

A magyar földforgalmi szabályozás – alkotmányossági és uniós jogi kereshztűzben

Doktori értekezés

Készítette:

dr. Varga Zoltán
doktorandusz hallgató
PTE-ÁJK Doktori Iskola

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	6
II. A termőföld-tulajdon története Magyarországon, illetve a földforgalmi törvények hatálybalépése előtti AB határozatok a termőföld-tulajdon vonatkozásában.....	11
1. A termőföld-tulajdon története hazánkban – dióhéjban	11
2. Alkotmánybírósági határozatok a Tft. hatálybalépése előtt	15
3. A Tft.-vel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok	19
4. Népszavazással kapcsolatos döntések	22
5. Egyéb, Tft.-vel kapcsolatos döntések.....	25
6. Konklúzió	30
III. Az Alaptörvény P) cikke.....	31
IV. Az Alkotmánybíróság földforgalmi törvényekkel kapcsolatos határozatai	34
1. A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat	34
A) A kezdeményezések	35
B) Az AB határozata.....	35
C) Különvélemények.....	39
D) Az AB határozat értékelése	40
2. A 25/2015. (VII. 21.) AB határozat	43
A) A kezdeményezések	43
B) Az AB határozata.....	46
C) Különvélemények.....	50
3. A 18/2016. (X. 20.) AB határozat	52
4. A 3128/2015. (VII. 9.) és 3146/2015. (VII. 24.) AB határozatok.....	53
5. A 24/2017. (X. 10.) AB határozat	54
6. A 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat	58
7. A 18/2018. (XI. 12.) és a 20/2018. (XI. 14.) számú AB határozatok	60
A) Az alkotmányjogi panaszokat megelőző bírói döntések	60
B) Az alkotmányjogi panaszok	62
C) Az Alkotmánybíróság határozatai	65
D) Különvélemények	66
E) Hasonló esetkör	67
8. A 22/2018. (XI. 20.) AB határozat	69
A) A kezdeményezések	69
B) Az Alkotmánybíróság határozata	73
C) Különvélemények.....	75

D) Kritika	77
V. A helyi földbizottságok	82
1. A helyi földbizottsághoz hasonló testületek a magyar jogban	82
A) A közbirtokossági gyűlés	82
B) A legelőtársulatok	83
C) A legeltetési bizottságok	84
D) A Községi Földigénylő Bizottságok	84
E) A Földrendező Bizottságok	88
F) A földrendező és földkiadó bizottságok	89
G) A helyi birtokhasznosítási bizottság	93
H) A helyi földbizottságok	95
2. A helyi földbizottsághoz hasonló testületek a külföldi jogokban	98
A) Ausztria – Voralberg tartomány	98
B) Németország – A helyi képviseleti szervek szerepe	99
C) A földszerzést korlátozó és nem korlátozó államok Európában	99
3. Quo vadis helyi földbizottság?	100
4. A helyi földbizottság eljárásjogi helyzete	101
A) A helyi földbizottság szerepe az új földforgalmi szabályozásban	101
B) A helyi földbizottság az Alkotmánybíróság határozataiban	102
C) A helyi földbizottság ügyféli jogállása és keresetőségi joga	104
VI. A földforgalmi AB határozatok az elsőfokú bíróságok gyakorlatában	123
1. Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	123
2. Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	128
3. Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	133
4. Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	139
5. Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	145
6. Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	148
7. Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	151
8. Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	153
9. Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	154
10. Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	157
11. Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	158
12. Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	160
13. Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	163
14. Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	168
15. Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	171

16. Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.....	174
17. Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.....	176
18. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	178
19. Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.....	179
20. Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.....	181
21. Összegzés	183
22. A földforgalmi tárgyú AB határozatok megjelenése a Kúria döntéseiben	185
VII. A termőföldre vonatkozó tagállami szabályozások az Európai Unió Bírósága előtt.....	189
1. A kezdetek: A Fearon-eset és a „görög” ügy	192
2. A Konle-ügy	193
3. A Jokela-ügy	195
4. Az Ospelt-ügy.....	196
5. A Burtscher-ügy.....	198
6. A Festersen-ügy	199
7. A Libert és társai egyesített ügyekben hozott ítélet.....	200
8. A Bizottság értelmező közleménye	203
VIII. A magyar földforgalmi szabályozás az Európai Unió Bíróság előtt.....	205
1. A termőfölddel kapcsolatos használati és haszonélvezeti jogok a magyar földjogi szabályozásban	205
2. Kötelezettségszegési eljárás és előzetes döntéshozatali eljárás indítása	210
3. A tagállamok és a Bizottság észrevételei.....	218
4. A főtanácsnoki indítvány	222
5. Az Európai Unió Bíróságának ítélete	225
6. A magyar bíróságok ítéletei.....	230
7. A Bíróság C-235/17. számú ítélete	233
IX. A földforgalmi törvények módosítása az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének tükrében	235
1. Bevezetés.....	235
2. A megszűnt haszonélvezeti, használati jogok visszaállítása	236
A) A haszonélvezeti, használati jogok visszaállítására vonatkozó szabályozás.....	236
B) A módosítás értékelése	238
X. A helyi földbizottságokkal kapcsolatos változások	242
1. A NAK, mint helyi földbizottság eljárása	242
A) A NAK, mint helyi földbizottság	242
B) A NAK ügyféli jogállása és keresetindítási joga, valamint az értékelési szempontok	243

C) A helyi földbizottság eljárása és állásfoglalása	249
D) A bíróság szerepe	250
2. Egyéb, helyi földbizottságok érintő módosítások	251
XI. A földforgalmi törvények módosítását követő AB határozatok	252
1. A módosítással kapcsolatos átfogó kezdeményezés	252
A) Az indítvány	252
B) A 3224/2019. (X. 11.) AB határozat	254
2. A „pécsi” kezdeményezés	256
A) A kezdeményezés	257
B) A 3297/2019. (XI. 18.) AB határozat	258
C) Az AB határozat értékelése	260
3. Haszonélvezeti és használati jogok: az újabb felvonás	262
A) A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezése	262
B) A 11/2020. (VI. 3.) AB határozat	264
C) Az alkotmányos követelmény	266
D) Párhuzamos indokolás és különvélemények	268
E) A bíróság ítélete	269
F) Folytatása következik... ..	270
5. A volt haszonbérelő előhaszonbérleti joga – a 3353/2021. (VII. 28.) AB határozat.....	274
XII. Következtetések és javaslatok	276
XIII. Felhasznált irodalom	279

I. Bevezetés

Magyarországon 2013. évben teljesen új alapokra helyezte a jogalkotó a földforgalom szabályozását, két új törvény is született e tárgykörben: a mező-és erdőgazdasági földek földforgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fftv.), valamint a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Fétv.). Az új jogszabályi rendelkezések és az új jogintézmények (pl.: helyi földbizottság) értelmezése komoly feladatot rótt a jogalkalmazó bíróságokra. Bírói kezdeményezésekre a földforgalmi szabályozás egyes elemeit az Alkotmánybíróság is górcső alá vette, s kiemelten fontos megállapításokat tett, már-már klasszikussá vált például a 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat, mely a Földforgalmi törvénnyel bevezetett új jogintézmények, eljárások kapcsán foglalt állást. Az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban volt előzetes döntéshozatali eljárás pedig a haszonélvezeti és használati jogok törvény erejénél fogva történő megszűnése és a tőke szabad mozgása kapcsolata vonatkozásában mondta ki az uniós jog megsértését.

Első fokon ítélező közigazgatási bíróként rengeteg, a földforgalmi szabályozással kapcsolatos problémával szembesülök. A doktori értekezésem célja a magyar földforgalmi szabályozás történetének bemutatása, európai kontextusba helyezése, illetve az új földforgalmi jogszabályok kapcsán az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága döntéseinek számbavétele, értelmezése, valamint a földforgalmi szabályozás egyéb, alkotmányossági és uniós jogi vetületeinek bemutatása és a bírói gyakorlat áttekintése. Kiemelt figyelmet fordítok munkámban a bírói gyakorlat abból a szempontból történő vizsgálatára, hogy az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága döntései milyen szinten jelennek meg az ítéletekben, hogyan hat egymásra az Alkotmánybíróság és a bíróságok jogértelmező tevékenysége. Az elsőfokú közigazgatási bíróságok – eltérően a más típusú közigazgatási ügyektől és a többi ügyszak elsőfokú bíráitól – már elsőfokú ítéleteikben is hivatkozták az AB földforgalmi tárgyú határozatait jogi álláspontjuk alátámasztása érdekében, értekezésemben e pezsgő elsőfokú bírói gyakorlat áttekintésére vállalkoztam – beszerezve és áttekintve az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bíróságok földforgalmi tárgykörben hozott ítéletet. E munka kapcsán kiemelten szeretnék köszönetet mondani a törvényszékek elnökeinek, a

közigazgatási és munkaügyi bíróságok elnökeinek és az ott dolgozó kollégáknak, tisztviselőknak, illetve az OBH korábbi Elnökének, hogy segítették munkámat és rendelkezésemre bocsátották a vizsgálatom tárgyát képező elsőfokú ítéleteket. E kutatási tevékenységem kapcsán egyfajta búcsút is vehettem a megszűnő közigazgatási és munkaügyi bíróságoktól, megismerve az ott dolgozó kollégákat és földforgalmi tárgyú ítélkezési tevékenységüket.

A doktori értekezés témaválasztása azért is volt számomra kézenfekvő, mert szerves részese voltam az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága jogfejlesztő tevékenységének abban az értelemben, hogy az Alkotmánybíróság 3278/2017. (XI. 2.). számú határozata – többek között – az én kezdeményezésemre született meg. E határozatával a taláros testület az Fétv. 50/A. § és 110/A. §, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptk.) 53/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította, illetve visszautasította. E „történet” folytatása lett aztán az Alkotmánybíróság 22/2018. (XI. 20.). számú határozata, melyben a testület megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Ptk. 53/C. §-ában nem határozta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait. Ezért felhívta az Országgyűlést, hogy a Ptk.-val való összhang megteremtése érdekében jogalkotói feladatának 2019. március 31. napjáig tegyen eleget. Egyúttal a Ptk. 53/C. § alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt és bírói kezdeményezést elutasította.

Az Európai Unió Bírósága pedig a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – én és a kollégám – előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására irányuló kérelmére állapította meg a C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletében, hogy az EUMSZ 63. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földterületen korábban létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földterületek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek és azokat az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell.

A fentiekén túlmenően az én bírói kezdeményezésekre született meg a 11/2020. (VI. 3.) AB határozat is, amely az uniós jogi érintettség hiánya és a magyar jog alkalmazási kötelezettsége kapcsán mondott ki alkotmányos követelményt.

A fentiekből is látható tehát, hogy a témával szoros kapcsolatba sikerült kerülnöm a jogalkalmazói gyakorlatom során. Ennek során érdeklődni kezdtem a termőföld-tulajdonnal kapcsolatos alkotmánybíróági és európai bíróági joggyakorlat iránt, hiszen jól látható, hogy a magyar földforgalmi szabályozás új jogintézményei és jogszabályi rendelkezései szinte naponta állítják újabb és újabb kihívások, megoldandó problémák elé mind a bíróságokat, mind az Alkotmánybíróságot és az Európai Unió Bíróságát.

A Kúria a földforgalmi szabályozással kapcsolatban joggyakorlat-elemző csoportot állított fel, mely működésének befejezésével összefoglaló véleményt állított össze, részletezve a földforgalmi jogalkalmazással kapcsolatban a legfontosabb kérdésköröket, problémákat. A Kúria egyébként KMK vélemény (2/2016. (III. 21.). számú), illetve elvi jelentőségű döntések formájában is alakítja a földforgalmi szabályozással kapcsolatos bírói gyakorlatot.

Kutatásom egyik fő területe az új magyar földforgalmi szabályozásban megjelent helyi földbizottságok szerepének vizsgálata, kitekintve a külföldi jogszabályokban kodifikált hasonló jellegű intézményekre, illetve a magyar jogtörténeti előképekre is. A helyi földbizottságok, illetve a jogkörükben eljáró kamarai szervek szerepének tisztázásához megkerülhetetlen az Alkotmánybíróság már említett 17/2015. (VI. 5.). számú határozata, mely közvetett jellegű magánjogi érdekeltnek tekinti ezeket a szerveket. A kamarai szervek közigazgatási perben való megjelenése (akár felperesi, akár beavatkozó/érdekelti pozícióban) komoly probléma elé állította a bírói gyakorlatot – először a keresetindítás, majd a keresetőségi jog vonalán. Az ebből az időszakból származó bíróági ítéletek álláspontjuk alátámasztására több alkalommal is hivatkozták az Alkotmánybíróság fenti határozatát. Ezért is döntöttem el, hogy kiterjedt vizsgálatnak vetem alá az elsőfokú bíróságok földforgalmi ügyekben hozott ítéleteit abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság határozatait milyen esetekben, s milyen álláspont alátámasztása kapcsán hivatkozzák. Az elsőfokú bíróságok ítéleteit (s ezekkel kapcsolatban természetesen a másodfokú bíróságok és a Kúria döntéseit is) a 2015. június 1. napjától 2018. június 1. napjáig terjedő időszak vonatkozásában tekintetem át, mégpedig oly módon, hogy

valamennyi elsőfokú ítéletet megvizsgáltam, s témakörönként csoportosítottam, hogy mely jogi problémák kapcsán hivatkozzák a magyar bíróságok az Alkotmánybíróság határozatait. E kutatási tevékenységet 2018. év végén kezdtem el, s 2020. év elején fejeztem be. Úgy vélem, hogy a magyar bírósági jogalkalmazói gyakorlatban jelenleg a földforgalmi tárgyú ügycsoport az egyetlen olyan ügycsoport, amelyben az elsőfokú bíróságok jelentős mértékben támaszkodnak az Alkotmánybíróság gyakorlatára, illetve hivatkozzák is ezeket a döntéseket. A kutatás végén párhuzamot vonok a bírósági, alkotmánybírósági gyakorlat és a földforgalmi szabályozás változásai között, majd javaslatot teszek a kodifikáció olyan irányú folyamatára, mely megfelel mind az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban megjelenő követelményeknek, mind a formálódó bírói gyakorlat által megfogalmazott elvárásoknak.

Ezzel párhuzamosan elemzés tárgyává teszem az Európai Unió Bírósága termőföld-tulajdonnal kapcsolatos döntéseit is, hiszen a luxemburgi bíróság számos olyan ítéletet hozott mely a magyar vonatkozású C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott határozatához vezetett. A teljesség igénye nélkül lehet említeni a 182/83. számú, Robert Fearon & Company Limited, a 305/87. számú, Európai Bizottság kontra Görögország, a 302/97. számú, Klaus Konle, a C-213/04. számú, Burtscher, a C-452/01. számú, Ospelt, valamint a C-370/05. számú, Festersen ügyben hozott döntéseket.

A magyar vonatkozású előzetes döntéshozatali eljárás mellett az Európai Bizottság a földforgalmi szabályozás miatt két esetben is kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett Magyarországgal szemben. Az egyik eljárás (2014/2246.) az előzetes döntéshozatali eljárásban érintett, a haszonélvezeti és használati jogok törlésével, a másik (2015/2023.) pedig a Földforgalmi törvény korlátozásainak és tilalmainak uniós joggal való összhangjával kapcsolatos. A doktori értekezésemben kitérek mindkét kötelezettségszegési eljárásra.

A disszertációban vizsgálom azt is, hogy az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C/113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletét követően a magyar földforgalmi szabályozás miként változott, illetve a módosítás összhangban áll-e az uniós joggal, a bírói gyakorlatnak ezzel kapcsolatban milyen nehézségekkel kell szembenéznie.

Személyes, családi történet révén is kapcsolódom a földforgalmi kérdésekhez, nevezetesen anyai dédapám „kulákká” minősítése kapcsán. Az első családi dokumentum egy 1950. augusztus 21. napján kelt kérelem, amelyben Sávoly község népi bizottsági és népi szervei írtak

anyai dédapám előzetes letartóztatásának megszüntetése érdekében, amelyre szabotázs gyanúja miatt került sor. A kérelem szerint „nevezett egyén 23 k.hold 1500 négyszögöl¹ 289 ar. koronát kitevő ingatlanon saját maga gazdálkodik. A szocialista munkaversenyben ilyen kiesés, mint az ő gazdasági munkássága községi viszonylatban is káros. Mezőgazdasági ütemtervünk követeli, hogy az ilyen magatartású gazdálkodó szabadlábbon, munkáját ellátva és dolgozva itthon várhassa meg ügyében a döntést”.

A következő dokumentum 1953. január 8. napján kelt, melyet anyai dédapám vője írt Rákosi elvtársnak. A levél kiindulópontja az volt, hogy az akkori szabályozás szerint kuláknak minősült, aki 1949-ben mezőgazdaságfejlesztési járulék fizetésére volt kötelezve, s ezen rendelkezés alapján távolították el anyai dédapámat a Sávolyi Szabadság tszcs.-ból 1951-ben. A levélben előadásra került, hogy anyai dédapám 1944-ben 5 k. hold 687 négyszögöl nagyságú ingatlanát átadta egy szegerdei lakosnak, s fel is hatalmazta őt a „tulajdonjog bekebelezetésére”. A szegerdei lakos azonban ezzel a lehetőséggel nem élt, azonban a területet sajátjaként birtokolta. A mezőgazdaságfejlesztési járulék kiszabása a kataszteri birtokívek adatai alapján történt, s ebben a fenti ingatlan is anyai dédapám tulajdonához tartozóként került rögzítésre. Ennek hiányában nem lett volna köteles mezőgazdaságfejlesztési járulék fizetésére. A levél írója erre tekintettel fordult „népünk nagy tanítója Rákosi Elvtárshoz és arra kérem vegye pártfogásba ügyemet, mérje fel előadott tényeimet és döntésével tegye lehetővé, hogy apósom a kulák névtől megszabadulva dolgozhasson mostani munkahelyén és én továbbra is becsületesen kiállhassak nagyrabecsült munkaterületemen demokratikus hazám és dolgozó népem javára”. A levélre válasz Rákosi elvtárstól nem érkezett.

A fenti levéllel szinte egyidőben, 1953. június 28-án dédapám kérte Sávoly Községi Tanács Végrehajtó Bizottságától „kuláksága törlését”. A levél lényegében megismétli a Rákosi elvtárshoz írt kérelem tartalmát, s ha a végrehajtó bizottság is megvizsgálja a leírtakat, úgy kiderül, hogy „sohasem gazdálkodtam 25 kat. holdon, a tisztajövedelem még az összevonás után sem érte el a 350 aranykoronát”.

Marcali Járási Tanács V.B. Elnökének 1954. január 14. napján kelt válasza szerint „beadványával kapcsolatban értesítem, hogy abban nem áll módunkban változtatni, miután annak határideje a múlt éven lejárt”. A kérelmet a megyei tanácshoz továbbították.

Anyai dédapám 1954. február 16-án kelt sürgető levelére a Somogy Megyei Tanács VB. Elnöke az 1954. február 19. napján kelt levelében válaszolt, melyben rögzítette, hogy „a

¹ 1 kataszteri hold 1600 négyszögöl, azaz 0,575464 hektár, 1 négyszögöl pedig 0,0003596 hektár

Minisztertanács 1004/1954. sz. határozatának értelmében mezőgazdaságfejlesztési járulékot, valamint nagygazdákra és egyéb falusi kizsákmányolókra megállapított beadási kötelezettséget az tartozik fizetni, akinek a használatában lévő földterület felszorzás nélkül eléri a 25 kh-t és földjének kataszteri tiszta jövedelme a 350 aranykoronát. Ha földterülete és annak kataszteri tiszta jövedelme a fenti határt nem éri el, úgy dolgozó paraszti beszolgáltatást tartozik teljesíteni. Egyébként közlöm, hogy a kuláklista a kormányprogram kihirdetésével egyidejűleg megszűnt”.

A termőfölddel kapcsolatos problémák, a jogszabályi rendelkezése értelmezése, a kaotikusnak mondható birtokviszonyok tehát családom történetében is megjelentek. A jogorvoslatot kérő anyai dédapám egy jogállamnak nem tekinthető rendszerben sajnálatos módon sikertelenül fordult az illetékes szervekhez. A jelenlegi helyzet alapján a kései utód és kortársai olyan hazai és európai környezetben élnek, amely lehetővé teszi a hatékony jogorvoslat kikényszerítését.

II. A termőföld-tulajdon története Magyarországon, illetve a földforgalmi törvények hatálybalépése előtti AB határozatok a termőföld-tulajdon vonatkozásában

1. A termőföld-tulajdon története hazánkban – dióhéjban

A föld a magyarság történetében „már a kezdetekkor központi szerepet kapott a nomád életmódból a helyhez kötődő földművelés kialakulása körében²”. A korai feudális rendszerben a hatalom alapja a földbirtok volt, I. (Szent) István király ezért is növelte a birtokállományt, s a földbirtokot két csoportba osztotta: szükséges földbirtokok (amelyek az állam védelmét és a királyi udvar fenntartását szolgálták) és a kevésbé releváns földbirtokok. István király I. törvénykönyvében királyi engedélyt adott arra, hogy tulajdonával mindenki szabadon rendelkezessen.

I. (Könyves) Kálmán király az István király által az egyháznak adományozott földek háborítatlan megmaradását deklarálta, illetve biztosította, hogy a király által juttatott föld állandó jelleggel annál maradjon, akinek azt a király adományozta.

Az Aranybullában II. András király akként rendelkezett, ha egy nemes végrendelet nélkül hunyt

² Ember Alex: A föld, mint tulajdonolható és birtokolható speciális dolog In.: Iustum Aequum Salutare 2016/3. 86. o.

el, akkor a férfi rokonokra, ezek hiányában a királyra száll a birtoka. A királyi serviensek esetében pedig lehetővé tette, hogy fiú utód hiányában a birtok egynegyedének kivételével – amely a leánygyermeket illeti – a többi részről szabadon rendelkezhetnek.

Ebben az időszakban már nem csak a király adományozott földet, hanem a hűbérúr is, amely földbirtok örökölhető volt (a hűtlenné válás kivételével). Hűtlenség esetén Mátyás király 1462. évi II. törvénycikke lehetőséget biztosított a birtok más személy részére történő adományozására. „Az a földtulajdonos, aki az adott földön rendelkezési joggal bírt dominium directummal, akinek pedig ugyanazon a földön hasznosítási joga volt, dominium utile-vel rendelkezett³”.

Werbőczy a Tripartitumban „az uralkodó birtokadományozási jogát a Szent Koronától eredeztette, figyelemmel arra, hogy magának az uralkodónak a főhatalma is származtatott⁴”, s a magvaszakadt birtokos után a király öröklési jogát is a fentiekre alapította.

Témánk szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, hogy a magyar jogtörténetben viszonylag korán megjelentek a külföldiek földszerzésének korlátozására, illetve tilalmára vonatkozó rendelkezések, ilyen volt például az Aranybulla azon szabálya, miszerint „az országon kívülállóknak részére birtok nem volt adható, amennyiben mégis valamilyen oknál fogva erre sor került, úgy arra a magyarok számára kvázi elővásárlási jogot biztosított a törvény⁵”. II. Ulászló 1492. évi II. dekrétumában az egyházi javak külföldiek részére történő adományozását tiltotta, Habsburg Albert 1439-es dekrétuma pedig tömören fogalmazva rögzítette, hogy „a birtokokat nem kell idegeneknek adományozni⁶”. Ebben az időszakban jelent meg a helybenlakási kötelezettség előírása is, II. Ulászló fent említett dekrétuma szerint ugyanis „az adományozottakat, ha az illetők felhívátván nem jönnek be, hogy ott lakjanak, el kell tőlük venni⁷”. 1471-ben pedig a szerzési korlátok előzménye jelenik meg abból a szempontból, hogy egy személynek két javadalmat nem lehet juttatni.

Mária Terézia 1767-es úrbéri rendelete rendezte a jobbágyság jogait, meghatározta a jobbágytelket és annak mértékét, s így az úrbéres terület mennyiségét. V. Ferdinánd jobbágytelki állományról szóló 1836. évi V. törvénycikke az úrbéri rendelet által „ezerszáz-ezerkétszáz, vagy ezerháromszáz négyszögölre számított holdak (Temes, Torontál, Krassó megyékben

³ Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről In.: Geodázia és Kartográfia 2008/9. 13. o.

⁴ Ember (2016): i.m. 88. o.

⁵ Ember (2016): i. m. 90. o.

⁶ Kurucz (2008): i.m. 14. o.

⁷ Kurucz (2008): i.m. 14. o.

ezerhatszáz négyszögöl) változatlanul hagyása mellett megállapította a belső telki állományt és külső tartozmányokat⁸”. Az egy telki állományt egy holdban állapította meg, a külső tartozmányokban pedig megyénként kettő-öt osztályrend kialakításával határozta meg a jobbágytelekhez tartozó földmennyiséget.

Az 1844. évi IV. törvénycikk a nemesi javak nem nemes általi birtoklásának jogát kiterjesztette minden törvényesen bevett vallást gyakorló magyar számára. Ezt követően az 1848. évi IX. törvénycikk eltörölte az úrbéri rendszert, majd az 1853-as úrbéri pátens alapján „a volt jobbágyok a birtokukban lévő – általuk használt – földbirtokban teljes tulajdonjogot és rendelkezési jogot kaptak⁹”.

A kisebb földbirtokok elaprózódásának negatív hatásait felismerve az 1908. évi XXXIX. törvénycikk felhatalmazást adott az igazságügyi miniszternek a tagosításra, s a miniszter 1928-tól „ügyfélként” vett részt a folyamatban, „annak egész menetét figyelemmel kísérte, megbízottja útján részt vett a tagosítás menetében, mindazon jogokat gyakorolhatta, mint bármelyik érdekelt ügyfél¹⁰”.

Az 1920-as Nagyatádi-féle földreform során 1,2 millió kat. hold cserélt gazdát, amelyből 200.000 házhelyet osztottak ki és 400.000 törpebirtokosnak juttattak 1-2 holdas területeket. A földreform azonban csak részlegesnek mondható, „hiszen a nagybirtok súlyát – nyilván politikai okokból – nem ingatta meg¹¹”.

A II. világháborút követően került csak sor a nagybirtokrendszer megszüntetésére (bővebben erre a helyi földbizottságokkal kapcsolatos fejezetben térek ki). A földosztást követően kezdődött meg a tagosítás, azaz a parasztság termelőszövetkezetekbe való „önkéntes” belépése. Az első tagosítási rendelet a 18075/1951 FM rendelet volt, melynek kapcsán „a termelőszövetkezetbe bevitt tagi tulajdont a részarány-tulajdon intézményével üresítették ki, és tették gyakorlatilag beazonosíthatatlanná az adott bevitt földterületet az évtizedek elmúltával¹²”. Az erőszakos kollektivizálás eredményeként a földet megművelők elvándoroltak, így a jogalkotónak újra kellett gondolnia a rendszert. Ennek eredményeként született meg az 1959. évi 7. tvr., amely alapján „az így bevitt földek után földjáradék, valamint úgynevezett háztáji földhasználati jog járt¹³”. „Aki élethivatásszerűen foglalkozott mezőgazdasági termeléssel,

⁸ Ember (2016): i.m. 90. o.

⁹ Ember (2016): i.m. 92. o.

¹⁰ Kurucz (2008): i.m. 15. o.

¹¹ Kurucz (2008): i.m. 15. o.

¹² Kurucz (2008): i.m. 17. o.

¹³ Ember (2016): i.m. 98. o.

annak a családja összesen maximum 25 kataszteri hold tulajdonnal rendelkezhetett. Aki nem mezőgazdasággal foglalkozott élethivatásszerűen, az maximum egy kataszteri hold tulajdonosa lehetett¹⁴”.

Az 1961. évi VI. törvény alapján „a földhasználat és a földtulajdon elkülönült egymástól: a termelőszövetkezeti közös használat során a termelőszövetkezet különböző személyek tulajdonában álló földjein gazdálkodott¹⁵”.

Az 1967. évi III. és IV. törvény „a kívülállók földterületének szövetkezeti tulajdonba kerülését rendelte el – megváltási ár ellenében –, ha a kilépő vagy elhunyt tag örököse nem mezőgazdasági foglalkozású és nem vált termelőszövetkezeti taggá¹⁶”, illetve bevezette a személyi földtulajdon és használat fogalmát. Személyi földtulajdonban „valamennyi állampolgár esetében 800-1600 négyszögöl belterületi vagy zártkerti ingatlan lehetett¹⁷”. Családonként 6.000 négyszömméter terület maradhatott a család valamely tagjának tulajdonában¹⁸. Ezt követően az ingatlanokat három csoportba lehetett osztani: külterületi, belterületi és zártkerti ingatlanok.

Az 1976. évi 33. tvr.-rel bevezették a tartós földhasználati jogot, amelynek alapján magánszemély is szerezhette földre vonatkozó használati jogot – termelés vagy építés céljára. „Építési cél esetén az épület fennállásáig, de minimum ötven évre, a termelés céljára szolgáló ingatlan tekintetében pedig minimum harminc évre lehetett használati jogot szerezni¹⁹”.

A 28/1979 (XII. 30.) MÉM rendelet pedig „lehetővé tette minden magyar állampolgár számára a 3.000 m² alatti külterületi föld tulajdonjogának megszerzését²⁰”.

A földről szóló 1987. évi I. törvény (Ftv.) pedig további teret biztosított a magánszemélyek tulajdonszerzésének, a földeket három kategóriába sorolva: állami tulajdon, szövetkezeti tulajdon és magántulajdon (az Ftv. témám szempontjából releváns rendelkezéseinek ismertetése az értekezés későbbi részeiben történik).

A rendszerváltással hazánkban megnyílt a földpiac, a magánszemélyek korlátozás nélkül szerezhettek földtulajdont. A rendszerváltást követő éveket pedig leginkább a kárpótlási törvények határozták meg, majd ezt követően született meg Magyarország első piacgazdasági

¹⁴ Kozma Ágota: A magyar földtörvények rövid történeti áttekintése 1945-től 1994-ig In.: Jogelméleti Szemle 2011/4. 5. o.

¹⁵ Kozma (2011): i.m. 5. o.

¹⁶ Kurucz (2008): i.m. 18. o.

¹⁷ Kozma (2011): i.m. 6. o.

¹⁸ Kozma (2011): i.m. 7. o.

¹⁹ Ember (2016): i.m. 98. o.

²⁰ Kozma (2011): i.m. 8. o.

alapon létrejött földjogi kódexe, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Tft). A Tft. „jelentősége különösen érdekes, mert olyan időszakra esik a hatálya, amikor a föld tulajdoni és használati viszonyai a piacgazdaság körülményei között formálódtak és már nem csak a nemzeti sajátosságok, de az európai sztemderdek is meghatározóvá váltak²¹”.

2. Alkotmánybírósági határozatok a Tft. hatálybalépése előtt

Az Alkotmánybíróság már a Tft. hatálybalépését megelőzően is foglalkozni kényszerült a termőfölddel (és általában a tulajdonszerzéssel) kapcsolatos szabályozás alkotmányosságával. „A rendszerváltás Alkotmánya az akkor fennálló tulajdonviszonyok lebontását tűzte ki célul, és míg az 1989-ben a XXXI. törvénnyel végrehajtott átfogó alkotmányrevízió révén először a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét deklarálta, 1990-ben pedig már a tulajdonhoz való jogot deklarálta alapjogként²²”.

Az Alkotmánybíróság már indulásának évében fontos határozatot hozott a külföldiek tulajdonszerzésével kapcsolatban, hiszen a 12/1990. (V. 23.). számú határozatában megállapította, hogy „a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet 1. § f) pontjának utolsó mellékmondata, valamint a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 145/1989. (XII. 27.) MT rendelet alkotmányellenes. A fentiek következtében az Alkotmánybíróság a 26/1987. (VII. 30.) MT rendeletet részben - az 1. § f) pontjának „valamint a belföldi székhelyű kizárólagosan külföldi tulajdonban álló szervezet” szövegrészére kiterjedően -, a 145/1989. (XII. 27.) MT rendeletet teljes egészében megsemmisíti²³”. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett kérdés kapcsán, amely a külföldi jogi és természetes személyek, valamint a belföldi székhelyű, kizárólagosan külföldi tulajdonban álló szervezet tulajdonszerzésének pénzügyminiszteri engedélyhez kötését kifogásolta, megkereste a mezőgazdasági és élelmiszerügyi minisztert. A miniszter kifejtette, hogy „a külföldiek nemzetgazdaságilag előnyös befektetéseinek, közöttük a hazai ingatlanok szerzésének támogatása mellett indokolt az ingatlan tulajdonszerzést és a termőföldek haszonbérletét a hazai földvagyon védelme szempontjából állami ellenőrzés alatt tartani²⁴”. Az

²¹ Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon In.: Agrár-és Környezetjog 2016/20. 21. o.

²² Téglási András: A termőföld védelme a korábbi magyar Alkotmányban és az Alaptörvény hatálybalépését követően. In.: A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014. Szerk.: Szalma József. 2015. 269-270. o.

²³ 12/1990. (V. 23.). AB határozat rendelkező része

²⁴ 12/1990. (V. 23.). AB határozat indokolásának II.1. pontja

Alkotmánybíróság megállapította, hogy a külföldi részvétellel működő társaságok a tevékenységükhöz szükséges mértékben alanyi jogon, pénzügyminiszteri engedély nélkül szerezhettek ingatlantulajdont, s kimondta, hogy a földről szóló 1987. évi I. törvény (Ftv.) 38. § (1) bekezdésének nem volt célja a külön jogszabályok szerint belföldinek minősülő személyek ingatlanszerzésének korlátozása. A szabályozás ellentétes a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény 19. § a) pontjával is, „mert e rendelkezés szerint a külföldi részvétellel működő társaságok alanyi jogon, engedély nélkül szerezhettek ingatlantulajdont az alapszabályszerű működésükhöz szükséges mértékben. Mindebből az következik, hogy ebben a keretben a belföldi székhelyű, kizárólagosan külföldi tulajdonban álló szervezetekre az Ftv. 38. §-ának az ingatlanszerzés előzetes engedélyezésére vonatkozó rendelkezései nem vonatkozhatnak²⁵”.

A 21/1990. (X. 4.). AB határozat alapjául szolgáló kérdés az volt, hogy „a privatizáció általános elvének tekinti a Kormány azt, hogy az új tulajdonosok visszteher ellenében jussanak az állami tulajdonból tulajdonhoz, míg a korábbi tulajdonosok esetén a részleges kártalanítás elvét kívánja követni. Ezen elvek alól a föld tulajdonának rendezése kivételt jelentene; mert a földtulajdon vonatkozásában vagy természetbeni visszaadásra - az eredeti tulajdonviszonyok helyreállítására - vagy csereföld tulajdonba adására kerülhetne sor²⁶”. A testület ezen határozatában „a koncepcionális bizonytalanságot oldotta fel a reprivatizáció, privatizáció és kártalanítás definíciójával²⁷”. Az Alkotmánybíróság a kérdést az Alkotmány 70/A. § szemszögéből vizsgálta meg, s rögzítette, hogy a tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés bizonyos esetekben személyek közötti megkülönböztetéssé válik, mivel tulajdonszerzésre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a föld reprivatizációja és a „részleges kártalanítás” eltérő gazdaságpolitikai és politikai összefüggésben jelentkeznek, különböző ismérveken nyugszanak, és nincs közöttük jogi összefüggés sem, ezért az Alkotmány 70/A. §-a által megkívánt egyenlőség vonatkozásában egymással való összefüggésben nem is értelmezhetőek. Minthogy a volt tulajdonosok és a nem tulajdonosok közötti különbségtétel, továbbá a tulajdonjog tárgya szerinti differenciálás fentiekben elemzett ismérveken nyugvó alkotmányosságát sem az indítvány, sem az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló dokumentumok nem támasztják alá, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-át úgy

²⁵ 12/1990. (V. 23.). AB határozat indokolásának V. része

²⁶ 21/1990. (X. 4.). AB határozat indokolásának I.1. pontja

²⁷ Balogh Elemér: A magyar termőföldtulajdon az Alkotmánybíróság judikatúrájában. In.: Reformatio iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. 2009. 32. oldal

értelmezte, hogy a személyeknek hátrányos megkülönböztetését jelenti az, ha egyes személyek volt tulajdona reprivatizálásra kerül, másoké pedig nem kerül tulajdonukba való visszaadásra, ezért ezt a megkülönböztetést alkotmányellenesnek ítélte²⁸”. A testület értelmezésében „a privatizáció állami tulajdon magántulajdonba adását, míg a reprivatizáció a korábban magántulajdonban volt, a rendszerváltáskor állami tulajdonú javak visszaadását jelenti. Mivel mindkettő tulajdonosi döntés, senkinek nincs egyikhez sem alanyi joga²⁹”. Ezen AB határozat további folyamányának tekinthető a 16/1991. (IV. 20.). AB határozat, mely szerint „amennyiben alkotmányosan megvalósítható, nem hozható fel kifogás az ellen, hogy az állam nem állami tulajdonban álló termőföldet is kárpótlási jegyekkel megszerezhetővé tesz. Ha az állam lehetőséget ad a - végső soron - földdel való kárpótlásra, önmagában nem alkotmányellenes az, hogy ennek a korlátozott és sajátos jogi helyzetű fedezetnek az elosztását a kárpótlás alapjául szolgáló egyéb vagyontól eltérően állapítja meg. Önmagában nem alkotmányellenes az sem, hogy a nem állami tulajdonú termőföldek tekintetében korlátozzák a kárpótlási jeggyel való tulajdonszerzésre jogosultak körét. Ennek során nem kifogásolható olyan prioritások megállapítása, amelyek más jogát nem sértik. A törvényhozó mérlegelési lehetőségénél fogva például gazdaságpolitikai preferenciák kielégítő alapot képezhetnek, ha speciálisan a földre vonatkoznak³⁰”. E második kárpótlási határozatban a testület „a kárpótlást ex gratia juttatásnak minősítette³¹”.

