418.)

- [71] Ha a földbizottság teljesen önkényesen, minden jogszabályban – a P) cikk (2) bekezdésében megalkotni rendelt sarkalatos törvényben – meghatározott szempont nélkül vonhatná el a tulajdonos mint eladó rendelkezési jogát, a tulajdonhoz való jog korlátozásának arányossága fel sem merülhetne. A Földforgalmi törvény azonban egyrészt meghatározza a tulajdonszerzés korlátait (az eladó rendelkezési jogának korlátait a másik fél kiválasztását illetően), másrészt a földbizottságnak ezeket a szempontokat, illetve más – nyilván az Alaptörvénnyel összhangban álló – általa meghatározott szempontokat kell figyelembe vennie állásfoglalása kialakításakor. A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát a földbizottságok számára biztosított jogosultság által a P) cikk (1) bekezdésében írt alkotmányos érték védelme érdekében történik. Az indítvány hiányában az Alkotmánybíróság által nem vizsgált tulajdonszerzési korlátok és a földbizottság által értékelendő szempontok ugyan jelentős mértékben szűkítik a tulajdonszerzésre jogosultak körét és a megszerezhető termőföld-terület mértékét, de nem teszik eleve lehetetlenné a termőföldek eladását, illetve az azzal való rendelkezés más formáit. Mivel a tulajdonhoz való jog a tulajdon megszerzését nem védi, a tulajdonnal való rendelkezés pedig nem eleve kizárt, a Földforgalmi törvényben a földbizottságok számára biztosított vétőjogot *in abstracto* az elérni kívánt célhoz szükségesnek és arányosnak, közérdek által igazoltnak lehet tekinteni. A XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jog P) cikkre tekintettel történő korlátozásának az I. cikkben írtakkal való összhangját biztosítják a Földforgalmi törvénynek a földbizottság értékelési kötelezettségére, a képviselő-testülethez intézhető kifogásra, a Hatósági jóváhagyásra és a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályai.
- [72] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi törvényben a földbizottságok mint közvetett magánjogi érdekeltek számára biztosított jogosultság nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a termőföld tekintetében a P) cikkel korlátozott tulajdonhoz való joggal.
- [73] 2.2. A Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja értelmében a Hatóságnak meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja azt.
- [74] A törvény a földbizottság számára kötelezővé teszi, hogy állásfoglalását a 24. § (1)–(2) bekezdés keretei között adja ki. A 25. § (1) bekezdése kötelezi a helyi földbizottságot arra, hogy értékelést végezzen azonos szempontok szerint, a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult, és az adásvételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában. A földbizottság mint közvetett magánjogi

jogosult értékelésen alapuló állásfoglalása a Hatóság eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá.

- [75] 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 elbírálhatónak kell lennie a hatósági eljárásban. Csak ilyen állásfoglalás érvényesíthető a Hatóság döntése folytán állami akaratként.
- [76] A Hatóságnak a szerződés jóváhagyásáról vagy megtagadásáról szóló döntését a bíróság a jogszerűség szempontjából vizsgálhatja, ami a jelen esetben azt jelenti, hogy a bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a Hatóság a tényállást tisztázta-e, az adatok, értékelések rendelkezésre állnak-e. Ezek hiányában a Hatóság határozata – a tényállás tisztázásának hiánya miatt, vagyis eljárási okból – jogsértő. A bíróság a jelen esetben a közigazgatási határozatot – törvény ilyen rendelkezése hiányában – nem változtathatja meg, de jogellenesség megállapítása esetén hatályon kívül kell helyeznie, és ha ennek feltételi fennállnak, a Hatóságot új eljárásra és új határozat hozatalára kell utasítania.
- [77] A Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja azt fejezi ki, hogy az eljárási és anyagi jogi szempontból megalapozott, tényekkel, adatokkal, értékeléssel alátámasztott, a törvénynek megfelelő, nemleges állásfoglalás mellett a szerződés jóváhagyását meg kell tagadni. Ez a szabály a fenti értelmezés mellett nem sérti sem a jogorvoslathoz, sem a hatósági tisztességes eljáráshoz való jogot, az erre vonatkozó indítványokat ezért az Alkotmánybíróság elutasította.
- [78] Végül az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a földbizottságok jogosultságának *in abstracto* összhangja az Alaptörvénnyel nem akadályozza egyez – bíróság által felülvizsgált – döntések *in concreto* alaptörvény-ellenessége vizsgálatának.
- [79] Az Alkotmánybíróság a földbizottság működésével kapcsolatban utal arra, hogy a Kormány – a Földforgalmi törvény 72. § b) pontja alapján – rendszerben megállapíthatja a helyi földbizottság működéséről szóló szabályokat; a működési szabályok kiterjedhetnek a törvény szerinti értékelés elvégzésének részleteire.

- [80] 2.3. Az okszerű értékelés és érdemi felülbírálat követelményét mint garanciát sérti viszont a hallgatólagos vétó lehetősége. A Földforgalmi törvény szabályai értelmében a földbizottság hallgatásának kockázatát a közvetlenebb érdekeltek, az eladó, a vevő és az elővásárlásra jogosultak viselik.
- [81] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a hallgatólagos vétó nemcsak a magyar jog eddig ismert megoldásaitól idegen, hanem olyan egyoldalú hatalmasságot biztosít a földbizottság számára a konkrét szabályozási környezetben, amely a közérdek vizsgálása nélkül képes megghiúsítani az eladónak a termőföld-tulajdonával rendelkezését, a termőföld elidegenítését, amely a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma. {A hasonló hatású, meghatározott időtartamra szóló elidegenítési tilalmat [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 27.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 129.] vagy ingatlanok forgalomképtelenné nyilvánítását [11/2013. (V. 9.) AB határozat] az Alkotmánybíróság szigorúan ítélte meg.} A Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának ab) alpontjában a földbizottság számára biztosított hallgatólagos vétó lehetősége tehát a P) cikk (1) bekezdésében írt korlátozás figyelembe vétele mellett is sérti az Alaptörvény XIII. cikkében védett tulajdonhoz való jogot. A hallgatólagos vétó úgy vezethet a szerződés teljesülésének megakadályozásához, hogy abban semmilyen, a P) cikk (1) bekezdésében írt cél érvényesítése nem ismerhető fel, ezért a rendelkezést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján megsemmisítette.
- [82] 3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a hallgatólagos vétó és az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog összhangját is megvizsgálta.
- [83] 3.1. Az Indítvány1 a jogorvoslathoz való jog körében azt kifogásolja, hogy a földbizottság eljárásával szemben – a Földforgalmi törvény és a Fétv. indítványában támadott szakaszaiból fakadóan – az érdemi közigazgatási hatósági és bírósági felülvizsgálat joga nem biztosított, miközben annak állásfoglalása, különösen pedig „hallgatása” az ügy érdemét eldönti. Az Indítvány2 a jogorvoslati jogra kifejezetten nem hivatkozik, de utal arra, hogy a szerződő felek nincsenek abban a helyzetben, hogy a földbizottság mulasztása miatt intézkedést kérjenek, és a Hatóság határozatának jogszerűségét sem tudják vitatni.
- [84] A jogorvoslathoz való alapjog tartalmát érintően az Alkotmánybíróság először rámutat arra, hogy – az Alkotmányhoz hasonlóan – az Alaptörvény 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 vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előljárói 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. 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 fordulást.

[85] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt, hogy az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. Végül arra is rámutat a testület, hogy a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból az adott hatósági, illetve bírósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik. {Összefoglalva lásd: 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [27]–[28] bekezdések}. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához – egyebek mellett – elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát [26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398.].

[86] 3.2. Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában [ABH 1997, 263.] megállapította, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.” A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkezik.

[87] A hivatkozott rendelkezések szövege mellett azok célja is változatlan a korábbi Alkotmányhoz képest, a korábbi határozat pedig összhangban áll a Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival is, amennyiben a modern magyar közigazgatási bíraskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya. A törvénycikk 131. §-a úgy rendelkezett, hogy a bíróság

„érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”; a 134. §-a szerint pedig „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítélt.” Az Alkotmánybíróság a törvénycikk és a több mint egy évszázaddal később hozott határozatának szöveg-hasonlóságára tekintettel a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában írtakat az Alaptörvény értelmezése során is fenntartja.

