

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3297/2019. (XI. 18.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 2019. január 10-ig hatályban volt 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja, valamint a törvény 30. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 1.K.27.474/2019. szám alatt folyamatban lévő, földforgalmi határozattal kapcsolatos közigazgatási perben a peres eljárást felfüggesztette és kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 2019. január 10-ig hatályban volt 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja, valamint a törvény 30. § (5) bekezdése alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát és alaptörvény-ellenességének megállapítását, továbbá az alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályi rendelkezéseknek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazhatósága kizárását.
- [2] 2. Az indítványra okot adó ügyben a kezdeményezés szerint az eladók és a vevő (felperes) között adásvételi szerződés jött létre termőföld ingatlanok szerződésben meghatározott tulajdoni illetősége átruházása tárgyában. Az adásvételi szerződés kifüggesztése alatt más személyek elővásárlási jognyilatkozatot nem terjesztettek elő. A kifüggesztést követően a Földforgalmi tv. 22. §-ában meghatározott okiratok, a közzétételi és hatósági jóváhagyás iránti kérelmek a Megyei Kormányhivatalhoz (alperes) érkeztek meg. A mezőgazdasági igazgatási szerv állásfoglalás kiadása végett megkereste a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara (a továbbiakban: Kamara) szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szervét (a továbbiakban: helyi földbizottság). A helyi földbizottság SO01-01773-8/2019. szám alatt adta ki állásfoglalását, amelyben nem támogatta a föld tulajdonjogának átruházásáról szóló szerződés jóváhagyását a felperes tekintetében. A mezőgazdasági igazgatási szerv 571.331/5/2019. ügyiratszámú határozatával megtagadta az eladók és a felperes között létrejött adásvételi szerződés jóváhagyását a konkrét esetben a Földforgalmi tv. – a törvény 74. §-ára figyelemmel alkalmazandó – 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alapján. A határozat a Kamara nem támogató állásfoglalása indokolását részletesen tartalmazza. A határozat indokolása szerint „a Kamara állásfoglalása meghozatala a jogszabályokban előírtak alapján történt, annak indokolása a föld fekvése szerinti települési agrárbizottság vezetőségének ajánlása alapján az elnökség általi írásba foglalásával és kiadmányozásával valósult meg”. A felperes közigazgatási pert kezdeményezett a határozattal szemben, és a keresetében a határozat hatályon kívül helyezését és alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Indítványozta, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását a Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítása, és az alaptörvény-ellenes rendelkezés jelen perben való alkalmazásának kizárása iránt.
- [3] Az alperes a kereset elutasítását indítványozta. A Kúria Kfv.VI.37.505/2018/5. szám alatti ítéletére hivatkozott, amelynek értelmében a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles a helyi földbizottság vagy a hatáskörében eljáró Kamara állásfoglalását figyelembe venni döntése meghozatalakor, továbbá az igazgatási szerv alperes egyrészt nem bocsáthat ki hiánypótlási felhívást a Kamarának, nem vizsgálhatja a kamarai állásfoglalás jogszerűségét, az azokban írtakat köteles figyelembe venni és döntését azokra alapítottan meghozni. A mezőgazdasági igazgatási szerv tényállás-tisztázási kötelezettsége nem terjed ki a fenti állásfoglalás felülbírálatára. Ennek megfelelően határozata nem tartalmazhat erre vonatkozó indokolást sem. Az alperes kifejtette, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság nem támogató állásfoglalását tartalmi szempontból, annak indokoltságát

illetően nem vizsgálhatja. Nincs mérlegelési jogköre a Kamara negatív tartalmú állásfoglalásával szemben. Az alperesnek a jogszabályi előírásokat betartva kell eljárnia, nem mérlegelheti és nem változtathatja meg a negatív tartalmú kamarai állásfoglalásokat.

