

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3323/2018. (X. 16.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv. IV. 37. 582/2017/5. sorszámú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Dr. Végh Ügyvédi Iroda (4026 Debrecen, Péterfia utca 46., ügyintéző: dr. Végh Sándor ügyvéd) által képviselt indítványozó (a továbbiakban: indítványozó) a Kúria Kfv.IV.37.582/2017/5. sorszámú ítélete ellen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntést semmisítse meg.
- [2] Az indítványozó mint vevő, szántó művelési ágú ingatlanra adásvételi szerződést kötött. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) értelmében földtulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződést a mezőgazdasági igazgatási szervnek jóvá kell hagynia. A jóváhagyáshoz a mezőgazdasági igazgatási szervnek be kell szereznie a helyi földbizottság állásfoglalását. A hatóságnak meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását, ha földbizottság a szerződés szerinti vevő vonatkozásában nem támogatja az adásvételi ügylet létrehozását. A helyi földbizottság jogkörében eljáró Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara Megyei Elnöksége (a továbbiakban: Agrárkamara) FOBIR-21074-4/2016. számú állásfoglalásában nem támogatta az adásvételi szerződés jóváhagyását, mivel a szerződés értékelt féllel való létrejötte nem járul hozzá a Földforgalmi törvény azon céljának érvényesüléséhez, hogy a mezőgazdaságban a közepes méretű agrárüzemek elterjedjenek, valamint a kisgazdaságok stabil működése és további fejlődésük biztosított legyen. Az állásfoglalás értelmében az indítványozó magatartásával sorozatosan megsérti a helyi gazdálkodókat, károkozásaival megnehezítve az érintettek boldogulását. Az Agrárkamara rögzítette, hogy az indítványozó állatai számát folyamatosan növeli, az ehhez szükséges területet azonban csak úgy tudja biztosítani, hogy a saját tulajdonú, vagy bérelt földterületei mellett más földekre is ráhajtja az állatokat, az eljárás eredménye azonban legfeljebb bírság, amelynek megfizetése után minden folytatódik tovább, ahol pedig nincs tettenérés, ott nincs kármegállapítás sem, így a tulajdonos kénytelen elfogadni a helyzetet és végül eladni a földjét a folyamatosan érdeklődő vevőnek, azaz az indítványozónak. Az Agrárkamara állásfoglalása ellen az indítványozó által előterjesztett kifogást a helyi önkormányzat képviselő-testülete 192/2016. (VI. 30.) Z. Önk. számú határozatával elutasította. A határozat ellen az indítványozó bírósághoz fordult, a keresetét a közigazgatás és munkaügyi bíróság elutasította, a törvényszék az ítéletet helybenhagyta, a jogerős határozatot a Kúria hatályaiban fenntartotta.
- [3] A panasz értelmében a Kúria ítélete ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (3) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (7) bekezdése, P) cikke, R) cikke, 28. cikke szabályaival.
- [4] 2. Az alkotmányjogi panasz szerint a közigazgatási eljárásban abban a jogkérdésben kellett az Agrárkamara álláspontját támadó kifogást elbíráló képviselő-testületnek állást foglalnia, hogy birtokháborítást, illetve mezei szabálysértés elkövetőjét a földbizottság hatáskörében eljáró Agrárkamara kizárhatja-e termőföld tulajdonának megszerzése lehetőségéből, a helyi gazdálkodói közösség érdekei összhangban vannak-e valamilyen földpolitikai céllal. A földbirtok-politikai célokat a Földforgalmi törvény preambuluma sorolja fel. Ezek között nevesítve van azon földbirtok-politikai cél, amelyhez a törvényhozó a földműves zavartalan mezőgazdasági termelésének folytathatóságát tette kapcsolódó földbirtok-politikai célnak. Ezen földbirtok-politikai cél törvényi szövegezése a következő: a birtokelaprózódások hátrányos következményei a mezőgazdaság tulajdoni szerkezetét ne terheljék, a földműves zavartalan mezőgazdasági termelést folytathasson. Más földbirtokpolitikai-célhoz a törvényalkotó nem rendelte hozzá a földműves zavartalan mezőgazdasági termelésének folytathatóságát. A földműves