- [88] Az Alkotmánybíróság fenti határozatából következően a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is a polgári perrendtartás 339/B. §-ában írt korlátozás figyelembe vétele mellett. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [89] Az érdemi felülvizsgálat lehetősége a Hatóságnak a termőföld adásvételére vonatkozó szerződést jóváhagyó vagy megtagadó döntése bírósági felülvizsgálatára is vonatkozik. A jelen esetben a bíróság nemcsak a Hatóság határozatának törvényességi ellenőrzését végzi el az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján, hanem egyúttal jogorvoslati fórumként is eljár: a Hatóság határozata ellen nem lehet más közigazgatási fórumhoz fordulni, azt csak a bíróság előtt lehet megtagadni. A bíróság általi érdemi felülvizsgálat viszont csak akkor kerülhet szóba, ha a Hatóság döntése is érdemi jellegű, ez pedig megköveteli, hogy a Hatóság a földbizottság állásfoglalását érdemben értékelhesse. Ennek az összetett feltételnek a teljesülése a földbizottság kifejezett vétója esetén lehetséges, a hallgatólagos vétó esetén azonban fogalmilag kizárt. A támadott szabályozás értelmezhető úgy, hogy a hallgatólagos vétó gyakorlása a Hatóság határozatát meghatározza abban az értelemben, hogy a törvény a Hatóságot további vizsgálódás nélkül a szerződés jóváhagyásának a megtagadására kötelezi.
- [90] 3.3. Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése *a)* pontjának *ab)* alpontjában a földbizottság számára lehetővé tett hallgatólagos vétó intézménye az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslati joggal sincs összhangban. Szintén megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az érdemi felülvizsgálat alkotmányos követelménye a XXVIII. cikk (7) bekezdéséből is következik.

V.

- [91] 1. A Földforgalmi törvény 68. §-ának (5) bekezdése szerint a földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület döntése ellen további jogorvoslatnak, panasznak, felszólalásnak nincs helye. Ezen felül az orvoslási lehetőségeket tovább szűkíti, hogy a földbizottság állásfoglalásának hiánya esetén még a képviselő-testülethez benyújtott kifogás sem áll rendelkezésre. A képviselő-testületi felülvizsgálat terjedelme mindezekén túlmenően korlátozott, csak a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésének kérdésére vonatkozik az állásfoglalás kiadásával kapcsolatban.
- [92] Az Indítvány1 a Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét abban látta, hogy a földbizottság eljárási minőségének tisztázatlansága mellett az ügy eldöntésével járó állásfoglalása ellen nem biztosított az önálló bírósági jogorvoslat lehetősége, miközben a Hatóságnak az állásfoglalás alapján hozott döntése sem támadható érdemben az ellene igénybe vehető bírósági jogorvoslat körében. Különös esete ennek, ha a Hatóságot és a döntését felülvizsgáló bíróságot a földbizottság hallgatásával megvalósuló döntése köti. Az indítványozó bíró álláspontja szerint ezért a Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésében írt rendelkezés sérti az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot, és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot is.
- [93] Az Alkotmánybíróság határozata indokolásának IV. részében (Indokolás [80] és köv.) már a jogorvoslathoz való alapvető joggal összefüggésben megállapította a Földforgalmi törvénynek a földbizottság hallgatással megvalósított állásfoglalását lehetővé tevő rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és ugyanerre az alapvető jogra is figyelemmel állapította meg azt az alkotmányos követelményt, mely szerint a földbizottság állásfoglalásának érdemben felülvizsgálhatónak kell lennie. A Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét ezért a képviselő-testülethez intézhető kifogás és az annak alapján hozott határozat további sorsa tekintetében kellett vizsgálnia.
- [94] 2. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok továbbá törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A földbizottság jogállását tekintve már megállapította, hogy a földbizottság nem hatósági jogkörben jár el, hanem közvetett magánjogi érdekeltként adja ki állásfoglalását, az adásvételi

szerződés jóváhagyására vonatkozó hatósági döntést a Hatóság hozza meg. A földbizottság állásfoglalásának kialakítására vonatkozó szabályokra ezért nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikke.

- [95] A képviselő-testület viszont hatóság, a kifogást elbíráló eljárása pedig hatósági eljárás, ezért eljárására vonatkoznak a XXIV. cikkben megfogalmazott követelmények. A részletes eljárási szabályokat azonban nem a Földforgalmi törvény 68. §-a, hanem a Fétv. 103/A. §-a szabályozza. A Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésében írtak így önmagukban, a szabályozási környezettől elszakítva, nem értelmezhetők a tisztességes eljáráshoz való alapjoggal összefüggésben.
- [96] 3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az alaptörvényi rendelkezés értelmezését az Alkotmánybíróság legutóbb a 35/2013. (XI. 22.) AB határozatban foglalta össze. Eszerint „[a] jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatait tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni.” Ezért az elsődlegesen eldöntendő kérdés, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata. Ezt követően vizsgálendő, hogy hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása, majd – ha szükséges – azt kell megvizsgálni, hogy az alapvető jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor és az arányosnak tekinthető-e. Azt pedig, hogy mely döntés minősül érdeminek, a döntés személyre gyakorolt hatása és a tárgya meghatározó, vagyis az, hogy a döntés lényegesen befolyásolta-e az érintett helyzetét, jogait. {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [15]–[18]}
- [97] A földbizottság jogállását tekintve az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy a földbizottság nem hatósági jogkörben jár el, hanem közvetett magánjogi érdekelteként adja ki állásfoglalását, az adásvételi szerződés jóváhagyására vonatkozó hatósági döntést a Hatóság hozza meg. Az állásfoglalás ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése tükrében egyrészt nem értelmezhető sem érdeminek, sem nem érdeminek, másrészt a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben nem vizsgálható. Nem következik tehát az Alaptörvényből, hogy az állásfoglalásnak önmagában, a Hatóság döntését megelőzően felülvizsgálhatónak kellene lennie. A képviselő-testülethez intézhető kifogás ezért nem az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogból fakadó, hanem a törvényhozó által biztosított

további garancia, közbenső jogintézmény az állásfoglalás törvényességének és megalapozottságának biztosítása érdekében.

- [98] Ha viszont a törvényhozó biztosította a közbenső jellegű kifogást, akkor az annak alapján hozott döntésnek meg kell felelnie a jogorvoslathoz való jog alkotmányos mércéjének. Az Alkotmánybíróság megállapította már, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló határozata közbenső érdemi döntésként ugyanakkor meghatározza a Hatóság saját eljárásban hozott későbbi döntését. Ebből viszont az következik, hogy a képviselő-testület döntésével szemben a bírósági felülvizsgálat biztosítása az Alaptörvényből eredő követelmény.
- [99] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi törvény 68. §-a (5) bekezdésének második mondata azáltal, hogy kizárja a kifogást elbíráló határozat bírósági felülvizsgálatát, sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, ezért az alaptörvény-ellenes rendelkezést megsemmisítette.
- [100] A kifogást elbíráló határozatra és annak bírósági felülvizsgálatára is vonatkoznak a határozat indokolásának IV.2.2. (Indokolás [73]) és IV.3.2. pontjaiban (Indokolás [86]) írtak.

VI.

- [101] 1. A földbizottság állásfoglalásával szemben a Földforgalmi törvény 68. §-ának (5) bekezdésében biztosított kifogás eljárási szabályairól a Fétv. 103/A. §-a rendelkezik. A Fétv. 103/A. §-a (1) és (2) bekezdésében írt, az indítványok által érintett rendelkezések szerint a földbizottság állásfoglalását a jegyző annak kézhezvételét követő 3 napon belül a hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. A kifüggesztést követő 5 napon belül az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő az állásfoglalás ellen. A jegyzőhöz benyújtandó kifogást a képviselő-testület 15 napon belül zárt ülésen bírálja el, döntését pedig a jegyző útján közli a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel.
- [102] Az Alkotmánybíróság határozata indokolásának V. részében (Indokolás [91] és köv.) már összefoglalta, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló eljárása tekintetében hogyan kell érvényesülnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjognak, illetve milyen megfontolás alapján vizsgálható az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való alapjog érvényesülése: ha a törvényhozó úgy döntött, hogy biztosít közbenső jogorvoslati lehetőséget, és annak elbírálását

közigazgatási hatóságra bízva, akkor a tisztességes eljáráshoz való alapjogból fakadó követelmények érvényesülését köteles biztosítani.

- [103] A már leírtakon túlmenően a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az indítványozó bíró által is felhívott 3/2014. (I. 21.) AB határozatra figyelemmel az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta és jelen határozatában is megerősíti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok – jelen esetben a kifogás benyújtásának időbeli – korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehetséges van.
- [104] A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli 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. A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy 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 a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát. {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [61]}.
- [105] 2. A vizsgált ügyben a Fétv. 103/A. §-ának (1) bekezdésében írt szabályok az alábbiak miatt nem felelnek meg a tisztességes eljárás követelményének.
- [106] A Fétv. 103/A. §-ának (1) bekezdése szerint a jegyző hivatalbóli eljárása azzal kezdődik, hogy a földbizottság állásfoglalását a hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti, a kifogás előterjesztésére jogosultaknak pedig 5 napon belül van lehetőségük kifogást előterjeszteni. A kifogás előterjesztésére jogosultak a kifüggesztésen túl más módon nem értesülnek arról, hogy a földbizottság kiadta állásfoglalását, annak tartalmáról, és a kifüggesztés időpontjáról sem. A kifogás benyújtására jogosultaknak tehát a kifüggesztést követő 5 napon belül – amelybe egy vagy több munkaszüneti és ünnepnap is eshet – kell tudomást szereznük a kifüggesztés tényéről, az állásfoglalás tartalmáról, továbbá el kell készíteniük a kifogást, amelyben az állásfoglalás törvénybe ütközésére kell hivatkozniuk, majd azt a jegyzőnél be is kell nyújtaniuk.
- [107] A Földforgalmi törvény és a Fétv. rendelkezései alapján nem állapítható meg olyan körülmény, amely indokolná a rendkívül rövid határidőt,

de az önmagában nem zárja el a kifogás benyújtásának lehetőségét az érdekeltek elől. Arra viszont nincs alkotmányos indok, hogy a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismertekkel a jegyző ne legyen köteles közölni hivatalbóli eljárásának megindítását, az állásfoglalást, illetve a kifogás benyújtásának határidejét. Ilyen indokot a Fétv. 103/A. §-át a törvénybe iktató, a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény javaslatának miniszteri indokolása sem jelöl meg.