- [4] 3. A bírói kezdeményezés értelmében a 2019. január 11. napjától hatályos rendelkezések szerint a Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdése alapján a közigazgatási perben a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát nem változtathatja meg. A perben a Földforgalmi tv. 74. §-a alapján a 2018. évi CXXVI. törvénnyel megállapított Földforgalmi tv. 24. és 27. §-át nem kell alkalmazni, azaz a Földforgalmi tv. 2019. január 11. napjától hatályos módosításai a 24. § és 27. § tekintetében nem vehetőek figyelembe. A közigazgatási perben és a megelőző eljárásban a Földforgalmi tv. 27.§ (1) bekezdés a) pont aa) alpontját – 2019. január 11. előtti jogszabályi rendelkezést – kell figyelembe venni. A Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) pontja értelmében a mezőgazdasági igazgatási szerv az adásvételi szerződés jóváhagyását megtagadja, ha a helyi földbizottság az állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adásvételi szerződés jóváhagyását. Az indítvány utal arra, hogy 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.) 2019. január 11. napját megelőzően a 103/A. § (2) bekezdésben akként rendelkezett, hogy a képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Földforgalmi tv. 23–25. §-a megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja.
- [5] 3.1. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályok – az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozata (továbbiakban: Abh.) indoklásában kifejtettekre figyelemmel – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (7) bekezdését sértik.
- [6] A kezdeményezés értelmében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) a reformatórius jogkört helyezte előtérbe, amikor a Kp. 90. § (1) bekezdésében rögzítette, hogy a bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető. Ugyanakkor a Kp. 90. § (3) bekezdés d) pontja rögzíti, hogy nincs helye a közigazgatási cselekmény megváltoztatásának, ha azt törvény kizárja.
- [7] A Földforgalmi tv. és az Fétv. 2019. január 11. napján hatályba lépett módosítását megelőzően a helyi földbizottság állásfoglalásával szemben az Fétv. 103/A. §-ban meghatározottak szerint az eladó, a vevő és a határidőben elfogadó jognyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult terjeszthetett elő kifogást a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület – alapos kifogás esetén – a kifogással érintett állásfoglalást megváltoztathatta. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozatával szemben az ügyfelek közigazgatási pert kezdeményezhettek. A képviselő-testület döntését – közigazgatási per esetén a képviselő-testület határozatát felülbíráló ítéletet – figyelembe véve hozta meg a mezőgazdasági igazgatási szerv a határozatát. 2019. január 11. napját követően a földforgalmi eljárások szabályai jelentősen módosultak. A helyi földbizottság állásfoglalásával kapcsolatban kifogás már nem terjeszthető elő, a képviselő-testület földforgalmi eljárásban történő részvétele megszűnt, így a helyi földbizottság állásfoglalása közvetlenül – kifogás útján vagy más módon – már nem sérelmezhető. A kifogás jogintézményét ugyanakkor a jogalkotó más jogintézménnyel nem helyettesítette. A mezőgazdasági igazgatási szerv határozatával szemben közigazgatási pernek továbbra is van helye, de a bíróság korábbi reformatórius jogkörét kasszációs jogkörre változtatta a jogalkotó. Ezen jogszabályi változások együttesen az indítvány szerint az alábbi következményekkel járnak.
- [8] A helyi földbizottság – nem támadható – állásfoglalását a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles figyelembe venni. A mezőgazdasági igazgatási szervnek az ügy tényállását fel kell derítenie, az általa megállapított tényállást a határozatában rögzítenie kell, de a nem támogató állásfoglalás esetén mindenképpen meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjának kógens rendelkezése alapján. A mezőgazdasági igazgatási szerv határozatával szembeni közigazgatási perben – reformatórius jogkör hiányában – a bíróság nem hagyhatja jóvá a szerződést a felperessel, még abban az esetben sem, ha a helyi földbizottsággal, illetve a helyi földbizottság nem támogató döntéséhez kötött mezőgazdasági igazgatási szervvel ellentétes következtetésre jut. A kasszációs jogkörben eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság jogszabálysértés esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát megsemmisíti vagy hatályon kívül helyezi új eljárás lefolytatásának elrendelése mellett, de a földbizottság állásfoglalásának jogszerűségét a bíróság nem vizsgálhat-