zavartalan mezőgazdasági termelésének folytathatósága egyedül és kizárólag a Földforgalmi tv. preambuluma utolsó franciabekezdésében megfogalmazott földbirtok-politikai célnál érvényesül és más földbirtokpolitikai-céloknál nem. A földbirtok-politikai célokat a Földforgalmi törvény preambuluma sorolja fel. Ezek között az utolsó szakasz – amely egyedül utal a földműveseket megillető zavartalan működésre – értelmezésével összefüggésben téves a képviselő-testület és az eljáró bíróságok jogértelmezése. A törvényhely szövege a következő: „birtokelaprózódások hátrányos következményei a mezőgazdaság tulajdoni szerkezetét ne terheljék, a földműves zavartalan mezőgazdasági termelést folytathasson”. A földműves zavartalan mezőgazdasági termelésének folytathatósága nem a képviselő-testület, illetve az eljáró bíróságok állítása szerint valósul meg a jogalkotói szándék szerint, hanem a birtokelaprózódások hátrányos következményei megakadályozásával. A képviselő-testület, és érvelését magáévá tevő bíróságok nyelvtani értelmezéssel próbálják meg a jogalkotó szándékot megkeresni és a szövegkörnyezetből kiragadják a „zavartalan mezőgazdasági termelés” kifejezést. A jogi szabályozás ezen értelmezési módja nem felel meg a kívánalmaknak, ugyanis a nyelvtani értelmezésen túl szövegkörnyezeti és logikai elemzésnek is alá kell vetni a kérdéses rendelkezést. A preambulum ezen szakaszát megelőző rendelkezéseivel is össze kell vetni az utolsó szakasz rendelkezését, mert így van értelme azon elvárásnak, hogy a birtokelaprózódások ne zavarják a földműves zavartalan termeléshez való jogát. A földműves termelését egyébként számtalan zavaró tényező befolyásolhatja, de ezek közül a jogalkotó egyet emel ki és helyez védelem alá, mégpedig a birtokelaprózódások negatív hatását. A földműves mezőgazdasági termelését zavaró egyéb magatartások megakadályozása nem földbirtok-politikai cél. A mezői szabálysértések zavarhatják a földműves mezőgazdasági termelését, zavarhatja továbbá a terményeinek eltulajdonítása, vagy a földműves személyét érintő tevőleges, vagy nem tevőleges támadás, egyéb magatartás is. Ezek mind jogellenes magatartások lehetnek, de nem minősülnek földbirtok-politikai célok megvalósulását akadályozó törvényben deklarált, védett helyzeteknek. Ezen további jogellenes magatartások szankcionálása nem a földbizottságok, a kifogást elbíráló képviselő testületek hatáskörébe tartoznak.