- [108] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és ésszerű határidő követelményével.
- [109] Úgszintén nem kényszeríthetők a közigazgatási cselekmények megtételére jogosultak általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomós ok (pl. nagyszámú vagy ismeretlen lakhelyű érintett) nem indokolja. Az ismert érdekeltek személyes tájékoztatásának elmaradása a jogaik gyakorlására okot adó körülményekről és a cselekményük megtételére nyitva álló határidőről, jelen esetben a földbizottság állásfoglalásáról és a kifogás benyújtásának határidejéről, kifejezetten megnehezíti e jogosultak helyzetét, mégpedig úgy, hogy ez semmilyen alkotmányos joggal vagy értékkel nem hozható összefüggésbe. A rendelkezésből fakadó korlátok a kifogás előterjesztésére szükségtelennek minősülnek, ezáltal ellentétesek az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében írtakkal.
- [110] Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy a Fétv. 103/A. §-ának (1) bekezdése második mondatának „a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti. Megállapította továbbá, hogy a név szerint ismert érdekeltek értesítése a jegyző hivatalbóli eljárásának megindításáról, továbbá a földbizottság állásfoglalásának közlése az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény. Szintén alkotmányos követelmény, hogy a jegyző tájékoztatása tartalmazza a kifogás előterjesztésére nyitva álló, az értesítés átvételétől számított 5 napos

határidőt. E követelmények is teljesülnek a Fétv. 103/A. §-ának (1) bekezdése második mondatának „a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő” szövegrésze megsemmisítésével, mert ennek következtében az állásfoglalás jegyző általi kifüggesztéséről szóló értesítésre a Ket. szabályai (29. §) alkalmazhatóvá válnak.

- [111] 3. Az Alkotmánybíróság nem látott okot arra, hogy az Indítvány1-ben és az Indítvány3-ban aggályosnak tartott, de az indítvánnyal kifejezetten nem támadott rendelkezésekre [Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés, 23. § (5)–(6) bekezdés] kiterjessze a vizsgálódást, vagy a Földforgalmi törvény 72. § *b)* pontja alapján mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítsa meg.

VII.

- [112] 1. Figyelemmel az alaptörvény-sértés súlyára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság és más eljárásokban érintett személyek különösen fontos érdekére tekintettel az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján általános alkalmazási tilalmat írt elő, ezért a Földforgalmi törvény és a Fétv. alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezései a bíróságok előtt folyamatban lévő egyedi ügyekben sem alkalmazhatók.

- [113] 2. Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott

Dr. Balsai István
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [114] A határozat rendelkező részével és az indokolás megállapításainak döntő többségével egyetértek. Ugyanakkor – különösen az indokolás tekintetében – elengedhetetlennek tartom, hogy kiemeljek két kérdéskört, amelyek tekintetében rá kívánok mutatni egy általánosnak és egy egyedinek tekinthető problémára.
- [115] 1. Amint azt több ügy vonatkozásában már a korábbiakban is tettem, ismételen fel kívánom hívni a figyelmet, a már hatályon kívül helyezett Alkotmányon alapuló alkotmánybírószági gyakorlat felhasználhatóságával kapcsolatos – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban megjelenő – elvi megállapítások nem kellően következetes alkalmazására, amely ellentmondásokhoz vezethet az Alaptörvény értelmezésekor, és a követendő konzekvens gyakorlat kialakításakor. Azért is megengedhetetlen ez, mert – álláspontom szerint – már a hivatkozott AB határozat is engedményt jelent az Alaptörvény és annak negyedik módosításában, e tárgyban előírtakhoz képest.
- [116] Ezen túlmenően a hatályon kívül helyezett Alkotmányon alapuló, hatályukat veszített alkotmánybírószági határozatokra való határozati hivatkozást több esetben is szükségtelennek tartom.
- [117] 2. A határozat hiányossága továbbá, hogy – álláspontom szerint – a Földforgalmi törvény 72. § *b)* pontját nem helyesen értelmezi.
- [118] 2.1. Az Indokolás [79] a következőket tartalmazza: „Az Alkotmánybírószág a földbizottság működésével kapcsolatban utal arra, hogy a Kormány – a Földforgalmi törvény 72. § *b)* pontja alapján – rendeletben megállapíthatja a helyi földbizottság működéséről szóló szabályokat; a működési szabályok kiterjedhetnek a törvény szerinti értékelés elvégzésének részleteire.”
- [119] 2.2. Határozott álláspontom, hogy az indokolás ebben a formájában *contra legem*, az alábbiak szerint.

[120] A földbizottságtól, mint bármely más, – a jogállami keretek közé illeszkedő, de az állami szervrendszeren kívüli – szervezettől is mind jogi, mind etikai alapon is elvárt demokratikus működés nélkülözhetetlen alapja a létrejövétel és működés megfelelően részletes jogi szabályozása. Az olyan esetekben pedig, amikor – mint a földbizottságok esetén – a szervezetet jelentős jogkörrel ruházza fel a törvényalkotó, akkor jogalkotói kötelezettség e részletszabályozás megalkotása.

[121] 2.3. Hangsúlyozni kívánom, hogy az Országgyűlés mint törvényalkotó a fentiekben hangsúlyozott kötelezettségének eleget tett, amikor a szabályozás sarokköveit a Földforgalmi törvény néhány bekezdésében (pl. 68. §) továbbá a Fétv. egyes paragrafusaiiban (pl. 101.–103. §, 103/B.–103/C. §), az alapvető rendelkezések törvénybe itatásával lefektette. E keretszabályozást a Földforgalmi törvény 72. §-ában formált felhatalmazás alapján azonban végrehajtási rendelettel kellett volna részletesen kidolgozott szabályokkal kitölteni. A „Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg” [Földforgalmi törvény 72. § első mondat] fordulat nem lehetőséget tartalmaz, hanem kifejezett kötelezettséget ró a Kormányra:

„72. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg

[...]

b) a helyi földbizottság működéséről és a tagjai nyilvántartásának a vezetéséről, illetve a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara közreműködéséről szóló szabályokat;

[...]

i) a helyi földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogás elbírálásának részletes szabályait.”

[122] 2.4. Rá kívánok mutatni arra, hogy a jogalkotó, a törvényalkotó által adott felhatalmazásból és a fentiekben levezetett jogalkotási szükséghelyzetből egyaránt következő végrehajtási rendelet megalkotására vonatkozó kötelezettségének minél előbb eleget kell hogy tegyen. Ennek elmaradása esetén nem kívánt jogkövetkezmény lehet az intézmény demokratikus működésének, és akár (erre hivatkozással) döntéseinek megkérdőjelezése.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [123] A határozattal alapvetően egyetértek, ugyanakkor a rendelkező rész 2–5. pontjainak indokolásához az alábbi kiegészítéseket fűzöm.
- [124] 1. A Földforgalmi törvény a földbizottságot a termőföldet művelő helyi gazdálkodói közösség képviselőiből adódó szerepére tekintettel rendkívül erős jogosítvánnyal ruházta fel azért, hogy a föld adásvételi szerződések hatósági jóváhagyását illetően állásfoglalásának kulcsszerepet biztosít. Ennek az Alaptörvénnyel összhangban álló okait a határozat részletesen ismerteti.
- [125] E kulcsszerep azonban nem válhat önkényessé, nem eredményezhet joggal való visszaélést.
- [126] A Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdésének *a

[127] Az, hogy a földbizottság állásfoglalásának joga nem megokolatlan, abszolút vétő, következik a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdéséből, mely – jóllehet exemplifikatív módon – részletezi az állásfoglalás kialakításának szempontjait. A határozat rendelkező része 2. pontjában foglalt alkotmányos követelmény *a*) pontja – a jogorvoslati joggal összefüggésben ugyan, de véleményem szerint azon túlmutatóan – *implicite* ezt az értelmezést teszi magáévá.