- ja. A bíróság által elrendelt megismételt eljárásban a mezőgazdasági igazgatási szerv továbbra sem térhet el a nem támogató földbizottsági állásfoglalástól. A bíróság nem adhat olyan utasítást a mezőgazdasági igazgatási szervnek, hogy hagyja figyelmen kívül a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontját.
- [9] A jelenleg hatályos rendelkezések kizárólag egy irányban teszik lehetővé a mezőgazdasági igazgatási szerv részére az eltérést a helyi földbizottság állásfoglalásától. Még a szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére is meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását a mezőgazdasági igazgatási szervnek, ha a Fftv.-ben meghatározott megtagadási okok merülnek fel. A bíróság részére biztosított kasszációs jogkör, és az a körülmény, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása nem támadható bíróságon és közigazgatási szerv előtt sem, a jogorvoslathoz való jogot formálissá teszi, kiüresíti azokban az esetekben, amikor a jogsérelmet az okozza az ügyfélnek, hogy a helyi földbizottság a tulajdonszerzést nem támogatta.
- [10] Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a támadott jogszabályok által a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérül, miután a helyi földbizottság nem támogató állásfoglalásával szemben 2019. január 11-től kezdődően sem közvetlenül, sem az érdemi döntés felülvizsgálatának keretein belül nem biztosított a bírósági jogorvoslati út, hiszen a nem támogató állásfoglalás, amely hatását tekintve eldönti az ügyet, kötelező előírás okán elutasító határozathoz vezet, amelyet a bíróság reformatórius jogkör hiányában nem változtathat meg.
- [11] A Földforgalmi tv. és a Fétv. 2019. január 11-étől hatályos módosításai, amelyek érintették az indítványban megjelölt Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdését, továbbá az Fétv. 103/A. §-át is, azon garanciákat szüntették meg részben, amelyeket maga az Alkotmánybíróság határozott meg az Abh. indokolásának [71] bekezdése utolsó mondatában. Így a tulajdonhoz való jog korlátozásának az I. cikkben írtakkal való összhangját a kifogás és a nem támogató állásfoglalás esetén – érdemi bírósági felülvizsgálat hiányában – kizárólag a hatóság jóváhagyásra vonatkozó eljárása biztosítja, amely azonban abban az esetben, ha a helyi földbizottság nem támogatta a tulajdonszerzést, formalizált, mivel ettől eltérő – a szerződést jóváhagyó – döntést a mezőgazdasági igazgatási szerv nem hozhat. Mindezek alapján a bíróság álláspontja az, hogy a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja és 30. § (5) bekezdése sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. (7) bekezdését.
- [12] Az indítványozó szerint a tulajdonhoz, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog biztosított lenne abban az esetben, ha a bíróság reformatórius jogkörrel járna el a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatával kapcsolatos közigazgatási perben, vagy abban az esetben, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság nem támogató állásfoglalása ellenére – eltérő tényállás megállapítása esetén – a szerződést a szerződés jóváhagyásáról dönthetne.
- [13] 3.2. Az indítvány hivatkozik arra is, hogy a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontját a bírói kezdeményezésben megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már vizsgálta, azonban ezen döntést követően a körülmények a földforgalmi ügyekben kialakított jogorvoslati rendszer teljes átalakítása folytán alapvetően megváltoztak.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény érintett szabályai szerint:

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

„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.”

[15] 2. A Földforgalmi tv. 2019. január 10-ig hatályban volt 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”

[16] 3. A Földforgalmi tv. érintett szabályai:

„30. § (1) Ha a 27. §-ban foglaltak nem állnak fenn, és a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyja az adás-vételi szerződést a jegyzék szerinti sorrend alapján első helyen álló vagy a 29. § szerint kijelölt elővásárlásra jogosulttal, akkor az adás-vételi szerződés szerinti vevő helyébe az elővásárlásra jogosult lép be. A jóváhagyásról a mezőgazdasági igazgatási szerv – a helyi földbizottság állásfoglalásának beérkezése napját követő naptól számított 15 napon belül – önálló határozatot hoz, és ezzel egyidejűleg az adás-vételi szerződést záradékkal látja el. Az adás-vételi szerződést jóváhagyó záradéknak tartalmaznia kell: [...]