Az Ftv. egyik módosítása „a megyei (fővárosi) vagyonellenőrző bizottságok ingatlanügyleteket engedélyező hatáskörét kiterjesztette a mezőgazdasági szervezetek közös tulajdonában, vagy használatában levő ingatlanaira, továbbá termőföldnek vagyonrészként történő kiadására, illetőleg határozott időre történő haszonbérbe adására is³²”. A törvény miniszteri indokolásából kitűnt a jogalkotói cél, nevezetesen a kárpótlási törvény és a földtörvény megalkotásáig megakadályozza az aggályos földátruházásokat. Az ilyen jogalkotói fellépés a taláros testület szerint is indokolt volt, s az alkalmazott jogalkotói eszköz a legkevésbé korlátozó a tulajdonjog védelme szempontjából. A korlátozás ideiglenes jellege azonban magából a normaszövegből nem tűnt ki, ezért az Alkotmánybíróság a pro futuro megsemmisítést alkalmazta. A diszkrimináció tilalmába ütközést nem valósította meg a támadott szabályozás, hiszen „a törvény valamennyi mezőgazdasági termelőszövetkezet vonatkozásában, tehát az adott

²⁸ 21/1990. (X. 4.). AB határozat indokolásának V. része

²⁹ Balogh: i.m. 32. oldal

³⁰ 16/1991. (IV. 20.). AB határozat indokolásának III.2. pontja

³¹ Balogh: i.m. 33. oldal

³² 7/1991. (II. 28.). AB határozat indokolásának IV.1. pontja

szabályozási koncepción belül valamennyi jogalany tekintetében tartalmaz mindenkire nézve egyforma korlátozást, így a törvényi rendelkezésnek diszkriminatív tartalma nincs³³”.

A kárpótlási törvény kapcsán hozott 28/1991. (VI. 3.). AB határozat kimondta, hogy észszerű megkülönböztetésnek tekinthető a kármérték kiszámításánál a termőföldre vonatkozó eltérő átalányérték. A termőföldszerzés tekintetében nagy kedvezményt nyújtó megkülönböztetés indoka, hogy „a termőföldnek az egyéb tőkejavakhoz képest nagyságrendekkel alacsonyabb a hozadéka; hogy az igényjogosult jelentős többletköltségeket vállal a kárpótlásnak ezzel a módjával (pl. földkimérés); továbbá, hogy a termőföld tulajdonszerzés az igényjogosult leendő vállalkozását alapozza meg, ehhez azonban jelentős, később megtérülő beruházás szükséges, olyan, amelyek költségei a kárpótlás egyéb módját (pl. részvényszerzés) választó igényjogosultat nem terhelik³⁴”. A vizsgált törvény szerint a termőföldet igénylő a kárrendezési hivatal határozatában feltüntetett AK értéknek megfelelő termőföld kiadását igényelheti a kárpótlási jegyek erejéig, nem termőföld esetében azonban a kárpótlási jegy forintértékben használható fel. Egyes volt földtulajdonosok tehát eredeti földtulajdonuk mértékében természetbeni kárpótlást kapnak, más tulajdonosok viszont csupán részleges pénzbeli kárpótláshoz jutnak. Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes „az a különbség, amely a kárpótlás eltérő számítási módjából adódóan a földtulajdon esetében teljes természetbeni helyreállításra vezethet, míg a kárpótlási jegyek egyéb felhasználásával csupán olyan részleges kárpótlás érhető el, amely az elveszett tulajdoni tárgy mai értékét meg sem közelíti³⁵”.

A 18/1992. (III. 30.). számú AB határozat³⁶ az Ftv. azon jogszabályi rendelkezését semmisítette meg, amely szerint a tanya és a föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén azt a mezőgazdasági nagyüzemet, amelynek területén a tanya és a föld fekszik, elővásárlási jog illeti meg. A testület szerint a fenti szabályozás alanyi és tárgyi összefüggésben meg nem engedett, személyek közötti megkülönböztetést jelent. „Nincs kellő súlyú alkotmányos indoka annak sem, hogy csak a magánszemélyek egymás közötti szerződéseire vonatkozzék az eltérő szabályozás, mert az adott tényállás lényeges elemére nézve - a diszkrimináció tilalma folytán - egyenlőségnek kell fennállnia. Ebben az összefüggésben pedig a gazdasági szempont egyforma súllyal érvényes a mezőgazdasági nagyüzem bármely tulajdonosára, továbbá a tanya és

³³ 7/1991. (II. 28.). AB határozat indokolásának IV.4. pontja

³⁴ 28/1991. (VI. 3.). AB határozat indokolásának I.C.3.1. pontja

³⁵ 28/1991. (VI. 3.). AB határozat indokolásának I.C.4. pontja

³⁶ Lásd bővebben Hornyák Zsófia: Az elővásárlási jog megítélése, mint a tulajdonjog lehetséges korlátozása az Alkotmánybíróság szemszögéből In.: Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. Miskolc. 2014. 103-106. o.

földingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés bármely alanyára³⁷”. Érdekesség, hogy az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezést a gazdasági év végével, Szent András napjával semmisítette meg.

A kárpótlással kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok sorában a 15/1993. (III. 12.). számú következik, amely – többek között – a kárpótlási törvényben szereplő azon kitételrel is foglalkozott, miszerint a törvény szerinti vételi jog azt illeti meg, aki kötelezettséget vállal a termőföld mezőgazdasági hasznosítására és arra, hogy azt öt évig nem vonja ki a mezőgazdasági termelésből (e szabályozási megoldás egyébként a jelenleg hatályos földforgalmi szabályozásban is visszaköszön). Az Alkotmánybíróság szerint „a kifogásolt rendelkezés nem a már létező tulajdon korlátozása, hanem a kárpótlás keretében történő tulajdonszerzés egyik módjának meghatározott feltételhez kötése. Ezzel a szabállyal a jogalkotó nem a kárpótlásra jogosult tulajdonszerzését akadályozta meg, csupán annak egyik módját kötötte szigorúbb feltételekhez, ezért ez a rendelkezés nem alkotmánysértő. A törvényhozó célja és annak alkotmányos igazolása e rendelkezés esetén is ugyanaz, mint a szerzésre jogosultak körének korlátozásával, tudniillik hogy földet azok szerezzenek, akiktől annak megművelése várható³⁸”. „Hasonlóképpen nem találta alkotmányellenesnek a feltételes tulajdonszerzés részét képező szankciót sem, ha vállalt kötelezettségeit öt éven belül megszegi, termőföldjét kártalanítás nélkül állami tulajdonba kell venni. A föld elidegenítése esetére – amennyiben az három éven belül történik – előírt rendelkezést sem találta alkotmánysértőnek³⁹”. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) határozatában Vörös Imre alkotmánybíró fejtett ki, hogy „a tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdont védi, és nem egyenlő a tulajdonszerzéshez való joggal. A tulajdonszerzés képessége nem minősül alapjognak, és nem terjed ki rá a tulajdonjogra vonatkozó alapjogi védelem⁴⁰”.

3. A Tft.-vel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok

A Tft. pontosan meghatározta a termőföld fogalmát⁴¹, s az „Alkotmánybíróság határozatai a termőföld fogalmát adotttnak veszik, amiből az következik, hogy a testület is ezt, a föld

³⁷ 18/1992. (III. 30.). AB határozat indokolásának IV.6. pontja

³⁸ 15/1993. (III. 12.). AB határozat indokolásának 17. pontja

³⁹ Balogh: i.m. 36-37. oldal

⁴⁰ Gál Enikő: A földszerzés alkotmányjogi alapjairól In.: Jogi Tanulmányok. 2016. ELTE-ÁJK 32. o.

⁴¹ Termőföld minden olyan föld, amely az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, gye, nádas, erdő művelési ágban, továbbá halastóként tartanak nyilván.

rendeltetése szerinti felosztást követő, később igazgatási szempontból kiegészített, regisztratív föld fogalmat használja⁴²”.

Az Alkotmánybíróság híres 35/1994. (VI. 24.). számú határozatával vizsgálta az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett Tft. bizonyos rendelkezéseit. E határozatában a taláros testület a termőfölddel kapcsolatban rögzítette, hogy „mivel a termőföld véges jószág, a rá vonatkozó tulajdon szociális kötöttségei szükségképpen kapcsolódnak az állaghoz, a területi kiterjedtséghez és az értékhez. A termőföld piaca és megfelelő ára a hosszú időszakon keresztül mesterségesen visszatartott ingatlanforgalom miatt még nem alakulhatott ki. Mindezek a tárgyi adottságok, körülmények és összefüggések miatt a termőföldpiac kialakulása és az ezt elősegítő birtokszerkezet létrehozása⁴³” (mint jogalkotói cél) vonatkozásában alkotmányellenesség nem állapítható meg. A birtokmaximum (300 hektár) kapcsán a testület megállapította, hogy a földtulajdonosok rendelkezési jogát kis mértékben korlátozza, illetve a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre, a Tft. a földszerzésre jogosult magánszemélyek között nem tesz különbséget. A szabályozás a vállalkozáshoz való alapjogot sem sérti, hiszen senkit sem zár el attól, hogy mezőgazdasági vállalkozó legyen, ehhez ugyanis földtulajdon szerzése nem feltétlenül szükséges. A törvényben meghatározott „birtokmaximálás indoka az „egészséges birtokszerkezet” kialakítása, illetve a termőföld reális árának kialakulásáig a földbirtok koncentrációjának megakadályozása. Az egészséges birtokszerkezet tehát ebben az időbeli keretben és a fejlett piaci viszonyok hiányához képest értendő⁴⁴”. A testület szerint a földtulajdonszerzés korlátozása olyan állami beavatkozás, amelyet a piaci viszonyokra való áttérés indokol, a jogalkotó kifejezi ezzel azt, hogy mit tart egészséges birtokszerkezetnek. A birtokmaximálás azonban csak addig alkotmányos, amíg ésszerű indokai fennállnak. A külföldi személyek termőföld-tulajdon szerzéséből való kizárása kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a külföldiek - átmeneti - kizárása a termőföld és védett természeti terület tulajdonjogának megszerzéséből, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka miatt nem alkotmányellenes⁴⁵”. Az Alkotmánybíróság szerint a „belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet kizárása a termőföldre vonatkozó tulajdonjogszerzésből a szerzési tilalmak kijátszásának megelőzését szolgálja. A jogi személyen és jogi személyiség nélküli más szervezeten keresztül ugyanis a belföldi magánszemély a birtokmaximumot, a külföldi

⁴² Balogh: i.m. 29. oldal

⁴³ 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.2. pontja

⁴⁴ 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.3. pontja

⁴⁵ 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.4. pontja

magánszemély és jogi személy pedig a szerzési tilalmat tudná megkerülni⁴⁶”. A kivételek között felsorolt magyar állam, önkormányzat, erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulat, valamint a közalapítvány közfeladatot lát el, így kiemelésük a tilalom alól alkotmányosan indokolt. Azáltal, hogy a Tft. „lehetővé teszi egyházi jogi személy számára végintézkedés, ajándékozási, tartási, vagy gondozási szerződés révén termőföldre vonatkozó tulajdonjogszerzést, az egyházi jogi személyek alkotmányos szerepének betöltését segíti elő, a vizsgált tilalmak kijátszásának lehetősége pedig az egyházi jogi személyek körülhatároltsága és sajátosságai folytán elenyésző⁴⁷”. Végül a testület kimondta, hogy a termőföldre vonatkozó, határozott időtartamra szóló haszonbérlet kapcsán a törvény a belföldi és külföldi jogalanyok között nem tesz különbséget. Szilágyi János szerint az Alkotmánybíróság „a Tft. előírásait nem tartja alkotmány-ellenesnek, és a közérdek érvényre juttatása végett fenntarthatónak tartja a tipikusan magánjogi alapú jogviszonyok közjogi eszközökkel való korlátozását (így, többek között, a jogi személyek, valamint a külföldi állampolgárok termőföld-tulajdonszerzésének korlátozását)⁴⁸”. Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre foglalkozott a Tft. hatálybalépésének időpontjával⁴⁹ is. A testület a 365/B/1998. számú határozatával az indítványt elutasította tekintettel arra, hogy a 30 napos „felkészülési idő” egyrészt kellő időnek minősül, másrészt az új törvény csak azokra az ügyekre vonatkozik, amelyek a felkészülési időt követően indultak. A folyamatban lévő eljárásokban az Ftv. irányadó.

Szintén bírói kezdeményezés alapján született meg a 61/B/1998. számú AB határozat, amely megállapította, hogy a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet 1. § (3) és (5) bekezdése alkotmányellenes volt. A Tft. 88. alapján a külföldi jogi személy vagy magánszemély a termőföldnek nem minősülő ingatlan tulajdonjogát a megyei közigazgatási hivatal vezetőjének engedélyével szerezhette meg. A 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján az engedélyt akkor lehetett megadni, ha az önkormányzati vagy egyéb közérdeket nem sértett. Az érdeksérelem kérdésben pedig az illetékes önkormányzat polgármesterének nyilatkozatát kellett beszerezni a kormányrendelet 1. § (3) bekezdése alapján. Az engedély megadása vagy megtagadása tehát a polgármester nyilatkozatán alapult. Az

⁴⁶ 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.5. pontja

⁴⁷ 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.5. pontja

⁴⁸ Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. In.: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Konferenciakötet. Szerk.: Korom Ágoston. Nemzeti Közszerológiai Egyetem. Budapest. 2013. 110. o.

⁴⁹ A Tft. 79. § alapján a törvény a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba; a már folyamatban levő eljárásokat azonban a korábbi rendelkezések szerint kell befejezni.

Alkotmánybíróság kimondta, hogy a kormányrendelet előírásai nem teszik lehetővé a bíróság számára a közigazgatási határozat érdemi felülvizsgálatát, a konkrét ügyben a bíróságnak nincs lehetősége „a nyilatkozat indokoltságának, jogszerűségének, vagy a diszkrimináció és a joggal való visszaélés esetlegességének a felülbírálatára⁵⁰”. A kormányrendelet nem ad olyan szempontokat, amelyek alapján a közigazgatási határozat jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatná. Az önkormányzati vagy egyéb közérdek fogalmát azonban az Alkotmánybíróság sem ebben a határozatában, sem a 963/B/2000. számú határozatában nem találta alkotmányellenesnek tekintettel arra, hogy a fenti érdek sokféle és előre nehezen meghatározható természetű lehet, jogalkalmazói értelmezést tesz szükségessé. A jogállamiság elvéből pedig nem vezethető le „ha a jogalkotó a közérdeket kívánja érvényre juttatni, az minden esetben csak úgy lehet alkotmányos, ha a jogalkotó legalább példálózó felsorolással segíti a jogalkalmazást⁵¹”.

4. Népszavazással kapcsolatos döntések

Az Alkotmánybíróság több, országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés kapcsán is foglalkozni kényszerült a Tft. külföldiek tulajdonszerzését érintő jogszabályi rendelkezéseivel. A 63/2002. (XII. 3.). számú határozat alapját képező kérdés így szólt: „Egyetért-e azzal, hogy sem belföldi, sem külföldi jogi személy, sem jogi személyiség nélküli más szervezet - a 2002. június 15-i állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényben meghatározott kivételekkel - termőföld tulajdonjogát az Európai Unióval kötendő csatlakozási szerződésben megállapított átmeneti mentesség lejártáig ne szerezhesse meg?”⁵². Az Országos Választási Bizottság (OVB) megállapította, hogy a kérdés megfelel a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek. Az OVB határozatával szemben benyújtott kifogás alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben szereplő kifejezések (jogi személyiség nélküli más szervezet, termőföld, Európai Unióval kötendő csatlakozási szerződés) a kérdés egészének érthetőségét nem zavarják; nem ütközik az egyértelműség követelményébe, hogy a kérdés egyszerre kérdez rá a belföldi és külföldi jogi személyek és jogi személyiség nélküli más szervezetek termőföld-tulajdon szerzésére – azzal, hogy a hatályos szabályozás szerinti módon

⁵⁰ 61/B/1998. AB határozat indokolásának 3.2. pontja

⁵¹ 963/B/2000. AB határozat indokolásának III.1. pontja

⁵² A kérdést a Hajrá Magyarország! Mozgalom nevében Glattfelder Béla, Boros Imre és Turi-Kovács Béla nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz.

megengedhetőnek tartja bizonyos jogi személyek⁵³ tulajdonszerzését. A kérdés egyértelmű abból a szempontból is, hogy „nem érinti a termőföld tulajdonjogának törvényes örökléssel, elbirtoklással, ráépítéssel, kisajátítással és kárpótlási célú árverés során történő megszerzését⁵⁴”. A taláros testület ezen túlmenően rögzítette, hogy a hatályos törvényi szabályozással összhangban lévő kérdés nem akadályozza a népszavazás kezdeményezését, illetve a kérdés csatlakozási szerződéssel kapcsolatos részére is egyértelmű válasz adható.

A MIÉP által kezdeményezett kérdés kapcsán, miszerint „Egyetért-e azzal, hogy uniós illetőségű állampolgár és cég csak letelepedettség, mezőgazdasági alaptevékenységű cégalapítás esetén és kizárólag haszonbérlet címén birtokolhasson termőföldet?”, az OVB megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. A kifogás kapcsán eljáró Alkotmánybíróság azonban a 73/2002. (XII. 19.). számú határozatában az OVB határozatát megsemmisítette tekintettel arra, hogy egyrészt a kérdésben szereplő kifejezések (uniós illetőségű állampolgár, letelepedettség) a kérdés egészének érthetőségét nem zavarják. Az indítványozó arra is kérte az Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg, van-e egyéb törvényi akadály annak, hogy az Országgyűlés népszavazást rendeljen el a kérdésben. A taláros testület e körben rögzítette, hogy a Tft. egyrészt nem zárja ki, hogy külföldi természetes vagy jogi személy öröklés útján, elbirtoklással, ráépítéssel vagy kárpótlási célú árverés során szerezzen termőföld-tulajdont, másrészt jelzálog-hitelintézet tulajdonosaként külföldi személy is termőföld-tulajdonhoz juthat. Ezért a testület arra a következtetésre jutott, hogy „a probléma nem az, hogy a népszavazás eredményétől függően az Országgyűlésnek módosítania kellene a termőföldtörvény több, jelenleg hatályban lévő rendelkezését, hanem az, hogy e jogszabályváltozás több hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érinthet⁵⁵”.

Lényegében a fenti két határozathoz hasonló indokolást tartalmaz a 74/2002. (XII. 19.). AB határozat indokolása is.

A 72/2002. (XII. 19.). számú AB határozat alapját képező kérdés az alábbi volt: „Egyetért-e azzal, hogy jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet - a Magyar Állam, a helyi önkormányzatok, a közalapítványok, az egyházi jogi személyek és a Földhitel- és Jelzálogbank kivételével -, valamint nem magyar állampolgárságú természetes személy termőföld tulajdonjogát sem Magyarország uniós csatlakozásáig, sem azt követően ne szerezhesse meg?”. Az OVB az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését megtagadta tekintettel arra, hogy a kérdés

⁵³ Állam, önkormányzat, közalapítvány, bizonyos feltételekkel egyházi jogi személyek és jelzálog-hitelintézetek

⁵⁴ 63/2002. (XII. 3.). AB határozat indokolásának IV.2.2. pontja

⁵⁵ 73/2002. (XII. 19.). AB határozat indokolásának IV.5. pontja

ellentétben áll a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodással (EM). A kifogás kapcsán eljáró Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem az EM-ben foglalt jogközelítésre vonatkozik, hiszen Magyarország a lehetséges mértékű jogközelítésre vállalt kötelezettséget. A népszavazás eredménye is megadhatja a jogközelítés lehetséges mértékének határát. A testület szerint a kérdés nem érinti nemzetközi kötelezettség teljesítését tekintettel arra, hogy az EM a letelepedés szabályozása kapcsán a földkérdést a szigorúbb követelményeknek való megfelelés alól, „így a mezőgazdasági és erdőgazdasági földek tekintetében csak a közösségi vállalatoknak biztosít kizárólag bérleti jogot és azt is csak akkor, ha az közvetlenül szükséges a letelepedésük indokául szolgáló gazdasági tevékenységük folytatásához”⁵⁶. Az Alkotmánybíróság szerint „a fentiekől különböző kérdés, hogy Magyarország csatlakozása után a közösségi jogból fakadó kötelezettségekkel mennyire lesz összeegyeztethető a nem magyar állampolgárságú természetes személyek, továbbá a jogi személyek és jogi személyiség nélküli más szervezetek akár részleges kizárása a termőföldtulajdon-szerzésből. Magyarország azonban jelenleg még nem tagja az Európai Uniónak, így a közösségi jog közvetlenül nem érvényesül még Magyarországra nézve, csupán az EM-ből eredő jogközelítési kötelezettség terheli a Magyar Köztársaságot, mint szerződő felet”⁵⁷.

A taláros testület azonban a 36/2003. (VI. 26.). számú határozatában a népszavazásra előterjesztett kérdést⁵⁸ már nemzetközi kötelezettségbe ütközőnek találta – figyelemmel a Magyarország által aláírt csatlakozási szerződésre. A csatlakozási szerződés ugyanis arról is rendelkezik, hogy „a magyar állampolgárokhoz hasonlóan szerezhethetnek termőföldet azok a Magyarországon jogszerűen letelepedett EU-állampolgárok, akik egyéni vállalkozóként legalább három éve mezőgazdasági tevékenységet végeznek”⁵⁹. A MIÉP által benyújtott kérdés alapján elrendelt népszavazás azonban ezt a fent vállalt nemzetközi kötelezettséget megghiúsítaná. Hasonló indokolást tartalmaznak a 43/2003. (IX. 26.). és a 44/2003. (IX. 26.). számú AB határozatok is.

⁵⁶ 72/2002. (XII. 19.). AB határozat indokolásának III.2.2. pontja

⁵⁷ 72/2002. (XII. 19.). AB határozat indokolásának III.3.1. pontja

⁵⁸ Egyetért-e azzal, hogy uniós illetőségű állampolgár és cég csak letelepedettség, mezőgazdasági alaptevékenységű cégalapítás esetén és kizárólag haszonbérlet címén birtokolhasson termőföldet?

⁵⁹ 36/2003. (VI. 26.). AB határozat indokolásának III. 3. pontja

Az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.). AB határozat alapját képező népszavazási kérdés⁶⁰ kapcsán megállapította, hogy „a családi gazdálkodók elővásárlási jogát érintő kérdésből nem állapítható meg a születő jogi norma tartalma. A kérdés népszavazásra bocsátását követően a jogalkotó a többségi támogatást kapott „igen” válasz alapján alkothat olyan jogszabályt, amely nem eredményez alkotmányértést. A törvényhozó ugyanis alkotmányos keretek között marad, ha a közérdekűség megléte esetén az elérni kívánt céllal arányos módon korlátozza a tulajdonhoz való alapjogot⁶¹”. Hasonló indokolást tartalmaz a 24/2003. (V. 20.). AB határozat is.

5. Egyéb, Tft.-vel kapcsolatos döntések

Az Alkotmánybíróság a 7/2006. (II. 22.). számú határozatában vizsgálta a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény bizonyos rendelkezéseit, így annak azon szakaszát is, miszerint a 2002. január elsejét követően vásárolt termőföldet az állam a tulajdonszerzéstől számított három éven belül kisajátíthatja, ha azt nem a Tft.-ben meghatározott elővásárlásra jogosult szerezte meg. A testület először azt vizsgálta, hogy a fenti szabályozásnak van-e közérdekű célja, illetve a szabályozás ezt a célt szolgálja-e. Az egyik jogalkotói cél a kisajátítási szabállyal az volt, hogy érvényre juttassa a földszerzésre vonatkozó jogszabályi előírásokat abban az esetben, ha a termőföld e szabályok megsértésével kerül a vevő tulajdonába. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének megfelelő tulajdonelvonás nem szolgálhat a jogszabályi rendelkezések követésének biztosítékául. A jogalkotónak lehetősége van arra, hogy a normakövetést szankciók kilátásba helyezésével érje el. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kisajátításnak a rendeltetése azonban nem a joghátrány-okozás, hanem az, hogy ha valamely közérdekű cél másképpen nem érhető el, megfelelő kártalanítás mellett végső eszközként sor kerülhessen tulajdonelvonásra. A jogszabályi rendelkezések követésének kikényszerítése önmagában nem fogadható el a kisajátítás legitim indokaként⁶²”. A jogszabályi rendelkezés alkotmányos célja pedig a termőföld eljuttatása az azt megművelő helyben lakókhöz. Az Alkotmánybíróság e körben vizsgálta, hogy a kisajátítás elkerülhetetlenül szükséges-e a fenti cél érdekében. A határozat

⁶⁰ Egyetért-e azzal, hogy a - 2002. június 15-i állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény szerinti - családi gazdálkodót első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén?

⁶¹ 15/2003. (IV. 18.). AB határozat indokolásának III.3. pontja

⁶² 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának III.1.1. pontja

rögzítette, hogy „a gazdaságos birtokstruktúra kialakításához tehát a kisajátításnál enyhébb eszköz is elegendő: az állami elővásárlási jog biztosítása. Márpedig a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonása nem alkalmazható más, a közérdekű célok elérésére alkalmas enyhébb eszközök igénybevétele mellett, illetve helyett⁶³”. Az elővásárlási jog enyhébb eszköz a közérdekű cél elérése érdekében tekintettel arra, hogy egyrészt nem korlátozza alkotmányértően a tulajdonhoz való jogot, illetve a tulajdonos rendelkezési jogát annyiban korlátozza, hogy nem választhatja meg szerződéses partnerét. Az Alkotmánybíróság vizsgálta a Tft. elővásárlási sorrendre vonatkozó rendelkezéseit is, amelynek kapcsán megállapította, hogy az elővásárlási jog biztosítása olyan közérdekű intézkedés, amelynek célja a termőföld eljuttatása az azt használókhoz. A tulajdonost azonban az elővásárlási jog nem korlátozza a közeli hozzátartozók és a tulajdonostársak közötti adásvétel esetén. „Az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmányértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon⁶⁴”. Az Alkotmánybíróság szerint az elővásárlási jog kikötése a szerző fél vonatkozásában korlátozza ugyan a szerződéses szabadságot, azonban ennek ésszerű indoka van: „Ahhoz, hogy a földtulajdonosok és a földhasználók halmazai közötti átfedés növekedését célzó állami földbirtok-politika megfelelően érvényesülni tudjon, indokolt olyan szabályok megalkotása, amelyek alapján a földet elsősorban a termőföld megművelésével életvitelszerűen vagy üzemszerűen foglalkozó földhasználók, a családi gazdálkodók, a helyben lakók szerezhetik meg. A vevőként jelentkező személy az elővásárlási jog létének ismeretében teszi meg ajánlatát, vagy tesz azt követően egy új ajánlatot. Bizonyos földtulajdon megszerzésére senkinek nincs alkotmányos joga, általában a termőföld tulajdon megszerzésére vonatkozó szerződési szabadságnak viszont tág tere marad⁶⁵”. A határozat az előhaszonbérleti jog kapcsán is rögzítette, hogy a Tft. a földtulajdonos érdekeit védő garanciákat tartalmaz. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt a jogszabályi rendelkezést is, amely előszerzési jogot biztosít az államnak a termőföld ingyenes juttatása esetében (kivéve a hozzátartozók közötti ajándékozási szerződést). A testület szerint e jogszabályi rendelkezés célja a tulajdonszerzési tilalmak kijátszásának megakadályozása (színlelt ajándékozási szerződések révén a tulajdonszerzési tilalmak megkerülése), mely célkitűzés ésszerű, a szabályozás alkotmányosan indokolt. A családi gazdaság fogalmával kapcsolatban a testület kiemelte, hogy a Tft. célja „a

⁶³ 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának III.1.2. pontja

⁶⁴ 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának IV.1.2. pontja

⁶⁵ 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának IV.1.2. pontja

családi gazdálkodási forma felélesztése, a kisméretű vállalkozások támogatása a több ezer hektáron gazdálkodó vállalkozási formákkal szemben. Birtokpolitikájának megvalósítása érdekében a törvényhozó minden olyan lépést megtehet, amely az Alkotmány keretei között maradva alkalmas a megjelölt cél elérésére. A családi gazdasági forma létrehozása e keretek között marad. Olyan lehetőséget jelent, amely alapján a mezőgazdasági termelők mérlegelhetnek, hogy a tulajdonukban, illetve használatukban lévő termőföldterületet a törvényben foglalt határértékig növelik, és így nem tartanak igényt a családi gazdálkodási formából eredő előnyökre, vagy a földtulajdonszerzésüket korlátozva igénybe veszik az állami támogatást⁶⁶. Az Alkotmánybíróság szerint nem alkotmányellenes az a jogszabályi rendelkezés, miszerint családi gazdálkodó az lehet, akinek legalább három éve a bejelentett állandó lakóhelye a családi gazdaság központjaként megjelölt településen van tekintettel arra, hogy nem a vállalkozási tevékenység végzését korlátozza, illetve hátrányos megkülönböztetést sem jelent. A testület nem találta alkotmányellenesnek azt a jogszabályi előírást sem, hogy a földhasználati szerződések bejelentésének elmulasztása a szerződés érvénytelenségét vonja maga után. Kiemelte, hogy „a földhasználati nyilvántartás 2000. január elsejei bevezetésének egyik fontos indoka az volt, hogy ne csak a termőföldre vonatkozó tulajdoni viszonyok, hanem a földhasználat is követhető, annak jogszerűsége ellenőrizhető legyen, a termőföldhöz kapcsolódó jogok és kötelezettségek alanya ugyanis legtöbb esetben a földhasználó. A földhasználati nyilvántartás valamennyi jogcím szerinti termőföld használatot regisztrálja. Az Európai Unió keretében működő Közös Agrárpolitika (KAP) működtetése, az uniós támogatások szigorú ellenőrzési rendszert igényelnek, a KAP keretében alkalmazott közvetlen termelői támogatások folyósításának elengedhetetlen feltétele a földhasználati nyilvántartás léte⁶⁷”.

Az Alkotmánybíróság a 153/B/2003. számú határozatában a Tft. 52. § (5) bekezdésének⁶⁸ alkotmányossági vizsgálatát végezte el, s megállapította, hogy mind a budapesti agglomerációban, mind a Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó településeken más térségekhez képest nagyobb a beruházási, építési kereslet, így a mezőgazdasági területek építési célú felhasználása is jelentős. Éppen ezért „mindkét kiemelt térségben ésszerű indoka van annak, hogy a korlátozottan rendelkezésre álló termőföld védelmét szolgáló földvédelmi járulék

⁶⁶ 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának V.1. pontja

⁶⁷ 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának V.6. pontja

⁶⁸ E rendelkezés alapján a budapesti agglomerációhoz és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó településeken a termőföldnek saját lakás építésére történő hasznosításakor földvédelmi járulékot kell fizetni.

a Tft. vitatott rendelkezésében előírt esetekben megfizetésre kerüljön. A földvédelmi járulék gazdasági jellegű intézkedés, amely önmagában nem zárja ki a más célú hasznosítás lehetőségét, de a beruházó magatartását befolyásoló tényező olyan térségekben, ahol az építkezési igények fokozottak és kielégítésükre döntően a termőföldek állnak rendelkezésre, vagyis: arra ösztönöz, hogy a beruházó/építtető más - a termőföld felhasználásával nem járó - megoldást keressen⁶⁹”. A 819/B/2006. számú AB határozat alapját képező kérdés a Tft. azon rendelkezése volt, amely külföldiek számára nem tette lehetővé a végrendeleti öröklés útján történő termőföldtulajdon-szerzést. A taláros testület kimondta, hogy a 35/1994. (VI. 24.). AB határozatban megfogalmazott korlátozási feltételek alkotmányjogi szempontból még fennállnak.

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján vizsgálta a termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) Korm. rendelet azon előírását, miszerint a termőföld elővásárlási jogának jogosultjával a vételi ajánlatot hirdetmény útján kell közölni. A testület megállapította, hogy „sem a Ptk., sem a Tft. nem adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy a Ptk. alapján fennálló elővásárlási jog eseteire is kiterjedően szabályozza az elővásárlási jogok jogosultjainak - kizárólag hirdetményi úton történő – értesítését⁷⁰”, ezért a jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.

A taláros testület a 115/2008. (IX. 26.). számú határozatában a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés a) és b) pontját megsemmisítette tekintettel arra, hogy a jogszabályi rendelkezés a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 12/F. § (1)-(2) bekezdéséhez képest olyan többletfeltételeket határozott meg, amelyre a Kormány felhatalmazása nem terjedt ki: a törvény szerint az ingatlanát sajátjaként művelő kérelmező élvez elsőbbséget az ingatlan megosztásával kapcsolatos eljárásban, a kormányrendelet azonban e feltételek körét bővítette (regisztrációs szám, nyilvántartási szám, illetve földhasználati nyilvántartásban regisztrált, nem saját használatra utaló hatályos szerződés hiánya).

A 12/2011. (III. 23.). számú AB határozat a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja és a Tft. 25/B. § (5) bekezdése összefüggését vizsgálta a 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet 1. § d) pontja alkotmányellenessége kapcsán. A vitatott jogszabályi rendelkezés értelmében ingatlanügyi bírósággal sújtandó az, aki termőföldet használ és ezt harminc napos határidőn belül nem jelenti

⁶⁹ 153/B/2003. számú AB határozat indokolásának III.2. pontja

⁷⁰ 56/2007. (IX. 28.). AB határozat indokolásának III.2. pontja

be az ingatlanügyi hatósághoz, s ebben az esetben a hatóság részéről a jogszabálysértés megszüntetésére vonatkozó felhívás nem alkalmazható⁷¹. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. kapcsán a jogalkotó elvégezte azt a mérlegelést, amely a közigazgatási szervek hatósági jogérvényesítésének lassúsága és az ügyféli jogok biztosítása, mint érdekek között választ. Ezen túlmenően rögzítette, hogy „a Ket. 94. §-a csak akkor teszi lehetővé, hogy a felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet kizárja a megelőző felhívás alkalmazását, ha három konjunktív feltétel érvényesül, azaz, ha a jogszabálysértés (ebben az esetben a bejelentési kötelezettség elmulasztása) vagy a jogszabálysértést követően a megelőző felhívással járó határidő biztosítása [1] a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjában megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket [2] közvetlenül [3] veszélyezteteti vagy veszélyeztetné. A miniszteri állásfoglalásban felhozott példák valóban érintik a környezetet, illetve különböző jogokat és érdekeket, de vagy nem alapvető jogot, vagy nem harmadik személy jogát (hanem adott esetben a földhasználóét) érintik, illetve a Ket.-ben meghatározott kiemelkedően fontos érdeket nem közvetlenül (hanem csak közvetetten) veszélyeztetik⁷²”. A taláros testület egyértelműen kimondta, hogy a földhasználat bejelentésének elmulasztása és a Ket. 94. § (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott kiemelkedően fontos érdekek között nem mutatható ki összefüggés. „Ezzel a határozatával az Alkotmánybíróság a közigazgatás egy jelentős ellentmondását küszöbölte ki, és egyúttal a földhasználók körében érvényesülő kiszámítható jogszabályi környezet alapjait tette le⁷³”.

Az Alkotmánybíróság a Tft. azon rendelkezésével is foglalkozott, miszerint termőföld tulajdonjogát csere jogcímén akkor lehet megszerezni, ha a csere tárgyát képező egyik földrészlet az azt megszerző cserepartnernek már a tulajdonában álló földrészletével azonos településen fekszik, vagy a cserepartnerek egyikének bejelentett lakóhelye azon a településen van, amely település közigazgatási területén fekszik a csere címén általa megszerzendő földrészlet. A testület az 1116/B/2008. számú határozatában rögzítette, hogy a fenti törvényi

⁷¹ A Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja a felhívás alkalmazását a következő esetben zárta ki: ha a jogszabálysértés, a hatósági határozat megsértése vagy a megelőző felhívásban megjelölt határidő biztosítása a rendelkezésben megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket - az életet, a testi épséget, a nemzetbiztonságot, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, közteherviselési kötelezettség teljesítését vagy harmadik személy alapvető jogát - közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné.

⁷² 12/2011. (III. 23.) AB határozat indokolásának III.4.3. pontja

⁷³ Hornyák Zsófia: Új típusú közigazgatási intézmények a Földforgalmi törvény mezőgazdasági földekre vonatkozó használati szabályai között In.: Via scientiae iuris: proceedings of the international conference of PhD students in law. Miskolc. 2015. Gazdász-Elasztik Kft. 160. o.

rendelkezés valóban korlátozza a termőföld tulajdonos rendelkezési jogát és szerződési szabadságát, ezen korlátozás célja azonban az elővásárlási jog megkerülésének, kijátszásának megakadályozása. A fenti cél elérése érdekében alkalmazott korlátozás „aránytalanak sem tekinthető; a Tft. támadott rendelkezései által állított korlátok semmivel sem jelentik a rendelkezési jog és a szerződési szabadság erőteljesebb korlátozását, mint a különböző jogosultak számára biztosított elővásárlási jog⁷⁴”, melyeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban nem talált alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság a 3199/2013. (X. 31.). számú AB határozatával elutasította a Tft. 91. § (1) bekezdése kapcsán előterjesztett alkotmányjogi panaszt. A Tft. fenti rendelkezése már a hatályos földforgalmi szabályozás előfutárának volt tekinthető, ugyanis előírta, hogy a 2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik. Ekorben a határozat rögzítette, hogy a fenti szabályozás – ellentétben az indítványozó álláspontjával – nem tekinthető egyenértékűnek a kisajátítással, „mindemellett a meglehetősen hosszú időtartamra előírt megszüntetés lényegében a haszonélvezet Ptk. által definiált jellemzőjét, a korlátozott idejűséget valósítja meg, ami egyben - az adott jogviszonyok tekintetében - a jogbiztonságot is szolgálja. Nincs akadálya természetesen annak sem, hogy a jogosult a jogszabály által biztosított 20 esztendő időtartam alatt a haszonélvezetről lemondva, azzal egyidejűleg - kógens jogszabályi keretek között - a jelenlegi haszonélvezet tényleges gazdasági tartalmát megvalósító más szerződést, haszonbérleti szerződést kössön a tulajdonossal⁷⁵”.