[128] Ugyanakkor ezzel ellentmondásban van a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése *a*) pontjának *ab*) alpontja, mely szerint a földbizottság „hallgatása” a Hatóságot kötő megtagadási ok. Azzal az alkotmányos jogszabály-értelmezéssel, mely szerint a földbizottsági vétő nem jelenthet megokolatlan, abszolút vétőt, ez a rendelkezés összeegyeztethetetlen. A jogállamiság és a tulajdon védelmének alkotmányos követelményéből megkerülhetetlenül következik a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése *a*) pontja *ab*) alpontjának megsemmisítése.

[129] 2. Annak, hogy a földbizottsági vétő nem olyan abszolút vétő, melyet a földbizottság saját belátása szerint, minden jogi korláttól függetlenül gyakorolhatna, nyilvánvaló következménye a döntésének felülvizsgálati lehetősége is, melynek során állásfoglalásának indokai a Földforgalmi törvény 24. §*

(2) bekezdésében foglaltakra tekintettel jogszerűségének teljes körét illetően felülbírálat tárgyát képezik.

- [130] A jogalkotó ezt a felülbírálatot a Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdésének első mondatával biztosította, a felülbírálat jogát a települési önkormányzati képviselő-testülethez telepítve. Fontos megállapítása a határozatnak, hogy a képviselő-testület e hatásköre ellátása során önkormányzati hatósági jogkört gyakorol.
- [131] Megjegyzem, hogy a jogalkotó a földbizottsági döntés felülvizsgálatára más megoldást is választhatott volna. Az alkotmányos célokat az is kielégítené, ha a földbizottsági döntés felülbírálatára a közvetlen bírói út igénybevételének lehetőségét nyitná meg, hasonlóképpen ahhoz, amikor a tulajdonközösségben vagy társasház-közösségben levők közötti jogviták eldöntésére a kisebbség számára biztosítja a bírói út igénybevételét. Ezt csak mint elvi lehetőséget említtem, mivel természetesen a megfelelő alkotmányos lehetőség kialakítása a jogalkotó kompetenciáját képezi, és pusztán csak azért tartottam szükségesnek megemlíteni, mert a tulajdonközösségi, vagy társasház-közösségi vitákat illetően – az igen lényeges eltérések ellenére is – látok olyan hasonlóságokat a föld adásvételével kapcsolatos vitákkal, melyek érvként szolgálhatnak a földbizottsági döntések közérdekűsége ellenére is jellemzően magánjogi jellegének alátámasztásához.
- [132] A jogalkotó által választott megoldás, nevezetesen, hogy a földbizottság döntését hatósági jogkörben vizsgálja felül az önkormányzati képviselő-testület, viszont olyan közbenső önkormányzati döntéshez vezet, mellyel szemben – mivel a képviselő-testület a tárgybani önkormányzati hatósági ügyben az önkormányzati szervezetben elsőfokú, és egyben végső fórum is – a bírói út biztosítása – miként a határozat ezt (is) kifejtette – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt, a jogorvoslati jogra vonatkozó tételes szabályból következő alapvető alkotmányossági követelmény.
- [133] 3. Az előbbiek okán az Alkotmánybíróságnak meg kellett semmisítenie a Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdése második – a képviselő-testület döntése elleni további jogorvoslatot kizáró – mondatát is.
- [134] A határozat rendelkező része 3. pontjában foglalt két megsemmisítéssel a Földforgalmi törvényből törlésre kerültek az indítványok által támadott leg súlyosabb alaptörvény-ellenes részek. A rendelkező rész 4. pontjában foglalt „mozaikos” megsemmisítés olyan eljárási elemet hatálytalanított a törvényben, amely ugyancsak összeegyeztethetetlen volt az alkotmányos jogállami követelményekkel, illetve sértette az Alaptörvény XXIV. cikkében előírt tisztesség eljárási alapját.

- [135] A határozat ez utóbbi eleme megnyitotta az utat a rendelkező rész 5. pontjában leírt alkotmányos követelmény meghatározása előtt.
- [136] 4. A határozat rendelkező részének 2. és 5. pontjában megállapított alkotmányossági követelmények az Alkotmánybíróság megsemmisítő rendelkezései után megmaradó törvényszöveg értelmezésének olyan alkotmányos keretét tartalmazzák, melyek a megsemmisítési rendelkezések nélkül nem lennének kimondhatók (mert ezek az alkotmányos követelmények – bár önmagukban megkérdőjelezhetetlen elvi tételeket tükröznek – a velük összeegyeztethetetlen törvényszövegi részekhez képest *contra legem* értelmezést jelentenének).
- [137] Az Alkotmánybíróság sajátos, de véleményem szerint az Abtv. 46. § (3) bekezdésével nem ellentétes utat választott akkor, amikor egyszerre élt a megsemmisítés és a megmaradó normaszöveg tekintetében az alkotmányos követelmény meghatározásának eszközével.
- [138] Ezzel kapcsolatosan kell hangsúlyoznom, hogy az alkotmányos követelményként leírtak a megsemmisítés után megmaradó normaszövegből és az egyéb kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseiből önmagából is kikövetkeztethetők (amiből az is nyilvánvaló, hogy az alkotmányos követelmények megállapítása kapcsán az Alkotmánybíróság az érintett szabályozási rendszer értelmezésével ezeken a kereteken belül maradt).
- [139] Ezzel együtt véleményem szerint az Alkotmánybíróság helyesen tette, amikor a bonyolult, kifejezetten egyedi megoldást tartalmazó szabályozási rendszer alkotmányos értelmezési keretének rendelkező részbe emelt leírásával hozzá kívánt járulni a jogbiztonság érvényesüléséhez.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [140] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. és 2. pontjával az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [141] 1. A rendelkező rész 1. pontja értelmében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi törvényben a földbizottságok – mint közvetett magánjogi érdekelték – számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó

adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a P) cikkel a termőföld tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal. Ennek indokát pedig a többségi álláspont abban látta, hogy „a tulajdonhoz való jog a tulajdon megszerzését nem védi, a tulajdonnal való rendelkezés pedig nem eleve kizárt, [ezért] a Földforgalmi törvényben a földbizottságok számára biztosított vétőjogot *in abstracto* az elérni kívánt célhoz szükségesnek és arányosnak, közérdek által igazoltnak lehet tekinteni. A XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jog P) cikkekre tekintettel történő korlátozásának az I. cikkben írtakkal való összhangját biztosítják a Földforgalmi törvénynek a földbizottság értékelési kötelezettségére, a képviselő-testülethez intézhető kifogásra, a Hatósági jóváhagyásra és a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályai”.

- [142] 2. A tulajdonjog védelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyossá tette, hogy „[a]z alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdon alkotmányos védelme nem csak a tulajdonelvonásra tekintettel biztosít védelmet, hanem az elvonásnak nem minősülő korlátozásokkal szemben is.
- [143] A tulajdonjog korlátozása mindig közérdeket feltételez. Ennek alapja – amint azt az Alaptörvény már kifejezetten megjeleníti –, hogy „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában – amelyet a határozat indokolása is hivatkozott – a tulajdonjog alkotmányos korlátozásához elegendő volt, ha a jogalkotó a szabályozás közérdekűségét megjeleníti. A törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányult, hanem a „szükségesség-arányosság” ismérveit alkalmazta, és arra szorítkozott: indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot [lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 382.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azonban a hivatkozott határozat meghozatala óta a tulajdonvédelem megítélésének változása vehető észre. Ennek során az vált hangsúlyossá, hogy „[a] közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre” [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520, 527–528.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezért megfigyelhető az az álláspontom szerint helyes

irányba történő eltolódás, amely szigorúan megköveteli egy adott szabályozás által megvalósított tulajdonkorlátozás közérdekűségének konkrét vizsgálatát. Eszerint pedig nem teszi alkotmányossá a korlátozást önmagában a közérdekűségre utalás.

- [144] Az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott határozatában rámutatott arra is, hogy „[a] vizsgálat másik szempontja itt is [...] az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia” (ABH 2006, 520, 529.).
- [145] 3. Az Alkotmánybíróság fentiekben bemutatott gyakorlata – amelyet megerősített a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban – összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) a tulajdonhoz való jog védelmével kapcsolatos gyakorlatával is. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke értelmében a tulajdonhoz való jog emberi jogi tartalma nem korlátozza az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák. Erre tekintettel az EJEB gyakorlatában a közérdeket tágan értelmezi. Hangsúlyozza, hogy a közérdek meglétének ellenőrzését az egyes országok inkább el tudják végezni, mint egy nemzetközi bíróság. Hozzáteszi azonban, hogy a közérdekre való nyilvánvalóan alaptalan hivatkozást nem fogadja el {*Görögország volt királya és mások kontra Görögország* [GC] (25701/94), 2000. november 23.}.
- [146] Az EJEB egy másik ítéletében azt is hangsúlyozta, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel [*Athanasίου és mások kontra Görögország* (2531/02), 2006. február 9.]. Az arányosság kérdésénél az EJEB széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az EJE megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, mert megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki [*S. A. Dangeville kontra Franciaország* (36677/97), 2002. április 16.].
- [147] Azokban az esetekben, ha valamelyik országban az EJE megsértése több jogalanyt érint és a jogrendszerben meglévő problémáról van szó, az EJEB nemcsak a tulajdonjognak az adott kérelmezővel szemben történt megsértését állapítja meg, hanem a jogrendszer azon hiányosságát is, amely nem rendelkezett

a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére {elsőként: *Broniowski kontra Lengyelország* [GC] (31443/96), 2004. június 22.}. Ugyanezt a megoldást alkalmazta az EJEB egy másik ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését. Ezért felhívta a kérdéses államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására {*Hutten-Czapska kontra Lengyelország* [GC] (35014/97), 2006. június 19.}.