(5) A mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével szemben jogorvoslatként csak a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető.”

III.

[17] Az indítvány nem megalapozott.

[18] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. § és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul.

[19] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét vizsgálta [XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése], mert ezeknél az indítvány abból indul ki, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervnek akkor is meg kell tagadnia a földbizottság nemleges állásfoglalása alapján az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha annak a Földforgalmi tv. 27. §-ában írt feltételei nem állnak fenn; valamint az indítvány szerint a bírósági eljárásban nem lehet orvosolni a hatósági eljárásban bekövetkezett jogsérelmet – vagyis ha nem a törvénynek megfelelően foglalt állást a földbizottság arról, hogy a jóváhagyást nem támogatja –, mert a bíróságnak a hatósági határozatot nincs joga megváltoztatni.

[20] 2.1. Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik.

[21] Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál az Alkotmánybíróság értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítania a jogszabály hatókörét. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat. A jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvény nyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

- [22] 2.2. Az Alkotmánybíróság a szabályozási környezetet illetően emlékeztet arra, hogy a Földforgalmi tv. és a Fétv. 2019. január 11-től nemcsak a kifogás jogintézményét szüntette meg, hanem más módosításokat is bevezetett. Vagyis a szabályozási környezet – legalábbis egyes elemeiben – megváltozott ahhoz képest, mint amit az Alkotmánybíróság az Abh.-ban vizsgált.
- [23] Az Abh. az akkor vizsgált szabályozásról megállapította, hogy a földbizottságok számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes a tulajdonhoz való joggal, mert az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy a termőföld védelme érdekében sarkalatos törvény a termőföld tulajdonjoga megszerzésének, valamint hasznosításának korlátait és feltételeit meghatározza. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányos követelményként előírta, hogy a földbizottság az állásfoglalását köteles indokolni oly módon, hogy az állásfoglalás a hatósági eljárásban és a bírósági felülvizsgálat során érdemben felülbírálható legyen. Ezt az alkotmányos követelményt a határozat nem valamely konkrét rendelkezés értelmezéséhez fűzte, hanem a földbizottság állásfoglalásához, mint akkor új jogintézményhez. Az állásfoglalás felülbírálhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a törvény több korlátozó szabályát is megsemmisítette: alaptörvény-ellenesnek találta, hogy a szerződés jóváhagyásáról döntő hatóságnak a földbizottság „hallgatása” esetén, vagyis állásfoglalása hiányában is kötelező megtagadnia a szerződés jóváhagyását. Az sem állt összhangban az Alaptörvénnyel, hogy a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtható kifogást a helyi képviselő-testület úgy bírálhatta el, hogy a döntése ellen nem volt helye további jogorvoslatnak.