6. Konklúzió

Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az új magyar földforgalmi szabályozás hatálybalépését megelőzően a kezdeti időszakban a kárpótlással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések kapcsán vizsgálta a termőfölddel kapcsolatos alkotmányossági kifogásokat, majd országos népszavazási kezdeményezések vonatkozásában az EU-csatlakozás kapcsán előterjesztett kérdéseket vette górcső alá. A hatályos jogi szabályozás vonatkozásában a 35/1994. AB határozat emelhető ki mint olyan, amelynek megállapításai a földforgalmi

⁷⁴ 1116/B/2008. számú AB határozat indokolásának III.4. pontja

⁷⁵ 3199/2013. (X. 31.). AB határozat [20]

törvények vonatkozásában is alkalmazhatóak, figyelembe vehetőek. A fentiekben ezen túlmenően olyan döntéseket emeltem ki, amelyek a jelenlegi szabályozás kapcsán is megválaszolásra szorulnak (elővásárlási sorrend, szerződési szabadság, szerzési korlátozások, helybeni művelés elősegítése, nem magyar állampolgárok földhasználata, stb.). Az Alkotmánybíróságnak azonban alapvetően más szemlélettel kellett közelítenie a hatályos földügyi törvények alkotmányossági vizsgálatához tekintettel az Alaptörvény P) cikkének rendelkezéseire is, amelynek előzménye nem volt megtalálható a korábbi Alkotmányban.

III. Az Alaptörvény P) cikke

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében a termőföld védelmét – szemben az Alkotmánnyal – alkotmányos szintre emelte, amikor is akként rendelkezett, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. A P) cikk (2) bekezdése pedig sarkalatos szabályozási tárgykörbe utalta a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátaikat és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat.

„A 2010-2011-es alkotmányozás folyamatában az Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottság 2010 decemberében benyújtott H/2057 számú határozati javaslata eredetileg nem tartalmazott a termőföldet érintő szabályozást⁷⁶”. Az Alaptörvény a természeti erőforrások körében említi a termőföldet, de már a Nemzeti Hitvallás is utal a természeti erőforrások gondos használatára.

„A termőföld és annak kincsei, erőforrásai védelmét mondja ki csupán az Alaptörvény, a mezőgazdasági tevékenység védelmével alacsonyabb szintű jogforrásokban találkozunk⁷⁷”.

„Azáltal, hogy az Alaptörvény P) cikke a természeti erőforrások között nevesíti a termőföldet, a korábbi alkotmánybírósági fogalom-meghatározás fenntartását, illetve annak a természetvédelmi, környezetvédelmi jellemzőinek előtérbe helyezését vetítheti előre⁷⁸”.

⁷⁶ Téglási (2015): i.m. 284. o.

⁷⁷ Gyurán Ildikó – Olajos István: Magyar Nemzeti Jelentés – Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában In.: Agrár-és Környezetjog 2012/12. 80. o.

⁷⁸ Téglási András: A földtulajdon alaptörvényi védelme a 2014-ben lejáró moratórium tükrében In.: Jogtudományi Közlöny 2012/11. 450. o.

„Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a termőföld és az erdők védelmét, fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését nevezi meg olyan célokként, amelyek mindenki számára kötelező erővel bírnak. Ha eltekintünk a környezetvédelmi, honvédelmi és birtokvédelmi összefüggésektől, akkor ez az alkotmányos kötelezettség azt jelenti, hogy a termőföld maradjon termőföld, az erdő pedig erdő⁷⁹”. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényre, valamint az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvényre tekintettel bizonyos álláspontok szerint kimondható, hogy „az Alaptörvény csupán alkotmányos szintre emelt korábban is fennállott törvényes kötelezettségeket⁸⁰”.

A természeti erőforrások és a biológiai sokféleség védelme a cseh, az észt, a finn, a portugál és máltai alkotmányban is alkotmányos rögzítést nyert, a természeti erőforrások kapcsán azonban nem tartalmaznak a magyar Alaptörvényhez hasonló felsorolást. A bolgár alkotmány pedig következetesen „kettéválasztja a földet, mint környezeti elemet és a termőföldet, mint a mezőgazdaság alapját jelentő, jogilag meghatározott földterületet⁸¹”. A görög alkotmány a földvédelmet a birtokpolitikával kapcsolja össze, ahogy az ír, a lengyel és az olasz alaptörvények is⁸².

Az Alkotmánybíróság 22 darab döntésében foglalkozott az Alaptörvény P) cikkével. A taláros testület a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy „az alkotmányozó a természeti erőforrások védelmének teljes szabályozását nem utalta sarkalatos törvényhozási körbe, csupán a P) cikk (2) bekezdésében meghatározott, a tulajdonjog megszerzésével (és hasznosításával) kapcsolatos egyes kérdéseket (korlátokat és feltételeket tartalmazó előírásokat). Az e bekezdésben felsorolt mezőgazdasági gazdálkodási formákat is csak a természeti erőforrások, különösen a termőföld védelmének követelményei körében emelte be a sarkalatos szabályozási tárgykörök közé a jogalkotó, ez azonban nem jelenti a teljes mezőgazdaság e tárgykörbe emelését⁸³”. „Olyan következtetés tehát nem vonható le az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése rendelkezéséből, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésére, valamint hasznosítására vonatkozó minden részletkérdést sarkalatos törvényben kellene szabályozni⁸⁴”. Az Alkotmánybíróság a 3278/2017. (XI. 2.) AB

⁷⁹ Orosz Sándor: Gondolatok a földforgalmi törvények alaptörvény-ellenességéről In.: Gazdaság és Jog 2017/3. szám 10. oldal

⁸⁰ Orosz: i.m. 11. oldal

⁸¹ Téglási (2015): i.m. 286. o.

⁸² lásd még bővebben Téglási (2015) i.m. 286. o.

⁸³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [53]

⁸⁴ 24/2016. (XII. 12.) AB határozat [30]

határozatában kifejezetten megjelölte, hogy az Fétv. speciális szabályai, így például a haszonbérleti szerződésre vonatkozó részletszabályok nem igényelnek sarkalatos szabályozást. A P) cikk alapján megalkotott törvények kapcsán az Alkotmánybíróság a klasszikussá vált 17/2015. (VI. 5.) AB határozatában rögzítette, hogy „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 sem⁸⁵”.

Az alkotmányos földforgalmi szabályozásnak a testület szerint „érvényesítenie szükséges, hogy a termőföld és az erdő valóban azokhoz jusson el, akik azt hivatásszerűen művelik, és hogy a termőföld és az erdő tulajdonjogának átruházása során a helyi közösség érdekeire is tekintettel megvalósulhasson az állami földbirtok-politika. A termőföld tulajdonjogának korlátozása e célok megvalósítása érdekében – amennyiben más, Alaptörvényben deklarált alapjogot nem sért – alkotmányosnak tekinthető⁸⁶”.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a Földforgalmi törvény az Alaptörvény 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 mellett rendelkezett az elővásárlási jogosultakról; a szerződésre vonatkozó további anyagi jogi szabályokról, a jogosultságok gyakorlásában közreműködő jegyzőről és a szerződés jóváhagyása tekintetében az állami akarat érvényesülését biztosító, hatósági hatáskörben eljáró mezőgazdasági igazgatási szervről, az utóbbi eljárásáról, valamint különleges eljárásokról. Ebben a szabályozási környezetben rendelkezett a törvényhozó a földbizottságokról és eljárásukról, valamint eljárásukkal összefüggésben a települési önkormányzat képviselő-testületének szerepéről⁸⁷”.

⁸⁵ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [48]

⁸⁶ 3146/2015. (VII. 24.) AB határozat [13]

⁸⁷ 3224/2019. (X. 11.) AB határozat [47]

„Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a *public trust* környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya így módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt⁸⁸”. A P) cikk és a földforgalmi törvények ismeretében látható, hogy „az agrárjogi szabályozás egyre erőteljesebb közjogi beavatkozások felé indult el, amelyek mindinkább begyűrűznek a magánjogi jogviszonyokba, a földre vonatkozó jogügyletekbe, erőteljesen jelezve, hogy a szabályozás tárgya nem egyszerű dolog, hanem a föld⁸⁹”.

IV. Az Alkotmánybíróság földforgalmi törvényekkel kapcsolatos határozatai

1. A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság először átfogóan a címben jelzett határozatában foglalkozott a hatályba lépett új földforgalmi szabályozási rezsimmel, s állást foglalt a helyi földbizottságok státuszát illetően, illetve fontos megállapításokat tett – alkotmányos követelmények formájában is – a jogorvoslathoz való alapjog kapcsán.

⁸⁸ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [22]

⁸⁹ Holló Klaudia: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése In.: Themis 2013/2. 163. o.

A) A kezdeményezések

Az Alkotmánybírósághoz a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, valamint a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fordult az alábbi jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége megállapítása kapcsán. Az indítványozó bírók szerint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való alapjogot (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése⁹⁰), valamint a jogállamiság követelményét (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés⁹¹) sérti, hogy a helyi földbizottság állásfoglalásával szemben nem biztosított a bírósági jogorvoslati út – sem közvetlenül, sem az érdemi döntés felülvizsgálatának keretein belül. Az egyik indítvány felveti, hogy a helyi földbizottság nem olyan szerv, amely demokratikus legitimációval rendelkezik. Az indítványozó bírók kiemelték azt is, hogy a helyi földbizottság állásfoglalásának ki nem adása az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásának megtagadását eredményezi⁹². Az indítványozó bírók szerint alaptörvény-ellenes helyzetet teremt a kifogás előterjesztésének szabályozása is, ugyanis arra a helyi földbizottság állásfoglalásának rövid időtartamú kifüggesztését követően, rövid határidőn belül van lehetőség. Az állásfoglalás kialakításáról, a jegyzőnek történő továbbításáról, a hirdetőtáblára történő kifüggesztésről és a levételről az érintettek közvetlenül nem is értesülnek. Az indítványozó bírók kifogásolták, hogy nem lehet megállapítani, hogy a helyi földbizottság milyen mérlegelési, értékelési szempontok alapján alakítja ki állásfoglalását, az értékelési szempontok kapcsán nem érvényesül az indokolási és a tényállás-tisztázási kötelezettség.

B) Az AB határozata

Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében megállapította, hogy az Fftv.-ben a földbizottságok számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a P) cikkel a

⁹⁰ 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 (XXIV. cikk (1) bekezdés). Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti (XXVIII. cikk (7) bekezdés).

⁹¹ Magyarország független, demokratikus jogállam.

⁹² Az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja ugyanis akként rendelkezett, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja, ha a helyi földbizottság – a mezőgazdasági igazgatási szerv felhívása ellenére - nem adja ki az állásfoglalását.

termőföld tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal. Ezért az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasította. Az Alkotmánybíróság a földbizottságok eljárásával kapcsolatban alkotmányos követelményként megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosította, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírállható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírállható a bírósági felülvizsgálat során, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető. A taláros testület megállapította, hogy az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának ab) alpontja és 68. § (5) bekezdésének második mondata⁹³ alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Fétv. 103/A. § (1) bekezdése második mondatának „a hirdetőtáblára való kifüggesztést követő” szövegrészét⁹⁴ is. Végezetül megállapította, hogy az Fétv. 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.

Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában először a helyi földbizottság státuszával foglalkozott az alábbiak szerint. A taláros testület leszögezte, hogy 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 hazánkban⁹⁵”. Az Alkotmánybíróság utalt még a legelők birtokosai által alkotott közbirtokosságra, mint a helyi földbizottság létrehozatala szempontjából figyelembe vett jogtörténelmi előképre. Az AB

⁹³ Az Fftv. 68. § (5) bekezdése szerint a helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület döntése ellen további jogorvoslatnak, panasznak, fellebbezésnek nincs helye.

⁹⁴ Az Fétv. 103/A. § (1) bekezdése szerint a helyi földbizottság az állásfoglalását a települési önkormányzat jegyzője annak kézhezvételét követő 3 napon belül a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. Az állásfoglalás ellen - a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő 5 napon belül - az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A kifogást a jegyzőhöz kell benyújtani. A kifogás benyújtásáról és annak időpontjáról a jegyző haladéktalanul értesíti a mezőgazdasági igazgatási szervet.

⁹⁵ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [51]

határozat a helyi földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján azt a következtetést vonta le, hogy a jogalkotó a földbizottságot „nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára⁹⁶”. Az Alkotmánybíróság szerint az Fftv. a helyi földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet „a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőjében gyakorol⁹⁷”. A földbizottság érdekeltisége tehát magánjogi természetű és közvetett jellegű (mivel a földbizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyével összefüggő eljárásban nem vehet részt). A helyi földbizottságot tehát közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, annak ellenére, hogy az Fftv. és az Fétv. működési szabályokat határozott meg számára. A helyi földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit ugyanis a mezőgazdasági igazgatási szerv alkalmazza. A földbizottságra vonatkozó szabályozás alaptörvény-ellenessége a fentiek szerint csak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és XIII. cikk⁹⁸ vonatkozásában vizsgálható. Nem vizsgálható a földbizottság demokratikus legitimációja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben, mivel a helyi földbizottság nem közhatalmat gyakorol. Érdemben vizsgálta viszont az Alkotmánybíróság a jegyző és a települési önkormányzat képviselő-testülete hatósági jóváhagyási eljárásban betöltött szerepét és jogállását – az Alaptörvény XIII. cikk, XXIV. cikk és XXVIII. cikk (7) bekezdése szemszögéből. Az Alkotmánybíróság határozatában vizsgálta a helyi földbizottság kifejezett és hallgatólagos vétóját is. A kifejezett vétóval kapcsolatban a taláros testület megállapította, 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 merülhetne⁹⁹”. Az Fftv. azonban meghatározza a tulajdonszerzés korlátait, s a földbizottság által figyelembe veendő értékelési szempontokat. „A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát a földbizottságok számára biztosított jogosultság által a P) cikk (1) bekezdésében írt alkotmányos érték védelme érdekében történik¹⁰⁰”. Bár a tulajdonszerzési korlátok és a földbizottság által értékelendő

⁹⁶ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [56]

⁹⁷ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [56]

⁹⁸ Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

⁹⁹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [71]

¹⁰⁰ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [71]

szempontok jelentősen szűkítik a tulajdonszerzésre jogosultak körét és a megszerezhető termőföld-terület mértékét, azonban 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, így a földbizottság számára biztosított vétőjog az elérni kívánt célhoz szükséges és arányos.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a földbizottságnak az Fftv. szerinti értékelést olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának alapjául szolgálhasson, „alkalmas legyen a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására¹⁰¹”. Az a körülmény, hogy az állásfoglalás köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, nem mentesíti utóbbit a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól, a földbizottság állásfoglalása „ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálatónak kell lennie a hatósági eljárásban¹⁰²”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérti sem a jogorvoslathoz való jogot, sem a hatósági tisztességes eljáráshoz való jogot az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja, mivel a jogszabályi rendelkezés 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 tagadni¹⁰³”. A hallgatólágos vétő azonban sérti az okszerű értékelés és az érdemi felülbírálat követelményét, ugyanis a hallgatás kockázatát az eladó, a vevő és az elővásárlásra jogosultak viselik. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a hallgatólágos vétő 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 tartalma¹⁰⁴”. E szabályozás tehát sérti az Alaptörvény XIII. cikkébe foglalt tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét is megállapította az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja kapcsán, tekintettel arra, hogy a hallgatólágos vétő kapcsán a mezőgazdasági igazgatási szerv nem értékelheti érdemben a földbizottság állásfoglalását, így a bíróság sem tud érdemi felülbírálatot elvégezni.

¹⁰¹17/2015. (VI. 5.) AB határozat [75]

¹⁰²17/2015. (VI. 5.) AB határozat [75]

¹⁰³17/2015. (VI. 5.) AB határozat [77]

¹⁰⁴17/2015. (VI. 5.) AB határozat [81]

Az Alkotmánybíróság ezt követően az Fftv. 68. § (5) bekezdésének második mondatát vizsgálta, s megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot. A taláros testület a helyi földbizottság állásfoglalásával szemben lehetővé tett kifogást közbenső jogintézménynek tekintette (az állásfoglalás törvényességének és megalapozottságának biztosítása érdekében). „Ha viszont a törvényhozó biztosította a közbenső jellegű kifogást, akkor az annak alapján hozott döntésnek meg kell felelnie a jogorvoslathoz való jog alkotmányos mércéjének¹⁰⁵”. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozata közbenső érdemi döntésként meghatározza a mezőgazdasági igazgatási szerv saját eljárásban hozott későbbi döntését, így a képviselő-testület döntésével szemben a bírósági felülvizsgálat biztosítása az Alaptörvényből eredő követelmény.

Az Fétv. 103/A. § (1) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy 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 követelményével¹⁰⁶”. Ezen túlmenően azt is leszögezte, hogy „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 érdekeltnek 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 összefüggésbe¹⁰⁷”.

C) Különvélemények

Czine Ágnes alkotmánybíró az AB határozathoz fűzött különvéleményében kifejti, hogy a helyi földbizottság nem tekinthető magánjogi érdekeltnek, hiszen a helyi közérdek érvényesítése céljából jár el. Amennyiben mégis magánjogi érdekeltnek tekintenénk, akkor pedig nem

¹⁰⁵17/2015. (VI. 5.) AB határozat [98]

¹⁰⁶17/2015. (VI. 5.) AB határozat [108]

¹⁰⁷17/2015. (VI. 5.) AB határozat [109]

gyakorolhatja vétőjogot a vele azonos magánjogi jogállású személyek adásvételi szerződésének hatályosulási folyamatában¹⁰⁸. Nem egyértelmű az sem, hogy a helyi földbizottság milyen szempontrendszer alapján hozza meg állásfoglalását. A különvélemény sürgősségének tartja a helyi földbizottság bevonását a hatósági eljárásba tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv által vizsgálendő feltételek kellő biztosítékul szolgálnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos érdek megvalósulása kapcsán.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében még inkább górcső alá veszi a helyi földbizottságok jogállását, s megállapítja, hogy e testületek nem magánjogi jogosultsággal rendelkeznek, hanem közhatalmat gyakorolnak. Álláspontja szerint a helyi földbizottság egyetértési joga révén a mezőgazdasági igazgatási szervvel „együttdöntési” joggal rendelkezik, így az ügydöntő határozat meghozatalában – közhatalmi szervként – közvetlenül maga is részt vesz. A különvélemény szerint a helyi földbizottság nem rendelkezik demokratikus legitimitációval, ugyanis „hatalmának forrása sem közvetlenül, sem közvetetten nem legitimált, tehát tagjain kívül másra nézve kötelező döntést nem is hozhatna, és azt is csak megfelelő eljárási garanciákkal¹⁰⁹”. A helyi földbizottság azonban a fentiekhez képest ténylegesen képes megakadályozni az adásvételt olyan személyek tekintetében is, akik nem vettek részt a megválasztásban.

D) Az AB határozat értékelése

Olajos István szerint a taláros testület kiterjesztően értelmezte az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontját, ugyanis „a mezőgazdasági igazgatási szerv csak akkor köteles mindenkivel szemben elutasító határozatot hozni, ha a földbizottság minden érdekeltet értékel, de senkivel szemben sem hoz támogató állásfoglalást. Ha a földbizottság az egyik elővásárlási jogosultat támogatja, a többit pedig nem, akkor, értelmezésünk szerint az igazgatási szerv - az elővásárlási joggyakorlására vonatkozó szabályok értelmezése szerint - szabadon dönthet, hogy támogatja-e a vagy sem az elővásárlási jogosultat vagy a vevőt jogának gyakorlásában¹¹⁰”. E megállapítással szemben felhozható az Fftv. eredeti szövegének indokolása, miszerint a mezőgazdasági igazgatási szerv kötve van a helyi földbizottság állásfoglalásához, ha a

¹⁰⁸17/2015. (VI. 5.) AB határozat [158]

¹⁰⁹17/2015. (VI. 5.) AB határozat [202]

¹¹⁰ Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről és állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról In.: Jogesetek Magyarázata 2015/3. 4.4.

földbizottság nemleges állásfoglalást ad ki, akkor a szerződést nem hagyhatja jóvá a hatóság. A mezőgazdasági igazgatási szervnek kizárólag arra ad felhatalmazást az Fftv. 27. § (3) bekezdése, hogy a támogató állásfoglalás ellenére is megtagadhatja a szerződés jóváhagyását a támogatott féllel.

A Kúria a 2021. május 19. napján kelt Kfv.III.37.355/2021/7. számú ítéletében rögzítette, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása egy esetben köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, mégpedig amennyiben megvalósul az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti tényállás, vagyis a helyi földbizottság egyik elővásárlásra jogosulttal és az adás-vételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja a szerződés jóváhagyását. Minden további esetben a helyi földbizottság állásfoglalásának nincs kötőereje, attól a mezőgazdasági igazgatási szerv – megfelelő indokolással – eltérhet. A Kúria a fenti álláspontot követte a Kfv.III.37.340/2020/7. számú ítéletében is.

A legfőbb bírói szerv a fenti döntéseit a földforgalmi törvények 2019. január 11-i módosítását követően hozta meg – jóllehet az Fftv. 27. §-ában foglaltak lényegében nem változtak az eredeti jogszabályi rendelkezésekhez képest. Álláspontom szerint a Kúria téves álláspontra helyezkedett az alábbiak szerint. Az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontja egy kifejezett vétót tartalmaz: amennyiben a helyi földbizottság senkivel nem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, ez az állásfoglalást köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, tehát meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés jóváhagyását, sem a vevő, sem az elfogadó jognyilatkozatot tevő(k) vonatkozásában nem hagyhatja jóvá a szerződést. Az Fftv. 27. § (3) bekezdése pedig arra hatalmazza fel a mezőgazdasági igazgatási szervet, hogy támogató állásfoglalás esetében is megtagadhatja a szerződés jóváhagyását – amennyiben megállapítja a 24. § (2) bekezdésében foglaltak fennállását. E jogszabályi rendelkezés nem cizellálja, hogy a támogató állásfoglalásnak mely jogalany (vevő, elfogadó jognyilatkozatot tevő) vonatkozásában, vagy mindkettőjük esetében fenn kell-e állnia. Mivel az (1) bekezdésben foglaltakkal ellentétben a (3) bekezdés nem tartalmazza a „sem-sem” kitételt, ezért álláspontom szerint a (3) bekezdés úgy értelmezhető, hogy egy támogató és egy nem támogató állásfoglalás esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv jogszabályi felhatalmazással rendelkezik az állásfoglalástól eltérésre – a támogató vélemény kapcsán.

A fentiekből következően az Fftv.-ben nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely vegyes, támogató és nem támogató véleményeket is tartalmazó állásfoglalás esetében kifejezetten felhatalmazná a mezőgazdasági igazgatási szervet a nem támogató állásfoglalástól való

eltérésre. Az Fftv. ugyanis tartalmaz egy kifejezett vétót (ha a földbizottság nem támogat senkit, akkor a mezőgazdasági igazgatási szerv nem hagyhatja jóvá a szerződést senkivel), illetve tartalmaz egy felhatalmazást a mezőgazdasági igazgatási szervnek az állásfoglalástól eltérésre (egy adott személyre vonatkozó támogató állásfoglalás esetében). Ebből következően a mezőgazdasági igazgatási szerv nem rendelkezik jogszabályi lehetőséggel arra, hogy támogató és nem támogató véleményeket is tartalmazó kamarai állásfoglalás esetében eltérjen a nem támogató állásfoglalásban foglaltaktól – jogszabály ugyanis erre nem ad lehetőséget számára. A Kúria álláspontjától eltérően tehát nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel a mezőgazdasági igazgatási szerv a nem támogató állásfoglalás kapcsán, ha emellett a kamarai szerv támogató állásfoglalást is adott az adott jogügylet kapcsán. Mérlegelési joga kizárólag a támogató állásfoglalást kapcsán van.

A fentiek kapcsán egyetértek Kriston-Puskás Ágnessel, aki szerint „ha a Kamara megvétóz egy szerződés szerinti vevőt, vagy elővásárlásra jogosultat, akkor az tulajdonképpen köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, hiszen a törvény sehol sem rögzíti, hogy nem támogató döntés ellenére a mezőgazdasági igazgatási szerv hozhatna jóváhagyó döntést azzal szemben, aki a Kamara köznapias szóhasználatával élve kiejtett a versenyből¹¹¹”.

A kifogásolási eljárás kapcsán Olajos István szerint az Alkotmánybíróság túlértelmezte jogvédő tevékenységét, „az eljárás egy fontos szakaszát tovább bürokratizálta, és az eljárási jogok érvényesülésének hatásait csak az egyén - a kifogást betérjesztő elővásárlásra jogosult -, és nem a résztvevők egésze szempontjából vizsgálta meg. A megoldás a képviselő testületi kifogás és eljárásának teljes kiiktatása a mező- és erdőgazdasági földek átruházásának engedélyezési eljárásából, a közigazgatási és munkaügyi bíróság konkrét felhatalmazása arra, hogy a földbizottságok állásfoglalására is kiterjedő hatállyal utasítsák új eljárásra a közreműködőket, vagy hozzanak új határozatot¹¹²”. Időközben a kifogásolási eljárás kikerült a termőfölddel kapcsolatos jogügyletek hatósági jóváhagyásával kapcsolatos eljárásból, mely valóban lassította a hatósági jóváhagyási folyamatot tekintettel arra, hogy két ponton (képviselő-testületi határozat, mezőgazdasági igazgatási szerv határozata) is lehetővé tette a bírósági felülvizsgálatot, mely valamennyi jogorvoslati lehetőség igénybevétele esetén évekkel húzta el a hatósági jóváhagyás folyamatát. A jelenlegi szabályozás hiányossága a bíróság reformatórius jogkörének kiiktatása, melynek kapcsán a bíróságoknak az új eljárásra kötelező utasítás keretein

¹¹¹Kriston-Puskás Ágnes: Időszerűség és jogorvoslat a földforgalmi eljárásban In.: Magyar Jog 2020/3. 153. o.

¹¹²Olajos (2015): i.m. 4.5.

belül kell(ene) oly módon precizírozni „az ukázt”, hogy a megismételt eljárás keretein belül már megalapozott döntés születhessen, amely ellen – amennyiben az új eljárásra vonatkozó utasítást betartották – már nem szükséges, illetve érdemben lehetetlen újabb pert kezdeményezni.

Az AB határozat értékelése kapcsán Bányai Krisztina azt emelte ki, hogy a helyi földbizottság jogkörét és eljárási szerepét újra kell gondolni, „ha megmarad a helyi földbizottság közigazgatási jogi jellege, akkor érdemes lenne közigazgatási szervként meghatározni azt, megfelelően kidolgozott eljárási renddel és jogorvoslati lehetőséggel¹¹³”. Konzultációs jogot is kaphatna a földbizottság, vagy önálló perindítási lehetőséget a visszaélésszerű földszerzés megakadályozása érdekében.

2. A 25/2015. (VII. 21.) AB határozat

A) A kezdeményezések

Egy magánszemély és három gazdálkodó szervezet jogi képviselőjük útján, valamint további két indítványozó alkotmányjogi panaszukban indítványozták az Fétv. 108. § (1)-(2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és a rendelkezések megsemmisítését. Az indítványozók elsősorban azzal érveltek, hogy „álláspontjuk szerint a tulajdonjog szelvény-jogát képező haszonélvezeti jog illetve (föld)használati jog az Alaptörvény XIII. cikkének az alkotmányos védelmi körébe tartozik, tekintettel arra, hogy az említett jogok hosszútávú jogviszonyok alapján álltak fenn és vagyoni értéket képviselnek. A haszonélvezeti és használati jogok törvény általi (ex lege) történő megszüntetését az indítványozók elsődlegesen kisajátításnak, másodlagosan a tulajdonjog korlátozásával egyenértékű egyéb tulajdoni korlátozásnak tekintették. Figyelemmel arra, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezések értelmében a haszonélvezeti jog 2014. május 1-jén míg a haszonélvező által szerződéssel átengedett földhasználati jogosultság 2014. szeptember 1-jén ex lege megszűnik, az indítványozók szerint a tulajdonszerű vagyoni értékű jogok elvonása kisajátításnak tekinthető. Az indítványozók kifejtették, hogy a jogelvonás pontosan meghatározott alanyi kört érint (haszonélvező, illetve használó), továbbá utaltak arra is, hogy a korábbi jogosulttól más személyhez, a tulajdonoshoz kerül vissza a használat és hasznok szedésének joga, akiknél ez

¹¹³Bányai (2016): i.m. 25. o.

vagyon előnyt jelent. A korábbi jogosultak (haszonélvező, illetve használó) oldalán azonban a tulajdonszerű vagyoni értékű jogok elvonása az értékgarancia biztosítása nélkül történik, a jogelvonásért semmilyen kompenzációban nem részesülnek. Az indítványozók az állított tulajdoni sérelmük alátámasztására hivatkoztak arra is, hogy a vagyoni értékű jogok ex lege megszüntetése következtében a már végrehajtott beruházásaik megtérülése nem biztosított, továbbá a művelés kieső hozama kárként (elmaradt haszonként) jelentkezik”¹¹⁴. Az indítványozók másodlagosan a tulajdonhoz való alapjog korlátozásával érveltek, s utaltak arra, hogy jogerős bírósági ítélet támasztja alá azt, hogy az általuk használt ingatlanok tekintetében a használat jogcíme nem leplezett vagy színlelt jogügylet alapján keletkezett. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy „a haszonbérleti, illetve használati jogviszonyok hosszú távra szóló jogviszonyok voltak, amelyeket a jogalkotó az egyéni körülmények figyelembe vételét mellőző módszerrel („fűnyíró elv szerűen”), mindössze négy-nyolc hónapnyi felkészülési idő biztosításával szüntetett meg. Az indítványozók szerint a vizsgált esetben a felkészülési idő elégtelen, ami sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (a „kellő felkészülési idő” követelményét)”¹¹⁵. Kifogásolták, hogy a jogalkotó nem biztosított kártalanítást a haszonélvezeti, használati jogukat elvesztő természetes és jogi személyek számára. Ezzel kapcsolatban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére utaltak. Álláspontjuk szerint az általuk eszközölt beruházások olyan ráfordítások, amelyeket a tartós jogviszony fennálltában bízva eszközöltek, így a támadott jogszabályi rendelkezések a jogos várományuktól fosztották meg őket. Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a jogszabályi rendelkezések sértik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 49. és 63. cikkében foglalt letelepedési szabadságot és tőke szabad mozgására vonatkozó alapelvet. Utaltak még az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 1. számú kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkére és az ahhoz kapcsolódó Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatára. Egy magánszemély és egy gazdálkodó szervezet indítványozó részletesebben kifejtette az Emberi Jogok Európai Bírósága által a tulajdonjog védelmével kapcsolatos elveket. Az indítványozók rámutattak arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az irányadó gyakorlatában „ugyan viszonylag széles állami beavatkozási jogkört ismer el a tulajdoni viszonyokba, azonban az ilyen intézkedésnek előreláthatónak és önkéntől mentesnek kell lenniük, továbbá a tulajdontól való megfosztás

¹¹⁴ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [4]

¹¹⁵ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [6]

esetén a kártalanításnak meg kell történnie”¹¹⁶. Az indítványozók szerint a haszonélvezeti jog, mint vagyoni értékű jog tulajdonnak minősül és utaltak arra, hogy „minden tulajdoni korlátozásnak „legitim célt” kell szolgálni, jogszerűnek kell lenni és arányban kell állni az elérni kívánt céllal”¹¹⁷. Az indítványozók kiemelték, hogy „a tulajdon békés élvezetébe történő beavatkozásnak - így a tulajdontól való megfosztásnak is - olyannak kell lennie, amely „tisztességes egyensúlyt” teremt a közérdek és az egyén alapvető jogai között; egy ésszerű arányossági kapcsolatnak kell lennie az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között, amennyiben a tulajdontól való megfosztásról van szó”¹¹⁸. Bár az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata szerint az államok széles körű mérlegelési szabadsággal rendelkeznek a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán – a célok és az eszközök tekintetében, azonban a tulajdontól való megfosztás a tulajdon értékéhez ésszerűen viszonyuló kártalanítás nélkül, az Egyezmény megsértéséhez vezet. Az indítványozók nyomatékosan utaltak az Alkotmánybíróság 42/2006. (X. 5.). számú határozatára.

Az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll eljárás keretében indítványozta az Fétv. 108. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését – melyet kiterjesztett a 108. § (2)-(3) bekezdéseire is. Az alapvető jogok biztosa emlékeztetett arra, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálta a Tft. 91. § (1) bekezdésének alkotmányosságát, s azt – a meglehetősen hosszú időtartamra előírt megszüntetésre figyelemmel – nem találta alaptörvény-ellenesnek. Jelen esetben azonban az Fétv. előírása négy és fél hónapra rövidítette a felkészülési időt. Az alapvető jogok biztosa szerint nem eleve ellentétes az Alaptörvénnyel, ha bizonyos korábban megszerzett jogosultságokat az új szabályozási környezethez kell igazítani, de ilyenkor a jogalkotónak a szabályozási átmenetet úgy kell meghatároznia, hogy az ne sértse az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. A jogszabályi rendelkezések sértik a B) cikk (1) bekezdéséből levezethető bizalomvédelem követelményét, hiszen a jogalanyok „a hatályos jogszabályi rendelkezései alapján vagyoni hatású diszpozíciót tettek, vagy egzisztenciális súlyú döntést hoztak”¹¹⁹. Jelen esetben ugyanis a haszonélvezeti jog jogosultja beruházásokat hajt végre, befektetéseket eszközöl, melyek csak tipikusan hosszú idő elteltével térülnek meg.

Az Alkotmánybírósághoz négy egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezés is érkezett a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól, melyben a bíróság az Fétv. 108. § (1)

¹¹⁶ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [11]

¹¹⁷ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [11]

¹¹⁸ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [11]

¹¹⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [16]

bekezdése és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.) 94. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a rendelkezések megsemmisítését kérte. A bírósági kezdeményezés lényegét tekintve megegyezik az eddig ismertetett indítványokban foglaltakkal. A bíróság az Egyezményrel összefüggésben nem indítványozta a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát.

B) Az AB határozata

Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében megállapította, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó az Fétv. 108. §-a alapján megszünt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat. Az Alkotmánybíróság felhívta a törvényalkotót, hogy 2015. december 1-jéig szüntesse meg az alaptörvény-ellenes mulasztást. Egyebekben az indítványokat, kezdeményezéseket és az alkotmányjogi panaszokat visszautasította.

Az Alkotmánybíróság érvelését azzal kezdte, hogy 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”¹²⁰. A taláros testület szerint az Fétv. 108. §-a három, viszonylag eltérő tényállást szabályoz a föld használatát illetően: a határozott időtartamra, nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti, használati jog; a haszonélvezeti, használati jog megszűnését követő időtartamra kötött – a föld használati jogának átengedéséről szóló – szerződés; a haszonélvező által kötött, a használati jog átengedéséről szóló olyan szerződés, amelyet 2014. február 25. napja előtt kötöttek. Közös elem, hogy mindhárom tényállás magánfelek között létrejött szerződésen alapuló jogosítványokat

¹²⁰ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [55]

érint, és nem az állam javára tartalmaz jogszerzést. A tényállások viszonylag nagyszámú, eltérő tartalmú szerződésre vonatkoznak, amelyeknél a felek érintettsége különböző lehet (például attól függően, hogy az Fétv.-ben meghatározott időpont mennyire közel esik a szerződésben meghatározott megszűnési időponthoz). A használati jogok egy része ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosultság, más része pedig nem.

„A tulajdonjog korlátozása szükségességének vizsgálatánál figyelembe kell venni az Alaptörvény XIII. cikkét, amely még a teljes tulajdonelvonáshoz is - ha arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor - csak a közérdek meglétét követeli meg. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor - amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás - sem alkotmányos követelmény. A közérdekűség vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak tekintettel kellett lennie arra, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a köz javára) - mint például a városrendezés, földreformok, bérlovédelem sok esetében. A jelen esetben is hasonló a helyzet, a mondott használati jogok megszűnése egyik oldalról tehát mentesít, másik oldalról a termőföldet illetően kötelezettséget ró a tulajdonosra”¹²¹.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való alapvető jog kapcsán utalt a 64/1993. (XII. 22.). számú határozatára, 60/1994. (XII. 24.). számú határozatára és 3199/2012. (X. 31.). számú határozatára, majd rögzítette, hogy a szerződésen alapuló haszonélvezeti, használati jog ex lege megszüntetése nem hasonlítható össze a kisajátítással, ugyanis a haszonélvezeti, használati szerződések megszűnését a régi Ptk. és az új Ptk. is szabályozta, szabályozza, sőt lehetővé teszik a szerződés tartalmának jogszabály általi megváltoztatását is. „Szemben tehát a polgári jogi tulajdonjog abszolút szerkezetéből adódó, csak kisajátítás útján megvalósítható korlátozásával, a kötelmen alapuló jogosultságok, ide értve a haszonélvezeti jogot és használati jogot, jogszabály által szélesebb körben korlátozhatók. Utóbbi esetre a felek érdekeinek érvényesíthetőségét általában a polgári jog szabályai megfelelően biztosítják”¹²². A termőföld tekintetében pedig az Alaptörvény eleve szélesebb körű korlátozást enged. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hivatkozott a 17/2015. (VI. 5.). számú határozatára.