- [148] 4. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában is irányadó az a korábbi megállapítás, miszerint az „alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.].
- [149] Az adott esetben a tulajdonjogba beavatkozás lehetőségét az Alaptörvény P) cikkében foglalt alkotmányos érték (közérdekű cél), a termőföld védelme indokolja. Erre tekintettel nem hagyható figyelmen kívül az az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában is egyértelműen megjelenő szempontrendszer, hogy „a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői: nevezetesen a föld véges jószág volta (a föld ugyanis, mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással nem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázaterzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését.” Az Alkotmánybíróság e határozatában azonban kifejtette azt az álláspontom szerint jelenleg is irányadó követelményt, hogy addig fogadja el közérdekű célként 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 [lásd: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 200, 201.].
- [150] Ebben az esetben ezért álláspontom szerint a támadott szabályozást arra tekintettel kellett vizsgálni, hogy a nem vitásan kiemelt közérdeket szolgáló szabályozás „tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül korlátoz-e egyéb jogot”.
- [151] 5. Áttekintve az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát, az adott ügy megítéléséhez álláspontom szerint támpontul szolgál az a döntés, amelyben azt kellett

vizsgálni, hogy egyes területek bányatelekké minősítése sérti-e a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság ebben megállapította, hogy a bányatelekre vonatkozó előírások nem megfelelően, nem differenciáltan állapították meg az érintett ingatlanra vonatkozó szabályokat, „mivel a bányatelekké történő minősítés hosszabb ideig függő helyzetet teremt az ingatlantulajdonos tulajdonosi jogainak gyakorlásában (az ingatlan-nyilvántartásban a tulajdoni lapra bejegyzik, esetlegesen építési korlátozás vagy tilalom elrendelése stb.)”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis azzal, hogy „az állam jogszabályi úton avatkozott polgári jogi életviszonyokba a bányatelek megállapítására vonatkozó szabályok megalkotásakor, és a bányatelek eltérő rendeltetésének, használati módjának megfelelő tulajdonosi érdekérvényesítés nem differenciált szabályozásával az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől. Ennek következtében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre, mert a törvényalkotó [...] a bányatelek megállapítása során – a bányatelek rendeltetésének és használatának megfelelően – az érintett ingatlantulajdonosok részére a differenciálatlan szabályozás miatt a tulajdonhoz való jog garanciáit az egyes tulajdoni korlátozásokkal szemben teljeskörűen nem biztosította (az eljárásra vonatkozó érdemi nyilatkozattétel, felszíni bányászati tevékenységre alapított bányatelek esetén azonnali kártérítési kötelezettség az építési korlátozás vagy tilalom elrendelésének kezdeményezésénél stb.)” [1/2004. (II. 12.) AB határozat, ABH 2004, 35.].

- [152] Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog alkotmányosságát vizsgálta részben a termőföld tulajdonosának a tulajdonhoz való joga szempontjából. Ennek során megállapította, hogy „[j]ogszabály akkor alapíthat elővásárlási jogot, ha a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozása szükséges és arányos valamely alkotmányos cél elérése érdekében” [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198.]. Az Alkotmánybíróság e határozatában is visszautalva a korábbi gyakorlatára, megállapította, hogy a közérdekűség vizsgálatakor tekintettel kell lenni arra, hogy a tulajdonkorlátozás vagy tulajdonelvonás gyakran „közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a »köz« javára) – mint például a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében”. [lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381–382.] E szempontokra tekintettel az adott ügyben azt állapította meg, hogy az állam birtokpolitikájának a megvalósítása érdekében indokolt az elővásárlási jog megállapítása. „Termőföld vagy tanya eladása esetében [ugyanis] a jogszabály által megállapított elővásárlási jog biztosítása olyan közérdekű intézkedés, amelynek célja

a termőföld eljuttatása az azt használókhoz, a termőföldet hivatásszerűen művelőkhöz. [...] Mindezek alapján az elővásárlási jog jelen esetben olyan méltányolható okon alapul, amely alkalmas a kitűzött célok elérésére és azokkal arányban álló sérelmet okoz a termőföld vagy tanya tulajdonosának, akit csupán vevőválasztási szabadságában korlátoz ez az intézkedés” [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198.]. Ebben az ügyben ugyanakkor hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azt az álláspontját, hogy „az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmányosértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon” [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198.].

[153] 6. A fentiek alapján általánosságban elmondható, hogy a termőföld tulajdonjogának korlátozása széles körben minősülhet alkotmányosnak. A termőföld ugyanis az Alaptörvény értelmében a magyar nemzet közös örökségének részét képezi, e nemzeti kincsek „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”, kiemelt alkotmányos érdek. Ennek megfelelően indokolt, hogy a termőföld tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása e célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény az általános szabályoktól eltérően rendezze (lásd: Magyarország Alaptörvényének harmadik módosításához fűzött indokolást). Ennek keretében a szabályozásnak érvényesíteni szükséges, hogy a termőföld valóban azokhoz jusson el, akik azt hivatásszerűen művelik, és hogy a termőföld tulajdonjogának átruházása során a helyi közösség érdekeire is tekintettel valósulhasson meg az állami földbirtok-politika. E szempontokat nem hagyva figyelmen kívül, álláspontom szerint az adott ügyben támadott szabályozás mégis túlmegy a tulajdonjog lehetséges alkotmányos korlátozásán.

[154] A bírói indítványokkal érintett szabályozás értelmében a termőföld tulajdonjogának átruházásához több feltételnek együttesen kell teljesülnie. A Földforgalmi törvény ugyanis előírja, hogy a tulajdonjog megszerzéséhez szükséges a törvényben meghatározott jogcím [Földforgalmi törvény 6. § (2) bekezdés], a szerződéssel érintettek meghatározott személyi minősége [Földforgalmi törvény 9. §, 10. § (1) bekezdés], a szerző fél nyilatkozatai [Földforgalmi törvény 13. § (1) bekezdés, 14. § (1) bekezdés] továbbá, hogy a földszerzés folytán kialakult birtok mérete ne haladja meg a földbirtok maximális mértékét (Földforgalmi törvény 16. §). Előbbi feltételek teljesülését a mezőgazdasági igazgatási szerv vizsgálja, és az adásvételi szerződés hatályosulásához szükséges hatósági jóváhagyást kizárólag akkor adja meg, ha az adásvételi szerződés

megfelel a hivatkozott rendelkezéseknek [Földforgalmi törvény 23. § (1) bekezdés].

- [155] Abban az esetben azonban, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv az adásvételi szerződés jóváhagyásának a fenti kritériumok vonatkozásában nem látja törvényi akadályát, vagyis ha az adásvételi szerződés jóváhagyását a Földforgalmi törvény 23. § (1)–(2) bekezdése alapján nem tagadta meg, haladéktalanul meg kell keresnie a helyi földbizottságot [Földforgalmi törvény 23. § (5) bekezdés]. E szerv állásfoglalásának beszerzése nélkül nem hozhat döntést a jóváhagyás tárgyában. Abban az esetben pedig, ha a helyi földbizottság nem támogatja az adásvételi szerződést, a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles a jóváhagyást megtagadni [Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés].
- [156] A szabályozás következtében tehát a termőföld tulajdonosa kizárólag a helyi földbizottság állásfoglalásától függően jogosult rendelkezni a tulajdonjogával, annak ellenére is, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv által vizsgálandó – fentiekben hivatkozott – feltételek fennállnak.
- [157] A Földforgalmi törvényhez fűzött indokolás a helyi földbizottsággal összefüggésben kiemeli, hogy az a magyar jogban új elemként jelenik meg, azonban számos más európai ország már régebb óta alkalmazza a helyi közösségek bevonását a földszerzési eljárásba. „Ezen új intézmény bevezetésével a helyi érdekek és viszonyok – a hatóság által egyébként nem ismert – szempontjai jelenhetnek meg, ami teljesebb képet ad az eljáró hatóság számára a mérlegelés lefolytatásához.” Ennek érdekében „a helyi földbizottság a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatósága, a spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- illetőleg versenyképes, egységes birtoktagot képző fölbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése érdekében a földbirtok-politikai célokkal feladatának gyakorlásával befolyásolja”.
- [158] A jogalkotó által megjelölt indokok nem vitásan kiemelt – közérdekű – szempontjai a szabályozás kialakításának. Álláspontom szerint azonban e szempontoknak a helyi földbizottság révén történő érvényesítése eltérő szabályozást indokolt volna. Ennek keretében egyértelműen tisztázni kellett volna a helyi földbizottság jogállását, mert ez a szabályozás alapján nem egyértelmű. A törvényhez fűzött indokolás arra utal, hogy „[a] földbizottság nem hatóság, eljárása nem önálló közigazgatási vagy szakhatósági eljárás”. Ebből azonban nem következik, hogy ebben az esetben valójában mi a státusza, hanem kizárólag az, hogy eljárásában nem érvényesülnek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó garanciák. E kérdés tisztázásában a határozat sem egyértelmű,

mert álláspontom szerint a helyi földbizottság nem tekinthető „magánjogi érdekeltnek”, hiszen éppen a helyi közérdek érvényesítése céljából jár el. Ha azonban a helyi földbizottság mégis „magánjogi érdekeltnek” minősül, akkor pedig álláspontom szerint nem gyakorolhatna vétőjogot a vele azonos „magánjogi” jogállású személyek adásvételi szerződésének a hatályosulási folyamatában.