- [24] Az említett változások mellett ugyanakkor megállapítható az is, hogy a 2019. január 11-től hatályos rendelkezések, noha a földbizottsági állásfoglalás közvetlen vitatását lehetővé tevő kifogás jogintézménye megszűnt, a földbizottsági (kamarai) állásfoglalás lényeges jellemzői – amely szerint a földbizottság nem közhatalmat gyakorol a termőföld adásvételével kapcsolatos eljárásban, így nem hatósági jogkörben, hanem közvetett magánjogi érdekeltként jár el – nem változtak meg. Éppen ellenkezőleg: a módosítás egyértelművé tette, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv előtti eljárásban a földbizottság ügyfél, állásfoglalása nem szakhatósági állásfoglalás [27. § (4) bekezdés]. A mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság állásfoglalását az adásvételi szerződést, csereszerződést jóváhagyó, vagy azt megtagadó határozata meghozatalakor, mint ügyféli nyilatkozatot veszi figyelembe, és ennek megfelelő alkalmazásával dönt az abban foglaltak figyelembe vételéről. A helyi földbizottság állásfoglalásának tartalmát – azokat az elemeket, amelyeket egy adott ügyről szóló kamarai állásfoglalásnak mindenképpen tartalmaznia kell – a Fétv. módosított 103. §-a határozza meg. A törvény a korábbi gyakorlattal szakítva lehetővé teszi, hogy az eljárással érintett személyt az eljárás során kérelmére meghallgassák, (102. §), ami hozzájárulhat a megalapozott földbizottsági állásfoglalás kialakításához. A Földforgalmi tv. 24–25. §-a értelmében a földbizottság termőföld adásvétele esetén az adásvételi szerződéseket a köztudomású tényekre és legjobb ismereteire alapozza. A szerződés értékelésének az Fftv.-ben megjelölt, de nem kizárólagos szempontok a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésének, a felek titkos fenntartásainak, a jogszabály megkerülésének, a visszaélésszerű joggyakorlásnak, a gazdasági szükséglet nélküli felhalmozási célú tulajdonszerzésnek, illetve az értékarányosságnak a vizsgálatát írják elő. Mindezek alapján a termőföld adásvételével kapcsolatos földbizottsági döntést – a korábbi és a hatályos törvényi előírásoknak is megfelelően – valamennyi esetben indokolással, tényekkel, adatokkal kell alátámasztani. Ezt erősítette meg a még a korábbi szabályozás hatálya alatt kiadott 2/2016. (III. 21.) KMK vélemény is.
- [25] 2.3. A mezőgazdasági igazgatási szerv a vizsgált jogszabállyal érintett eljárásában a törvény értelmében kétféle döntést hozhat a szerződés jóváhagyásáról. Vagy megtagadja a szerződés jóváhagyását, vagy jóváhagyja azt [2/2018. (IX. 17.) KMK vélemény a földforgalmi ügyek egyes kérdéseiről]. A törvény értelmében megtagadó határozat hozatalának akkor van helye, ha a megtagadás feltételi fennállnak [23. § (1)–(2) bekezdés, 27. § (1)–(3) bekezdés], minden más esetben a szerződést jóváhagyó határozatot kell hozni [23. § (3) bekezdés, 30. § (1) bekezdés]. A jogszabály (Fétv. 103. §-a) értelmében a földbizottság az állásfoglalását köteles indokolni oly módon, hogy az állásfoglalás – amelynek tartalmaznia kell a megállapított tényállást, az ügyfél által a helyi földbizottság felhívására szolgáltatott adatokat vagy az adatszolgáltatás hiányát, az állásfoglalás kialakításánál figyelembe vett és az állásfoglalást alátámasztó szempontokat, a szempontok kormányrendeletben előírt mérlegelésének eredményét – a hatósági eljárásban és a bírósági felülvizsgálat során érdemben felülbírálható legyen. Ezt ez értelmezést alkotmányos követelmény erősítette meg. Ugyanakkor a törvény előírásainak mindenben megfelelően kiadott földbizottsági állásfoglalás, ha földbizottság egyik elővásárlásra jogosulttal sem, illetőleg a szerződés szerinti vevő vonatkozásában sem támogatja az adásvételi ügylet létrehozását, ahhoz vezet, hogy a hatóságnak meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását; az adásvételi szerződésekkel kapcsolatban