Az Fétv. 108. §-a szükségessége és célszerűsége kapcsán a határozat rögzítette, hogy „a termőföld tulajdonlását illetően az új rendszerrel megvalósult nemzetstratégiai cél teljeskörű

¹²¹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [57]

¹²² 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [61]

érvényesülése szempontjából az Fétv.-nek kellett felszámolnia annak a termőföldek megszerzése céljából kialakult, mintegy két évtizedre visszanyúló gyakorlatnak a jogkövetkezményeit is, amelynek alapján a haszonélvezeti jogot diszfunkcionálisan alkalmazták. Az új rendszer működése ugyanis nem nélkülözheti a termőföldek tulajdonlására, haszonélvezetére és használatára vonatkozóan azt a követelményt, hogy az ingatlan-nyilvántartás az Alaptörvénynek megfelelő jogviszonyokat tükröző állapottal rendelkezzen. Mindezekből következően szükséges volt rendelkezni a közbeszédben az ún. „zsebszerződésekként” emlegetett jogi konstrukciók hatályosulásának megakadályozásáról, arról tehát, hogy a korábbi tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások megkerülésére létesített jogviszonyok alapján ne lehessen tovább jogot, követelést vagy bármely igényt érvényesíteni”¹²³. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Fétv. 108. §-a nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével.

A taláros testület azonban megállapította, hogy az Fétv. nem rendelkezik a megszüntetett jogviszonyok miatt bekövetkezett – a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető – vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak, szerződésmegszüntetésnek mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, érdekegyensúlyra kell törekednie, ugyanis a jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat. Az Fétv. azonban nem teremt megfelelő egyensúlyt a közérdekű korlátozás és az érintett személyek védett jogai teljes körű érvényesülését illetően. „A tulajdonszerű vagyoni értékű jogok megszűnésére, a szerződő felek akaratán kívül a törvény erejénél fogva került sor. A szerződő felek közötti elszámolás során a megszűnt tulajdonszerű vagyoni értékű jogok jogosultjai a tulajdonossal, illetve az említett jogokat szerződésben a javukra átengedő szerződő féllel szemben olyan elszámolási igényeket is előterjeszthetnek, amellyel a szerződések saját rendjében történő megszűnése esetén a tulajdonosnak, illetve a jogot átengedő szerződő félnek nem kellett számolnia. Az elszámolás körébe tartozó, a tulajdonossal, illetve a jogot átengedő szerződő féllel szemben érvényes szerződés alapján fennálló, az ex lege megszűnt tulajdonszerű vagyoni értékű jogok jogosultjai által érvényesíthető említett követelések olyan vagyoni hátrányt jelenthetnek a tulajdonos, illetve a jogot átengedő szerződő fél oldalán, amelyet az Fétv. törvényi szabályozása megfelelően nem ellentételez, nem kompenzál, és amely a régi Ptk. vagy a Ptk. alapján sem orvosolható. Amennyiben az ex lege megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogokat alapító

¹²³ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [63]

szerződésekben a felek megállapodása értelmében a tulajdonszerű vagyoni értékű jogot szerző fél előre megfizetett ellenérték fejében szerezte meg az említett jogokat, akkor a szerződések törvény erejénél fogva történt, a szerződéses időtartam lejárta előtti megszűnésére tekintettel az elszámolás során az ellenértéket megfizető szerződő fél követelheti az előre megfizetett ellenérték időarányos részének a visszatérítését, ami a közérdekű tulajdoni korlátozás arányosságának a kérdését veti fel a tulajdonos oldalán. Az Alkotmánybíróság a közérdekű tulajdoni korlátozás arányossági kritériumát maga határozza meg, az arányosság követelményét az is biztosíthatja, ha a tulajdonos oldalán a közérdekű tulajdoni korlátozás következtében előálló vagyoni hátrány kiegyenlítésére vagy legalább csökkentésére lehetőséget biztosít a korlátozó törvényi szabályozás”¹²⁴.

Az Alkotmánybíróság a kellő felkészülés idő kapcsán megállapította, hogy az indítványozónak kellett volna részletesen indokolnia, hogy a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek. Ezzel kapcsolatban hivatkozott a 6/2013. (III. 1.). számú határozatában foglaltakra.

Az Fétv. nem tartalmaz visszaható hatályú rendelkezést, ugyanis a 108. § múltban keletkezett jogviszonyokat szüntet meg egy jövőbeni időponttól, s nem nyilvánít valamely magatartást jogellenessé és hatályba lépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terhesebbé kötelezettséget.

A bizalomvédelemmel kapcsolatos indítványozói érvelést sem osztotta az Alkotmánybíróság ugyanis álláspontja szerint a felek nem bizakodhattak a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában. „A használati viszonyok szabályozása a 2014. május 1-jén lejárt termőföldszerzési moratóriumhoz tapad, amelynek jogi következményei várhatóak voltak. Körültekintő és megfontolt gazdasági szereplőként nem lehetett, még a korábbi szabályozás viszonylagos változatlanságára számítani”¹²⁵. A taláros testület a korábbi Alkotmány hatálya alatt hozott 142/2010. (VII. 14.). számú határozatát azért nem találta alkalmazhatónak, mert a jogszerzés bizonyosan megváltozó jogi környezet kockázatával történt.

Olajos István és Andréka Tamás szerint a „polgári jogi szabályok előírják a tulajdonos számára a haszonélvezővel való elszámolás kötelezettségét és annak tartalmi köre is törvényileg előre meghatározott, továbbá az elszámolás a haszonélvezeti jog megszűnésekor azonnal esedékes, így a magyar jogszabályi környezet maradéktalanul biztosítja, hogy a haszonélvezők az elszenvedett veszteségeikért kellő időben fizetett teljes összegű ellentételezésben

¹²⁴ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [63]

¹²⁵ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [71]

részesüljenek¹²⁶”. A haszonélvezeti jog normál megszűnése esetére alkalmazandó polgári jogi szabályok alkalmazásával szemben azonban felhozható, hogy ebben az esetben a törvény erejénél fogva szűntek a termőföldön fennálló haszonélvezeti, használati jogok – így e törvényi aktus kapcsán jogos, s a taláros testület által is támogatott elvárás, hogy a kompenzációról is törvény rendelkezzen (e törvény csak 2022. január 1-jével lépett hatályba).

C) Különvélemények

Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében a tulajdon társadalmi kötöttségét emelte ki, mely a termőföld esetében „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 kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesíti meg”¹²⁷. A fentiek indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján azonban a jogalkotónak kell igazolnia a közérdekből történő korlátozást, mely az Fétv. 108. § esetében nem történt meg. A jogalkotási folyamatot ismertetve az alkotmánybíró megállapította, hogy alappal lehetett következtetni arra, hogy a szerződéssel alapított haszonélvezeti jogok csak egy hosszabb idő elteltével, 2033. január 1-jén szűnnek meg. Ehhez képest az Fétv. nem adta indokát a fenti jogok 5 hónapon belüli megszüntetésének. A különvélemény szerint az Fétv. 108. §-ának alaptörvény-ellenességét „az Alaptörvény XIII. cikkére figyelemmel kellett volna megállapítani, mert a támadott rendelkezés a tulajdonvédelem hatálya alá tartozó vagyoni értékű jogok gyakorlását kiszámíthatatlanná tette, ezzel pedig az érintettek tulajdonhoz való jogát aránytalanul korlátozta”¹²⁸. Az alkotmánybíró véleménye szerint a haszonélvezet és használat megszűnésével kapcsolatban felmerült elszámolásra a Ptk. alapján az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának kimondása nélkül is lehetőség nyílt volna. Az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével kapcsolatos gyakorlatára hivatkozva megállapította, hogy a közérdekből történő korlátozás akkor elfogadható, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. A Bíróság akkor is megállapította a fenti cikk

¹²⁶ Olajos István – Andréka Tamás: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése In.: Magyar Jog 2017/7-8. 419. o.

¹²⁷ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [88]

¹²⁸ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [97]

megsértését, amikor a tulajdonjog korlátozása esetében az állammal szembeni fellépésre nem volt lehetőség, mert megfelelő jogvédelmet biztosító eljárási szabályokat nem dolgoztak ki. Az alkotmánybíró szerint a többségi álláspont figyelmen kívül hagyta „a szabályozás által érintett jogviszonyok sokszínűségét és egyediségét, valamint ezen szempontot érvényre juttató bírói gyakorlatot. Ennek keretében ugyanis a polgári ügyekben eljáró bíróságok önmagában azért nem tekintették érvénytelennek a haszonélvezetet alapító szerződést, mert a felek eredetileg tulajdonjog átruházásban gondolkodtak ugyan, de figyelemmel arra, hogy a korábban hatályos jogi környezetben e szerződés megkötésére nem volt lehetőségük, más - dologi hatályú - jogot (haszonélvezetet) alapítottak”¹²⁹. Az érvénytelenség megállapításához ugyanis többlet tényállási elemre volt szükség.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye abból indult ki, hogy a nem közeli hozzátartozók között alapított haszonélvezeti jogok törvény erejénél fogva történő megszüntetése alkotmányosan nem kifogásolható. Azonban a törvényi intézkedés alkalmazása nem az Alaptörvénnyel összhangban történt. Kiemelte, hogy elmaradt a törvényi vélelem kimondása és a vélelem bírói megtámadása lehetőségének kifejezett biztosítása. Márpedig „a nem közeli hozzátartozók közötti haszonélvezet valamennyi esetben semmis jogügyletnek feltételezése nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, nem felel meg a tisztességes eljáráshoz való jogosultság követelményeinek, ez utóbbi szempontból aránytalan korlátozásnak minősül”¹³⁰.

Kiss László alkotmánybíró különvéleménye szerint az Fétv. 108. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt meg kellett volna semmisíteni. Az alkotmánybíró is utalt a jogalkotási folyamat stádiumaira, s megállapította, hogy „a 240 hónapos átmeneti idő 4 hónapra rövidítése nem elégítheti ki a kellő felkészülési idő követelményét már csak azért sem, mert ugyanez a jogalkotó röviddel azelőtt még a 240 havi, 20 éves átmeneti időt tartotta volna indokoltnak”¹³¹. Álláspontja szerint a haszonélvezeti és a használati jog is az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alá kell, hogy essen. Különvéleményének konklúziójában rögzítette, hogy „a tulajdonkorlátozásnak csak olyan rendjét lehet elfogadni, a haszonélvezeti és használati jogok elvonásának csak olyan rendjét lett volna szabad az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősíteni, amely biztosítja, hogy az egyedi haszonélvezeti jogok tekintetében is vizsgálható módon fennáll az az alkotmányos érdek, ami miatt erre a radikális megoldásra szükség van. Másként megfogalmazva: elfogadom annak a lehetőségét, hogy a haszonélvezeti jogot a jogalkotó

¹²⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [105]

¹³⁰ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [116]

¹³¹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [122]

elvonhatja, de arra csak megfelelő eljárásban és jogszabályban előre lefektetett - emiatt az Alkotmánybíróság által alkotmányossági szempontból ellenőrizhető - okokból, a bíróság által ellenőrizhető körülmények között kerülhet sor”¹³².

Sulyok Tamás alkotmánybíró is az Fétv. 108. §-ának megsemmisítését javasolta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság rendelkezéséből levezetett jogbiztonság, és az ennek részét képező bizalomvédelem alkotmányos követelményének megsértése miatt. A korábbi releváns AB határozatok áttekintését követően megállapította, hogy az Fétv. 108. §-a a korábban szabályozott húsz éves időszakot kevesebb, mint öt hónapra rövidíti le, amely „nyilvánvalóan nem elegendő sem a korábban eszközölt beruházások (invesztíciók) megtérüléséhez, sem pedig a megváltozott jogi szabályozási környezethez való gazdasági felkészüléshez”¹³³. A különvélemény szerint „nem maradhatnak szabályozatlanul az ex lege megszüntetett tulajdonszerű vagyoni értékű jogokat tartalmazó érvényes szerződések alapján a szerződő felek közötti elszámolást szabályozó - más jogszabályokban nem rendezett - elszámolási kérdések, nem lehet tisztázatlan az elszámolás során felmerülő vitatott követelések bíróság előtt történő érvényesítésének a jogalapja, ezen keresztül azok bíróság előtti érvényesíthetősége. Nem maradhatnak szabályozatlanul az Alaptörvény jogállami klauzulájából levezetett bizalomvédelmet, illetve a jogintézmények előre látható kiszámítható működését biztosító alaptörvényi követelményeket érvényre juttató garanciális törvényi szabályok sem”¹³⁴. A bizonyosan megváltozó jogi szabályozás felek által viselt kockázata nem terjed ki a jogi szabályozás viszonylagos állandóságába vetett bizakodás jogállami értéket sértő jogi szabályozás következményeinek viselésére.

3. A 18/2016. (X. 20.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a fenti számú határozatával megállapította, hogy az Fétv. 103/A. § (2) bekezdése ¹³⁵ utolsó mondatának „a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt

¹³²25/2015. (VII. 21.) AB határozat [125]

¹³³25/2015. (VII. 21.) AB határozat [134]

¹³⁴25/2015. (VII. 21.) AB határozat [134]

¹³⁵Az Fétv. 103/A. § (2) bekezdése szerint 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 elkészített 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.

megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság az Fftv. 7. § (1) bekezdése, 23. § (5) bekezdése, 24. § (1)-(2) bekezdései, 68. § (5) bekezdése, valamint az Fétv. 27. § (1)-(2) bekezdései és 103/A. § (1)-(2) bekezdései alapján megállapította, hogy olyan személyek is ügyfélnek minősülnek a képviselő-testület előtti eljárás során, akik az Fétv. 103/a. § (2) bekezdésének utolsó mondatában nem szerepelnek. A taláros testület rögzítette, hogy „a bírósághoz fordulás jogának gyakorlásához szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához is - egyebek mellett - elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát. A jogorvoslat egyes elemei mikénti szabályozása vizsgálatánál figyelembe kell venni a jogorvoslattal megtámadható döntésről való tudomásszerzés garantáltságát. Az Alkotmánybíróság szerint a tudomásszerzés akkor garantált, ha megállapítható, hogy a tudomásszerzés lehetősége minden kétséget kizáróan fennáll¹³⁶”. Az Fétv. vitatott jogszabályi rendelkezésénél azonban a tudomásszerzés garantáltsága, mint feltétel hiányzik. „Előállhat - és a konkrét ügyben elő is állt - a hatályos szabályozás mellett az a helyzet, hogy a hatósági döntés, az érdemi, ügydöntő határozat ellen önhibán kívül nem lehet jogorvoslattal élni és a hátrányos következmények másként sem háríthatók el¹³⁷”. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét.

4. A 3128/2015. (VII. 9.) és 3146/2015. (VII. 24.) AB határozatok

A 3128/2015. (VII. 9.) AB határozat az Fftv. 24. § (2) bekezdés c) pont cb) alpontja¹³⁸ alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasította az alábbiak szerint. A bírói kezdeményezés szerint az Fftv. fenti jogszabályi rendelkezése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét, mert „egy jövőbeni feltételezett visszaélésszerű magatartást állapít meg a szerződés jóváhagyásának megtagadásához vezető elutasító állásfoglalás indokaként, amelyhez kapcsolódóan jogszabály

¹³⁶18/2016. (X. 20.) AB határozat [17]

¹³⁷18/2016. (X. 20.) AB határozat [18]

¹³⁸Az Fftv. 24. § (2) bekezdés c) pont cb) alpontja szerint a helyi földbizottság az adás-vételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen a következő szempontok szerint értékeli: 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 elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélésszerűen gyakorolhatja.

feltételrendszert nem telepít, további indokolási kötelezettséget nem ír elő¹³⁹”. A taláros testület – visszautalva a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat rendelkező része 2. pontjában foglalt alkotmányos követelményre – rögzítette, hogy „a törvény ebben a részében a valamely sérelem bekövetkeztének megelőzésére irányuló, veszélyeztető magatartást megfogalmazó törvényi tényállásokra emlékeztet, a jogsértő eredmény nem tényállási elem. Jóllehet a 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb)* alpontjában foglaltak megállapításához nincs szükség arra, hogy az érintett személy magatartása eredményeképpen konkrét személy jogai sérüljenek, a 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb)* alpontjában szereplő fogalmak használatát, azok tartalmát, annak a jogi helyzetnek a fennállását, amelyben lehetségessé válhat az elővásárlási jog visszaélészerű gyakorolása, a veszélyeztetés meglétének, mértékének mélységét a jogalkalmazás során kell megítélni¹⁴⁰”. Így a mezőgazdasági igazgatási szerv és a bíróság is értékelheti, hogy a konkrét tényállás alátámasztja-e a földbizottságnak a 24. § (2) bekezdése c) pontjának *cb)* alpontjára alapozott állásfoglalását. A 17/2015. (VI. 5.) AB határozatba foglalt alkotmányos követelményt azonban figyelembe kell vennie a helyi földbizottságnak, a mezőgazdasági igazgatási szervnek és a bíróságnak is.

Az Alkotmánybíróság a 3146/2015. (VII. 24.) AB határozatában – a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán – rögzítette, hogy „az egyes jogalanyok a földhasználati jogosultságuk szerint alkotnak homogén csoportokat. Ebből következően a haszonbérlők mint jogalanyok nem tartoznak azonos csoportba a földművesekkel, a mezőgazdasági termelőszövetkezetekkel, a részesművelőkkel és a feles bérlőkkel. Az pedig nem eredményez megengedhetetlen megkülönböztetést, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket¹⁴¹”. Ebben a határozatában a testület az Fftv. azon rendelkezését vizsgálta, amely „korlátozza a földhasználati jogosultságot egyes jogalanyok tekintetében és azt csak földműves vagy mezőgazdasági termelőszervezet szerezhethet¹⁴²”.

5. A 24/2017. (X. 10.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a 24/2017. (X. 10.) AB határozatával megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy

¹³⁹3128/2015. (VII. 9.) AB határozat [21]

¹⁴⁰3128/2015. (VII. 9.) AB határozat [24]

¹⁴¹3146/2015. (VII. 24.) AB határozat [22]

¹⁴²Valentényi-Szilágyi Bernadett: A földforgalmi rezsim kérdőjelei a bírósági joggyakorlat tükrében In.: Jegyző és Közigazgatás 2017/4. 24. o.

az Fftv. 34. § (3) bekezdése hatálybalépésével egyidejűleg nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely a végintézkedésen alapuló tulajdonszerzés jóváhagyásának megtagadása esetére, amennyiben a törvényes öröklés rendjén az állam öröklése áll be, a végrendeleti örökös javára megváltást állapít meg. Egyúttal megállapította az Fftv. 34. § (3) bekezdése¹⁴³ utolsó mondatának alaptörvény-ellenességét és megsemmisítette a jogszabályi rendelkezést. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló tényállás szerint a 2015. október 2. napján elhunyt örökhagyó az indítványozót tette meg örökösül a 2012. október 6-án elkészített végrendeletében három külterületi szántó művelési ágú ingatlan tekintetében. A mezőgazdasági igazgatási szerv – a közjegyző megkeresésére - megtagadta az arról szóló hatósági bizonyítvány kiállítását, hogy az indítványozó földművesnek minősül, s megállapította, hogy az indítványozó tulajdonában már több mint 1 ha földterület van. Erre tekintettel a közjegyző az Fftv. 34. §-ára hivatkozva a végrendelet indítványozó javára szóló rendelkezését érvénytelennek tekintette és az ingatlanok tulajdonjogát törvényes öröklés címén a Magyar Államnak adta át.

Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, I) cikk (3) bekezdésére, XIII. cikk (1)-(2) bekezdéseire, valamint XV. cikk (1) bekezdésére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság szerint a végrendeletnek a 2014. május 1-jétől megváltozott jogszabályi környezethez igazítására elegendő idő állt rendelkezésre, így a végintézkedés szabadsága nem sérült. Az Fftv. rendelkezései nem visszaható hatályúak, a törvény 10. § (2) bekezdése a tulajdonjog szerzését a tulajdonszerzés tárgyára és nem a jogcímére tekintettel korlátozza. Az öröklés bekövetkezéséig pedig „olyan függő jogi helyzet állt fenn, amelyre a végintézkedést tévő személyt illetően az Alaptörvény XIII. cikke alapján általában nem lehet alapjogi védelmet alapítani. Az örökhagyó aktív öröklési jogát az Fftv.-nek azok a szabályai, amelyek a termőföldszerzés végrendeleti öröklés címén való megszerzése elé is ugyanolyan korlátokat (feltételeket) állítanak, mint az életében az adásvétel útján való elidegenítés/szerzés elé, nem korlátozzák alaptörvény-ellenesen; az örökhagyó aktív öröklési jogának a tartalmát határozzák meg¹⁴⁴”. A taláros testület álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy a földműves státusz feltételeit a jogalkotó önkényesen, irracionálisan határozta volna meg, illetve nem áll fenn az Fftv. 34. § (3) bekezdése kapcsán az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti kisajátítás

¹⁴³ Az Fftv. 34. § (3) bekezdése szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv azt vizsgálja, hogy az örökös szerzőképessége fennáll-e, és a végintézkedés nem eredményezi-e tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését. A mezőgazdasági igazgatási szerv a döntését közli a közjegyzővel is. Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az örökös javára a tulajdonszerzés jóváhagyását, a végrendelet ezen rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.

¹⁴⁴ 24/2017. (X. 10.) AB határozat [29]

sem. Az Alkotmánybíróság ezt követően a passzív öröklési jog (a kedvezményezett jogos várakozása az örökség megnyílásától) szempontjából vizsgálta az alkotmányjogi panaszt, mely jogszerzésre már lehet alapjogi védelmet alapítani az Alaptörvény XIII. cikke alapján. Az örökléshez való jog „nemcsak a javak zavartalan tulajdonlására korlátozódik az örökhagyó halála után, hanem magában foglalja - ha erre alapos ok van - a jogot (a függő jogi helyzet alatt a jogos várakozást) valamely vagyonelem későbbi realizálódására. Az olyan jogszabály, amely jogos várakozást eltöröl, önmagában is beavatkozásnak minősül az Alaptörvény XIII. cikke által védett jogokba. Valamely vagyonelem végintézkedéssel való megszerzésére vonatkozó „jogos várakozás” törvénymódosítással való elvonása az örökléshez való jogot sérti, az öröklési jogtól való megfosztásnak minősül¹⁴⁵”. Az öröklési jogtól való ilyen teljes és ellentételezés nélküli megfosztás nem igazolható törvényes érdekekkel. Az Alkotmánybíróság tehát a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatában foglaltakat követte, mely határozatát meg is hivatkozta – a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kapcsán is (megfelelő kompenzáció hiánya). A végrendeleti örökös vagyoni megváltásának többféle módja lehet az AB határozat szerint: „biztosítható megfelelő idő a végrendeleti örökös tulajdonszerzése akadályának elhárítására, ha azt a törvényi szabályozás egyébként nem zárja ki (végzettség megszerzésére, tulajdon-maximum kiküszöbölésére), lehetővé tehető akár az is, hogy - ha van ilyen - a törvényes örökös szándéka szerint váltsa magához a termőföldet. Alaptörvénnyel összhangban álló megoldás lehet az is, ha az állam a termőföldet az attól eleső kedvezményezettől magához váltja¹⁴⁶”.

Az Alkotmánybíróság határozatához három alkotmánybíró is különvéleményt fűzött, jelezve ezzel, hogy a taláros testület tagjai mennyire másként vélekednek az Fftv. jogszabályi rendelkezésének alkotmányosságáról, illetve az Alkotmánybíróság szerepéről. Czine Ágnes alkotmánybíró szerint az Fftv. támadott rendelkezéseit az öröklési jogi szabályokra tekintettel kellett volna megalkotni, Stumpf István alkotmánybíró pedig az alkotmányjogi panasz egyéni, szubjektív jogvédelmi funkcióját emelte ki, mely jelen ügyben nem tudott érvényre jutni. Stumpf István szerint „az Alkotmánybíróságot többek között az különbözteti meg a késő Kádár-kori Alkotmányjogi Tanácstól, hogy az eljárása során megállapított jogsérelmet - hatáskörének keretei között - lehetőleg közvetlenül teljeskörűen orvosolja, ahelyett, hogy pusztán szignalizálná az alkotmányellenességet, annak elhárítását az alkotmányellenes szabályt

¹⁴⁵24/2017. (X. 10.) AB határozat [35]

¹⁴⁶24/2017. (X. 10.) AB határozat [42]

megalkotó szervre bízva. Ennél tehát az Alkotmánybíróságnak többet kell tudnia garantálni, elsődleges céljaként a jogsérelem orvoslását köteles biztosítani¹⁴⁷”.

Egyes jogirodalmi álláspontok szerint a határozatban írt vagyoni kompenzáció spekulációs lehetősége teremthet, fennállhat ugyanis annak veszélye, hogy „a végrendelező annak tudatában teszi meg végakaratát, hogy tudja az örökös nem lesz jogosult a végrendeleti földtulajdon megszerzésére, mert a szerzőképesség feltételeinek nem felel meg, viszont a föld értékének ellentételezésére igényt tarthat¹⁴⁸”. A szerzők tanulmánya kitekintést tartalmaz az európai országok megoldásaira, rögzítve, hogy Svájcban a földjogi törvény tartalmaz agráröröklési rendelkezéseket, Ausztriában külön mezőgazdasági öröklési törvény létezik, Németországban pedig négy tartományban jelenik meg a mezőgazdasági üzem öröklésére vonatkozó jogi szabályozás¹⁴⁹. A szerzők szerint a leginkább preferálható szabályozási konstrukció az, hogy „az örökösnek lehetőséget kellene biztosítani a szerzési feltételeknek való megfelelés teljesítésére és ehhez ésszerű határidőt kellene biztosítani, azzal, hogy ennek vállalása esetén a hagyatékba tartozó földvagyon a végrendeleti örökös használatába kellene adni, ideiglenes hatályú hagyatékátadással. Több örökös esetén pedig meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a földműves státuszt megszerző, azzal rendelkező örökös szerezzék meg a teljes földvagyon (mezőgazdasági üzemet), a többi örökös meghatározott értéken történő kielégítése mellett mint ahogy az a nyugat-európai szabályozásban is alkalmazott megoldás, az előbbi pontban részletezett hozamérték megfizetésével¹⁵⁰”.

Egy másik álláspont szerint, amennyiben az Alkotmánybíróság teljeskörűen járt volna el és a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény 71. § (6) bekezdését¹⁵¹ is megsemmisítette volna, „akkor sem szerezhették volna az Fftv. hatálya alá tartozó esetben a földművesnek nem minősülő természetes személy végrendeleten alapuló örökléssel 1 hektárt meghaladó nagyságú földet mindaddig, amíg az Fftv. 10. § (2) bekezdésében foglalt azon szabály hatályban van, amely a földművesnek nem minősülő természetes személy 1 hektárt

¹⁴⁷24/2017. (X. 10.) AB határozat [82]

¹⁴⁸ Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Olajos István: Az Alkotmánybíróság határozata a mező- és erdőgazdasági földek végintézkedés útján történő örökléséről In.: Jogesetek Magyarázata 2018/1. 4.1.

¹⁴⁹ Bővebben lásd Csák – Hornyák – Olajos i.m. 4.2.

¹⁵⁰ Csák – Hornyák – Olajos: i.m. 4.2.

¹⁵¹ Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény alapján a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja, a közjegyző a végintézkedés ezzel ellentétes rendelkezését semmisnek tekinti; a hagyaték érintett része tekintetében a végrendeleti örökösre, a bizalmi vagyonkezelőre, vagy a végintézkedéssel létesített alapítványra való átszállás nem állapítható meg, illetve a hagyaték érintett része a végrendeleti örökösnek, a bizalmi vagyonkezelőnek, a végintézkedéssel létesített alapítványnak ideiglenes hatállyal sem adható át.

meghaladó nagyságú földszerzését tiltja¹⁵²”.

6. A 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a 3278/2017. (XI. 2.) AB határozatával az Fétv. 50/A. §¹⁵³ és 110/A. §¹⁵⁴, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptké.) 53/C. §-a¹⁵⁵ alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította, illetve visszautasította. A Ptké. 53/C. § kapcsán megállapította, hogy egyrészt az indítványozók nem adták részletes indokát, hogy e jogszabályi rendelkezést

¹⁵² Anka Márton Tibor: A földforgalmi szabályozás a tulajdonjog és a haszonélvezeti jog oldaláról. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2021. 263. o.

¹⁵³ Az Fétv. 50/A. § alapján a legalább 10 éves időtartamú haszonbérleti szerződés esetében a szerződő felek bármelyike az e §-ban foglaltak szerint a szerződéskötést követő 5 év elteltével - ha a haszonbérleti szerződés időtartama meghosszabbítás folytán éri el a 10 éves időtartamot, a meghosszabbítás időpontjától számított 5 év elteltével -, majd az első kezdeményezést követően 5 évente kezdeményezheti a haszonbérleti szerződés módosítását a haszonbérleti díjnak a kezdeményezéskor irányadó helyben szokásos piaci haszonbérleti díjra való módosítása érdekében, feltéve, hogy a haszonbérleti szerződés időtartamából legalább még 5 év van hátra. A kezdeményezésben a piaci haszonbérleti díj mértékét igazságügyi szakértői vélemény alapján kell megállapítani. A haszonbérleti szerződés módosítására irányuló kezdeményezéshez csatolni kell az igazságügyi szakértői véleményt. Ha a kezdeményezésben megjelölt piaci haszonbérleti díj mértéke a haszonbérleti szerződés szerinti haszonbérleti díj mértékétől legalább 20%-kal tér el, az ellenérdekű fél a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végére felmondhatja. Ha az ellenérdekű fél a kezdeményezéssel nem ért egyet, de a (3) bekezdésben foglaltak alkalmazására nincs mód, vagy azzal nem kíván élni, a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a bíróságtól kérheti a piaci haszonbérleti díj meghatározását; ellenkező esetben a haszonbérleti díjat a kezdeményezésben megjelölt mértékben módosítottak kell tekinteni. Ha a bíróság által meghatározott haszonbérleti díj mértéke a korábbi haszonbérleti díj mértékétől legalább 20%-kal tér el, az ellenérdekű fél a bíróság határozatának jogerőre emelkedésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végére felmondhatja. A felek az (1) bekezdésben szereplő, első szerződésmódosítási kezdeményezésre előírt, továbbá az azt követő szerződésmódosítási kezdeményezések közötti időtartamot, valamint a szerződésmódosítási kezdeményezés feltételeként előírt, a szerződés időtartamából hátralevő időtartamot 5 évnél rövidebb időtartamban is megállapíthatják. E § rendelkezéseitől a felek egyebekben érvényesen nem térhetnek el.

¹⁵⁴ Az Fétv. 110/A. § alapján a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) megállapított 50/A. § rendelkezéseit arra az új haszonbérleti szerződésre is alkalmazni kell, amely a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött - illetve akár a hatálybalépés előtt, akár azt követően meghosszabbított -, a Módtv. hatálybalépését követően a föld tulajdonjogának átruházása folytán a haszonbérbe adó tulajdonos személyében bekövetkezett változásra tekintettel szerződéssátruházás miatt megszűnt haszonbérleti szerződés helyébe lépett. Ebben az esetben az 50/A. § szerinti első kezdeményezés joga tekintetében irányadó időtartamba a szerződéssátruházással megszűnt szerződés eltelt időtartamát is be kell számítani.

¹⁵⁵ A Ptké. 53/C. § alapján ha a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésből származó valamennyi jog és kötelezettség Ptk. hatálybalépését követően jogszabály rendelkezése alapján száll át másra, úgy erre a Ptk. 6:211. §-át kell alkalmazni. Az (1) bekezdés szerinti esetben a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében a szerződést megszüntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig a szerződést az átszálló valamennyi jog és kötelezettség vonatkozásában a jogszabály rendelkezése alapján létrejött új szerződésnek kell tekinteni.

miért kell az adott ügyben alkalmazniuk, másrészt az indítvány nem tartalmazott határozott kérelmet. Az Alkotmánybíróság az Fétv. 50/A. §-a és 110/A. §-a sarkalatossága kapcsán kifejtette, hogy a teljes egészében sarkalatos Fftv. - az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében¹⁵⁶ foglaltaknak eleget téve – meghatározza a termőföld kapcsán a tulajdonba, illetve használatba adás alapvető közjogi feltételeit és korlátait. Az Fétv.-ben rögzített részletszabályok pedig az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében előírt sarkalatos követelmények érvényesüléséhez szükséges előírásokat tartalmazznak. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése „nem követeli meg kifejezetten ezen, a felek közötti magánjogi jogviszonyokat érintő speciális előírásoknak [jelen esetben a haszonbérleti szerződésre vonatkozó részletszabályoknak] a sarkalatos szabályozás tárgykörébe történő bevonását. Ezen részletszabályok meghatározása tehát az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján nem igényel sarkalatosságot. Az Fftv. és a Fétv. rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a haszonbérleti szerződésre vonatkozó szabályok tekintetében a sarkalatos és a sarkalatosságot nem igénylő szabályozási tárgyak köre egyértelműen elkülönül¹⁵⁷”. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a haszonbérleti díjak mértéke az Alaptörvény P) cikkében foglalt előírásokkal közvetlen összefüggésben nem áll. A taláros testület a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban pedig leszögezte, hogy nem ütközik e tilalomba, ha a jogalkotó a jövőre nézve tartós jogviszonyt alakít át vagy szüntet meg. Az Fétv. támadott rendelkezései valóban a hatálybalépésük előtt már létrejött tartós jogviszonyokra vonatkozó szabályokat tartalmazznak, e szabályok azonban a kihirdetésüket megelőző időre nem állapítanak meg új kötelezettségeket, s nem nyilvánítanak valamely magatartás jogellenessé. „A korábban már megkötött hosszabb időtávra szóló szerződések - bizonyos feltételek melletti - módosításának lehetőségét törvénybe foglaló rendelkezések a vizsgált esetben nem tekinthetők a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásnak, tekintettel arra, hogy egy olyan új jogosultságot biztosítanak a szerződő felek számára, amellyel azok mindegyike élhet¹⁵⁸”.

Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében az Fftv. 70. § (1)-(2) bekezdésére¹⁵⁹

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat [64]

¹⁵⁸ 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat [72]

¹⁵⁹ Az Fftv. 70. § (1)-(2) bekezdései alapján e törvény hatálybalépése előtt megkötött és a földhasználati nyilvántartásba történő bejegyzés végett, az illetékes járási (fővárosi kerületi) hivatalhoz benyújtott haszonbérleti, feles bérleti, részesművelési, szivességi földhasználati szerződések módosítására - a (2) bekezdés szerinti kivétellel - e törvény hatálybalépését megelőző napon hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni. E törvény hatálybalépése előtt megkötött haszonbérleti, feles bérleti, részesművelési, szivességi földhasználati szerződések módosítására e

hivatkozva előadta, hogy a fennálló haszonbérleti szerződések módosítása is sarkalatos szabályozási tárgykörnek tekintendő. Stumpf István alkotmánybíró pedig azt kifogásolta különvéleményében, hogy az AB határozat nem vizsgálta, hogy a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján legitim-e virtuálisan megszűntnek tekinteni már megkötött szerződéseket, hogy emiatt új szerződésmódosítási szabályokat lehessen alkalmazni rájuk, lényegében törvényi úton megváltoztatva a már megkötött szerződések tartalmát.

7. A 18/2018. (XI. 12.). és a 20/2018. (XI. 14.). számú AB határozatok

A) Az alkotmányjogi panaszokat megelőző bírói döntések

A címben feltüntetett két alkotmánybíróági határozat bírósági ítéletekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok eredményeképpen született meg.

A 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat a Budapest Környéki Törvényszék 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletét semmisítette meg. Az indítványozó a bírósági per felpereseként 2014. októberében adásvételi szerződést kötött, melynek jóváhagyását az illetékes kormányhivatal megtagadta az Fftv. 27. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontjára tekintettel. A fenti jogszabályi rendelkezés szerint „a mezőgazdasági igazgatási szervnek - az adás-vételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére - meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság - az adás-vételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül - jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki¹⁶⁰”.

A felperes kereseti kérelmét az első fokon eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elutasította tekintettel arra, hogy az Fftv. 27. §-a 2014. május 1-jén lépett hatályba, ezért az érintett szerződés kapcsán a 27. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontja alkalmazandó. Az elsőfokú bíróság ítéletét a fellebbezés folytán eljáró Budapest Környéki

törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, ha a szerződés módosítása a fölhasználati jogosultság időtartamának meghosszabbítására, illetve ha a módosítás a haszonbér mértékének a csökkentésére irányul. E törvény hatálybalépése előtt megkötött haszonkölcsön szerződés időtartamának meghosszabbítása semmis. E törvény hatálybalépésekor fennálló, határozatlan időre vagy határozott időtartamra kötött haszonkölcsön-szerződés 2014. december 31-ével megszűnik.

¹⁶⁰Fftv. 27. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontja

Törvényszék is helybenhagyta.

A 20/2018. (XI. 14.). számú AB határozat a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét semmisítette meg. Az irányadó tényállás szerint a felperes több ingatlan haszonbérelője volt, amelyek vonatkozásában haszonbérleti szerződés módosításokra került sor. A közigazgatási hatóság a fenti szerződés-módosítások hatósági jóváhagyását megtagadta tekintettel arra, hogy a felperessel szemben 2012. évben jogerősen földvédelmi bírságot szabtak ki, így az Fftv. 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontja¹⁶¹ szerint a hatósági jóváhagyást meg kellett tagadni.

A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elsőfokú ítéletével a közigazgatási határozatokat megváltoztatta és a haszonbérleti szerződés-módosításokat jóváhagyta. Az indokolás szerint szerint „az öt éves időtartamot a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésére és 15. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel úgy kell értelmezni, hogy a jóváhagyás megtagadásakor az Fftv. hatályba lépését, 2014. január 1. napját követően kiszabott földvédelmi bírságok vehetők figyelembe, mert álláspontja szerint ez az értelmezés áll összhangban az Alaptörvény 28. cikkével, továbbá a Jat. 2. § (3) bekezdésével¹⁶²”. Az elsőfokú bíróság szerint a földvédelmi bírság a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontja értelmezése szerint ténynek minősül. Az Fftv. a hatálybalépését követően keletkezett tényekre alkalmazható, ezért az Fftv. 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontja nem alkalmazható olyan tényekre, amelyek a hatálybalépése előtt keletkeztek.