[159] A támadott szabályozásban nem egyértelmű továbbá az sem, hogy a helyi földbizottság pontosan milyen szempontrendszer alapján hozza meg a döntését. Ennek egyértelmű szabályozása azonban elengedhetetlen lett volna ahhoz, hogy a földtulajdonos rendelkezési jogának gyakorlásakor az egyértelműen meghatározott törvényi szempontokhoz tudja igazítani eljárását. Ennek hiánya ezért a tulajdonjog gyakorlását bizonytalanná teszi.

[160] A kifejtettek mellett utalnék arra is, hogy álláspontom szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv által vizsgálandó feltételek önmagukban kellő biztosítékul szolgálnak ahhoz, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos érdek megvalósuljon. Erre is tekintettel sürgősségellenek tartom, hogy a hatósági döntéshozatali eljárásba – az ügy érdemét meghatározó jogkörrel – a helyi földbizottság bevonásra kerüljön.

[161] Mindezek alapján úgy ítélem meg, hogy a helyi földbizottságnak egy konzultációs jogkört meghaladó mértékű bevonása a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés jóváhagyásának hatósági eljárásába aránytalanul korlátozza a termőföld tulajdonosának tulajdonjogát, és e korlátozást az sem teszi arányossá, hogy a helyi földbizottságnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadóan döntését a határozat rendelkező rész 2. pontjában meghatározott szempontok szerint indokolnia kell.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

[162] A különvéleményhez a rendelkező rész 1. pontját illetően csatlakozom.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

- [163] 1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével, valamint a rendelkező részi pontokhoz kapcsolódó indokolás döntő többségében foglaltakkal. Álláspontom szerint – a konkrét és általános alkalmazási tilalmak megállapítása mellett – az Alkotmánybíróságnak a Földforgalmi tv. és a Fétv. valamennyi – helyi földbizottságot érintő – rendelkezését alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítania, és meg kellett volna semmisítenie azokat *ex nunc* hatállyal.
- [164] 2. Az indítványok tartalma
- [165] Előrebocsátom: alkotmányosan nem kifogásolható az, ha a törvényalkotó a termőföldforgalom zavartalan lebonyolítását elősegítendő külön (jog)intézmény – itt helyi földbizottság – felállítását rendeli el. Az ilyen intézmény feladat- és hatáskörének, valamint szervezeti és működési rendjének azonban meg kell felelnie az Alaptörvényben támasztott kritériumoknak.
- [166] Az Alkotmánybírósághoz beérkezett indítványok tartalma e tekintetben alapos kételyeket ébreszt. Az indítványok a Földforgalmi tv. és a Fétv. közel tucatnyi rendelkezésével kapcsolatban olyan alkotmányossági aggályokat fogalmaznak meg, amelyek az Alkotmánybíróságtól is fokozott figyelmet és gondosságot követelnek meg. Mindezt egyértelműen megalapozza az a körülmény is, hogy az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Bulgáriával, Litvániával, Magyarországgal és Szlovákiával szemben a befektetők mezőgazdasági földterületekkel kapcsolatos jogainak korlátozása miatt. A Bizottság véleménye szerint – egyebek mellett – a nemzeti rendelkezések az adásvételi szerződések előzetes engedélyeztetése révén (is) jogbizonytalanságot keletkeztetnek.
- [167] Mindezt egyértelműen visszaigazolják az Alkotmánybírósághoz beérkezett indítványok. Közülük legalább kettő kifejezetten kéri, hogy az Alkotmánybíróság a helyi földbizottságokra (a továbbiakban: földbizottság) vonatkozó törvényi szabályozást teljes egészében és összefüggéseiben is tekintse át. Akkor ugyanis, amikor tételesen megjelölik az alkotmányossági felülvizsgálatra javasolt rendelkezéseket, kívánatosnak tartják a tágabb körű alkotmányossági kontrollt is. Így fogalmazza ezt meg az egyik indítványozó: „[a]z – Alaptörvény 24. cikkének (4) bekezdésében – Alkotmánybíróság számára biztosított, a felülvizsgálni kért rendelkezésekkel szoros összefüggésben lévő szabályok felülvizsgálati lehetőségére tekintettel azonban utal arra is a bíróság, hogy a földbizottság eljárásának jelenleg szabályozott módja egyéb aggályokat is felvet.” Ugyanez az indítványozó mondja a következőket is: „[...] 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.

- [168] 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 került az értékelése kialakítására, ténylegesen mit jelent a Földforgalmi tv. 24. §-a szerinti »értékel«-és”. Ezt követően az indítványozó számtalan szabályozási problémát vet fel. Közülük csak a fontosabbak: az állásfoglalások meghozatalakor az értékelési szempontok nem kizárólagosak, részletes tartalmuk tisztázatlan, nem kapcsolódik hozzájuk indokolási kötelezettség, nincs bizonyítási kötelezettség, az érintettek nem értesülhetnek megnyugtatóan arról, hogy ügyük az eljárás végső szakaszába jutott: a Földforgalmi törvény 23. § (5)–(6) bekezdései nem írják elő közvetlenül az értesítésüket, a Ket. pedig szintén nem rendelkezik erről. Az érintettek nem értesülnek az állásfoglalás kialakításáról, vagy éppen annak a hiányáról, s ha értesülnek is róla, a képviselő-testület irányában szintén csak korlátozott jogorvoslati lehetőségeik vannak. Az állásfoglalás pontos követelményeit sem határozza meg a törvény, az itt igénybe vehető jogorvoslat terjedelme is eleve korlátozott. Mindezekből levonja a következtetést a bíró: „a jelenlegi szabályozás formájában így, a jogszabály valamennyi előírásának betartása mellett sem zárható ki az önkényes és ténylegesen nem orvosolható érdemi határozat meghozatalának a lehetősége. A bíróság ezért a jelen ügyben alkalmazandó egyes rendelkezések felülvizsgálatának kezdeményezése mellett végzésében az egyéb rendelkezésekhez fűződő aggályait is rögzítette”.
- [169] Látható tehát, hogy a fentiekben kiemelt indítvány is „nyitott”, hiszen valójában a földbizottságokra vonatkozó teljes törvényi szabályozást rendszerszerűen vette górcső alá.
- [170] Az iménti anomáliákat tovább tetézi az a körülmény, hogy a földbizottság eljárási rendjét szabályozni hivatott – a Földforgalmi tv. végrehajtására szolgáló – rendelet kiadására máig nem került sor. Ebből pedig további problémák fakadnak. Így – többek között – nem tisztázott a földbizottság viszonya a képviselő-testülethez (itt akár összeférhetetlenségi kérdések is előbukkanhatnak); a földbizottság összetétele nem biztosíték arra, hogy az a Földforgalmi tv. 24. §-ában kapott hatásköreit képes gyakorolni.
- [171] Az egyik indítványozó bíróság hivatkozik arra is, hogy az elismert jogokat és kikényszeríthető kötelezettségeket keletkeztető magatartási szabályokat

meghatározó egyedi és normatív aktusokat demokratikus legitimációval rendelkező szervezeteknek kell meghozniuk. Tartalmától függetlenül – mondja – az Alaptörvény B) cikkével ellentétés az olyan közhatalmi döntés, amelyet nem demokratikus legitimációval rendelkező szerv hoz meg. Az indítvány szerint a földbizottság ilyen szerv.