- [5] 2.1. Az indítvány szerint a Földforgalmi törvény preambuluma megfogalmazásánál a jogalkotó nevesítette azon földbirtok-politikai célt, amikor is a földműves zavartalan mezőgazdasági termelés folytathatóságának biztosítását földbirtok-politikai célként kívánta figyelembe venni. Amennyiben a földműves zavartalan mezőgazdasági termelés folytathatóságának biztosítása valamennyi – a preambulum utolsó francia bekezdését megelőzően felsorolt – földbirtok-politikai céloknál is figyelembe veendő tényező lenne, azaz a jogalkotó a preambulumban felsorolt valamennyi földbirtok-politikai cél esetén a földműves zavartalan mezőgazdasági termelés folytathatóságának biztosítását megkövetelte volna az adott földbirtok-politikai cél megvalósításának feltételeként, úgy ezen jogalkotói szándékot a törvényben elő kellett volna írnia és nem csak az utolsó francia bekezdésében – általánosításra okot nem adó megjegyzés nélkül – felhívnia. Jogszabályi rendelkezés hiányában jogalkalmazás során nem lehet olyan törvényi szabályozáson túlnyúló következtetést levonni, hogy a földműves zavartalan mezőgazdasági termelése folytathatósága biztosításának elmaradása valamennyi földbirtok-politikai cél megvalósulását veszélyezteti. A jogalkalmazók nem vehetik át a jogalkotó hatáskörét. Sem az állásfoglalást kiadó Agrárkamara, sem a kifogást elbíráló képviselő-testület, sem az ügyben eljáró bíróság, sem a felülvizsgálati kérelmet elbíráló Kúria nem veheti át a törvényalkotó feladatát, eljárása során nem alkothat jogot, a meglévő joganyagot pedig kizárólag az alaptörvénnyel összhangban értelmezheti, és a jogértelmezésének meg kell felelnie a józan észnek: amit a jogszabály nem tartalmaz, az nem jogi norma.
- [6] A Kúria a felülvizsgálati eljárásában hozott ítéletében nem jogot értelmezett, hanem jogot alkotott. Jogi normává tette, hogy a Földforgalmi törvény preambuluma felsorolt valamennyi földbirtok-politikai célnak megvalósulását sértheti a földműves zavartalan mezőgazdasági termelés folytathatósága biztosítása feltételének elmaradása, illetve akadályozása. A helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése, valamint a földműves zavartalan mezőgazdasági termelése folytathatóságának biztosítása kizárólag a Földforgalmi törvény preambuluma francia utolsó bekezdésében nevesített földbirtok-politikai cél elérése esetében kerül összhangba, más esetekben nem. A Kúria ítélete mindezekre figyelemmel alaptörvény-ellenes.

- [7] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [8] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [9] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek nem felel meg, az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggően az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel az alábbiak szerint.
- [10] 3.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető általános felülbírálati fórumnak, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [11] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára nem rendelkezik hatáskörrel [lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [12] 3.2. Bár az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapítottnak terjesztette elő a Kúria alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály-értelmezését támadó panaszát, az indítvány valójában alkotmányossági érvet nem, kizárólag a jogalkalmazó jogszabály-értelmezésére vonatkozó cáfolatot tartalmaz.
- [13] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az alábbiakat kívánja hangsúlyozni. Önmagában a jogszabályok értelmezése, valamint a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény III. fejezete], ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához [lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]]. Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [14] A felülvizsgálati eljárás során abban a jogkérdésben kellett a Kúriának döntenie, hogy a képviselő-testületnek milyen kötelezettsége van a földbizottság jogkörében eljáró Agrárkamara állásfoglalásának tartalmi vizsgálatára, és ennek érdekében a tényállás feltárására irányuló kötelezettsége mire terjed ki. Tartalmilag a kérdés továbbá az, hogy a termőföld adásvételéhez szükséges jóváhagyás megtagadható-e a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítésére hivatkozással (kúriai ítélet indokolása [19] bekezdés).
- [15] A Kúria a Földforgalmi törvény hatályos rendelkezéseinek [24–25. §, 86. § (3) bekezdése, a preambulum negyedik francia bekezdése] jogalkalmazói értelmezésével és a korábbi bírói gyakorlat alapján, a konkrét ügy sajátosságaira tekintettel hozta meg döntését (kúriai ítélet indokolása [20]–[27]). Figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően tartózkodik jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról való állásfoglalástól, az alkotmányjogi panaszban előadott érvek alapján kirívó jogértelmezési hiba vizsgálatának szükségességét sem találta megalapozottnak. Az a körülmény pedig, hogy a Kúria az indítványozó által irányadónak tartott értelmezéstől eltérően alkalmazott jogi normákat, önmagában nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és nem tekinthető alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek sem.

- [16] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alkalmazásával visszautasította.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/880/2018.

• • •