A Székesfehérvári Törvényszék – az alperes fellebbezése folytán – az elsőfokú ítéletet – helyes indokainál fogva – helybenhagyta. A másodfokú bíróság megállapította, hogy „jogszabály a hatályba lépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, illetve nem korlátozhat jogot, nem nyilváníthat valamilyen magatartást jogellenessé. Abból kell kiindulni, hogy az adott jogszabályt a Jat. előírásainak, a Jat. 2. § (2) bekezdésének megfelelően alkották meg, fogadták el. A Jat. 2. § (2) bekezdésére figyelemmel tehát a megalkotott jogszabályt úgy kell tekinteni, hogy az a hatályba lépését követő időszakra állapít meg magatartási szabályokat és a hatályba lépése után elkövetett jogsértéseket szankcionálja¹⁶³”. Így az Fftv. 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontja a hatályba lépését követő időszakban elkövetett és földvédelmi bírsággal

¹⁶¹A mezőgazdasági igazgatási szerv - az 51. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl - a haszonbérleti szerződés jóváhagyását megtagadja ha a jegyzék szerinti rangsor alapján az első helyen álló előhaszonbérletre jogosult(ak), illetve a soron következő előhaszonbérletre jogosult(ak), vagy a haszonbérleti szerződés szerinti haszonbérelő birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság - a haszonbérleti szerződés közlését megelőző 5 éven belül - jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki.

¹⁶²Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete [4]

¹⁶³Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete [8]

szankcionált jogsértések figyelembe vételét teszi lehetővé, kizárólag a 2014. január 1-jét követően kiszabott bírság esetén tagadható meg a haszonbérleti szerződés módosításának jóváhagyása.

A Kúria azonban nem osztotta az alsóbb fokú bíróságok jogi érvelését, s a másodfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság ítéletét pedig megváltoztatta és a felperes kereseti kérelmét elutasította. A visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás kapcsán a legfőbb bírói fórum hivatkozott az Alkotmánybíróság releváns döntéseire, s kimondta, hogy adott ügyben nincs szó a fentiekről, ugyanis „az Fftv. szabályait a hatályba lépése után indult eljárásokban kell alkalmazni, az Fftv. a kihirdetése, illetve a hatályba lépése előtti időre nem állapított meg új kötelezettséget, nem tett terhesebbé kötelezettséget, nem nyilvánított valamely magatartást jogellenessé, nem vont el és nem korlátozott jogot, továbbá nem járt a korábbi jogviszonyok felülvizsgálatával sem. A szerzési korlát hatósági alkalmazása nem érintette sem a korábbi haszonbérletet, sem a korábban kiszabott földvédelmi bírságot, ezért fel sem merülhet a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás kérdése¹⁶⁴”. A Kúria indokolása szerint „a jogerősen kiszabott földvédelmi bírságra mint tényre figyelemmel a szerződés jóváhagyásának megtagadása nem a kiszabott földvédelmi bírság miatti újabb jogkövetkezmény, nem a bírsággal szankcionált jogsértésnek visszamenőleges hatályú jogalkalmazással történő újabb szankcionálása, hanem az új földjogi szabályozással bevezetett új földhasználati szabályok keretében a földhasználati jog megszerzésének egyik feltételeként előírt az a követelmény, hogy földhasználati jogot csak olyan személy szerezhessen, akivel szemben korábban földvédelmi bírságot nem szabtak ki¹⁶⁵”. Az Alkotmánybíróság határozataira hivatkozással leszögezte, hogy „önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan¹⁶⁶”.

B) Az alkotmányjogi panaszok

A 18/2018. (XI. 12.). számú határozat alapját képező alkotmányjogi panaszban az indítványozó

¹⁶⁴Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete [17]

¹⁶⁵Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete [18]

¹⁶⁶Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete [18]

hivatkozott az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdéseire¹⁶⁷, II. cikkére¹⁶⁸, I. cikk (3) bekezdésére¹⁶⁹, valamint B) cikk (1) bekezdésére¹⁷⁰. Az alkotmányjogi panaszban kifejtett érvelés szerint az indítványozó által „elszenvedett sérelem egyrészt összefüggésben áll a tulajdonhoz való alapjogával, másrészt a tulajdonszerzésre való képtelenség jelentősen sérti a szakmai reputációját, ezért végső soron az emberi méltósághoz való jogát, másfelől az indítványunkkal érintett jogszabályi korlátozásnak nincs ésszerű indoka, az sem a közérdekűségi, sem az ésszerűségi tesztnek nem felel meg¹⁷¹”. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó felvetette, célszerűbb lett volna egy olyan szabályozás, amely a helyi földbizottság eljárása során figyelembe veendő értékelési szempontok között helyezi el a földvédelmi bírság kiszabását. A visszaható hatály tilalma kapcsán kifejtette, hogy a jogalkotónak átmeneti szabályt kellett volna alkotnia, mely alapján „a rendelkezés hatályba lépésének napját követően kiszabott földvédelmi bírságok tekintetében lehetne kötelezően megtagadni az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását¹⁷²”. Az indítványozó kiemelte, hogy a földvédelmi bírság kiszabásának alapjául szolgáló magatartás során nem látta előre azt a tényt, hogy „az engedély kibocsátása előtti más célú hasznosítás következtében nemcsak egy jelentéktlenebb összegű földvédelmi bírság kiszabását vonhatja maga után, hanem a jövőbeli szabályozás alapján a földvédelmi bírság kiszabásától számított 5 évig, azaz 2018. február 19. napjáig nem szerezheti meg föld tulajdonjogát és használatát sem¹⁷³”.

A 20/2018. (XI. 14.). számú határozat alapját képező alkotmányjogi panaszban az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és kifejtette, hogy a Kúria olyan, az Fftv. hatálybalépése előtt történt tényállást vett figyelembe és értékelt szankcióként a felperes terhére, amely az Fftv. hatálybalépése előtt két évvel történt. A felperesnek nem állt módjában figyelembe venni, hogy milyen következményei lehetnek egy csekély összegű földvédelmi bírságnak (számára ez nem volt lényeges érdeksérelem). Az indítványozó hivatkozott még az

¹⁶⁷A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

¹⁶⁸Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

¹⁶⁹Az 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.

¹⁷⁰Magyarország független, demokratikus jogállam.

¹⁷¹A 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat alapját képező alkotmányjogi panasz 5. oldala

¹⁷²A 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat alapját képező alkotmányjogi panasz 5-6. oldala

¹⁷³A 18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat alapját képező alkotmányjogi panasz 6. oldala

Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdéseire¹⁷⁴, XXIV. cikk (1)-(2) bekezdéseire¹⁷⁵ és 28. cikkére¹⁷⁶. Az indítványozó szerint nem lehet azt feltételezni, hogy a jogalkotó visszamenőlegesen hátránnyal kívánja sújtani azokat, akikkel szemben az Fftv. hatálybalépése előtt csekély összegű földvédelmi bírságot szabtak ki. „Ha az Fftv. kizárási feltételként szabályozná a törvény hatályba lépése előtt két évvel elszenvedett földvédelmi bírságot, akkor a földvédelmi bírság elszenvedőjét ismételt hátránnyal sújtaná¹⁷⁷”. Az indítványozó szerint a Kúria figyelmen kívül hagyta, hogy a jogerős döntésig eltelt két év, a kúriai ítéletre pedig további egy gazdasági évet kellett várni, így sérült az ésszerű időn belüli döntéshez való jog. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Kúria a felmerült helyzetet követően három évvel hozott egy végrehajthatatlan döntést. A felperes ugyanis ténylegesen használta a földterületeket, igénybe vette az uniós támogatásokat. A Kúria döntése alapján azonban a felperes földhasználata jogszerűtlenné vált, s a földalapú támogatás igénylése is jogtalan volt.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog és a törvény előtti egyenlőség, egyenlő bánásmód követelménye kapcsán – alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában – nem folytatott le vizsgálatot. Az átmeneti rendelkezések megalkotásának hiányát pedig azért nem vizsgálta a testület, mert mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása iránt nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdései nem tartalmazznak Alaptörvényben biztosított jogot, illetve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárásra, és nem a bírósági eljárásra vonatkozik, így e két indítványozói hivatkozást sem vizsgálta érdemben.

Az Alkotmánybíróság kizárólag az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogállamiság elvéből fakadó visszamenő hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben vizsgálta az alkotmányjogi panaszokat.

¹⁷⁴Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

¹⁷⁵Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindenki joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

¹⁷⁶A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

¹⁷⁷A 20/2018. (XI. 14.). számú AB határozat alapját képező alkotmányjogi panasz 7. oldala

C) Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság eljárásai során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, s a kifogásolt ítéletekben foglalt bírói jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta. A taláros testület áttekintette a visszaható hatály tilalmára vonatkozó, Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló gyakorlatát (7/2016. (IV. 6.). számú, 30/2014. (IX. 30.). számú, 16/2014. (V. 22.). számú és 3061/2017. (III. 31.). számú AB határozatok), majd rögzítette, hogy sem az Fftv.-ben, sem az Fétv.-ben nem található olyan átmeneti rendelkezés, amely kifejezetten előírta volna, hogy az Fftv. 27. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontja, valamint 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontja alapján akkor is meg kell tagadni az adásvételi, illetve haszonbérleti szerződés jóváhagyását, ha a vevővel, illetve haszonbérelővel szemben az ingatlanügyi hatóság az Fftv. fenti rendelkezéseinek hatályba lépését megelőzően szabott ki jogerősen földvédelmi bírságot. A Jat. 15. § (1) bekezdése¹⁷⁸ alapján amennyiben egy rendelkezés alkalmazására nem alkottak külön szabályt, akkor az abban foglaltakat nem lehet a korábban keletkezett tényekre és jogviszonyokra alkalmazni. Ekörben a határozatok hivatkoztak a 23/2013. (IX. 25.). számú AB határozatban foglaltakra. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az Fftv. támadott rendelkezései nem a hatálybalépésüket megelőző időre állapítanak meg kötelezettségeket, nem valamely magatartást minősítenek visszamenőleges hatállyal jogellenesnek, hanem a hatályba lépésüket megelőzően jogerőre emelkedett döntésekhez fűznek – átmeneti szabályok nélkül - további hátrányos jogkövetkezményeket. Az Fftv. támadott rendelkezései értelmezhetőek úgy, hogy a termőföld hasznosítására vonatkozó szabályok a rendelkezések hatályba lépését követő megsértése lesz a termőföld-tulajdon megszerzésének, illetve a haszonbérleti szerződés jóváhagyásának időleges akadálya. A fenti értelmezés felel meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmából fakadó követelményeknek. Tehát „nincs akadálya a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket érintően az új szabályozásnak, de az új szabály a hatálybalépése előtt jogerősen már minősített magatartáshoz, jelen esetben a jogerőre emelkedett közigazgatási bírság megállapításához újabb joghátrányt - a visszaható hatályú jogalkotás tilalma miatt - általában nem fűzhet¹⁷⁹”. Az Alkotmánybíróság arra a konklúzióra jutott, hogy az alkotmányjogi panaszokban sérelmezett bírói ítéletek jogértelmezése a visszaható hatályú

¹⁷⁸A jogszabályi rendelkezést - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.

¹⁷⁹18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat [38]

jogalkotás tilalmába ütközött. A taláros testület az Fftv. támadott rendelkezései kapcsán az alábbi alkotmányos követelményt fogalmazta meg: e rendelkezések hatálybalépését - 2014. május 1-jét - követően jogerősen kiszabott földvédelmi bírság esetén kell az adásvételi szerződés, illetve haszonbérleti szerződés jóváhagyását az adott rendelkezés értelmében megtagadni¹⁸⁰. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott bírósági ítéleteket megsemmisítette.

D) Különvélemények

A fenti AB határozatokhoz Cziné Ágnes és Salamon László alkotmánybírók fűztek különvéleményeket.

Cziné Ágnes alkotmánybíró álláspontja szerint a testületnek meg kellett volna semmisítenie az Fftv. támadott jogszabályi rendelkezéseit. Különvéleményében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést kizárólag abban az esetben vizsgálhatja felül, ha az ügynek van alapjogi relevanciája. Önmagában azonban az ügy alapjogi relevanciája nem eredményezheti azt, hogy az eljáró bíróságok az ügy szakjogi megítélését figyelmen kívül hagyhatják. A bíróságoknak „ezért arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben - összhangban az alkalmazandó normákkal - érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes¹⁸¹”. Az alkotmánybíró rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlata alapján - a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos alkotmányos követelményeket a jogalkotó számára írta elő. Hivatkozva a 10/2014. (IV. 4.). számú AB határozatra rögzítette, hogy „a jogalkalmazással összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának alapjogi relevanciája az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján merülhet fel. A jogbiztonság elvének – mint Alaptörvényben biztosított jognak - a sérelmét az Alkotmánybíróság eddig normakontroll eljárásokban, és az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességével összefüggésben vizsgálta¹⁸²”. Végkövetkeztetésében arra jutott, hogy az Fftv. támadott rendelkezéseinek „nincs olyan értelmezési lehetősége, amely lehetővé tenné, hogy az abban foglaltakat kizárólag a jogszabály hatályba lépését követően kiszabott földvédelmi bírságok

¹⁸⁰18/2018. (XI. 12.). számú és 20/2018. (XI. 14.). számú AB határozatok rendelkező részeinek 1. pontjai

¹⁸¹18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat [46]

¹⁸²18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat [55]

tekintetében lehet alkalmazni¹⁸³”. Ezt támasztja alá az a jogalkotói megoldás is, hogy az Fftv. egyes rendelkezései kapcsán átmeneti rendelkezések tették egyértelművé, hogy az egyes jogszabályi rendelkezéseket milyen időbeli hatállyal kell alkalmazni. Az eljáró bíróságoknak tehát nem volt értelmezési mozgásterük.

Salamon László alkotmánybíró álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak. A különvélemény az AB határozatokban megállapított alkotmányos követelményeket pedig azok contra legem jellege miatt nem támogatja.

E) Hasonló esetkör

Az AB határozatokban megjelenő problémák a földforgalmi törvények bírói gyakorlatában többször is előfordulhatnak, illetve már előfordultak.

Az egyik ügyben a mezőgazdasági igazgatási szerv arra hivatkozással tagadta meg az eladó és a vevő között adás-vételi szerződés jóváhagyását, mert a vevő mezőgazdasági üzemközpontja nincs legalább három éve azon a településen, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától legfeljebb 20 km távolságra van. A mezőgazdasági igazgatási szerv álláspontja szerint a mezőgazdasági üzemközpont, mint fogalom csak 2014. február 25. napjától létezik, így az Fftv. 18. § (1) bekezdés e) pontjára¹⁸⁴ kizárólag a hatálybalépéstől számított három év eltelte után lehet hivatkozni.

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével az alperesi hatóság határozatát megváltoztatta és jóváhagyta az adás-vételi szerződést az eladó és a vevő között. Indokolásában kifejtette, hogy „a mezőgazdasági üzemközpont nyilvántartásba való bejegyzése nem konstitutív, hanem deklaratív hatályú bejegyzést jelent az alábbiak szerint. Az Fftv. 5. § 21. pontjában szereplő mezőgazdasági üzemközpont fogalom is utal arra, hogy ebben az esetben a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonában, illetve használatában álló területről van szó. Tehát ez a terület a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonát, illetve használatát képezte már korábban is. A nyilvántartásba vétellel a

¹⁸³18/2018. (XI. 12.). számú AB határozat [59]

¹⁸⁴A föld eladása esetén az alábbi sorrendben elővásárlási jog illeti meg: az olyan földművest, akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van.

mezőgazdasági igazgatási szerv azt ismeri el ezen terület vonatkozásában, hogy az megfelel az Fftv-ben szereplő mezőgazdasági üzemközpont fogalmának. E megfelelés azonban már a tulajdonszerzés, illetve a használati jog szerzése időpontjától fennáll. A földműves-nyilvántartási adatlapon ezért kerül feltüntetésre a használat kezdete a mezőgazdasági üzemközpont vonatkozásában. Ebből is kitűnik, hogy nem a nyilvántartásba vétel időpontjának van jelentősége, hanem annak, hogy a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonát, illetve használatát képező terület mely időponttól van a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonában, használatában¹⁸⁵”. Az elsőfokú bíróság utalt az Fftv. 5. § 21. pontjában szereplő mezőgazdasági üzemközpont fogalomra, s megállapította, amennyiben a jogalkotó elképzelése az lett volna, hogy a mezőgazdasági üzemközpontra vonatkozó nyilvántartás konstitutív hatályú legyen, akkor nem a bejelentett hely kifejezést használta volna. Az Fftv. 5. § 21. pontjában szereplő fogalom kapcsán „tehát a földműves, vagy mezőgazdasági termelőszervezet egy korábbi időszakban már létrejött állapotot jelent be a mezőgazdasági igazgatási szervnél és ezt a korábbról fennálló állapotot jegyzi be - deklaratív hatállyal - a mezőgazdasági igazgatási szerv a mezőgazdasági üzemközpontokra vonatkozó nyilvántartásba¹⁸⁶”.

Az elsőfokú bíróság ítéletét a másodfokú bíróság helybenhagyta. Az ítélet indokolása rögzítette, hogy az Fftv. 18. § (1) bekezdés e) pontjában szereplő „van” létigéből az következik, hogy „a mezőgazdasági üzemközpont fogalom már fennálló tényre utal vissza, és – ellentétben a „földműves” minőséggel – nem nyilvántartásba vétellel, de még csak nem is a hatósághoz tett bejelentéssel keletkezik¹⁸⁷”. Hivatkozva a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről, valamint a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás részletes szabályairól szóló 38/2014. (II. 24.). Korm. rendelet rendelkezéseire megállapította, hogy a nyilvántartásba mezőgazdasági üzemközpontként bevezetett ingatlanból nem következik az, hogy a nyilvántartásba vétel előtti időszakban ne felelt volna meg a mezőgazdasági üzemközpont fogalomnak. Erre utal az is, hogy a nyilvántartásba vétel iránti kérelemben fel kell tüntetni a jogosultság megszerzésének időpontját is. A törvényszék szerint „amennyiben a jogalkotói szándék az lett volna, hogy a mezőgazdasági üzemközponton alapuló elővásárlási jogra legkorábban a Korm. rendelet hatályba lépésétől számított 3 év elteltével lehessen hivatkozni, úgy ennek a szándéknak elsősorban az Fftv.-ből, esetleg más

¹⁸⁵Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.075/2016/7. számú ítélete 4. oldal

¹⁸⁶Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.075/2016/7. számú ítélete 5. oldal

¹⁸⁷Szombathelyi Törvényszék 4.Kf.20.049/2016/4. számú ítélete 3. oldal

jogszabályokból egyértelműen ki kellett volna tűnnie. Ilyen utalást azonban sem az Fftv., sem az Fétv., sem a Korm. rendelet, illetve ezek indokolása sem tartalmaz¹⁸⁸”.

A fenti jogesetből is látható tehát, hogy a bíróságok jogértelmezésén múlik annak eldöntése, hogy egy adott jogszabályi rendelkezés „hogyan hat vissza a múltba”, azaz a hatályba lépése előtti időszak vonatkozásában hogyan, mennyiben alkalmazandó, illetve alkalmazandó-e egyáltalán.

8. A 22/2018. (XI. 20.) AB határozat

A) A kezdeményezések

Az Alkotmánybíróság eljárását egyrészt 56 országgyűlési képviselő kezdeményezte, akik a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvény (Módtv.) alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, M) cikk (2) bekezdésére¹⁸⁹, P) cikk (2) bekezdésére és 38. cikk (1) bekezdésére¹⁹⁰ alapítottn. Álláspontjuk szerint a Módtv. közjogilag érvénytelen, mivel az Országgyűlés sarkalatos többség helyett csak egyszerű többséggel döntött róla. Utaltak arra, hogy termőföld hasznosítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatos szabályok. A Módtv. a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, durván beleavatkozik a bérleti jogviszonyokba, módosító rendelkezései malam partem jellegűek. Az azonnali szerződésmódosítás lehetőségének biztosításával figyelmen kívül hagyta a jogalkotó azokat a kritériumokat, amelyeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a jogszabály által történő alkotmányos szerződésmódosítás tekintetében meghatározott, így a Módtv. sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakat is. Az országgyűlési képviselők szerint a Ptké.-ben szereplő, szerződésátruházással kapcsolatos szabályok

¹⁸⁸Szombathelyi Törvényszék 4.Kf.20.049/2016/4. számú ítélete 4. oldal

¹⁸⁹Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

¹⁹⁰Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg

ellentétben állnak a Ptk. rendelkezéseivel, így sértik a normavilágosság követelményét.

A Kúria P.V. tanácsa is kérte a Ptké. 53/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, M) cikk (1)-(2) bekezdéseire, XIII. cikk (1) bekezdésére¹⁹¹, XV. cikk (2) bekezdésére és XXVIII. cikk (1) bekezdésére¹⁹² alapítottn. A Kúria előtt folyamatban volt, kijelöléssel kapcsolatos eljárásokban az a probléma merült fel, hogy az érintett haszonbérleti szerződésekben szereplő illetékességi kikötés érvényes-e – figyelemmel a Ptké. 53/C. §-ára, mely a szerződésátruházás Ptk.-beli alapkonstrukcióját „borítja fel”. A peres ügyekben a felperesek, mint haszonbérzők a haszonbérleti díj megállapítása iránt indítottak kereseteket az alperesekkel, mint haszonbérbeadókkal szemben. A járásbíróóságok illetékességük hiányát állapították meg tekintettel arra, hogy a haszonbérleti szerződésekben a Pesti Központi Kerületi Bíróság kizárólagos illetékessége szerepelt. A Pesti Központi Kerületi Bíróság szintén megállapította illetékessége hiányát, s az ügyek iratait felterjesztette a Kúriához az illetékes bíróság kijelölése érdekében. Álláspontja szerint a Ptké. 53/C. §-a alapján a haszonbérbeadó személyében bekövetkezett változással új haszonbérleti szerződés jött létre, így a korábbi szerződésben szereplő illetékességi kikötés jogszabályba ütközik¹⁹³.

A kúriai kezdeményező végzés áttekintette a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó rendelkezéseit, s a jogintézmény dogmatikai hátterét. Rögzítette, hogy a szerződésátruházás sui generis háromoldalú szerződés az eredeti jogviszony alanyai és az átvállaló között: a szerződésbe belépő fél a szerződésből kilépő fél szerződési pozíciójába kerül. A Ptk. kodifikációja során többször felmerült az a kérdés, hogy a szerződésátruházás következtében jogutódlás történik, vagy új szerződés jön létre a felek között. A Ptk. 6:208. § (1) bekezdése¹⁹⁴ jogutódlásként kezeli a szerződésátruházást – a bírói gyakorlatban kialakult megoldással egyezően. A Ptk. a szerződésátruházás szabályait rendeli alkalmazni arra az esetre is, ha valakinek egy szerződésből származó valamennyi joga és kötelezettsége jogszabály rendelkezése alapján száll át másra (6:211. §). Ilyen eset természetes személyek esetén az

¹⁹¹Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

¹⁹²Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

¹⁹³A régi Pp. 41. § (6) bekezdése szerint ugyanis vagyoni jogi ügyekben a felek felmerült jogvitájukra vagy a meghatározott jogviszonyból eredő jövőbeli jogvitájuk esetére nem köthetik ki a járásbíróóság hatáskörébe tartozó ügyben a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékességét.

¹⁹⁴A szerződésből kilépő, a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél megállapodhatnak a szerződésből kilépő felet megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összességének a szerződésbe belépő félre történő átruházásáról.

öröklés, jogi személyek esetén a jogutódlás, illetve a Ptk. 6:340. § (2) bekezdése¹⁹⁵ szerinti tényállás. Szerződésátruházás esetén a szerződésbe belépő félre átszálló jogosultság biztosítéka fennmarad. A szerződésbe belépő félre átszálló kötelezettség teljesítésének biztosítéka megszűnik, kivéve, ha a biztosíték kötelezettje a szerződésátruházáshoz hozzájárul (6:208. § (3) bekezdése).

A Ptké. 53/C. § (1) bekezdése értelmezése körében a Kúria rögzítette, hogy a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésekből eredő jogok és kötelezettségek jogszabályi rendelkezés alapján történő átszállása körében az öröklésnek és a jogutódlásnak van kiemelt szerepe. A kötelmi jogviszonyok a szerződő fél halálával vagy jogutódlással nem szűnnek meg, a jogviszonyba a jogutód lép be, s a kötelelem a korábbi és az új jogalany között él tovább. A Ptké. fenti jogszabályi rendelkezése tehát nem csak a jogalkotó által megoldani igyekezett problémakört fogja át, az életviszonyok sokkal tágabb körét érinti. A Kúria szerint „az alanyváltozás oda vezet, hogy a változatlan formában fennálló kötelmekre a korábbi, a módosult kötelmekre az új szabályokat kell alkalmazni, továbbá a jogelőd vonatkozásában fennálló kötelmeket a régi, a jogutód vonatkozásában fennálló kötelmeket az új szabályok alapján kell megítélni¹⁹⁶”. A végzés szerint ez rendkívül aggályos.

A Kúria álláspontja szerint a Ptké. 53/C. § tartalma nem egyértelmű a jogalkalmazók számára, nem világos, hogy a jogszabályi rendelkezés milyen élethelyzetekre vonatkozik. A megértést nehezíti a jogalkotó – Kúria szerinti – téves indokolása is. A támadott szabályozás nem illeszkedik a jogrendszer egységébe, lerontja a Ptk.-nak a magánjogi jogszabályi környezetben betöltött szerepét is. A Kúria kiemelte, hogy a Ptké. nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely a Ptk. tételes jogi szabályát felülírja, a Ptké. kizárólag kiegészítő jellegű előírásokat tartalmazhat. A bírósághoz fordulás joga kapcsán a végzés rögzíti, hogy „a kazuisztikus és a polgári jogi dogmatikával szembemenő szabályozás alapján a felek és a bíróságok is bizonytalan helyzetbe kerültek annak eldöntése során, hogy melyik bíróság illetékes az ügy elbírálására¹⁹⁷”.

Amennyiben a Ptké. 53/C. §-át alkalmazni kell a jogi személyek átalakulására, szétválására, egyesülésére, akkor fogyasztói szerződések is könnyen e rendelkezés hatálya alá kerülhetnek, s így sérülhet a fogyasztók Alaptörvényben garantált joga (M) cikk (2) bekezdés). Fogyasztói

¹⁹⁵Ha a bérbeadó a bérleti szerződés megkötését követően a bérbe adott dolog tulajdonjogát átruházza, a tulajdonos személyében bekövetkezett változással a bérleti szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek tekintetében az új tulajdonos lép a bérbeadó helyébe. A bérbeadó és az új tulajdonos a bérlővel szemben egyetemlegesen kötelesek helytállni a bérbeadót a bérleti szerződés alapján terhelő kötelezettségek teljesítéséért.

¹⁹⁶Kúria Pkk.V.24.545/2018/10. számú végzése 14. oldal

¹⁹⁷Kúria Pkk.V.24.545/2018/10. számú végzése 18. oldal

szerződések esetén ugyanis a szerződés jogi utóhatásai (hibás teljesítés miatti helytállási kötelezettség) még hosszú idei fennmaradhatnak, s nem világos, hogy ilyen helyzetekben miként értelmezhető a Ptk. 53/C. §-ában testet öltött nováció intézménye. A jogalkotó alkotmányosan nem indokolható módon különbséget tett a régi Ptk. hatálya alatt keletkezett fogyasztói szerződések és az új Ptk. hatálya alatt keletkezett fogyasztói szerződések között. Az ilyen szerződésekkel összefüggésben sérül a vállalkozás szabadsága is, ugyanis a régi Ptk. hatálya alatt keletkezett szerződésekben szereplő vállalkozók helyzetét terheesebbé teszi a Ptk. hatálya alatt keletkezett szerződésekben szereplő vállalkozók helyzetéhez képest.

A Kúria álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés a tulajdonhoz való jog sérelmével is jár, hiszen a vagyoni viszonyok széles körét érintően utólag állapítja meg a novációt, mint jogkövetkezményt. A nováció révén „az egyik fél számára kedvező, míg a másik fél számára hátrányos helyzet állhat elő, ezáltal megbontva az alkotmányos tulajdonvédelem belső egyensúlyát és gyengítve a tulajdonosok jogait¹⁹⁸”. A jogalkotó nem indokolta meg, milyen alapvető jog érvényesülését, vagy alkotmányos érték védelmét szolgálja a tulajdoni viszonyokba történő utólagos beavatkozás. A fentiek irányadóak az öröklésre is, hiszen az örökhagyó szerződése át szállnak az örökösre, a nováció miatt azonban az örökös mégsem lesz jogutódja az örökhagyónak. Ebben az esetben is indokolatlan különbséget tesz a jogalkotó a régi Ptk. hatálya alatt, illetve az Ptk. hatálya alatt kötött szerződések vonatkozásában. „A végintézkedési szabadságba történő indokolatlan beavatkozást eredményez az, hogy az örökhagyó a Ptk. hatálybalépése előtti szerződéses viszonyaira (és a fennálló szerződésből eredő igényeire) nézve még végintézkedéssel sem teheti jogutódjává a nevezett örökösait, míg a későbbi szerződések vonatkozásában már igen¹⁹⁹”. A hagyaték megnyílásakor akár egyetlen örökös vonatkozásában is eltérő jogkövetkezmények fűződhetnek a megörökölt szerződéses pozícióhoz – attól függően, hogy a szerződés mikor jött létre. A több örökös vonatkozásában keletkező esetleges vagyoni jogi különbségtétel pedig nem elfogadható.

Az Alkotmánybíróság az Fétv. 50/A. és 110/A. §-ának alaptörvény-ellenességét a 3278/2017. (XI. 2.) számú AB határozatában már vizsgálta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, P) cikkével és 38. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, ezért a bírói kezdeményezést ekörben – ítélt dolog miatt – visszautasította.

¹⁹⁸Kúria Pkk.V.24.545/2018/10. számú végzése 20. oldal

¹⁹⁹Kúria Pkk.V.24.545/2018/10. számú végzése 21. oldal

B) Az Alkotmánybíróság határozata

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Ptké. 53/C. §-ában nem határozta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait. Ezért felhívta az Országgyűlést, hogy a Ptk.-val való összhang megteremtése érdekében jogalkotói feladatának 2019. március 31. napjáig tegyen eleget. Egyúttal a Ptké. 53/C. § alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt és bírói kezdeményezést elutasította. Elutasította a Módtv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is.

Az Alkotmánybíróság – visszautalva a 3048/2013. (II. 28.). számú határozatában foglaltakra – rögzítette, hogy az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – változtathatja meg, ugyanolyan feltételek fennállása esetén, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megkövetel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotó akkor jogosult módosítani a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előre látható, illetve az túlmegegy a normális változás kockázatán, valamint a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen (a szerződések nagy tömegét érintse). A jogalkotó köteles bizonyítani, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e.

Az Alkotmánybíróságnak jelen esetben tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a Módtv. elfogadásakor fennálltak-e olyan körülmények, amelyek a tartós jogviszonyokba való beavatkozást szükségessé tették, ennek feltételeit a jogalkotó, illetve a törvényjavaslat előterjesztője igazolta-e, s ennek ismeretében a szabályozás ellentétes-e az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakkal. A határozat idézi a Módtv. javaslatának indokolását, az igazságügyi miniszter állásfoglalását, valamint a törvényjavaslat előterjesztője, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara elnöke megkeresésre adott válaszát, s rögzítette, hogy a jogalkotó, az igazságügyi miniszter és a törvényjavaslat előterjesztője hivatkozott a körülmények előre nem látható megváltozására, s bemutatta, hogy „a megváltozott gazdasági környezetben a haszonbérleti díjak piaci mértékhez való igazításának kizárása miért okozhat érdeksérelmet,

továbbá alappal hivatkozott a körülmények megváltozásának társadalmi méretűségére, illetve arra, hogy a haszonbérleti szerződések esetében a szerződéses és a piaci haszonbérleti díjak közötti 20%-os eltérés a normális kockázatvállalás részének tekinthető, míg az ezt meghaladó mérték jellemzően már olyan piaci körülményeket feltételez, amelyek ésszerű kockázatvállalás mellett már nem prognosztizálhatóak²⁰⁰”. A beavatkozás feltételei indokait a fentiek alapján az Alkotmánybíróság is megalapozottnak találta, s megállapította, hogy az Fétv. 50/A. és 110/A. §-a nem sértik a szerződési szabadság alkotmányos követelményét, s nem ellentétesek az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakkal sem.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a Ptk. 6:208. § (2) bekezdése²⁰¹ a szerződésátruházás joghatásai körében nem rendelkezik sem a szerződés megszűnéséről, sem pedig egy új szerződés keletkezéséről. A Ptk. arról sem rendelkezik, hogy „az alanyváltozással összefüggésben a szerződéses pozíció átruházása során a szerződéses jogviszony folytonos és változatlan marad²⁰²”. A szerződésátruházás joghatásairól a Ptké. 53/C. §-a ad eligazítást. Az Alkotmánybíróság nem kívánt állást foglalni abban a kérdésben, hogy a szerződésátruházás jogutódlást vagy novációt eredményez-e tekintettel arra is, hogy a nováció fogalma sem tisztázott a jogirodalomban. A szerződésátruházásra azonban a jogalkotó egyértelműen novációként tekint, ezt erősíti meg az igazságügyi miniszter beszerzett állásfoglalása is. A jogalkalmazóknak a Ptké.-beli értelmezést kell tehát irányadónak tekinteniük.

Az Alkotmánybíróság szerint „a szerződésátruházás annak a lehetőségét teremti meg, hogy az egyik szerződő fél a teljes szerződési pozícióját átruházza egy harmadik személyre. Az átruházás következtében az eredeti szerződő fél szabadul a jogviszonyból, amelynek következtében az a szerződésbe belépő fél és az eredeti szerződés másik fele között marad fenn. Mivel a szerződésátruházás eredményeképpen a szerződésbe belépő fél a szerződésből kilépő fél szerződési pozíciójába kerül, ennek következtében a jogviszony szabályozása alapvető jelentőségű a kötelmi és a felelősségi viszonyok (öröklés, jogutódlás, a tulajdonos személyében bekövetkező változás a bérleti szerződéseknel) átláthatósága és kiszámíthatósága körében²⁰³”. A szerződésátruházás alapjául szolgáló ügyletekre sem a Ptk., sem a Ptké. nem tartalmaz

²⁰⁰22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [52]

²⁰¹A szerződésbe belépő felet megilletik mindazon jogok, és terhelik mindazon kötelezettségek, amelyek a szerződésből kilépő felet a szerződésben maradó féllel szemben a szerződés alapján megillették és terheltek. A szerződésbe belépő fél nem jogosult beszámítani a szerződésből kilépő félnek a szerződésben maradó féllel szemben fennálló egyéb követelését. A szerződésben maradó fél nem jogosult beszámítani a szerződésből kilépő féllel szemben fennálló egyéb követelését.

²⁰²22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [71]

²⁰³22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [80]

kifejezett formai előírást, így az létrejöhet szóban, írásban és ráutaló magatartással is. A fenti szabályozási hiányosságok a jogalkalmazók számára értelmezési nehézségeket okozhatnak a Ptké. 53/C. § kapcsán, melyet tovább fokoz a támadott szabályozás kógens jellegű. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a jogalkotó feladata annak számbavétele, hogy a szerződésátruházás, azon belül a jogszabályon alapuló szerződésátruházás mint az új Ptk. jogintézménye, mely a Ptk. hatálya alá tartozó, illetve azon kívüli szerződéses jogviszonyokat érint és ennek ismeretében a vonatkozó részletszabályok kialakítása szintén a jogalkotó feladata. A szabályozás kialakítása során - tekintettel a két törvény közötti funkcionális viszonyra - fokozott figyelemmel kell lennie a jogalkotónak arra, hogy a vagyoni forgalom körébe tartozó magánjogi jogviszonyok áttekinthetőek legyenek, tekintettel az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságára és azt ezt célzó garanciális előírásokra²⁰⁴”. A taláros testület tehát arra jutott, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a Ptké. 53/C. § megsemmisítését, hanem annak kiegészítését teszi szükségessé, az alábbiakra figyelemmel: a szerződésmódosítástól való elhatárolás, a nováció jogi természetének meghatározása, a jogintézmény működésének kiszámíthatósága, a hatálya alá tartozó kötelmi és felelősségi viszonyok egyértelmű meghatározása, s azoknak Ptk.-val való összhangja.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel már nem vizsgálta a Ptké. 53/C. §-nak Alaptörvény M) cikk (1)-(2) bekezdéseivel, XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (2) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével való összhangját.