kiadott állásfoglalások tekintetében a helyi földbizottságok kifejezett vétóval rendelkeznek. A kifejezett vétó nem minősült alaptörvény-ellenesnek, ettől függetlenül a földbizottságnak a döntése meghozatalakor az értékelését olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a hatóság határozatának alapjául szolgálhasson, és tényállás tisztázási kötelezettségének is eleget tegyen (Abh., Indokolás [75]).

- [26] A földbizottsági állásfoglalást a hatóság az eljárásában a határozata meghozatalakor felhasználja. A nem a törvény szerinti tartalommal kiadott állásfoglalásra, mint ügyféli nyilatkozatra nem alapítható megtagadásról szóló döntést tartalmazó határozat a közigazgatási eljárásban. Az adásvételi szerződések jóváhagyásának bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban a Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdése a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának bírósági felülvizsgálatát biztosítja. A Földforgalmi tv. 23/A. § (4) bekezdése szerint a helyi földbizottságot a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatával kapcsolatos e törvény szerinti eljárásában az ügyfél jogállása, a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatának bírósági felülvizsgálata vonatkozásában pedig keresetindítási jog illeti meg.
- [27] A bíróság felülvizsgálati eljárása során a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát a bíróság kasszációs jogkörben hatályon kívül helyezheti. Vagyis a Fétv. biztosítja az adásvételi szerződések jóváhagyásával kapcsolatos hatósági döntés teljes körű bírósági felülvizsgálatát, ennek kezdeményezése lehetséges nemcsak a szerződés felei, hanem a földbizottság által is. Nincs jelentősége a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából annak, hogy a bíróság az igazgatási szerv döntését nem változtathatja meg. A jogorvoslati jog az érdemi felülbíráhatóságot követeli meg. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének módját [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]], ezen szabályozás azonban nem állhat ellentétben az Alkotmánybíróság által a jogorvoslathoz való jog biztosításával összefüggésben meghatározott, az Alaptörvényből közvetlenül következő elvi tartalommal. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben minden esetben megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására [18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]]. A jogorvoslati jog ténylegesen akkor érvényesül, ha biztosított a más szervhez vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulás lehetősége, az ezen feltételnek megfelelő jogorvoslati fórum pedig akkor lehet képes a jogsérelem orvoslására, ha a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják jogszabályi előírások, illetőleg a jogorvoslat jogszabályban meghatározott terjedelme sem zárja ki a döntés érdemi felülbírálatának lehetőségét [lásd: 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]]. Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozatában pedig a jogorvoslat hatékonysága szükséges feltételének minősítette, hogy a kérelmezőnek alanyi joga legyen a jogorvoslatot igénybe venni, a jogkör gyakorlójának pedig érdemi felülbírálatra legyen lehetősége (Indokolás [15]). Az Alaptörvény nem állapítja meg a felülbírálat eredményére alapozott jogkövetkezményt. Ezt az eljárási törvényekben szabadon állapíthatja meg az Országgyűlés. A jogkövetkezmény Alaptörvényből következő feltétele, hogy alkalmas legyen a feltárt jogsértés orvoslására. Erre a kasszáció és a reformáció egyaránt alkalmas.
- [28] A közigazgatási eljárás körében alapvető jelentőségű szabály, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása is köti. A megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően kell eljárnia. A szabály alapján a megismételt eljárásban a hatóság a bíróság iránymutatásának keretei között köteles a döntését meghozni, azon nem léphet túl. Általános elv, hogy amennyiben a felperes keresetében olyan közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kéri, amit a hatóság megismételt eljárásában – korábbi bírói ítéletben foglalt instrukció végrehajtása érdekében – hozott, a bíróságnak a kereseti kérelem korlátai között azt kell vizsgálnia, hogy a határozat megfelelt-e az utasításnak, azt maradéktalanul kielégítette-e.
- [29] A fentiek alapján megállapítható, hogy a támadott szabályozásnak nem tulajdonítható olyan – a hatósági eljárást, döntéshozatalt vagy a bírósági törvényességi felülvizsgálatot korlátozó – tartalom, mint amelyet az indítvány felvet, ezért az nem sérti sem a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, sem a jogorvoslathoz való jogot.
- [30] 3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a tulajdonhoz való jog sérelmét vizsgálta, olyan bírói kezdeményezés alapján, amelynél a folyamatban lévő per felperese a vevő, alperese a hatóság. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok

körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke. Ezt erősítette meg a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat (Indokolás [39]) is.

- [31] A 3051/2016. (III. 22.) AB határozat [20] és [34] bekezdései értelmében az Alaptörvény XIII. cikke egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen.
- [32] Az Alaptörvény 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 termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” A Földforgalmi tv. sarkalatos (71. §).
- [33] Az alapjogi értelemben vett tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdont védi, nem ad jogot a tulajdon megszerzésére. Az AB határozat ezen kívül már megállapította azt is, hogy 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. A vizsgált szabályok a fentiek miatt nem sértik a tulajdonhoz való alapvető jogot.
- [34] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét illetően az indítvány nem tartalmaz indokolást, ezért az Alkotmánybíróságnak ebben a körben nem kellett vizsgálnia.
- [35] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1455/2019.