- [172] 3. A földbizottság (mint intézményi forma) jogi természete; a demokratikus legitimáció hiánya és annak alkotmányjogi következményei
- [173] Az eddigiekből is kitűnik, hogy alapvetően három út állt az indítványok tárgyában döntő Alkotmánybíróság előtt.
- [174] a) Az indítványokat a legszűkebben értelmezi és kizárólag az azokban tételesen meghivatkozott törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát végzi el. Magyarán: nem vesz tudomást arról, hogy az indítványok között olyan is van, amely gyakorlatilag a földbizottságok feladat- és hatásköreit, valamint szervezeti és működési rendjét átfogóan, teljes körűen, „rendszerszerűen” vizsgálhatná meg az Alaptörvény tükrében. (Erre utalnak a „szoros összefüggés” okán alkotmányossági vizsgálatot kérő indítványi elemek).
- [175] b) Az indítványokat tágan értelmezve – a „szoros összefüggés” doktrína kínálta lehetőséggel élve, az indítványokban felhívott alapjogok érvényesülése szempontjából – teljes körűen felméri a földbizottságokra vonatkozó törvényi szabályozást. (Ezt indokolhatná az Európai Bizottság által indított kötelezettségzegési eljárás, amelynek egy átfogó vizsgálattal elébe mehetett volna az Alkotmánybíróság.)
- [176] c) Az érdemi alapjogi kérdések tárgyalása előtt megvizsgálja a földbizottságok demokratikus legitimitásukat.
- [177] A többségi határozat az a) pontban írt választási lehetőséggel élt, s ezzel vállalta annak a kockázatát, hogy a három megsemmisített rendelkezés mellett felállított két alkotmányos követelmény egyik-másik elemének meghatározásával gyakorlatilag a jogalkotás területére lépett, miközben a földbizottságok működésével kapcsolatos anomáliákat – nézetem szerint – rendszerszinten nem orvosolta.
- [178] 3.1. A földbizottság jogi természete
- [179] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt a földbizottság jogi természetét kellett volna körültekintőbben feltárnia. Ez a tüzetes vizsgálódás azonban elmaradt, s ennek meghatározó kihatása lett az indítványok elbírálására is.

- [180] A határozat többségi indokolása szerint „sem az Alaptörvény P) cikke, sem más szabálya nem rendelkezett a fenti célok elérése érdekében meghatározott szervezeti formában felállítandó testületről, hatósági jogkörrel, eljárási szabályokról”. Való igaz: sem a termőföld „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése” nem teszi alkotmányjogi értelemben szükségessé a jelen módon és formában szabályozott földbizottságok létét, eljárását, közreműködését az adásvételi szerződések jóváhagyásának folyamatában. Ugyanakkor – álláspontom szerint – a törvényhozó többségi határozat szerinti szabályalkotási szabadsága csak az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott célokhöz igazítható. Ugyanis a P) cikk (1) bekezdése taxatív megjelöli azokat a célokat, amelyekre tekintettel korlátozni lehet a tulajdonszerzést, így az ezeken kívüli jogkorlátozásokat éppen, hogy szigorú – alapjogi – mércével kell (kellett volna) mérni.
- [181] A határozat többségi indokolásában olvashatjuk: „a Földforgalmi törvény 68. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint helyi földbizottság (a továbbiakban: földbizottság) a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelősövetkezetek, más természetes és jogi személyek gazdálkodói közösségének választott képviseleti szerve.” (Indokolás [4]) Minthogy azonban az erre vonatkozó rendelet máig nem jelent meg, honnan tudható, hogy milyen feltételek alapján választották meg a földbizottságokat? „A földbizottság működésének célja – a 68. § (3) bekezdése szerint – az, hogy a helyi termőföld forgalmát befolyásolja, mégpedig a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképessége, a spekulatív földszerzés megelőzése, és a helyi gazdálkodó közösség érdekérvényesítése céljából” (Indokolás [55]) – mondja tovább a határozat többségi indokolása, nem ügyelve arra, hogy a most részletezett célok egyike sem szerepel a P) cikk (1) bekezdésében.
- [182] Komoly gondot látok a földbizottság állásfoglalásának mikénti megítélése tekintetében is. Ezzel kapcsolatban a határozat többségi indokolása mindössze egy kinyilatkoztatást tesz: „[a] földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az Alkotmánybíróság azt a következtetést vont le, hogy a törvényhozó a földbizottságot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára.” (Indokolás [56])
- [183] A határozat minderre tekintettel a földbizottságot „sajátos magánjogi jogosultsággal” rendelkező, „közvetett magánjogi érdekeltként eljáró” szervezetnek tekinti.
- [184] Ilyen „sajátos magánjogi jogosultsággal” rendelkező, „közvetett magánjogi érdekeltként eljáró” szervezetet a magyar jog nem ismer, s erre az indítványok is

utalnak: „[a]z, hogy a helyi földbizottság a közigazgatási eljárásban milyen jellegű eljárási szereplőnek minősül, a jogszabályok nem határozzák meg. Ebből [...] az a következtetés vonható le, hogy a helyi földbizottság nem ügyfél, nem szakértő szerv, nem szakhatóság”. Továbbá: „[a] helyi földbizottság eljárási minősége tehát a jogszabályban nem tisztázott, *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.” (Indokolás [22]).

- [185] Az mindenestre megállapítható, hogy a földbizottság olyan, földadásvételi szerződéseket véleményező testület, amelynek gyakorlatilag vétőjoga van. A határozat többségi indokolásának szóhasználata szerint: „[a] helyi földbizottság vétőjoggal rendelkezik, vagyis támogatásának hiányában a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles elutasítani a jogügylet jóváhagyását”. (Indokolás [5]) Ehhez pedig kellő alkotmányjogi alapokkal rendelkező eljárásjogi pozíciót kell biztosítani a számára: s mindez teljességgel hiányzik.
- [186] A határozat többségi indokolása szerint tehát a földbizottság a termőföld adásvételével kapcsolatos eljárásban nem közhatalmat gyakorol, hanem „közvetett anyagi jogi érdekeltként” jár el. Álláspontom szerint viszont az állásfoglalása gyakorlatilag együttdöntési jogot takar, és pedig hatósági együttdöntési jogot: amennyiben a földbizottság él e „vétőjogával”, akkor a hatóság kötve is van a földbizottság nemleges állásfoglalásához. Tehát nem egyedül dönt a hatóság. Ebből következően pedig a földbizottság nyilvánvalóan nem magánjogi jogsultsággal rendelkezik, hanem közhatalmat gyakorló szervezet. Közhatalmi jellegét húzza alá az a momentum is, hogy a település közigazgatási területén a határozat többségi indokolása szerint is „a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát befolyásolja”. Magánjogi jogalanyként pedig erre aligha lenne joga és lehetősége.
- [187] A jogorvoslathoz való jog oldaláról nézve is megvilágítható a földbizottság valódi karaktere és jogi természete: a jogorvoslathoz való jog a hatósági, bírósági döntések ellen igénybe vehető jogvédelmi eszköz. Helyesen írja a határozat többségi indokolása is: „[a]z Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói, vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előljárói döntésekre sem.” (Indokolás [84])
- [188] Osztom a határozat többségi indokolásában foglaltakat a következők tekintetében is: „[a] jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatait tekintetében tegye

lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulást.” (Indokolás [84]) Ugyanakkor a gondom is ebből fakad, hiszen a földbizottság az egyetértési joga révén a hatósággal „együtt-döntési” joggal rendelkezik, eképpen az érdemi ügydöntő határozat meghozatalában közvetlenül résztvevő közhatalmi szerv maga is. Ha a földbizottság nem hatósági döntéshozatalban venne részt, nem együttműködő szerv, csupán „közvetett anyagi jogi érdekelt” lenne, akkor a jogorvoslathoz való jog sérelme fel sem merülhetne. Mindebből következően a határozat rendelkező része és többségi indoklása inkohérens alapon áll: egyrészt nem ismeri el a földbizottság eljárásának közhatalmi, hatósági karakterét, ugyanakkor viszont részletelesen, érdemben vizsgálja a jogorvoslathoz való jog sérelmét.

- [189] 3.2. A földbizottság demokratikus legitimáltságának hiánya
- [190] Ebből a csapdából csak azáltal lehet kiszabadulni, ha a földbizottságot a demokratikus legitimáció (demokratikus legitimáltság) oldaláról is megvizsgáljuk.
- [191] A határozat többségi indoklása elegendő legitimáltságnak tartja azt, hogy bárki, aki földhasználattal rendelkezik, feliratkozhat a gazdálkodói közösség névjegyzékébe, ők választják meg a 3–9 fős bizottságot; magára a bizottságra a törvény telepít konkrét hatásköröket; a földbizottság döntése ellen a helyi képviselő-testülethez lehet fordulni.
- [192] Előrebocsátom: a konkrét jogüggyel érintett személyek (pl. az adásvételi szerződés érintettjei) nem rendelkeznek képvisellel, nem szólhatnak bele a földbizottság megválasztásába. A hatályos szabályozás szerint a közhatalmat gyakorló szerv nem csak a mezőgazdasági igazgatási szerv, hanem – mint láttuk, a szabályozás tartalmát tekintve – egyetértési és vétójoggal, sőt, a „hallgatás jogával” is rendelkező földbizottság is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak – élve az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében kapott felhatalmazással, a „szoros összefüggés okán történő kiterjesztés” doktrínáját alkalmazva – vizsgálnia kellett volna a földbizottság intézményét, feladat- és hatáskörét, valamint eljárását a demokratikus legitimáltság szempontjából is.
- [193] Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállamiság [B cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitás [B] cikk (3) bekezdése] elve egymásra vonatkoztatott értelmezésével dolgozta ki a demokratikus legitimáció érvényesíthetőségének szempontjait. Mivel e tekintetben a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény között kontextuális egyezőség állapítható meg {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}, így jelen ügyben sem lett volna akadálya az Alaptörvény előtti alkotmánybírósági esetjog figyelembevételének.