C) Különvélemények

Czine Ágnes alkotmánybíró szerint a testületnek meg kellett volna állapítania a Ptké. 53/C. § alaptörvény-ellenességét és meg kellett volna semmisítenie a támadott jogszabályi rendelkezéseket. Álláspontja szerint „a hatályos kötelmi jogi szabályozás rendszerében a szerződésátruházás lényege, hogy a szerződésből származó valamennyi jogot és kötelezettséget a felek az eredeti szerződés jogfolytonos fenntartásával tudnak átruházni²⁰⁵”. A fentieknek azonban ellentmond a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás. A Ptké. a Ptk. alkalmazhatóságára ad iránymutatást, azt rendezi, hogy a Ptk. rendelkezéseit mikortól, mely anyagi jogi jogviszonyokra, s mely anyagi jogi jogviszonyt keletkeztető, módosító vagy

²⁰⁴22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [84]

²⁰⁵22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [103]

megszüntető tényre vagy jognyilatkozatra kell alkalmazni. A Ptké. 53/C. §-a azonban tartalmában nem átmeneti szabály, hanem a jogintézmény egyik lényegi ismérve vonatkozásában tartalmaz eltérő rendelkezést. A támadott rendelkezés „valóban megbontja a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó szabályozási rendszerét, és ennek folytán a magánjogi jogviszonyok áttekinthetősége és a jogintézmény működésének kiszámíthatósága ellen hat²⁰⁶”. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró szintén a Ptké. 53/C. §-a megsemmisítése mellett érvelt. Álláspontja szerint a mulasztást, mint jogkövetkezményt „akkor lehet alkalmazni értelmezésem szerint, ha a sérelmezett szabály megfelel az Alaptörvénynek, de a jog szövetén olyan hiátus sejlik fel, amit a jogalkotónak kell orvosolnia²⁰⁷”. A különböző indítványok egyesítése nem vezethet arra, hogy valamely indítvány bizonyos elemei az alkotmányossági felülvizsgálat számára elvesznek a normakontroll eljárásban. Álláspontja szerint a bírói kezdeményezésben megfogalmazott aggály abban állt, hogy a jogalkotó túlságosan szélesre nyitotta a Ptké. 53/C. §-ának tárgyi hatályát. A bírói kezdeményezés „fő kérdése nem a törvényértelmezés nehézségében állt, hanem annak eredményében és véleményem szerint a testületnek erről is állást kellett volna foglalnia²⁰⁸”.

Pokol Béla alkotmánybíró is a Ptké. támadott jogszabályi rendelkezésének megsemmisítését tartotta volna jó megoldásnak, hiszen a nováció a szerződésátruházás jogintézményének céljával ellentétes, s az Alkotmánybíróság határozatával a novációt „betonozta be” a magyar magánjogba.

Stumpf István alkotmánybíró is kritikusan fogalmaz különvéleményében, s kételyét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy „az Alaptörvény és az annak fundamentumát képező jogállam védelmét szolgálja, ha az „Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” az Alaptörvényt sértő jogszabályokat nem semmisíti meg (a jogrendszerből nem iktatja ki, hanem inkább hatályukban megerősíti), a jogalkotót bízva meg, hogy védje meg ő (később) az Alaptörvény adott szabályát normaalkotás útján²⁰⁹”. A Ptké. a Ptk. rendelkezéseivel ellentétes szabályokat nem tartalmazhat, „nem rendelkezhet a Ptk.-val ellenkezően a korábban létrejött jogügyletek sorsáról sem, nem nevezheti azokat a Ptk.-val szemben megszűntnek (pusztán azért, hogy ugyanazon szerződéseket virtuálisan új szerződésként tüntethesse fel)²¹⁰”. Hivatkozással a 3278/2017. (XI. 2.). számú AB határozathoz fűzött különvéleményére, fenntartotta azon álláspontját, hogy az

²⁰⁶22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [105]

²⁰⁷22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [111]

²⁰⁸22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [115]

²⁰⁹22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [123]

²¹⁰22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [124]

Fétv. 50/A. §-a és 110/A. §-a a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mely kérdéskört az Alkotmánybíróság csak felszínesen vizsgált korábbi határozatában. Rögzítette, hogy „az új előírásokat olyan földhaszonbérleti szerződésekre is alkalmazni rendelik, amelyekre valójában nem is lehetne alkalmazni, ha a Ptké. 53/C. §-ának a szintén a Módtv. alapján beiktatott rendelkezése nem minősítette volna e szerződéseket virtuálisan új szerződéseknek (jóllehet azok ténylegesen már régebben megkötött, hosszabb ideje fennálló szerződések). Vagyis pusztán virtuálisan új szerződéseknek minősítve a már megkötött szerződéseket új szerződésmódosítási szabályokat rendelnek alkalmazni rájuk, félretéve ezáltal az irányadó szerződésmódosítási szabályokat. A szerződések ilyen virtuális átminősítésével pedig lényegében akkor is lehetővé teszik a fennálló szerződések megváltoztatását, ha az történetesen nem lenne alkotmányosan igazolható²¹¹”. A taláros testület sem a jelen ügyben hozott határozatában, sem a korábbi határozatában nem folytatta le azt a vizsgálatot, hogy a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján legitim módon megszűntnek lehet-e tekinteni már megkötött szerződéseket, ily módon virtuálisan új szerződéseknek minősítve ezeket a jogalkotó új szerződésmódosítási szabályokat alkalmazzon rájuk.

D) Kritika

Az Alkotmánybíróság fenti határozatát a korábbi, 3278/2017. (XI. 2.). számú határozattal egységben kezelve előljáróban azt lehet elmondani, hogy az Alkotmánybíróság részéről némi tartózkodás figyelhető meg az Fétv. 50/A. §, 110/A. § és a Ptké. 53/C. § alkotmányossági kontrollja vonatkozásában. A taláros testület korábbi határozatában a Ptké. 53/C. § vonatkozásában nem végezte el az alkotmányossági vizsgálatot tekintettel arra, hogy az indítványozók egyrészt nem adták részletes indokát annak, hogy miért kell a támadott jogszabályi rendelkezést adott ügyben alkalmazniuk, másrészt nem terjesztettek elő releváns alkotmányjogi érvelést az állított alaptörvény-ellenességgel összefüggésben. Álláspontom szerint egyrészt teljesen nyilvánvaló a Ptké. 53/C. §-ának alkalmazása a kezdeményező bíróságok ügyeiben, hiszen az Fétv. 50/A. §-a az Fétv. 110/A. §-a alapján a Ptké. 53/C. § folytán keletkezett új szerződések vonatkozásában is alkalmazandó. A bíróságok által hivatkozott jogszabályi rendelkezések egymásra épülő rendszert alkotnak, az Fétv. 50/A. §-a a 110/A. § rendelkezésein keresztül „aktivizálódik” a Ptké. 53/C. § szerinti esetekben, s a peres eljárások

²¹¹22/2018. (XI. 20.). számú AB határozat [126]

kivétel nélkül a Ptké. 53/C. §-ával érintett haszonbérleti szerződések voltak. A bíróságok megfelelően indokolták, hogy a Ptké. 53/C. §-át alkalmazni kell az előttük folyamatban lévő peres eljárásokban. A fentieket igazolja – többek között – a Sárvári Járásbíróság végzése is, amely szerint „a Módtv. 2. §-ával az Fétv.-be iktatott 50/A. §-a a haszonbérleti szerződés módosításáról rendelkezik. E módosítás nem a földhasználati jogosultság időtartamának meghosszabbítására, illetve a haszonbér mértékének csökkentésére irányul, hanem a haszonbérleti díj emelésére, illetve – elvileg – nem kizárólag a haszonbér mértékének csökkentésére. A Módtv. 3. §-ával az Fétv.-be iktatott 110/A. § pedig az 50/A. § rendelkezéseit arra az új haszonbérleti szerződésre is alkalmazni rendeli, amely a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött - illetve akár a hatálybalépés előtt, akár azt követően meghosszabbított -, a Módtv. hatálybalépését követően a föld tulajdonjogának átruházása folytán a haszonbérbe adó tulajdonos személyében bekövetkezett változásra tekintettel szerződésátruházás miatt megszűnt haszonbérleti szerződés helyébe lépett. A Módtv. 1. §-ával a Ptké. 53/C. §-ába iktatott rendelkezés pedig a haszonbérleti szerződést a bekövetkezett alanyváltozás következtében a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében megszűntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig új szerződésnek tekinti²¹²”. A jogszabályi rendelkezések egymásra épülő rendszerét mutatja be a fenti hivatkozás azzal, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazandóak az adott peres eljárásban. Az Alkotmánybíróság álláspontjával szemben véleményem szerint a bírói kezdeményezések tartalmaztak releváns alkotmányjogi érvelést is a Ptké. 53/C. § alaptörvény-ellenessége kapcsán. Ennek kapcsán ismételten érdemes a Sárvári Járásbíróság végzésére hivatkozni, amely szerint „a Módtv. 1. §-a által a Ptké.-be iktatott 53/C. § a Ptké. hatálybalépése előtt megkötött szerződések esetében, amennyiben azokban a Ptké. hatálybalépését követően alanyváltozás történik, a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél vonatkozásában a szerződést új szerződésnek minősíti. Így a korábbi kötelmi jogviszony létrehozásakor irányadó jogszabályi rendelkezések a szerződő felek jogviszonyára már nem irányadóak. Az alanyváltozás következtében a szerződésben maradó fél tekintetében olyan kötelezettségek keletkezhetnek, amelyekkel a jogviszony létrehozásának időpontjában nem számolhatott. A szerződésben maradó félre a Módtv. 2-3. §-aival az Fétv.-be iktatott 50/A. § és 110/A. § vonatkozik, mely jogszabályi rendelkezések a szerződésben maradó fél tekintetében egyértelműen terheesebbek, mint a jogviszony keletkezésekor hatályban volt jogszabályi rendelkezések. A Módtv. 1-3. §-

²¹²Sárvári Járásbíróság 19.P.20.568/2016/6. számú végzése 8. oldal

ának rendelkezései tehát tiltott, visszamenőleges hatályú jogszabályi előírások, melyek a Ptké. hatálybalépését megelőzően létrejött haszonbérleti jogviszonyokat egyértelműen a haszonbérelő hátrányára változtatják meg. A Módtv. rendelkezéseit a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell, ugyanis a korábban, a Ptké. hatálybalépése előtt létrejött haszonbérleti szerződéseket minősíti át – alanyváltozás miatt – új haszonbérleti szerződéssé, s rendeli alkalmazni rájuk a szerződésben maradó haszonbérelő tekintetében hátrányos, a haszonbérleti díj egyoldalú, új tulajdonos részéről történő emelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket (Fétv. 50/A. §, 110/A. §)²¹³. A fentiek egyértelműen releváns alkotmányjogi érvelésnek tekinthetők – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma alkotmánybírói gyakorlatának bemutatásával együtt.

A fentiekre tekintettel már a korábbi AB határozatban vizsgálnia kellett volna az Alkotmánybíróságnak a Ptké. 53/C. § kapcsán előterjesztett kezdeményezéseket is.

A 3278/2017. (XI. 2.). számú AB határozat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban előterjesztett bírói kezdeményezéseket kizárólag a határozat 72. margószámában testet öltött „releváns alkotmányjogi érvelés” alapján találta megalapozatlannak. Az Alkotmánybíróság egyrészt nem végezte el a 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozatban ismertetett „tesztet”, mely szerint az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát kivételesen, a bírósági úton történő szerződésmódosítás feltételeinek fennállása esetén változtathatja meg, másrészt abból a cinikusnak tekinthető álláspontból indult ki, hogy a haszonbérleti díj módosítása kezdeményezésének lehetőségével bármelyik szerződő fél élhet. Nyilvánvaló, hogy a helyben szokásos piaci haszonbérleti díj magasabb összegű, mint a több évvel ezelőtt megkötött haszonbérleti szerződésekben szereplő díj, így a haszonbérbeadó él majd a módosítás kezdeményezésének lehetőségével. Ezt támasztják alá egyrészt a bírói kezdeményezések (mindegyik esetben a haszonbérleti díj emelésének kezdeményezése történt a haszonbérbeadó részéről), másrészt pedig a 22/2018. (XI. 20.). számú AB határozatban ismertetett, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara elnöke által a testület megkeresésére adott válasza (a haszonbérleti díjak alakulása nem az inflációval, hanem a föld árakkal és a föld alapú támogatásokkal van összefüggésben, s az SAPS támogatás a 2004. évi 16.311,- Ft/ha összegről 69.085,- Ft/ha összegre emelkedett).

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a 22/2018. (XI. 20.). számú határozatával tévesen indult ki abból, hogy a jogalkotó a szerződésátruházás eredményét a novációban határozta meg.

²¹³Sárvári Járásbíróság 19.P.20.568/2016/6. számú végzése 10-11. oldal

A Ptk. normaszövege ugyanis egyáltalán nem támasztja alá az igazságügyi miniszter jogi véleményében foglaltakat. A Ptk. 6:208. §-a ugyanis arról rendelkezik, hogy a szerződésből kilépő fél a szerződés alapján fennálló jogait és őt terhelő kötelezettségeit adja át a szerződésbe belépő félnek, tehát a szerződés, s az abban szereplő jogosultságok és kötelezettségek nem, kizárólag a szerződés alanyai változnak. Ezt támasztja alá a Ptk.-hoz fűzött miniszteri indokolás is, miszerint „mivel a szerződési pozíció nem más, mint jogok és kötelezettségek összessége, a szerződésbe belépő felet mindazok a jogok megilletik és mindazok a kötelezettségek terhelik, amelyek a szerződésből kilépő felet megillették, illetve terhelték²¹⁴”. A fentiek alapján véleményem szerint nem lehet olyan olvasata a Ptk.-ban szereplő szerződésátruházás jogintézményének, hogy az érintett szerződés megszűnne, illetve új szerződés jönne létre. A szerződés – változatlan jogosultság és kötelezettség tartalommal – jogfolytonosan fennmarad a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél között. S mivel a Ptké. 53/C. § (1) bekezdése a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésekből eredő jogosultságok és kötelezettségek Ptk. hatálybalépése utáni, jogszabályon alapuló átszállására a Ptk. 6:211. §-át rendeli alkalmazni (mely visszaüt a szerződésátruházás szabályaira), így a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésében foglaltak ellentétesek a Ptk.-ban foglalt rendelkezésekkel. Egyetértek azokkal az alkotmánybírókkal, akik a Ptké. 53/C. § rendelkezéseinek megsemmisítése mellett törtek lándzsát – különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság is megállapította e támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 46. § (2) bekezdése alapján – többek között – akkor kerülhet sor, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. A taláros testület jelen esetben olyan hiányosságot „rött fel” a Ptké.-nek, amely nem a Ptké. szabályozási tárgykörébe tartozik: nevezetesen a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait. A Ptk. szabályozási tárgykörébe tartozik ugyanis a magánjogi jogintézmények szabályainak meghatározása, a Ptké. „hatókörébe” pedig a Ptk. hatálybalépésével kapcsolatos átmeneti jellegű rendelkezések rögzítése. A Ptké. 53/C. § (2) bekezdése azonban a Ptk.-ban szereplő jogszabályon alapuló szerződésátruházás rendelkezéseit egészíti ki egy Ptk.-val ellentétes értelmező szabállyal. Az Alkotmánybíróság tehát a Ptké. vonatkozásában nem állapíthatott volna meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, amennyiben szabályozási hiányosságot tételez, úgy e hiátust az indítványokkal nem támadott Ptk. vonatkozásában kellett

²¹⁴A Ptk. 6:208. §-ához fűzött miniszteri indokolás

volna orvosolnia, melyet azonban – támadottság hiányában – nem tehetett meg. Az alaptörvény-ellenesség megállapításával a támadott jogszabályi rendelkezést meg kellett volna semmisíteni. Az Alkotmánybíróság tehát fenti határozatával is folytatta a földforgalmi szabályozás kapcsán azon gyakorlatát, amely az alaptörvény-ellenes rendelkezések megsemmisítése helyett alkotmányos követelményekkel és mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességgel operál. Ez érhető tetten a 17/2015. (VI. 5.). számú, a 25/2015. (VII. 21.). számú, 24/2017. (X. 10.). számú, 18/2018. (XI. 12.). és 20/2018. (XI. 14.). számú határozatokban. Egyetérték Stumpf István alkotmánybíró megállapításával, aki kételyét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az Alaptörvény és az annak fundamentumát képező jogállam védelmét szolgálja, ha az Alkotmánybíróság, mint az „Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” az Alaptörvényt sértő jogszabályokat nem semmisíti meg (a jogrendszerből nem iktatja ki, hanem inkább hatályukban megerősíti). Még plasztikusabban: az Alkotmánybíróságnak határozott megoldásokat, s nem kerülő metódusokat kell alkalmaznia az alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabályi rendelkezések kapcsán. Tekintettel arra is, hogy a földforgalmi tárgyú AB határozatok kapcsán a jogalkotói mulasztás esetén alkalmazott felhívásoknál a jogalkotónak megszabott határidők eredménytelenül teltek, illetve telnek el (lásd a 25/2015. (VII. 21.). számú és a 24/2017. (X. 10.). számú AB határozatokat).

A nováció kapcsán megállapítható, hogy sem a Ptk., sem más, hasonló konstrukciót választó európai országok polgári jogi kódexei nem társítanak a szerződés-átruházáshoz új szerződés keletkezést²¹⁵. Kurucz Mihály a novációs megoldás „jogutódlássá szelidítése” mellett tör lándzsát, s lényegében a Kúria 7/2021. polgári jogegységi határozata is ezt a megoldást alkalmazta akkor, amikor kimondta, hogy a Ptk.-ban szabályozott „szerződésátruházás a szerződésből kilépő felet megillető, illetve terhelő jogok és kötelezettségek összességének a szerződésbe belépő félre történő olyan átruházását jelenti, amely a jogviszony folytonosságának fennmaradása mellett a szerződésből kilépő és a szerződésbe belépő fél között jogutódlást eredményez²¹⁶”. A Kúria szerint amennyiben a Ptk hatálybalépése előtt kötött szerződésből származó valamennyi jog és kötelezettség 2016. január 6-án (a Ptké. 53/C. § hatálybalépésének időpontja) vagy azt követően jogszabály rendelkezése alapján száll át másra, a szerződésre a Ptk. szabályai kell alkalmazni. A szerződésátruházás ilyenkor is jogutódlást jelent azzal, hogy

²¹⁵ Kurucz Mihály: Jogértelmezési feszültségek és önellentmondások az Fétv 50/A. §-ának a földhaszonbérleti díj módosítására vonatkozó új szabálya kapcsán In.: Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században 2. 2020. 91. oldalán hozza fel példának a holland, az olasz, a portugál és a cseh polgári törvénykönyvet, valamint az Európai Szerződési Alapelveket.

²¹⁶ 7/2021. polgári jogegységi határozat rendelkező része

a szerződést ebben az esetben a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél közötti új szerződésnek kell tekinteni. A szerződés tartalma, a feleket a jogviszony alapján megillető jogok és kötelezettségek változatlanok maradnak.

V. A helyi földbizottságok

1. A helyi földbizottsághoz hasonló testületek a magyar jogban

A) A közbirtokossági gyűlés

A közbirtokosság (compossessoratus) a társas birtoklás egyik fajtája, az erdőközösség legfejlettebb formája volt. Kezdetben a közbirtok használata általában minden család számára biztosítva volt. A községi és némely más erdők és kopár területek állami kezeléséről, továbbá a közbirtokosságok és a volt úrbéreszek osztatlan közös tulajdonában lévő, közösen használt erdők és kopár területek gazdasági ügyvitelének szabályozásáról szóló 1898. évi XIX. törvénycikk (röviden: közbirtokossági törvény) létrehozta a közös birtokosok gyűlését, mely a közösen használt erdők és kopár területek gazdasági ügyeit intézte. A közös birtokosok gyűlésén szavazati joggal a tényleges birtokosok rendelkeztek, s a gyűlés határozatokat is hozhatott, melyek végrehajtását az elnök és a végrehajtó közegek (választmány, erdőgazda, pénztárnok, stb.) hajtották végre. A közbirtokossági törvény meghatározta, hogy a gyűlés hatásköre mely ügyekre nem terjed ki: „a közösen használt erdők és kopár területek állagának elidegenítésére, egyénenként való felosztására és megterhelésére²¹⁷”. A határjelek kijavítása és kiigazítása körül felmerülő vitás kérdéseket azonban érdemben intézhette a gyűlés. A közösen használt erdők és kopár területek jövedelmét a jogosultak között a jogosultság arányában kellett felosztani – a közös terhek és költségek fedezése után. Ha a közösen használt erdők és kopár területek jövedelméből a közös terheket és költségeket nem lehetett fedezni, „a közös birtokosok gyűlése a közös terhek és költségek fedezésére járulékot vethet ki, vagy pedig a közös munkával teljesíthető gazdasági teendőknek természetben való lerovását határozhatja el²¹⁸”. A közös birtokosok gyűlésének határozataival szemben a közigazgatási bizottsághoz előterjesztett panasznak volt helye. A panaszt minden érdekelt fél benyújthatta. A közös birtokosok

²¹⁷1898. évi XIX. törvénycikk 30. §

²¹⁸1898. évi XIX. törvénycikk 32. §

gyűlésének határozata ellen emelt panasz egymagában nem akadályozta a határozat végrehajtását, de „a közigazgatási bizottság olyan esetekben, midőn a panasz érdemében azonnal nem határozhat, a megtámadott határozat végrehajtását előzetes intézkedéssel megtilthatja ²¹⁹”. A közigazgatási bizottság határozatával szemben a Magyar Királyi Közigazgatási Bírósághoz lehetett előterjeszteni panaszt.

B) A legelőtársulatok

Az osztatlan közös tulajdont képező legelők esetében az érdekelt birtokosok közgyűlésének intézménye már a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894. évi XII. törvénycikkben megjelent, mely gyűlés állapította meg a legelőrendtartást, valamint a legeltetés, az állattenyésztés és az apaállattartás módozatait. Az osztatlan közös legelőkről szóló 1913. évi X. törvénycikk 1. § alapján az osztatlan közös legelőkben részes felek (tulajdonostársak) társulattá voltak kötelesek alakulni a közösségből folyó ügyeik vitele végett. A fentiek alapján létrehozott társulatok közgyűlései – a teljesség igénye nélkül – az alábbi kérdésekben hozhattak határozatokat: a legelőrendtartás, a legeltetés és az apaállattartás módozatai előírása, ingatlan szerzése, kölcsönök felvétele, a társulat ingó tőkevagyonának felosztása, elidegenítése és megterhelése, legeltetési és egyéb használati díjak szedése és nagyságuknak megállapítása, tagsági járulékok kivetése, a természetben lerovandó közös munka meghatározása. A társulat határozatai ellen a közigazgatási bizottsághoz lehetett panasz előterjeszteni, mely a határozat végrehajtását felfüggesztette, „de a közigazgatási bizottság indokolt esetekben a határozat végrehajtását, amennyiben a határozat hatósági jóváhagyásra nem szorul, előzetes intézkedéssel megengedheti ²²⁰”. A közigazgatási bizottság határozataival szemben a földművelésügyi miniszterhez lehetett fellebbezni – amennyiben ezt a törvény nem zárta ki. A társulat aktsaival szemben azonban volt egy speciális jogorvoslati lehetőség, ugyanis a társulat „minden törvényellenes rendelkezése, határozata vagy intézkedése miatt, amely a társulat kötelékébe tartozó ingatlan tekintetében a tagok tulajdoni vagy használati illetőségét vagy azon alapuló tagsági jogát sérti, amennyiben a sérelem a jelen törvényben megengedett jogorvoslat útján elhárítható nem volt, az érdekelt igényét a társulat ellen a rendes magánjogi elévülési idő alatt bírói úton érvényesítheti²²¹”. Ilyen speciális jogvédelmi eszközt vehetett igénybe az, akit a

²¹⁹1898. évi XIX. törvénycikk 54. §

²²⁰1913. évi X. törvénycikk 62. §

²²¹1913. évi X. törvénycikk 64. §

tagok névjegyzékébe nem vettek fel, vagy illetőségét, szavazati jogát nem állapították meg helyesen. A társulat a földművelésügyi miniszter és a közigazgatási bizottság felügyelete alatt működött, gazdasági-pénzügyi jellegű zavarok esetén pedig a miniszter a társulati ügyek vitelére miniszteri biztost küldhetett ki.

C) A legeltetési bizottságok

A legeltetési bizottságokat a legelőgazdálkodás részletes szabályozásáról szóló 75/1950. (III. 11.) MT rendelet hozta létre – visszaulva a legeltetési társulatokra és a legelőbirtokosságokra is. A legeltetési bizottságoknak az volt a feladata, hogy a községek (városok), földműves-szövetkezetek, legelőbirtokosságok és legeltetési társulatok legelőit egységes kezelésbe vonja. A bizottságot községben az előjáróság, városban a polgármester alakította meg. A legeltetési bizottság tagjait az alábbiak küldik ki: egy tagot és egy póttagot a községi előjáróság (polgármester), egy tagot a DÉFOSz helyi szervezete, egy tagot a községben (városban) működő valamennyi állami gazdaság együttesen, egy tagot a községben (városban) lévő valamennyi, a földművelésügyi miniszter engedélyével működő termelőszövetkezeti csoport együttesen, egy tagot a községben (városban) működő valamennyi földműves-szövetkezet együttesen, végül két tagot a községben (városban) lévő valamennyi legeltetési társulat és legelőbirtokosság együttesen²²². A legeltetési bizottságok éves legelőgazdálkodási terv alapján dolgoztak, s megállapították a legelő használati díjakat is. A legeltetésben résztvevő szervek és személyek, valamint az általuk kihajtható állatok számának, fajának és korának a megállapítása is a bizottságok hatáskörébe tartozott. A legeltetési bizottság „akkor határozatképes, ha az elnökön kívül a tagoknak legalább fele jelen van. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt²²³”. A legeltetési bizottságok a földművelésügyi miniszter felügyelete alatt működtek.

D) A Községi Földigénylő Bizottságok

Az ideiglenes nemzetgyűlés által elfogadott, 1945. március 15. napján kibocsátott a nagybirtokrendszer megszüntetése és a földműves nép földhöz juttatása címet viselő 600/1945 ME szám alatti rendelet (a továbbiakban: ME rendelet) az 1945. évi VI. törvénnyel emelkedett törvényerőre. Az ME rendelet célja az volt, hogy „a nagybirtokrendszer megszüntetésével

²²²75/1950. (III. 11.) MT rendelet 2. § (2) bekezdése

²²³16028/1950. (III. 12.) FM rendelet 6. § (3) bekezdése

valóra váltsa a magyar földműves nép évszázados álmát és birtokába adja ősi jussát, a földet²²⁴”. Magyarország azt várta a törvénytől, hogy „egy demokratikus átalakulás indul meg biztosítva a fejlődést, továbbá azzal, hogy a földesúri birtokok lényegében meg-, illetve felosztásra kerülnek, a törvény a parasztok részére lehetőséget ad egyfajta szellemi, politikai, társadalmi és gazdasági felemelkedésre²²⁵”.

Az ME rendelet végrehajtásáért a Földművelésügyi Miniszter irányítása és vezetése alatt az Országos Földbirtokrendező Tanács, a Megyei Földbirtokrendező Tanácsok és a Községi Földigénylő Bizottságok felelősek²²⁶. A Községi Földigénylő Bizottságok 3200 községben, közel 30.000 taggal alakultak meg.

Az ME rendelet II. fejezetében meghatározta, hogy melyek azok a személyek, akiknek földbirtokát teljes egészében és nagyságra tekintet nélkül el kell kobozni (hazaárulók, nyilas, nemzeti szocialista és egyéb fasiszta vezetők, Volksbund tagok, háború és népellenes bűnösök). A Községi Földigénylő Bizottság e tekintetben fontos szereppel bírt, hiszen előterjesztése alapján a Megyei Földbirtokrendező Tanácsok állapították meg, hogy kinek a földbirtokát kell elkobozni.

Az ME rendelet előírt egy, a juttatott föld megművelésére irányuló kötelezettségét is a földhözjuttatott vonatkozásában, s ekörben is fontos jogosítvánnyal ruházta fel a Községi Földigénylő Bizottságokat. A jogszabály szerint „amennyiben a földhözjuttatott földjének megművelését két gazdasági éven keresztül elhanyagolja, vagy indokolatlanul elmulasztja s ezáltal az ország gazdasági érdekeit veszélyezteti, a Községi Földigénylő Bizottság 2/3 szótöbbséggel hozott javaslatára az Országos Földbirtokrendező Tanács a juttatott ingatlant elveheti és másnak adhatja²²⁷”. A Községi Földigénylő Bizottságok tehát folyamatosan ellenőrizték a földhözjuttatott gazdálkodását, s amennyiben annak elhanyagolását és elmulasztását állapították meg – amennyiben az ország gazdasági érdekei veszélyeztetése gumi szabálya is fennállt –, előterjesztést tettek az Országos Földbirtokrendező Tanácsnak az ingatlan elvételére és másnak juttatására. Érdekes rendelkezés, amennyiben a Bizottság az előterjesztésére hat napon belül nem kap választ, előterjesztését helybenhagyottnak tekintheti. Az igényjogosultság megállapítása kapcsán az ME rendelet egy sajátos eljárásrendet és

²²⁴1945. évi VI. törvény 1. §

²²⁵Ember (2016): 95. oldal

²²⁶Az 1945. évi VI. törvény 3. § alapján e rendelet végrehajtását a Földművelésügyi Miniszter irányítása és vezetése alatt az Országos Földbirtokrendező Tanács, a Megyei Földbirtokrendező Tanácsok és a Községi Földigénylő Bizottságok végzik.

²²⁷1945. évi VI. törvény 28. §

jogorvoslati eszközt vezetett be. A VI. fejezetében akként rendelkezett ugyanis, hogy az igénylők közül ki kell zárni azt, akit a Községi Földigénylő Bizottság 2/3-os szótöbbséggel a juttatásra alkalmatlannak talált. Az alkalmatlanság megállapítása esetén panasznak volt helye a Megyei Földbirtokrendező Tanácshoz. A juttatásra való alkalmatlanság szempontrendszerének megállapításához azonban az ME rendelet nem adott támpontokat.

A földhözjuttatás szervezeti felépítését az ME rendelet a VIII. fejezetében határozta meg. Eszerint Községi Földigénylő Bizottságot minden olyan községben létesíteni kellett, ahol földigénylők voltak. A bizottság tagjait „a földigénylők maguk közül választják úgy, hogy minden 20 igénylőre egy bizottsági tag jusson, de a bizottságnak semmi esetre sem lehet 30-nál több és 5-nél kevesebb tagja. Ha a tagok száma a 10-et meghaladja, úgy a bizottság az ügyek állandó intézésére 5 tagú választmányt alakít²²⁸”. A Községi Földigénylő Bizottságok feladatai közé tartozott az igényjogosultak nyilvántartásba vétele és a község határában lévő elkobzás vagy megváltás alá kerülő földbirtokok összeírása, a felosztási terv elkészítése és a földbirtokok felosztásában való közreműködés. A Megyei Földbirtokrendező Tanácsokat megyeszékhelyenként kellett megalakítani. A Tanács 7 tagból állt, melyből „1 bírót, 1 mérnököt és 1 gazdasági szakembert a földművelésügyi miniszter nevez ki, 2 tagot a megye székhelyén lévő Nemzeti Bizottság, 2 tagot pedig Földmunkás Szakszervezet küld ki²²⁹”. Az Országos Földbirtokrendező Tanács elnökét és helyettes elnökét a Földművelésügyi Miniszter nevezte ki. A Földművelésügyi Miniszter elrendelhetette, hogy a Tanács keretében egy vagy több tárgyaló tanács alakuljon. „Minden egyes tanácsnak 9 tagja van, akik közül 1 bírót, 1 mérnököt és 2 gazdasági szakembert, a földművelésügyi miniszter nevez ki. A Földművelésügyi Miniszter 5 tagot a földigénylők közül hív be, akik közül két tagot a Földmunkások Országos Szövetsége jelöl ki²³⁰”. A fenti bizottságok és tanácsok hatáskörét, belső ügyrendjét és egyéb szervezeti kérdéseit a Földművelésügyi Miniszter rendelettel állapítja meg az ME rendelet alapján. A Földművelésügyi Miniszter állapítja meg azt is, hogy „az egyes bizottságok által hozott határozatok közül melyek ellen mely hatóságokhoz van egyfokú jogorvoslatnak helye²³¹”. Az ME rendelet IX. fejezete alapján „az Országos Földbirtokrendező Tanács, a Megyei Földbirtokrendező Tanácsok és a Községi Földigénylő Bizottságok tagjai, megbízatásuk tartama alatt közhivatalnokoknak tekintendők²³²”.

²²⁸1945. évi VI. törvény 48. §

²²⁹1945. évi VI. törvény 48. §

²³⁰1945. évi VI. törvény 48. §

²³¹1945. évi VI. törvény 49. §

²³²1945. évi VI. törvény 55. §

A Földművelésügyi Miniszter 1945. évi 33.000.F.M. számú rendelete állapította meg a Községi Földigénylő Bizottságokra vonatkozó ügyrendi és eljárási szabályokat. A miniszteri rendelet alapján a Községi Földigénylő Bizottságok – ahogy a Megyei Földbirtokrendező Tanácsok és az Országos Földbirtokrendező Tanács – köztestületnek minősültek, melyeket a földműves nép földhöz juttatásának megvalósítása érdekében alakítottak. A Községi Földigénylő Bizottságok felett a közvetlen felügyeletet a Megyei Földbirtokrendező Tanácsok gyakorolták. A bizottságok több tárgyaló albizottságot is alakíthatnak. A Községi Földigénylő Bizottságok saját tagjaik közül elnököt, illetve – amennyiben a tagok száma meghaladta a tízet – öttagú választmányt választottak. Az elnöknek és a tagoknak esküt is kellett tenniük²³³. A bizottságok határozataikat egyszerű szótöbbséggel hozták, kivéve a földigénylők kizárását és a juttatott ingatlan elvételét, amelyhez 2/3-os többséggel hozott határozat hozatala volt szükséges. Az a bizottsági tag, „aki a döntés alá kerülő ügyben akár saját személyében, akár felesége, gyermeke vagy rokonai (unokatestvérig bezáróan) részéről bármilyen minőségben (különösképpen az igény jogosultság megállapításánál, a juttatandó birtok nagyságának és fekvésének kijelölésénél) érdekelve van, a határozathozatalban részt nem vehet²³⁴”. A tényállás felderítése érdekében a bizottság meghallgathatta az érdekeltet és szükséges esetben bizonyítási eljárást is lefolytathatott. A bizonyítás eljárás keretében tanúkat hallgathatott ki, okiratok felmutatását követelhetette, hatóságokat is megkereshetett adatok szolgáltatása iránt.

A Községi Földigénylő Bizottságok a telepítés útján juttatásban részesítettek vonatkozásában is rendelkeztek hatáskörrel a telepítésről és a földreform befejezésének előmozdításáról szóló 1945. évi IX. törvény alapján. A telepítést ugyanis az ME rendelettel létrehozott tanácsok és bizottságok a mellékük rendelt földhivatalok közreműködésével hajtják végre. Mivel a Népgondozó Hivatal belső telepítésre vonatkozó hatásköre megszűnt, ezért a földrendező testületek a Hivatal eddigi betelepítéseit is felülvizsgálhatták és megtehették a szükséges intézkedéseket. A telepítést „az Országos Földbirtokrendező Tanács által készített általános és részletes telepítési terv szerint kell végrehajtani²³⁵”. A telepések birtokbavezetését követően pedig a Községi Földigénylő Bizottságokat újjá kellett alakítani, s a telepések részére a számarányuknak megfelelő tagságot kellett biztosítani. Az 1945. évi IX. törvény meghatározta

²³³A Földművelésügyi Miniszter 1945. évi 33.000.F.M. számú rendelete 7. § alapján az eskü szövege az alábbi volt: „Én N. N., mint a Községi Földigénylő Bizottság elnöke becsülemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy tisztemben legjobb tudásom és lelkiismeretem szerint kedvezés és részrehajlás nélkül járok el, tisztemmel összeférhetetlen tevékenységtől tartózkodom és a hivatali titkot megőrzöm.”

²³⁴1945. évi 33.000.F.M. számú rendelete 12. §

²³⁵1945. évi IX. törvény 9. § (1) bekezdése

azokat az eseteket is, amikor a telepes kimozdítható volt a birtokából. Ezen esetkörök között voltak objektívek (népbíróság általi jogerős elítélés), illetve szubjektív jellegűek is (a juttatott ingatlanon önhibájából a helyi átlagosnál feltűnően rosszabbul gazdálkodik, vagy földjének megművelését, illetőleg lakóházának, gazdasági épületének, felszerelésének karbantartását vagy gondozását elhanyagolja)²³⁶. A telepes kimozdítása tárgyában a Községi Földigénylő Bizottság határozott (illetve a telepfelügyelő indokolt javaslatára a Megyei Földbirtokrendező Tanács), mely határozat kiterjedt a telepes házanépére is. A telepest viszont a juttatási határozat kézbesítésétől számított három év után kimozdítani nem lehetett. Látható tehát, hogy a Községi Földigénylő Bizottságok határozatát illetően a jogalkotó meghatározta a figyelembe veendő szempontokat, melyek közül egyesek (például a gazdálkodási, művelési kötelezettség nem megfelelő teljesítése) tartalommal való megtöltése is ezen bizottságok feladata volt.

A szervezeti hierarchia vonatkozásában is egyértelműen fogalmazott az 1945. évi IX. törvény, amikor kimondta, hogy „azt a Községi Földigénylő Bizottságot, amely a jelen törvény hatálybalépése után az Országos Földbirtokrendező Tanács határozatának ellenszegül, illetőleg rendelkezéseinek végrehajtását megtagadja, az Országos Földbirtokrendező Tanács feloszlatja és a Bizottság ellenszegülő tagjait a juttatásból kizárja²³⁷”. A bizottság feloszlásán túlmenően tehát az ellenszegülő tag vagyoni jellegű hátrányt is szenvedett.

A Megyei Földbirtokrendező Tanácsokat és a Községi Földigénylő Bizottságokat a földreform befejezése érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 1947. évi V. törvény szüntette meg. Hatásköreik a Megyei (Fővárosi) Földhivatalokra szálltak át.

E) A Földrendező Bizottságok

Az 1945-ös földosztást követően azonban megkezdődött a tagosítás, melynek célja „a törpe-és kisbirtokosoknak a földosztás, vagy nagycsaládokon belüli öröklés miatt kialakult, sok birtokrészletből álló ingatlanainak egyesítése volt”²³⁸. A termelőszövetkezeti községekben (városokban) a mező-és erdőgazdasági ingatlanok tagosításáról szóló 145/1951. (VII. 24.) MT

²³⁶Az 1945. évi IX. törvény 13. § (1) bekezdése alapján a telepes kimozdítható, ha a) a birtokbavezetés után nyereségvágyból elkövetett bűntett vagy vétség miatt jogerősen elítélték, b) a népbíróság jogerősen elítélte, c) a juttatott ingatlanon önhibájából a helyi átlagosnál feltűnően rosszabbul gazdálkodik, vagy földjének megművelését, illetőleg lakóházának, gazdasági épületének, felszerelésének karbantartását vagy gondozását elhanyagolja, d) a juttatott vagyontárgyakat gazdaságilag indokolt szükség nélkül elhasználja, elidegeníti, vagy zálogba adja, e) iszákos vagy megrögzött munkakerülő életmódjánál, vagy egyéb oknál fogva telepítésre alkalmatlannak bizonyult.

²³⁷1945. évi IX. törvény 30. §

²³⁸Ember (2016): i.m. 98. oldal

rendelet végrehajtásáról szóló 18075/1951. (VII. 24.) FM rendelet értelmében a mezőgazdasági nagyüzemek kérelmére tagosítást lehetett elrendelni. A tagosítás végrehajtásért területi szinten a Földrendező Bizottság volt felelős, melynek munkáját a tagosító brigád²³⁹ is segítette.

A Földrendező Bizottság elnöke a községi végrehajtó-bizottság elnöke volt, tagjai pedig az alábbi személyek: a megyei végrehajtó-bizottság elnökének megbízottja, a termelőszövetkezet elnöke, a községben földdel rendelkező állami gazdaság vezetője, a legközelebbi gépállomás vezetőjének egy kiküldöttje, valamint az egyénileg gazdálkodó dolgozó parasztok képviselőjében a DÉFOSZ helyi szervezetének, valamint a helyi földműves-szövetkezet igazgatóságának egy-egy kiküldöttje. A Bizottság „nem közalkalmazott tagjai a megalakuláskor az elnök előtt esküt tesznek²⁴⁰”. A Bizottság a hatáskörébe tartozó ügyekben szótöbbséggel határozott. A jogorvoslati rendszer – a politikai berendezkedésnek megfelelően – sajátosan egyoldalú volt a tekintetben, hogy az állami gazdaságnak a Bizottságban résztvevő tagja vagy megbízottja a Bizottság olyan határozata ellen, amely az állami gazdaság érdekeit sérti, 48 órán belül észrevételt tehet. Amennyiben a Bizottság saját hatáskörben nem változtatja meg határozatát, köteles a megyei végrehajtó-bizottság mezőgazdasági osztálya vezetőjének azonnal jelentést tenni. A mezőgazdasági osztály vezetője az állami gazdaságok megyei központja vezetőjének bevonásával egyeztető bizottságot szervez, amely 24 órán belül végérvényesen határoz.

A Földrendező Bizottságok által elfogadott tagosítási tervet a megyei végrehajtó-bizottság elnöke hagyta jóvá, s a jóváhagyott tagosítási terv végrehajtásában a Bizottság is közreműködött (a tagosító brigáddal és a megyei végrehajtó-bizottság mezőgazdasági osztályának földbirtok-rendezési csoportjával együtt).

Az egyéni gazdálkodó parasztok részére nyújtott kártalanítások kapcsán is szerepet kapott a Földrendező Bizottság, ugyanis a bizottság javaslatára a községi végrehajtó-bizottság hozott határozatot a kártalanítás kérdésében.

F) A földrendező és földkiadó bizottságok

A magyar állam abból a célból, hogy a tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló,

²³⁹A tagosító brigád földrendezőből, agronómusból, földmérőkből és igazgatási szakértőkből állt a 18075/1951. (VII. 24.) FM rendelet 7. § alapján.

²⁴⁰18075/1951. (VII. 24.). FM rendelet 8. § (3) bekezdése

valamint az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvények alapján a jogosultak termőföldre jutását - a mezőgazdasági termelés folyamatosságához fűződő érdekekre figyelemmel - mielőbb lehetővé tegye, megalkotta a kárpótlási jegy termőföldtulajdon megszerzésére történő felhasználásának egyes kérdéseiről szóló 1992. évi XLIX. törvényt (a továbbiakban: Kárpótlási törvény). A Kárpótlási törvényben meghatározott feladatok végrehajtásának elősegítése érdekében a helyi önkormányzatoknak földrendező bizottságokat kellett alakítaniuk. A földrendező bizottság tagjai „a helyi önkormányzat megbízottja, továbbá az igénybejelentők közül a képviselő-testület által megválasztott 6-10 személy. A bizottságban a nem helyben lakók képviselétét is biztosítani kell²⁴¹”. A helyi önkormányzat a Kárpótlási törvény szerinti bejelentésekről értesítette a földrendező bizottságokat, amelyek felméri, egyeztetik és összesítik az igényeket és javaslatot tesznek az árverések ütemezésére és az árverésre kerülő földek kijelölésére.

A földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fkbt.) létrehozta a földkiadó bizottságokat, amelyek a részarány-földtulajdonként nyilvántartott termőföldekkel kapcsolatos ügyekben jártak el. A földkiadó bizottságot a részarány-földtulajdonosok közgyűlése választotta meg, a bizottságot szövetkezetenként kellett megválasztani. A földkiadó bizottság „legfeljebb 500 részarány-földtulajdonos esetén 7, ennél több részarány-földtulajdonos esetén 17 főből áll. A bizottságban a szövetkezeti tag és a nem szövetkezeti tag részarány-földtulajdonosok a tulajdoni arányuknak megfelelő számban vesznek részt, továbbá a szövetkezet gazdálkodási területéhez tartozó valamennyi település részarány-földtulajdonosai, településenként legalább 1 taggal képviseltetve vannak²⁴²”. A bizottság munkacsoportokat is létrehozhat. A földkiadó bizottság a tagjai kétharmadának jelenlétében határozatképes (mely szabály később akként módosult, hogy a tagok legalább felének jelenlétében határozatképes). Határozatait főszabályként egyszerű szótöbbséggel hozza. Szavazategyenlőség esetén az elnök (az ülés vezetőjének) szavazata dönt. A bizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyében nem járhat el. A bizottság ügyrendjét maga állapítja meg, működési feltételeit az érintett önkormányzatok biztosítják a központi költségvetés terhére.

A fentiek alapján tehát „a földrendező bizottságok a kárpótlási földalapot, addig a földkiadó bizottságok a részarány-tulajdoni földalapot „gondozták”, de karakterisztikusan eltérő feladat- és hatáskörrel²⁴³”. A kárpótlási földalapba elkülönített termőföldek árverési vétel jogcímen

²⁴¹1992. évi XLIX. törvény 4. § (2) bekezdése

²⁴²1993. évi II. törvény 2. § (3) bekezdése

²⁴³Szilágyi Sándor: Elmélkedés a földrendező és földkiadó bizottságokról. In.: Veres-émlékkönyv, 1999. 366. oldal

kerültek magántulajdonba, míg a részarány-tulajdoni földalap földkiadás jogcímen került magántulajdonba.

Az Fkbt. eredeti szövege szerint a földkiadási eljárás a részarány-földtulajdonos kérelmére indul, mely kérelmet a törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül nyújthatott be a földjét használó szövetkezet gazdálkodási területén működő földkiadó bizottságnál. A földkiadó bizottság az elé terjesztett kérelmeket csoportosította és meghatározta a teljesítési sorrendet. A földkiadó bizottság „a belterületen a részarány-földtulajdonok kielégítésére elkülönített földrészletekből elsősorban annak a részarány-földtulajdonosnak a földkiadási kérelmét teljesíti, akinek az adott település belterületén keletkezett beviteli kötelezettség alapján részarány-földtulajdona ²⁴⁴”. A bizottság az illetékességi területén a részarány-földtulajdonok kielégítésére elkülönített külterületi földrészletekből az alábbi sorrendben teljesítette a kérelmeket: akinek beviteli kötelezettség alapján belterületen keletkezett részarány-földtulajdona, de a föld kiadása a belterületen nem lehetséges; akinek beviteli kötelezettség alapján belterületen és külterületen is keletkezett részarány-földtulajdona; akinek beviteli kötelezettség alapján külterületen keletkezett részarány-földtulajdona; akinek a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény alapján keletkezett részarány-földtulajdona. „Ha a földkiadási kérelmek teljesítésére a részarány-földtulajdonok kielégítésére elkülönített földek az adott településen - a településen belül a belterületen, illetőleg a külterületen - a földkiadási igények nagy száma miatt nem elegendőek, a földkiadó bizottság az érintett részarány-földtulajdonosok részvételével egyezség létrehozását kíséri meg, annak eldöntése céljából, hogy a teljesítési sorrend szempontjából azonos csoportba tartozó kérelmek közül melyek teljesíthetők az adott helyen. Ha nem jön létre egyezség, a földkiadó bizottság nyilvános sorsolással állapítja meg, hogy a teljesítési sorrend szempontjából azonos csoportba tartozó kérelmek közül melyek teljesíthetők. A sorsolásról jegyzőkönyvet kell készíteni ²⁴⁵”. Amennyiben a részarány-földtulajdonos kérelmében megjelölte, hogy melyik földrészletből kéri földjének kiadását és a kérelem teljesíthető, a földkiadó bizottság e földrészletet jelöli ki a földkiadás helyéül. Ha e földrészlet valamennyi kérelem teljesítésére nem elegendő, a bizottság egyezség létrehozását kíséri meg az érintett részarány-földtulajdonosok között. Amennyiben az egyezség nem jön létre, a kielégíthető kérelmekről nyilvános sorsolással dönt. A ki nem elégíthető igények kapcsán a

²⁴⁴1993. évi II. törvény 6. § (2) bekezdése

²⁴⁵1993. évi II. törvény 6. § (4) bekezdése

bizottság az érintettek között egyezséggel, ennek hiányában sorsolással állapítja meg, hogy mely földrészletből teljesíthető a kérelem. A földkiadó bizottság „kérelemre a földrészletből a részarány-földtulajdonosok önálló ingatlanainak kialakítási helyére, illetőleg sorrendjére az érintett részarány-földtulajdonosok között egyezés létrehozását kísérli meg. Ha egyezés nem jön létre, a földkijelölő bizottság az önálló ingatlanok kialakításának helyét, illetőleg sorrendjét nyilvános sorsolással dönti el²⁴⁶”. A sorsolásról jegyzőkönyv és – szükség esetén – a földmérési munkák alapjául szolgáló vázlat készül. A fenti iratok alapján a földkiadó bizottság az illetékes földhivatalnál megrendeli az önálló ingatlanok kialakításának földmérési munkáit, s ezzel egyidejűleg a földrészletet ideiglenesen a részarány-földtulajdonosok birtokába adja. A földhivatal által kialakított önálló ingatlanokat ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas határozattal adja a részarány-földtulajdonosok tulajdonába. Amennyiben a részarány-földtulajdonosok nem kérik önálló ingatlanok kialakítását, a földrészlet a teljesíthető kérelmet benyújtó részarány-földtulajdonosok, illetve az egyezséggel vagy sorsolással megállapított tulajdonosok közös tulajdonába kerül. A földkiadó bizottság erről is ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas határozatot hoz.

Amennyiben a tulajdonos határidőben nem kérte részarány-földtulajdonának kiadását, a földkiadó bizottság nyilvános sorsolással állapítja meg a részarány-földtulajdon fedezetéül szolgáló földrészletet, s a sorsolásról jegyzőkönyvet készít. „A részarány-földtulajdon meghatározásával a részarány-földtulajdonosokat megillető AK érték arányában a földrészleten a Polgári törvénykönyv szerinti közös tulajdon keletkezik²⁴⁷”.

Az Fkbt. meghatározza a földkiadó bizottságok érdemi határozatait, melyek alábbiak: a részarány-földtulajdonnak megfelelő föld, a tanya körüli föld kijelölésére és a tulajdonos birtokba helyezésére vonatkozó határozat, a részarány-földtulajdon helyének meghatározására vonatkozó határozat, a földterület tulajdonba adására és az értéknövekedést eredményező beruházási költség megállapítására vonatkozó határozat, a részarány-földtulajdonosok AK értékének arányos módosítására vonatkozó határozat. A földkiadó bizottság határozata ellen fellebbezést²⁴⁸ lehet előterjeszteni a megyei földművelésügyi hivatalhoz. A földművelésügyi hivatal a földkiadó bizottság törvénytörő határozatát megsemmisíti és szükség esetén a bizottságot új eljárásra utasítja, illetőleg a megalapozatlan fellebbezést elutasítja. A hivatal

²⁴⁶1993. évi II. törvény 7. § (3) bekezdése

²⁴⁷1993. évi II. törvény 9. § (2) bekezdése

²⁴⁸Az Fkbt. 11. § (3) bekezdése alapján a földkiadó bizottság határozata ellen fellebbezést nyújthat be, akinek a határozat jogát vagy jogos érdekét sérti. A fellebbezést a kézhezvételtől számított nyolc napon belül a földkiadó bizottsághoz kell benyújtani.

határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintettek harminc napon belül az illetékes bíróságtól kérhetik, s a bíróság a határozatot megváltoztathatja.

Az Fkbt. rendelkezései és az eljárás elhúzódása miatt hazánkat az Emberi Jogok Európai Bírósága is elmarasztalta egyébként (Tardi és társai kontra Magyarország ügy).

G) A helyi birtokhasznosítási bizottság

A helyi földbizottságok létrejöttét közvetlenül megelőző sajátos, helyi érdekek érvényesítését megjelenítő testület, a helyi birtokhasznosítási bizottság a Tft. 2004. május 1-jével hatályba lépő módosításával jelent meg a magyar jogrendszerben. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően akként változott meg a Tft. 7. § (2) bekezdése, hogy a belföldi magánszemélyre vonatkozó szabályok irányadók azon tagállami állampolgárra, aki önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kíván letelepedni Magyarországon, és legalább három éve folyamatosan, jogszerűen Magyarországon lakik és folytat mezőgazdasági tevékenységet. A tagállami állampolgároknak a tulajdonszerzési feltételeket egyrészt hatósági igazolásokkal kellett bizonyítaniuk, másrészt – a jövőre nézve vállalt kötelezettségeket - teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt nyilatkozattal kellett vállalniuk. A tagállami állampolgárnak az alábbi hatósági igazolásokat kellett beszereznie: a lakóhelye, illetve tartózkodási helye szerint illetékes területi idegenrendészeti hatóság által kiállított hatósági bizonyítványt arról, hogy legalább három éve folyamatosan és jogszerűen lakik Magyarországon; a letelepedési engedéllyel nem rendelkező tagállami állampolgárnak érvényes tartózkodási engedélyt, illetőleg az eziránti kérelem benyújtását tanúsító igazolást; a tevékenység végzésének helye szerint illetékes megyei földművelésügyi hivatal (a továbbiakban: FM hivatal) igazolását arról, hogy a tulajdonszerzést megelőző három évben saját nevében, saját kockázatára folyamatosan mezőgazdasági tevékenységet folytatott Magyarországon²⁴⁹. A tagállami állampolgárnak a fentiekén túlmenően az alábbi – teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt – nyilatkozatokat kellett tennie: nyilatkoznia kellett arról, hogy Magyarországon önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként letelepszik, illetve kötelezi magát, hogy a termőföldet más célra nem hasznosítja a mezőgazdasági termeléshez szükséges lakó- és gazdasági épületek létesítésén kívül, továbbá hogy a termőföld használatát másnak csak olyan mértékben engedi át, hogy az ebből származó

²⁴⁹Tft. 8/A. § (2) bekezdése

bevétele nem haladja meg a mezőgazdasági tevékenységből származó bevétele 25%-át²⁵⁰. A fenti feltételek betartását a helyi birtokhasznosítási bizottság, ennek hiányában a települési önkormányzat jegyzője és a földhivatal bevonásával a termőföld fekvése szerint illetékes FM hivatal ellenőrizte. A helyi birtokhasznosítási bizottság – amennyiben az adott településen volt ilyen bizottság – ügydöntő hatáskört nem kapott, kizárólag az FM hivatal vonta be eljárásába, mely a tagállami állampolgárok tulajdonszerzési feltételei meglétének ellenőrzésére szolgált. A helyi birtokhasznosítási bizottságok a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 4/A. §-ával kerültek be új intézményként a magyar jogrendszerbe. Az állami termőföldvagyon értékesítésével és haszonbérletével kapcsolatos pályázat elbírálásába a törvény szerint véleményezési jogkörrel be kellett vonni a helyi birtokhasznosítási bizottságokat is. E bizottságok legalább három, legfeljebb pedig öt tagból álltak. A bizottság tagjait az adott településen termőföldtulajdonnal rendelkező, illetőleg termőföldet használó és mezőgazdasági tevékenységet folytató természetes személyek köréből választották meg. A bizottságokba be kellett vonni a települési önkormányzat által megválasztott egy tagot is. A birtokhasznosítási bizottságok megszervezésével és működésével kapcsolatos feladatokat a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) az egyéni mezőgazdasági termelők, a társas mezőgazdasági vállalkozások, az erdőgazdálkodók érdek-képviselői szervezetei, a helyi (fővárosban a kerületi) önkormányzatok, valamint a területi agrárkamara közreműködésével látja el²⁵¹. A bizottság a pályázat kézhezvételét követő 15 napon belül volt jogosult véleményt nyilvánítani, mely véleményét a földbirtok-politikai irányelvek figyelembevételével alakította ki. A földbirtok-politikai irányelveket országgyűlési határozat állapította meg. A birtokhasznosítási bizottságok létrehozásának és működésének szabályait a 108/2002. (XII. 13.) FVM rendelet állapította meg. A Legfelsőbb Bíróság egyik döntésében megállapította, hogy a helyi birtokhasznosítási bizottság a földhasználati nyilvántartásba való bejegyzési eljárásban nem ügyfél, véleményezési joga a használatba adásra irányuló tulajdonosi jogok gyakorlásához kötődik, így az elsőfokú bíróságnak a keresetet a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja alkalmazásával - mivel a pert nem a jogszabályban erre feljogosított személy indította - idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítania, illetve ennek elmulasztása esetén a Pp. 157. § a) pontja alkalmazásával a pert meg kellett volna szüntetnie²⁵².

²⁵⁰1994. évi LV. törvény 8/A. § (5) bekezdése

²⁵¹2001. évi CXVI. törvény 4/A. § (4) bekezdése

²⁵²KGD2013. 27.

H) A helyi földbizottságok

a) A helyi földbizottságokra vonatkozó jogi szabályozás

A helyi földbizottságok intézményét az Fftv. 68. § rendelkezései vezették be a magyar jogrendszerbe. Az Fftv. 68. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A 68. § (2) bekezdése szerint e helyi gazdálkodói közösség képviseleti szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság. Az Fftv. 68. § (3) bekezdése alapján a helyi földbizottság feladata, hogy a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatóságába spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képző földbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése érdekében a földbirtok-politikai célokkal összhangban a 24. és 25. §-ban foglalt feladatának gyakorlásával befolyásolja. Az Fftv. 68. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint a helyi földbizottság 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. A földbizottság nem hatóság, eljárása nem önálló közigazgatási vagy szakhatósági eljárás, így a nyilatkozata ellen sem felszólalásnak, sem panasznak, sem más jogorvoslatnak nincs helye.

A helyi földbizottságnak, illetve a jogkörében eljáró Kamarának a termőföld tulajdonjogának megszerzésére irányuló adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban biztosít szerepet az Fftv. A termőföld eladására vonatkozó elfogadott vételi ajánlatot adásvételi szerződésbe kell foglalni, s a vételi ajánlatot a tulajdonosnak közölnie kell az Fftv.-n, más törvényen és a megállapodáson alapuló elővásárlási jog jogosultjával, jogosultjaival – az Fftv.-n alapuló elővásárlási jog esetén a föld fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzője útján, egyéb elővásárlási jog esetén pedig közvetlenül is közölni kell a jogosultakkal. Az elővásárlási jog jogosultja az ajánlat közlésétől számított 60 napos jogvesztő határidőn belül tehet a jegyzőnél az adásvételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó nyilatkozatot. A jegyző a nyilatkozattételre nyitva álló határidő leteltét követő 8 napon belül a beérkezett, illetve az átvett jognyilatkozatokról iratjegyzéket készít, és azt az adásvételi

szerződés eredeti példányával, valamint a jognyilatkozatokkal együtt megküldi a mezőgazdasági igazgatási szerv részére jóváhagyás céljából. A mezőgazdasági igazgatási szerv az Fftv. 23. § alapján „érvényességi szűrést” végez a hozzá beérkezett adásvételi szerződések és elfogadó jognyilatkozatok vonatkozásában: azok tartalma és alaki kellékei alapján ellenőrzi az érvényességi és hatályossági feltételeknek való megfelelést. Az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül a mezőgazdasági igazgatási szerv dönt az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásáról, ha a szerződés, vagy az elfogadó jognyilatkozat nem felel meg az Fftv. 23. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek. Amennyiben a mezőgazdasági igazgatási szerv nem tagadja meg az adásvételi szerződés jóváhagyását, haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot állásfoglalásának beszerzése céljából. Az Fftv. 24. § (1) bekezdése alapján a helyi földbizottság 15 napon belül kiadja az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalását. A helyi földbizottság az adásvételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen az Fftv. 24. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerint értékeli, s adja meg állásfoglalását. A helyi földbizottság állásfoglalásával szemben az eladó, a vevő és a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület megváltoztatja az állásfoglalást, ha annak kiadására az Fftv. 23-25. §-ai megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. A képviselő-testület határozatával szembeni bírósági felülvizsgálat lehetőségét az Fftv. 103/D. § biztosítja. Utóbbi jogszabályi rendelkezés törvénybe iktatásának kiváltó oka az volt, hogy az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.). számú határozata alkotmányos követelményként megállapította, hogy az alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető. Az Alkotmánybíróság a földbizottságok állásfoglalásának részletes indokolását is előírta²⁵³. A Kúria 2/2016. (III. 21.) KMK véleménye is megerősítette, hogy a képviselő-testület határozat külön közigazgatási perben vizsgálható felül. Az érdemi felülvizsgálat feltétele pedig

²⁵³A 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat rendelkező része 2. pontjának a) alpontja alapján az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálnak a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálnak a bírósági felülvizsgálat során.

az, hogy mind a földbizottság, mind a képviselő-testület határozata tartalmazza a döntés indokait.

b) A helyi földbizottság, mint közvetett magánjogi érdekelt

Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban kísérletet tett a helyi földbizottság jogállásának meghatározására. A taláros testület szerint a helyi földbizottság nem köztestület, azonban mint „a valamely település termőföldet művelő gazdálkodói közösségének a törvény által létrehozott képviseleti 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 ²⁵⁴”. Az Alkotmánybíróság a helyi földbizottságra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből azt a következtetést vonta le, hogy a földbizottság nem közhatalmat gyakorol, hatósági jogkört nem biztosított számára a jogalkotó. „Ezt erősíti meg az a szabály is, mely szerint a földbizottság a más magánjogi érdekelttel nem közvetlenül, hanem a jegyző útján érintkezik ²⁵⁵”. Az AB határozat szerint a helyi földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít az Fftv., amelyet „a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak) képviseletében gyakorol ²⁵⁶”. A földbizottság és az általa képviselték érdekeltsége magánjogi természetű (Fftv. 68. § (3) bekezdése), és közvetett jellegű (Fftv. 68. § (4) bekezdése). Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit a mezőgazdasági igazgatási szerv alkalmazza, mely erősíti a közvetett magánjogi érdekelt jelleget, annak ellenére, hogy a földforgalmi törvények működési szabályokat határoznak meg a földbizottság részére. Az AB határozat rögzítette, hogy a földbizottság mint közvetett magánjogi jogosult értékelésen alapuló állásfoglalása a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá ²⁵⁷.

Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében kiemelte, hogy a jogalkotónak egyértelműen tisztáznia kellett volna a helyi földbizottság jogállását, abból a megállapításból, hogy a helyi

²⁵⁴17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat [51]

²⁵⁵17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat [55]

²⁵⁶17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat [56]

²⁵⁷17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat [74]

földbizottság nem hatóság, csak az következik, hogy eljárásban nem érvényesülnek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből²⁵⁸ fakadó garanciák. A különvélemény szerint a helyi földbizottság nem tekinthető magánjogi érdekeltnek, hiszen a helyi közérdek érvényesítése céljából jár el. „Ha azonban a helyi földbizottság mégis „magánjogi érdekeltnek” minősül, akkor pedig álláspontom szerint nem gyakorolhatja vétőjogot a vele azonos „magánjogi” jogállású személyek adásvételi szerződésének a hatályosulási folyamatában²⁵⁹”.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében hiányolta a helyi földbizottságokra vonatkozó jogszabály elfogadását – melynek elfogadására egyébként a mai napig nem került sor. A helyi földbizottságok jogkörében a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara területi szervei járnak el. Az alkotmánybíró hangsúlyozta, hogy ilyen sajátos magánjogi jogosultsággal rendelkező, közvetett magánjogi érdekeltként eljáró szervezetet a magyar jog nem ismer. A különvélemény szerint a helyi földbizottság állásfoglalása hatósági együttdöntési jogot takar. Tehát a mezőgazdasági igazgatási szerv nem egyedül dönt, így a földbizottság közhatalmat gyakorló szervezet. A különvélemény szerint a helyi földbizottság 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 befolyásolja²⁶⁰”. Magánjogi jogalanyként erre nem lenne joga és lehetősége. Álláspontja szerint a helyi földbizottság nem rendelkezik demokratikus legitimációval, tagjain kívül másra nézve nem hozhatna kötelező döntéseket.

2. A helyi földbizottsághoz hasonló testületek a külföldi jogokban

A) Ausztria – Voralberg tartomány

A helyi földbizottsághoz hasonló testület Ausztria Voralberg tartományában is létezik, viszont ott bizonyos esetekben maga dönt a földszerzéssel kapcsolatos engedély megadásának kérdésében. Minden településen létezik egy földforgalmi helyi bizottság, amelynek élén a polgármester áll, három másik tagja közül pedig két személynek gazdálkodónak kell lennie. A bizottság akkor jogosult dönteni az engedély megadásáról, „ha a gazdálkodó, ki a vételi ajánlatot benyújtotta, a föld fekvése szerinti településen él, amennyiben ezt a kérdést nem tudja

²⁵⁸Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

²⁵⁹17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat [158]

²⁶⁰17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat [186]

eldönteni, akkor csak véleményt fog adni²⁶¹”. Ha a helyi bizottság nem tud dönteni, vagy a jogszerző nem a föld fekvése szerinti településen él, akkor a tartományi bizottság dönt az engedély megadásáról. A tartományi bizottság elnöke a körzeti agrárhatóság jogvégzett alkalmazottja, egy tagot az iparkamara, egyet a munkavállalók kamarája, egyet a voralbergi községi egyesülés, hármat pedig a mezőgazdasági kamara állít.

B) Németország – A helyi képviseleti szervek szerepe

A földszerzés kapcsán – a Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG) 19. § alapján – a helyi érdekképviseleteknek véleményezési joga van, amelyre a hatóság a döntését alapítja. A tulajdonszerzés csak akkor lehetséges, ha a helyi érdekképviselet véleménye alapján nincs helyi családi üzem, amely a földterületre igényt tartana. Az engedély megadása megtagadható, ha az adásvétel egészségtelen termőföldelosztáshoz vezetne; ha a gazdaságilag, vagy területileg összefüggő földek területe az adásvétel folytán gazdaságtalanul csökkenne, vagy oszlana meg; ha a telekár az eladásra kerülő föld ellenértékéhez viszonyítva feltűnően aránytalan²⁶².

C) A földszerzést korlátozó és nem korlátozó államok Európában

A földszerzést korlátozó államok között különbséget lehet tenni aszerint, hogy a helyi közérdeket megtestesítő szerveződés részt vesz-e a folyamatban, vagy sem. A helyi földbizottsághoz hasonló jogállású szervezetek kizárólag Ausztriában és Németországban vesznek részt a földszerzés jóváhagyására irányuló eljárásban. Dániában, Franciaországban, Svájcban, Norvégiában, Svédországban, Finnországban nincs a helyi földbizottsághoz hasonló „képződmény”. Svédországban „termőföldszerzésre az engedély csak akkor adható ki, ha a szerzés célja nem tőkebefektetés²⁶³”, Hollandiában pedig a termőföld vásárlást „a Mezőgazdasági Kamarának (Grondkamer) mint földfelügyeleti hatóságnak kell jóváhagynia²⁶⁴”.

A földszerzést nem korlátozó államok közé tartozik – többek között – Spanyolország,

²⁶¹Hornyák Zsófia: Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban In.: Agrár-és Környezetjog 2014. 17. szám 75. oldal

²⁶²Bányai Krisztina: A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása PhD értekezés 2016. 90. oldal

²⁶³Ember Alex: A magyar földjogi szabályozás az Európai Unió tükrében In.: Európai Jog 2016/3. 26. o.

²⁶⁴Ember: A magyar földjogi szabályozás az Európai Unió tükrében 26. o.

Portugália, Olaszország, Hollandia, Belgium, Luxemburg és az Egyesült Királyság.

A fentiek alapján némileg meglepőnek tűnhet az Fftv. miniszteri indokolásában szereplő azon kitétel, miszerint „a magyar jogban új elemként jelenik meg, azonban számos más európai ország már régebb óta alkalmazza a helyi közösségek bevonását a földszerzési eljárásba²⁶⁵”.

Említést érdemel még a román jogban létezett helyi földkijelölő bizottság is, amellyel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága két ügyben is foglalkozott. A Haralambie kontra Románia ügy (21737/03.) a tényállása szerint „a kommunista időszakban államosított földek visszaigénylése kapcsán a helyi földkijelölő bizottság egyik határozata ellen a kérelmező nem tudott jogorvoslattal élni, mert a román bíróságok nem rendelkeztek hatáskörrel a kérdésben²⁶⁶”. A Bíróság kártérítés megfizetésére kötelezte Romániát. A Valentin Dumitrescu kontra Románia ügy (36820/02.) marasztaló ítélete pedig többek között azon alapult, hogy „a helyi földkijelölő bizottság a kérelmezők helyett önkormányzati funkcionáriusoknak utalta ki a kérelmezők földjét; továbbá egy – a kérelmezőknek igazat adó – jogerős bírósági ítéletet is figyelmen kívül hagytak a hatóságok²⁶⁷”.

3. Quo vadis helyi földbizottság?

Ahogy a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat is megállapította, a helyi földbizottsághoz hasonló szerveződés nem tekinthető új képződménynek a magyar jogrendszerben, ilyen jellegű testületek hazánkban a XX. század elején már alakultak – az új, megnövekedett állami feladatok intézésében történő közreműködés érdekében.

A XX. század elején és közepén megjelenő szerveződések esetében azonban megfigyelhető, hogy a jogalkotó igyekezett jól körülhatárolható módon szabályozni ezen testületek jogköreit, illetve a döntéshozatalban történő részvételük feltételeit, s a döntéseikkel szemben jogorvoslati eszközöket.

A helyi földbizottságokhoz leginkább hasonlító szerveződések a Községi Földigénylő Bizottságok voltak, melyeknek jelentős szerepük volt a juttatott föld elvételével kapcsolatos döntéshozatalban nem megfelelő gazdálkodás esetén, illetve a juttatásra való alkalmatlanság megállapítására irányuló eljárásban. Bár az alkalmatlanság megállapításához az irányadó

²⁶⁵Az Fftv. 68. §-ához fűzött miniszteri indokolás

²⁶⁶Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában In.: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Kiadó. Miskolc. 2010. 243. o.

²⁶⁷Raisz: i.m. 243. o.

jogszabályi rendelkezések nem adtak szempontokat, a végrehajtási rendelet (a földművelésügyi miniszter rendelete) megfelelő garanciákkal bástyázta körbe a Községi Földigénylő Bizottságok eljárását. Ekörben meghatározta a bizottságok személyi összetételét, a tagok választásának metódusát, a döntéshozatal formáját, illetve az eljárásban figyelembe vehető bizonyítékokat és bizonyítási módozatokat. Álláspontom szerint főként ez utóbbi tekintetben lenne égető szükség napjainkban is a jogalkotó aktivitására annak érdekében, hogy a helyi földbizottság működéséről és a tagjai megválasztásáról és nyilvántartásának a vezetéséről, illetve a helyi földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogás elbírálásának részletes szabályairól szóló végrehajtási rendeletet megalkossa – az Fftv. felhatalmazó rendelkezéseinek és az AB határozatnak²⁶⁸ megfelelően.

A fent említett végrehajtási rendelet megalkotásával végre megalakulhatnának az Fftv. által a magyar jogrendszerbe új jogintézményként bevezetett helyi földbizottságok, s jogszabályban kerülnének rögzítésre a földbizottságok döntéshozatalára vonatkozó eljárási rendelkezések, amelyek az eljárás valamennyi résztvevője számára megfelelő garanciákat jelentenének – a mostani szabályozatlan értékelési eljárás helyett. Ugyanilyen garanciát jelentene valamennyi résztvevő számára a helyi földbizottságok tagjaira és azok megválasztására irányuló jogszabályi rendelkezések megalkotása is.

Amennyiben a fenti végrehajtási rendelet megalkotásra kerülne, úgy a földszerzés hatósági jóváhagyására irányuló eljárás valamennyi mozzanata szabályozásra kerülne, így az eljárásban résztvevő állampolgárok is jobban bíznának az eljárásban résztvevő szervek döntéseiben, állásfoglalásaiban – hiszen mind az eljárás, mind a döntéshozatal megfelelő szinten kerülne szabályozásra.

4. A helyi földbizottság eljárásjogi helyzete

A) A helyi földbizottság szerepe az új földforgalmi szabályozásban

A helyi földbizottság, mint a termőföld védelmében felállított testület nem számít újdonságnak, hiszen a 19. században is ismert fogalom volt a közbirtokossági közgyűlés, ahol a birtokosok közgyűlése állapította meg a legelőrendtartást, a legeltetés, az állattenyésztés és az

²⁶⁸ A 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat indokolásának 79. margószáma is utal arra, hogy a Kormány rendeletben megállapíthatja a helyi földbizottság működéséről szóló szabályokat, melyek kiterjednek a törvény szerinti értékelés elvégzésének részleteire.

apaállattartás módozatait. A közbirtokossági közgyűlésnek joga volt a teendőket saját közegeire bízni, e célból alapszabályokat alkotni és külön tanácsot és végrehajtóközegeket választani²⁶⁹. Az Fftv. 68. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A 68. § (2) bekezdése szerint e helyi gazdálkodói közösség képviselői szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság. Az Fftv. 68. § (3) bekezdése alapján a helyi földbizottság feladata, hogy a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatóságába spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képző földbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése érdekében a földbirtokpolitikai célokkal összhangban a 24. és 25. §-ban foglalt feladatának gyakorlásával befolyásolja. Az Fftv. 68. §-ához fűzött miniszteri indoklás szerint a helyi földbizottság 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. A földbizottság nem hatóság, eljárása nem önálló közigazgatási vagy szakhatósági eljárás, így a nyilatkozata ellen sem felszólalásnak, sem panasznak, sem más jogorvoslatnak nincs helye.

„A helyi termelőknek az eljárásba való bevonása vonatkozásában (véleményezés) Franciaország, illetve Ausztria, a szerződések nyilvánosságra hozatala kötelezettségének tekintetében Franciaország, Olaszország, Németország szabályozása tartalmaz a magyar rendelkezésekhez hasonló elemeket”²⁷⁰.

B) A helyi földbizottság az Alkotmánybíróság határozataiban

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a helyi földbizottság mibenlétével, szerepével a termőföld adásvételének jóváhagyási eljárásában. A már említett 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat indokolásának 51. margószámában a taláros testület leszögezi, hogy a földbizottság nem köztestület, „ennek ellenére mint valamely település termőföldet művelő

²⁶⁹Mikó András: A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara szerepe a termőföld jóváhagyási eljárásban In.: Gazdaság és Jog 2017/3. 17. oldal

²⁷⁰Olajos-Andréka: i.m. 415. oldal

gazdálkodói közösségének a törvény által létrehozott képviseleti szerve a gazdasági élet ama fakultatív köztestületeire emlékeztet, amelyek a XX. század elején jelentek meg hazánkban²⁷¹”. Az Alkotmánybíróság utalt még a legelők birtokosai által alkotott közbirtokosságra, mint a helyi földbizottság létrehozatala szempontjából figyelembe vett jogtörténelmi előképre. Az AB határozat a helyi földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján azt a következtetést vonta le, hogy a jogalkotó a földbizottságot „nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára²⁷²”. Az Alkotmánybíróság szerint az Fftv. a helyi földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet „a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviseletében gyakorol²⁷³”. A földbizottság érdekeltisége tehát magánjogi természetű és közvetett jellegű (mivel a földbizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyével összefüggő eljárásban nem vehet részt). A helyi földbizottságot tehát közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, annak ellenére, hogy az Fftv. és az Fétv. működési szabályokat határozott meg számára. A helyi földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit ugyanis a mezőgazdasági igazgatási szerv alkalmazza.

Az AB határozat indokolásának 74. margószáma alapján a helyi földbizottság mint közvetett magánjogi jogosult értékelésen alapuló állásfoglalása a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá.

Czine Ágnes alkotmánybíró az AB határozathoz fűzött különvéleményében kifejti, hogy a helyi földbizottság nem tekinthető magánjogi érdekeltnek, hiszen a helyi közérdek érvényesítése céljából jár el. Amennyiben mégis magánjogi érdekeltnek tekintenénk, akkor pedig nem gyakorolhatna vétőjogot a vele azonos magánjogi jogállású személyek adásvételi szerződésének hatályosulási folyamatában²⁷⁴.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében még inkább górcső alá veszi a helyi földbizottságok jogállását, s megállapítja, hogy e testületek nem magánjogi jogosultsággal rendelkeznek, hanem közhatalmat gyakorolnak. Álláspontja szerint a helyi földbizottság egyetértési joga révén a mezőgazdasági igazgatási szervvel „együttdöntési” joggal rendelkezik, így az ügydöntő határozat meghozatalában – közhatalmi szervként – közvetlenül maga is részt

²⁷¹17/2015. (VI. 5.) AB határozat [51]

²⁷²17/2015. (VI. 5.) AB határozat [56]

²⁷³17/2015. (VI. 5.) AB határozat [56]

²⁷⁴17/2015. (VI. 5.) AB határozat [158]

vesz.