- [194] A közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. [16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]. Ezen túlmenően a demokratikus legitimitáció alkotmánybírói értelmezése összekapcsolja a jogállam fogalmát a szövegben előtte álló demokratikus jelzővel, alapjában véve a demokratikus jelző tartalommal való kitöltéséhez is hozzájárul.
- [195] Az Alkotmánybíróság a demokratikus legitimitáció követelményét részletesen először a bírói hatalomnak a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepével összefüggésben fejtette ki a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában [ABH 1993, 256, 262–263.; megerősítette a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság – a bírói hatalom forrását elemezve – arra mutatott rá, hogy a népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül is visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262.] A demokratikus legitimitáció elsődlegesen valósul meg akkor, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Demokratikus a legitimitáció azonban akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható. Ezért tekinthető demokratikusan legitimáltnak a Kormány és az államigazgatási szervezet is [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]: ennek megfelelően a bírói kezdeményezésre okot adó ügy alperese, a mezőgazdasági igazgatási szerv is demokratikusan legitimáltnak tekinthető.
- [196] A demokratikus legitimitáció követelményeit később kibontó, továbbfejlesztő döntések alapján azonban egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság e követelményeket nemcsak a klasszikus hatalmi ágak, illetve nemcsak az alkotmányos szervek működésére nézve kérte számon, hanem a demokratikus legitimitáció követelményét minden olyan szervvel szemben érvényesítette, amely közhatalmat, közhatalmi jellegű jogosítványt gyakorol.
- [197] Az Alkotmánybíróság a demokratikus legitimitáció további követelményeit három 1998-ban született döntésében fejtette ki. Ezek közül kettő a társadalombiztosítási önkormányzatokkal kapcsolatos [16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387.], egy pedig a jogalkotási hatáskör-gyakorlás feltételeit, a jogalkotási szuverenitást érinti [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.]. Ezekben a döntésekben

tette nyilvánvalóvá az Alkotmánybíróság, hogy a demokratikus legitimitáció követelményének nemcsak az állami szervek által gyakorolt közhatalom vonatkozásában kell érvényesülnie, hanem minden olyan szervnél, amely olyan feladat- és hatáskört lát el (vett át), amelyet korábban állami szervek gyakoroltak.

- [198] A fentiek alapján a demokratikus legitimitáció követelményét elsősorban az elégtíti ki, ha a közhatalmat gyakorló szerv önlegitimáló. Ilyenkor a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. A választások általi legitimitáció viszont csak akkor valósul meg, ha a legitimitációt nyújtó valamennyi választójogosult részt vehet a választásokon. Fontos feltétel továbbá, hogy arra a feladatra válasszák meg az adott testületet, amelyet az a későbbiekben ellát.
- [199] A demokratikus legitimitáció meglétének másik formája a más hatalmi ág közreműködésével elnyert legitimitáció. Ebben a körben a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható. Ide tartoznak tehát mindazok, akiket az Országgyűlés választ, vagy a köztársasági elnök nevez ki, illetve a legitimitációs lánc folytatásaként az e személyek által kinevezettek, illetve az általuk irányított szervek is.
- [200] A fentiekén túl az Alkotmánybíróság a tényleges (szűk értelemben vett) döntéshozatali jogosítványon túlmenően még a – jelen ügyben releváns – egyetértési jogot tekinti olyan minőségnek, amellyel kapcsolatban a demokratikus legitimitáció meglétét indokolt vizsgálni. Az erre vonatkozó gyakorlatot összefoglaló 183/2010. (X. 28.) AB határozat indokolása megerősítette azt a 47/1991. (IX. 24.) AB határozatban már kifejtett álláspontot, miszerint: „[a] hazai joggyakorlatban a döntéshozatalban való részvétel több formája ismert, – így pl. a javaslattétel, a véleményezés. Az egyetértési jog – természeténél fogva – sem a döntési joggal rendelkező, sem az egyetértési jog címzettje számára nem biztosít önálló döntési lehetőséget. Konszenzus hiányában nem kerülhet sor érvényes döntés megalkotására. (ABH 1991, 438, 440.) Ezt az érvelést alkalmazta a 792/B/1998. AB határozat (ABH 2004, 1255, 1260.), valamint az 1336/B/1997. AB határozat is (ABH 2003, 1025, 1031.). Az egyetértési jog hasonló értelmezését adta még a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat (ABH 2006, 498, 505.), az 59/2001. (XII. 7.) AB határozat (ABH 2001, 739, 741.), az 58/1992. (XI. 6.) AB határozat (ABH 1992, 410, 412.), a 45/1993. (VII. 2.) AB határozat (ABH 1993, 484, 485.), a 12/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 74, 76.) és az 1090/B/2005. AB határozat is (ABH 2006,

1837, 1844.). A felsorolt határozatokból kiderül, hogy az egyetértési jog nem önálló, de mégis döntéshozatali jogot jelent, és mindenképpen alkalmas arra, hogy a döntéshozatali jog jogosultjának döntését megakadályozza [124/2008. (X. 14.) AB határozat, ABH 2008, 988, 996–997.]” (ABH, 2010, 887, 890–891.).

- [201] Az Alkotmánybíróság fent bemutatott értelmezése szerint a politikai közösség tagjaira jogokat és kötelezettségeket keletkeztető döntéseket, szabályokat demokratikus legitimitációval rendelkező szervek hozhatnak csak meg. E tekintetben a mezőgazdasági igazgatási szerv demokratikusan legitimálnak tekinthető ugyan, de a fenti követelmények teljes egészében hiányoznak a földbizottság esetében, mivel azt a Földforgalmi tv. 68. §-a alapján a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közössége választja meg. [Ismétlem: e § (6) bekezdése alapján „a helyi földbizottság tagjainak megválasztása érdekében – az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározottak szerint – a települési önkormányzat jegyzője összehívja a helyi gazdálkodói közösség közgyűlését”, ám a rendelet megalkotására az Alkotmánybíróság határozatának meghozataláig nem került sor.] A támadott normák alapján ugyanakkor a földbizottság jóváhagyó vagy elutasító állásfoglalása, illetve a földbizottság „hallgatása” ténylegesen képes megakadályozni az adásvétel létrejöttét olyan személyek tekintetében is, akik nem vettek részt e szerv megválasztásában.
- [202] A földbizottság – a fent bemutatott alkotmányossági követelmények alapján – nem rendelkezik demokratikus legitimitációval – hatalmának forrása sem közvetlenül, sem közvetve nem legitimált, tehát tagjain kívül másra nézve kötelező döntést nem is hozhatna, és azt is csak megfelelő eljárási garanciákkal.
- [203] Ehhez képest (és ezzel szemben) a Földforgalmi tv. 68. § (1) bekezdése a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösségének képviselői szerveként intézményesíti a – helyi gazdálkodói közösség tagjai által megválasztott – földbizottságot. Bár e § (3) bekezdése a földbizottság feladatául „a települési közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatóságába [Sic!] 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 fölbirtok-politikai célokkal összhangban a 24. és 25. §-ban foglalt feladatának gyakorlásával” történő „befolyásolását” írja elő, a Földforgalmi tv. 27. § (1) és (2) bekezdései

alapján ez – ismétlem – valójában egyszerre jelent egyetértési és vétőjogot is, amit a földbizottság – elutasító állásfoglalásán kívül – kiválthat akár a „hallgatásával” is, a döntés meghozatalának elhárításával. Hatását tekintve pedig a földbizottság állásfoglalása („hallgatása”) köti, kötelezi a demokratikus legitimitációval rendelkező mezőgazdasági igazgatási szervet.

[204] Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint: „Ha az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.” Tekintettel arra, hogy demokratikus legitimitáció nélkül nem hozható érvényes döntés, az így létrehozott intézmények és meghozott döntések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) és (3) bekezdéseivel, ezért az Alkotmánybíróságnak – élve az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében kapott felhatalmazással – a földbizottságra vonatkozó Földforgalmi tv.-be és Fétv.-be foglalt rendelkezéseket (valamennyit) ex nunc hatállyal alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítania és meg kellett volna semmisítenie, mivel azok szoros összefüggésben állnak az indítványozók által megsemmisíteni kért rendelkezésekkel.

[205] Ismételten hangsúlyozom: nem általában a földbizottsággal mint intézménnyel kapcsolatban fogalmazok meg kritikát, hanem azt kifogásolom (s ezt tettem a jelen különvéleményben is), hogy a törvényalkotó a jelenlegi földbizottságokkal olyan intézményrendszert hozott létre, amelynek közhatalmi jogosítványai ellenére hiányzik a demokratikus legitimitáltsága.

Budapest, 2015. június 1.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/278/2015.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 78. számában.