Az Alkotmánybíróság a 18/2016. (X. 20.) számú határozatával megsemmisítette az Fétv. 103/A. § (2) bekezdése utolsó mondatának „a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel” szövegrészét. A taláros testület szerint a „bírószághoz fordulás jogának gyakorlásához szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához is – egyebek mellett – elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát. A jogorvoslat egyes elemei mikénti szabályozása vizsgálatánál figyelembe kell venni a jogorvoslattal megtámadható döntésről való tudomásszerzés garantáltságát. Az Alkotmánybíróság szerint a tudomásszerzés akkor garantált, ha megállapítható, hogy a tudomásszerzés lehetősége minden kétséget kizáróan fennáll ²⁷⁵. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület határozatát nem csak az Fétv. 103/A. § (2) bekezdésében foglaltakkal kell közölni, hanem mindazokkal, akik az eljárás során ügyfélnek minősülnek.

C) A helyi földbizottság ügyféli jogállása és kereshetőségi joga

a) Ügyféli jogállás és kereshetőségi jog a 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet előtt

2016. július 1-jét megelőzően az Fétv. 27. § (2) bekezdése taxatív felsorolta (s e felsorolás jelenleg is hatályos), hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági jóváhagyásához kötött, a föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződésnek, illetve a tulajdonjog átruházásnak nem minősülő módon történő megszerzésének - ide nem értve a föld tulajdonjogának az Fftv. 35. §-a szerinti árverés útján történő megszerzését - hatósági jóváhagyására vonatkozó eljárásban mely személyek és szervezetek tekinthetők ügyfélnek. A felsorolás szerint az eljárásban ügyfél a jogügyletben résztvevő természetes személy, gazdálkodó szervezet; az állam tulajdonjogának megváltozásával járó jogügylet esetén az állam tulajdonosi jogait gyakorló szervezet, illetve vagyonkezelői jog fennállása esetén a vagyonkezelő; a jogügylet tárgya szerinti földre elővásárlási joggal rendelkező személy; az ingatlan-nyilvántartásból kitűnő egyéb jogosult, akinek a földre vonatkozó jogát az eljárás érinti, ideértve az ingatlan-

²⁷⁵18/2016. (X. 20.) AB határozat [17]

nyilvántartásba még be nem jegyzett, széljegyzett bejegyzés iránti kérelem jogosultját és kötelezettjét; az Fftv. szerinti közeli hozzátartozó, akinek e helyzetére tekintettel jött létre az a jogügylet, amelynek érvényességi feltétele a közeli hozzátartozói viszony fennállása; mindazon egyéb jogosult, akinek a földre vonatkozó jogát a jogügylet érinti. A 27. § (2) bekezdésének utolsó eleme tartalmaz tágabb személyi kört, a helyi földbizottság (és a jogkörében eljáró kamarai szerv) azonban e körbe sem fér bele, hiszen a jogügylettel érintett földre vonatkozóan nem áll fenn (nem állhat fenn) semmilyen jogosultsága. A Ket. ügyfél fogalmának vizsgálatáig el sem kell jutni, hiszen az Fétv. tételesen felsorolja azokat a személyeket és szervezeteket, amelyek a hatósági jóváhagyási eljárásban ügyfélnek minősülnek. Az Fétv. 27. §-a a törvény 107. §-a alapján nem minősül sarkalatos rendelkezésnek.

Előfordult a közigazgatási és munkaügyi bíróságok gyakorlatában 2016. július 1-jét megelőzően, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv kereseti kérelmet terjesztett elő a képviselő-testület határozatával szemben. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok többsége a keresetlevelet ilyen esetben a Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül elutasította. Álláspontom szerint helytálló volt ezen közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntése az alábbiak szerint. A döntések keletkezésekor a régi Pp. 327. § (1) bekezdése határozta meg a közigazgatási per indítására jogosultak körét. Eszerint közigazgatási per indítására jogosult az ügyfél és a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. Korábban (így a később még említendő az önkormányzatok perindítási jogosultságáról szóló 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat időszakában is) a régi Pp. eltérő szabályozást tartalmazott a közigazgatási per indítására jogosultakról. Eszerint a közigazgatási per indítására az jogosult, akinek jogát vagy törvényes érdekét az eljárás alapjául szolgáló ügy érinti. A régi Pp. korábban tehát nem jelölte meg kifejezetten a perindításra jogosultak körét, s a régi Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja csak abban az esetben volt alkalmazható, amennyiben a jogszabály kifejezetten megjelölte a perindításra jogosultat, s a keresetlevelet nem ez a személy nyújtotta be. A régi Pp. döntések meghozalakereszt 327. § (1) bekezdése azonban a korábbi homályos, s jogbizonytalanságot eredményező jogszabályi rendelkezéssel szemben konkretizálta a perindításra jogosult személyi kört: a közigazgatási hatósági eljárásban részt vett ügyfél, illetve a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. A hatósági jóváhagyási eljárás tekintetében az Fétv. 27. § (1) bekezdése a Ket. rendelkezéseit csak abban az esetben rendeli alkalmazni, amennyiben a földforgalmi törvények eltérően nem rendelkeznek. Az Fétv. 27. §

(2) bekezdése felsorolja az ügyfélnek minősülő személyeket, szervezeteket, így álláspontom szerint a Ket. ügyfélre vonatkozó rendelkezései nem alkalmazhatóak. Az eljárás egyéb résztvevőit pedig a Ket. 172. § e) pontja sorolja fel: a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, az ügyfél képviselője és a hatósági közvetítő. A fenti jogszabályi rendelkezések alapján tehát a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv sem ügyfélnek, sem az eljárás egyéb résztvevőjének nem tekinthető. Az Alkotmánybíróság is sajátos, közvetett magánjogi jogosultsággal rendelkező érdekeltként tételezte a helyi földbizottságot. Mivel sem ügyfélnek, sem az eljárás egyéb résztvevőjének nem minősül a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv, így közigazgatási pert nem indíthat, így az általa előterjesztett keresetlevelet a régi Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül el kellett utasítani.

A fenti megoldást követte – többek között – a Veszprémi Törvényszék is, amikor – az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyva - a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása mellett tette le voksát. A törvényszék hivatkozott az Fétv. 27. § (1)-(2) bekezdéseire, s arra, hogy a 27. § (2) bekezdésében lévő felsorolás taxatív, így kizárja az ügyféli jogállás meghatározása kapcsán a Ket. 15. § (1) bekezdésének alkalmazását. A törvényszék a Ket. 15. § (4) bekezdése kapcsán rögzítette, hogy „a feladatköri érintettségen alapuló ügyféli jogállás annak alapján keletkezik, hogy a közigazgatási szervek feladatai nem egyeznek meg a jogi felhatalmazásban biztosított hatáskörrel, ugyanakkor az ügyben hozandó döntés kihatással lehet arra a közérdekre, amelynek érvényre juttatására a feladattal érintett szerv (földbizottság) hivatott²⁷⁶”. képviselő-testület eljárása során azt vizsgálhatja, hogy a kifogást előterjesztő által felhozottak az állásfoglalás törvényességét és megalapozottságát megingatják-e, vagy sem. Amennyiben a képviselő-testület megváltoztatja a helyi földbizottság állásfoglalását, nem állapít meg többletjogot, vagy kötelezettséget, nem von el a meglévőből újabb jogot a földbizottságtól, csupán az Fftv. 23-25. §-aival kapcsolatban fejti ki eltérő törvényességi értékelését. Ennek következtében a helyi földbizottságnak nem lesz több vagy kevesebb, esetleg más a jogszabályi feladata, hiszen e feladatát már ellátta azzal, hogy állásfoglalását kiadta. A helyi földbizottság az „állásfoglalás kiadásával juttatta ugyanis kifejezésre, hogy a törvényi szempontok szerint az adásvételi szerződést a helyi gazdálkodó közösség képviseletében értékelte²⁷⁷”.

A Kúria azonban nem osztotta a fenti eljárást követő közigazgatási és munkaügyi bíróságok,

²⁷⁶Veszprémi Törvényszék 3.Kpkf.20.215/2016/3. számú végzése

²⁷⁷Veszprémi Törvényszék 3.Kpkf.20.215/2016/3. számú végzése

valamint törvényszékek álláspontját. A legfőbb bírói szerv több ügyben is kimondta, hogy „az ügyben figyelembe kell venni a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat elvi lényegét. E jogegységi határozat az önkormányzatok perindítási jogosultságával kapcsolatos ugyan, de rendelkező részének 2. pontja irányadó lehet jelen ügyben is. E szerint az igényérvényesítési jogosultság (kereshetőségi jog) fennállásának megállapítása a jogvita érdemére tartozó kérdés; a kereshetőségi jog hiányában a kereset ítélettel való elutasításának van helye. A Kúria felhívta a figyelmet a EBRD2016. K.21. számú elvi bírósági döntésre, amely szerint a kereshetőségi jog alapvetően anyagi jogi kérdés, a félnek a vitában való anyagi jogi érdekeltségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi”²⁷⁸. A Kúria szerint „a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja alapján a bíróság akkor utasíthatja el a keresetlevelet, ha érdemi vizsgálat nélkül – a keresetlevélből a jog vagy jogos érdek vizsgálata nélkül – megállapítható a perbeli legitimáció hiánya. Ha a kereshetőségi jog megléte vitás – mint ahogy jelen ügyben is –, akkor ebben a kérdésben a kereset érdemi elbírálása után a bíróságnak ítélettel kell határoznia”²⁷⁹. A Kúria által hivatkozott EBRD2016. K.21. számú elvi bírósági döntés a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott 12.K.27.292/2015. számú ítélete, mely utalt arra, hogy a közigazgatási perben a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog nem minden esetben egyezik meg. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy „a felperes keresetében nem igazolta a kereshetőségi jogát, a bíróság felhívására sem jelölt meg olyan közvetlen jogi érdekeltséget, amely alátámasztaná azt, hogy az alperessel szemben igényét érvényesítheti. Nem adott elő olyan konkrét és egyedi jogsérelmet, amely számára abból fakad, hogy az alperes az alperesi beavatkozók és az eladók közötti adásvételi szerződést jóváhagyta”²⁸⁰. A kereshetőségi joggal kapcsolatban a szolnoki ítélet – a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozatra is utalva – rámutat arra, hogy „a közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél jogképessége, továbbá az, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát, vagy törvényes érdekét érintse. A fél érintettsége a kereshetőségi jogban (perbeli legitimáció) valósul meg. A kereshetőségi jog közvetlen érintettséget, meghatározott érdekeltségi kapcsolatot feltételez. A kereshetőségi jog alapvetően anyagi jogi kérdés, a félnek a vitában való anyagi jogi érdekeltségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi”²⁸¹.

²⁷⁸Kúria Kfv.IV.37.805/2016/4. számú végzése

²⁷⁹Kúria Kfv.IV.37.805/2016/4. számú végzése

²⁸⁰EBRD2016.K.21. számú elvi döntés 22. pontja

²⁸¹EBRD2016.K.21. számú elvi döntés 27. pontja

A helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv ügyféli jogállásának és így perindítási jogosultságának bizonytalanságát tovább fokozta a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumvezetők 2016. február 26. napján megtartott értekezlete, amely rögzítette, hogy a helyi földbizottság a saját állásfoglalása elleni kifogást elbíráló képviselő-testületi hatósági eljárásban sem ügyfél nem volt, sem az eljárás egyéb résztvevőjének nem tekinthető. A képviselő-testület nem a helyi földbizottsággal szemben folytatta le az eljárást, nem a helyi földbizottság kérelmére járt el. Bár a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti, a bírói gyakorlat egyértelművé tette, hogy az elsőfokú közigazgatási hatósági eljárás során az elsőfokú közigazgatási szerv a másodfokú közigazgatási szerv döntésével szemben felülvizsgálati kérelmet nem nyújthat be. A regionális kollégiumvezetők szerint a kifogást elbíráló képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálata során a helyi földbizottság úgy tekinthető, mint quasi elsőfokú szervként eljáró testület. A képviselő-testület előtti eljárásban az ügyfél jogállása nem illette meg, egyéb érintettsége közvetett, ezért a régi Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának van helye.

Álláspontom szerint a 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet hatályba lépését megelőzően lefolytatott hatósági jóváhagyási eljárásokban kifejezetten aggályosak az EBRD2016.K.21. számú elvi döntésben foglaltak, hiszen az egy olyan közigazgatási jogegységi határozaton alapul, amely eltérő jogszabályi rendelkezés értelmezése kapcsán született. A régi Pp. korábbi 327. § (1) bekezdése kapcsán valóban szükséges volt a legfőbb bírói szerv iránymutatása a perindítási jogosultság és a keresetlőségi jog elhatárolása kapcsán, hiszen a jogszabályi rendelkezés nem egyértelműen határozta meg a közigazgatási per indítására jogosult személyi kört. Jelenleg azonban a perindítási jogosultság és a keresetlőségi jog kapcsán nincs szükség ilyen jogalkalmazási mankóra.

Összefoglalóan tehát 2016. július 1-jét megelőzően a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv által előterjesztett keresetlevelek idézés kibocsátása nélküli elutasítása helytálló volt tekintettel arra, hogy a régi Pp. 327. § (1) bekezdése kifejezetten meghatározza a közigazgatási per felperesi pozíciójában lévő személyi kört (ügyfél, eljárás egyéb résztvevője), s a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv nem tartozott e körbe, így nem indíthatott volna közigazgatási pert. Alátámasztja a fenti álláspontot a Kúria Kfv.III.37.323/2013/5. számú végzése, miszerint „perindítási jogosultság hiányában fel sem merülhet a keresetlőségi jog

fennállásának, illetőleg hiányának vizsgálata. Kereshetőségi joga csak a perindításra jogosult ügyfélnek lehet, jelen ügyben a felperes nem volt ügyfél, a közigazgatási eljárási jogviszony alanya. Az elsőfokú bíróságnak tehát a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani”²⁸².

b) Ügyféli jogállás és kereshetőségi jog a 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet után

A helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet mindössze két szakaszból áll. Az 1. § szerint a helyi földbizottság, vagy az annak feladatát az Fétv. alapján ellátó Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara (Kamara) az ügyfél jogait gyakorolja az e feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban. A 2. § pedig arról rendelkezik, hogy a Korm. rendelet rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokban is alkalmazni kell.

A fenti Korm. rendelet egyértelműen ügyfélnek minősítette a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervet, így a bíróságok már nem alkalmazhatták a régi Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontját, s nem utasíthatták el idézés kibocsátása nélkül a keresetlevelet. A bíróságok a jogszabály hatálybalépését követően indult perekben vizsgálták a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv kereshetőségi jogát, s az elsőfokú bíróságok a kereshetőségi jog hiánya miatt kereseti kérelmet elutasító ítéleteket hoztak.

A Kúria a törvényszéki keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzések felülvizsgálata során a kereshetőségi jog kapcsán is állást foglalt. A Kúria több határozatában is leszögezte, hogy „a kereshetőségi, igényérvényesítési jogot csak a fél közvetlen érdekeltsége nyithatja meg. Az általános indokok, a közérdek védelme és más hasonló érvek az igényérvényesítési jogot nem alapozzák meg”²⁸³. A Kúria előtt lévő ügyben „a felperes keresetében nem tudta azt alátámasztani, hogy kétség kívül fennálló közvetlen és nyilvánvaló érdekeltsége fűződne az adásvételi szerződések jóváhagyásának megtagadásához, a nemleges állásfoglalás kiadásához, hiszen még hatósági jogkört sem gyakorol”²⁸⁴. Utalva az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.). számú határozatában írt sajátos magánjogi érdekelt státuszra, a Kúria leszögezte, hogy „ezen alkotmánybírósági minősítés nem értékelhető akként, hogy a kamara (földbizottság) a jelen közigazgatási ügyben kereshetőségi joggal rendelkezne.

²⁸²Kúria Kfv.III.37.323/2013/5. számú végzése

²⁸³Kúria Kfv.III.37.698/2016/5. számú ítélete

²⁸⁴Kúria Kfv.III.37.698/2016/5. számú ítélete

A földbizottság sajátos közvetett magánjogi érdekeltnek tekinthető. A Pp. 327.§ (1) bekezdése alapján a felperesnek saját állásfoglalását érintően és miatt perindítási joga nincs, az alperes határozata jogát vagy kötelezettségét nem érinti”²⁸⁵.

A Kúria fenti jogértelmezését követte a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is, amikor ítéletében a keresetösségi jog hiánya miatt utasította el a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv kereseti kérelmét. A felperes keresetösségi jogának alátámasztásaként a Ket. 15. § (3), (4), (5) és (5a) bekezdéseire hivatkozott azzal, hogy a felperes a közérdeket szolgálja a helyi földbizottság szerepének betöltésével. A felperes szerint „ha nem lenne lehetősége az állásfoglalása perbeli megvédésére, abban az esetben a törvény által ráruházott feladat üresedne ki, hisz az önkormányzatok a kamarai állásfoglalást kontroll nélkül megváltoztathatnák”²⁸⁶. A felperes hivatkozott még „a Pp. 327. § (1) bekezdéséhez fűzött kommentárra is, miszerint a felperes törvényi érdekeltiségének hiánya általában csak a kereset érdemi vizsgálata során és csak akkor állapítható meg, ha a Ket. 15. § (1)–(6) bekezdései, illetőleg a Pp. 327. § (1) bekezdés a)–c) pontjai szerint sincs perindítási jogosultsága”²⁸⁷. Az elsőfokú bíróság a felperes érveit nem osztotta, s mivel bírói felhívásra a felperes nem igazolta, hogy a per tárgyát képező adásvételi szerződéshez konkrét, közvetlen érdekeltisége fűződne, a keresetösségi jog hiánya miatt elutasította a kereseti kérelmet.

Egy másik zalaegerszegi elsőfokú ítélet utalt a 17/2015. (VI. 5.). AB határozatra, mely arra a következtetésre jutott, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervnek az Fftv. olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkező érintettek képviseletében gyakorol, így ezen érdekeltség magánjogi természetű és közvetett, tehát a földbizottságot közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni. Az elsőfokú ítélet hivatkozott a Kúria döntéseire is (Kfv.IV.37.508/2016/4., EBRD2016.K.21.). Az időközben, a Korm. rendelettel biztosított ügyféli minőség sem biztosít a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervnek keresetösségi jogot. Az ítélet szerint „a keresetösségi jog nem jogszabályi rendelkezés alapján meghatározható perbeli helyzet, hanem egy konkrét érdekeltiségi viszony, ami a konkrét közigazgatási üggyhöz fűződő kapcsolat alapján értékelendő. Márpedig az, hogy felperes ügyféli minőségének elismerése a közigazgatási eljárásban megtörtént, nem befolyásolja az alanyi érdekeltiségének fennállta hiányára vonatkozó fenti okfejtést. Felperes a perben csupán

²⁸⁵Kúria Kfv.III.37.698/2016/5. számú ítélete

²⁸⁶Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.332/2016/11. számú ítélete

²⁸⁷Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.332/2016/11. számú ítélete

általános, a közérdek védelméhez kapcsolódó indokokat fogalmazott meg, és annak ellenére, hogy állásfoglalását egyedi ügyekben adja, azt a fenti érdekek védelmében teszi, egyedi érdekeltisége, érintettsége nincs”²⁸⁸. E közvetlen érintettséget nem alapozhatja meg sem a Ket. 15. § (4) bekezdésére, sem 15. § (5)-(5a) bekezdéseire hivatkozás. Az EBH2016.K.8. számú közigazgatási elvi határozatra vonatkozó hivatkozás pedig azért nem helytálló, mert abban az esetben a keresetösségi jog közösségi előírás is alapult, másrészt annak a pernek a felperese versenytársi minőségére alapozta keresetösségi jogát, hiszen a támadott határozat közvetlenül érintette érdekeit.

A helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv keresetösségi joga kapcsán egy másik elsőfokú ítélet rögzítette, hogy „a felperes esetében az a közvetlen érdekeltiség, a megsértettként megjelölt alanyi jog és a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat közötti közvetlen kapcsolat hiányzik, amely ügyféli minősége ellenére az adott egyedi ügyben meghatározott földterületre, az eladó és a vevő között megkötött adásvételi szerződés jóváhagyásához, vagy annak mellőzéséhez fűződő közvetlen érdekét alátámasztaná”²⁸⁹. A Ket. 15. § (5) és (5a) bekezdései kapcsán a bíróság kifejtette, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv egyedi ügyekben adja ki állásfoglalását, s ezekben az egyedi ügyekben nem a közérdek megnyilvánulása a fontos, hanem a konkrét ügy megítélése. A helyi földbizottság nem a helyi gazdálkodói közösség képviseletében, csupán azok érdekei érvényesítése érdekében járhat el, így a felperes által hivatkozott EBH2016.K.8. számú közigazgatási elvi határozat nem igazolja a felperes közérdek érvényesítésén alapuló keresetösségi jogát. A közérdek érvényre juttatására irányuló tevékenységet végző civil szervezetek pedig a konkrét jogszabálysértéshez kapcsolódóan a közvetlen érdekeltiséget, egyedi jogsérelmet szintén vizsgálni kell a keresetösségi jog vonatkozásában. A bíróság arra a megállapításra jutott, hogy „egy egyedi, a felek között létrejövő adásvételi szerződés jóváhagyása vagy annak megtagadása kapcsán egy általános, a termőföld forgalom mikénti alakulására nézve feladatkörrel rendelkező szervezet anyagi jogi igénye fogalmilag kizárt”²⁹⁰.

A győri elsőfokú bíróság is hasonló következtetésre jutott a keresetösségi jog vonatkozásában, amikor elsőfokú ítéletében megállapította, hogy „a felperes keresetében nem igazolta a keresetösségi jogát, nem jelölt meg olyan közvetlen jogi érdekeltiséget, amely alátámasztaná, hogy az alperessel szemben igényét érvényesítheti. Nem adott elő olyan konkrét és egyedi

²⁸⁸Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.005/2017/8. számú ítélete

²⁸⁹Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.008/2017/9. számú ítélete

²⁹⁰Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.008/2017/9. számú ítélete

jogsérelmet, amely számára abból fakad, hogy az alperes az adásvételi szerződéseket (...) szerződéses vevővel szemben hagyta jóvá. Keresetében nem támasztotta alá azt, hogy kétség kívül fennálló közvetlen és nyilvánvaló érdekelttsége fűződik az adásvételi szerződések jóváhagyásának megtagadásához”²⁹¹. Az elsőfokú bíróság hivatkozott az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 15.). számú határozatára és a Kúria vonatkozó döntéseire (Kfv.IV.37.442/2016/4, Kfv.IV.37.443/2016/6, Kfv.IV.37.713/2016/5, Kfv.IV.37.717/2016/4.)

A Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is vizsgálta a Ket. ügyfél-fogalmát a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv keresetőségi joga kapcsán. A Ket. 15. § (3) bekezdésére történő felperesi hivatkozás kapcsán megállapította, hogy a „Ket. által alkalmazott különös ügyfélfogalom csupán annyit jelent, hogy az általános ügyfélfogalom kapcsán meghatározott feltételek vizsgálata nélkül minősül ügyfélnek. Az ex lege ügyfelek körének meghatározásánál továbbra is irányadóak azonban a Ket. általános ügyfélfogalmának egyes fogalmi elemei, valamint a gyakorlatban lefektetett értelmezési keretek. Márpedig a bírói gyakorlat elvi jelentőségű döntésekben alakította ki, hogy az ügyfélképeség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekelttség megléte. Abból, hogy a felperes ügyfél, az következik, hogy a pert megindíthatta, mindez nem jár azonban azzal, hogy az általa állított jogszabálysértés perbeli érvényesítésére is joga lenne. Az ehhez szükséges közvetlen anyagi jogi érdekelttsége ugyanis nem igazolódott be a bíróság számára”²⁹². A veszprémi elsőfokú bíróság is utalt az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.). számú határozatára, majd megállapította, hogy „földforgalmi ügyben keresetőségi jogot megalapító közvetlen anyagi jogi érdekelttsége csak a szerződést kötő, illetve elővásárlási joggyakorló személyeknek van. Mindazon helyi gazdák, akik maguk az adott termőföldre nem szerződtek, illetve nem tettek elfogadó nyilatkozatot, szintén érdekeltek lehetnek, ez az érintettség azonban már csak közvetett. Az érdekelttségnek ez a szintje keresetőségi jogot nem alapoz meg, miután az ilyen személyek részéről hiányzik a vitában való anyagi érdekelttség, az ő kapcsolatuk a per tárgyával ugyanis csak közvetett. Ebből következően – miután az agrárkamara a helyi gazdálkodók érdekeinek képviseletében gyakorolja jogait, nem pedig saját nevében – az agrárkamara érdekelttsége sem lehet közvetlenebb, mint azoké, akiknek érdekei képviseletében eljár”²⁹³.

Derült égből villámcsapásként érte az elsőfokú bíróságokat a Zalaegerszegi Törvényszék másodfokú végzése, mely az elsőfokú bíróság okfejtésével szemben megállapíthatónak vélte a

²⁹¹Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.030/2017/14. számú ítélete

²⁹²Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.072/2017/14. számú ítélete

²⁹³Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.072/2017/14. számú ítélete

helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv kereshetőségi jogát. Miután a másodfokú végzés rögzítette, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv nem minősül civil szervezetnek, így alaptalanul hivatkozik a Ket. 15. § (5)-(5a) bekezdéseire, kifejtette, hogy a közvetlen érdekeltségen alapuló kereshetőségi jogot nem zárja ki a 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat szerinti közvetett magánjogi érdekelt státusz, illetve az, hogy az állásfoglalással érintett adásvételi szerződésből jogok nem illetik, kötelezettségek nem terhelik. Az ügy tárgyához fűződő közvetlen érdekeltséget a helyi földbizottság jogállása, feladatköre alapján kell megítélni. A bíróság rögzítette, hogy „a felperes a jogügyletben saját alanyi joggal nem rendelkező földtulajdonosi közösség nevében jár el az Fftv. 24. § (2) bekezdése szerinti szempontok között a közérdek védelmében, ezt a jogállást jogszabály teremtette meg a részére, ennek alapján ugyancsak jogszabály ruházta fel az ügyféli jogosultságokkal. Amennyiben e jogállás, e feladatkör körébe tartozó érdekeket érvényesítve nyújt be keresetet, akkor a másodfokú bíróság nézete szerint ugyanazon minőségében eljárva a kereshetőségi joga sem vitatható. A feladatkörébe tartozó érdekek érvényesítése során hozott döntését megváltoztató képviselő-testületi döntés felülvizsgálatához fűződő közvetlen érintettsége nyilvánvaló”²⁹⁴.

A Győri Törvényszék másodfokú végzésében eltérő indokolással tekintette fennállónak a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv kereshetőségi jogát. A másodfokú bíróság a Ket. 15. § (3) bekezdéséből indult ki, s rögzítette, hogy e bekezdés „tartalmazza a különös ügyfélfogalom meghatározását, mely különös ügyfél-fogalomba azon személyek és szervezetek tartoznak, melyek az általános ügyfélfogalom (Ket. 15. § (1) bekezdés) kapcsán meghatározott feltételek vizsgálata nélkül minősülnek ügyfélnek, így a külön törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott személyek és szervezetek, valamint a sok ügyfeles eljárások szabályai szerint annak minősülő ügyfelek”²⁹⁵. Ezt követően megállapította, hogy a Korm. rendelet alapján a felperes ügyféli minőségét nem a Ket. 15. § (1) bekezdése, hanem 15. § (3) bekezdése alapján kellett vizsgálni (a jog és jogos érdek ügy általi érintettsége vizsgálata tehát szükségtelen), így a felperes perbeli legitimációja nem vitatható, „a Korm. rendelet 1. §-a önmagában megalapozza a felperes kereshetőségi jogát”²⁹⁶. A másodfokú bíróság megítélése szerint „ha a közigazgatási eljárásban a közigazgatási szerv az érintett ügyféli minőségét elismerte, a perben az érintett (adott esetben felperes) kereshetőségi joga már nem vizsgálendő. A jogot vagy jogos érdeket a bíróság akkor vizsgálja, ha a közigazgatási pert indító felperes a közigazgatási

²⁹⁴Zalaegerszegi Törvényszék 1.Kf.20.274/2017/3. számú végzése

²⁹⁵Győri Törvényszék 2.Kf.20.607/2017/2. számú végzése

²⁹⁶Győri Törvényszék 2.Kf.20.607/2017/2. számú végzése

eljárásban nem vett részt”²⁹⁷.

c) Törvényben biztosított ügyféli jogállás és kereshetőségi jog (?)

A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény módosításáról szóló 2017. évi XLI. törvény 2017. május 18-i hatállyal az alábbi 13/A. § (1)-(2) bekezdéseit iktatta be a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvénybe (a továbbiakban: Kamarai törvény): Az agrárkamarát az ügyfél jogállása illeti meg azon közigazgatási hatósági ügyekben és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárásokban, amelyekben nem közigazgatási hatóságként jogszabály által meghatározott feladatot lát el. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103. §-a alapján a helyi földbizottság feladatkörében eljáró agrárkamarát a helyi földbizottság állásfoglalása ellen előterjesztett kifogás elbírálására irányuló eljárásban - ideértve a jogorvoslati eljárásokat is - az ügyfél jogállása, továbbá a kifogás elbírálásáról szóló döntés bírósági felülvizsgálata vonatkozásában keresetindítási jog illeti meg. A fenti törvénymódosítás miniszteri indokolása szerint a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv eddig több mint százezer ügyben járt el, s az elutasítások aránya az ügyek kb. 2 %-a körül alakul. A miniszteri indokolás utal a Kúria gyakorlatára is a helyi földbizottság kereshetőségi (keresetindítási) joga kapcsán, majd arra a következtetésre jut, hogy „a földforgalom szabályozási rendjének egyik fontos alapeleme a földbizottsági eljárás, amely épp azt hivatott biztosítani, hogy a törvényben általános érvénnyel meghatározott birtokpolitikai prioritások az egyedi ügyekben is érvényesüljenek, miközben a jogorvoslat lehetősége is biztosított. Miután a bírói gyakorlat a kamara ügyféli jogállását és a kereshetőségi (keresetindítási) jogát egymástól szétválasztja, ezért a törvény egyik legfontosabb rendelkezése - az eredeti jogalkotói szándékok egyértelmű érvényre juttatása érdekében - a kamara ügyféli jogállásának valamint kereshetőségi (keresetindítási) jogának a törvényi szinten való rendezése”²⁹⁸.

A Kamarai törvény fenti módosítására is reagáltak mind az elsőfokú, mind a másodfokú bíróságok. A 2017. június 29. napján kelt veszprémi másodfokú ítélet szerint a Kamarai törvény 13/A. § (2) bekezdésében szereplő „keresetindítási jog és kereshetőségi jog nem azonos, a

²⁹⁷Győri Törvényszék 2.Kf.20.607/2017/2. számú végzése

²⁹⁸A 2017. évi XLI. törvény 9. §-ához fűzött miniszteri indokolás

bíróság pedig a törvény szövege alapján nem juthat arra a következtetésre, hogy a jogalkotó téves fogalmat használt és ténylegesen kereshetőségi jogot kívánt volna biztosítani a Kamara számára”²⁹⁹.

A már hivatkozott veszprémi elsőfokú ítélet is foglalkozott a Kamarai törvény 13/A. §-ával és a hozzá fűzött miniszteri indokolással, s utalt arra, hogy „e törvénymódosításhoz fűzött miniszteri indokolásban a keresetindítási jog és a kereshetőségi jog szinonimaként jelenik meg, ami nem helytálló. A perindítási jog ugyanis nem azonos a kereshetőségi joggal. A perindítási jog azt a lehetőséget jelenti, hogy valaki felperesként pert indíthat egy adott tárgyú ügyben. A kereshetőségi jog ennél szűkebb fogalom, azt a közvetlen anyagi jogi érdekeltséget jelenti, ami a jogalany számára biztosítja az adott perbeli jog érvényesítését az ellenérdekű féllel szemben”³⁰⁰.

A már szintén hivatkozott győri másodfokú ítélet utalt arra, hogy a Kamarai törvény 13/A. § alapján a felperes kereshetőségi joga nem vitatható, ellenkező esetben a jogszabályi rendelkezés értelmét vesztené. Az ítélet szerint a „jogalkotó célja tehát az volt a jogszabálymódosítással, hogy a bíróság a kereshetőségi jog vizsgálata nélkül tegye lehetővé felperes, mint ügyfél számára a perindítást”³⁰¹.

d) A helyi földbizottság kereshetőségi joga

aa) A kereshetőségi jogról – a jogelmélet és a bírói gyakorlat alapján

A kereshetőségi jog kérdését először a Legfelsőbb Bíróság Pf.I.20.431/1990. számú ítélete járta körül (BH1991. 107.). Eszerint a „perbeli jogképesség nem azonos a perindítási jogosultsággal (aktív perbeli legitimációval). A perbeli jogképességet, valamint a Pp. 49. §-ban szabályozott perbeli cselekvőképességet - amelyre az elsőfokú bíróság a perindításra való jogosultság körében hivatkozott - a tárgyalás előkészítése során kell vizsgálni. A perbeli jogképesség hiánya a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítását vonja maga után (Pp. 130. §-a (1) bekezdésének e) pontja), a perbeli cselekvőképesség hiányának jogkövetkezményeit a Pp. 49. §-ának (2) bekezdése határozza meg. Ezzel szemben a kereshetőség jog hiánya a kereset érdemi elutasítását eredményezi”³⁰². A fenti perben a felperes a semmis szerződés érvénytelenségére

²⁹⁹Veszprémi Törvényszék 3.Kf.20.570/2017/6. számú ítélete

³⁰⁰Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.072/2017/14. számú ítélete

³⁰¹Győri Törvényszék 2.Kf.20.607/2017/2. számú végzése

³⁰²BH1991. 107.

bárki által történő hivatkozásra alapította keresetét, azonban a Legfelsőbb Bíróság azt állapította meg, hogy „a semmis szerződésekkel kapcsolatos perindítási lehetőséget vagy a jogi érdekeltség (jogviszony) vagy a perlési jogosultságot biztosító törvényi (jogsabályi) felhatalmazás alapozza meg. A felperes ezzel szemben közvetlenül érdekeltségre nem hivatkozott, és olyan jogsabályt sem jelölt meg, amely perindításra feljogosította volna, ezek hiányában keresetőségi joga nincs, így a keresetlevélben megjelölt jognyilatkozat semmisségének megállapítását eredményesen nem kérheti”³⁰³.

A BDT2000. 346. számú eseti döntés szerint a perbeli legitimációtól meg kell különböztetni a keresetőségi jogot, ugyanis nem azonos tartalmúak. A perbeli legitimáció hiánya perakadálynak minősül, amely az ügy érdemi vizsgálatát mellőzi, meghatározza ki jogosult a keresetlevél benyújtásával a per megindítására, illetve a keresetlevélben felhozott jogalapon kívül szemben indítható meg a per. A keresetőségi jog igényérvényesítési jogosultság, meghatározza, hogy a perbeli alanyi jog a konkrét felperest az adott tényállás alapján a konkrét alperessel szemben megilleti-e. A döntés szerint a perbeli legitimáció és a keresetőségi jog nem azonos tartalmú kifejezések, „mindkét fogalom az anyagi jogsabályokon alapuló, a perbeli legitimáció esetében részben a Pp. különleges eljárásaiban esetenként külön nevesített, részben anyagi jogsabályokban szabályozott perindítási jogot jelent s közöttük a különbség a perjogi következményekben mutatkozik”³⁰⁴. Az aktív, illetve passzív perbeli legitimáció annak a jogsabályi (formális) meghatározása, hogy ki jogosult a keresetlevél benyújtásával a per megindítására, illetve a keresetlevélben felhozott jogalapon kívül szemben indítható meg a per. Ha a keresetlevelet nem ilyen személy nyújtja be, vagy nem ilyen személy van alperesként megjelölve, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani, illetve amennyiben a perindítás hatályai már beálltak, az eljárást meg kell szüntetni. A döntés szerint keresetőségi jogon „igényérvényesítési jogosultságot értünk, nevezetesen azt, hogy a perbeli alanyi jog a konkrét felperest az adott tényállás alapján a konkrét alperessel szemben megilleti-e”³⁰⁵. Lényegében a fent kifejtett jogi álláspontot ismétli meg a BDT2003. 758. számú eseti döntés is. A BDT2005. 1145. számú eseti döntés szerint a keresetőségi jogot meg kell különböztetni a perindítási (kereseti) jogtól. Ez utóbbinak csak a perbeli jogképesség az előfeltétele, míg a keresetőségi jog (perbeli legitimáció, igényérvényesítési jogosultság) ezzel szemben a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, azt jelenti, hogy a felperest megilleti a

³⁰³BH1991. 107.

³⁰⁴BDT2000. 346.

³⁰⁵BDT2000. 346.

keresettel érvényesített jog az alperessel szemben. A perbeli legitimáció hiánya esetén - törvényi kivételtől eltekintve - a keresetet ítélettel kell elutasítani.

Az anyagi jogi perbeli legitimáció (kereshetőségi jog) tehát a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, azt határozza meg, hogy a felperest megilleti-e a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben. A kereshetőségi jog hiánya a kereset ítélettel való elutasításához vezet.

Az önkormányzatok perindítási jogosultságának vizsgálata körében a Legfelsőbb Bíróság a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozatában rámutatott arra, hogy „a közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél jogképessége, továbbá, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát vagy törvényes érdekét érintse. A fél érintettsége a kereshetőségi jogban (perbeli legitimáció, legitimáció ad causam) valósul meg. A kereshetőségi jog közvetlen érintettséget, meghatározott érdekeltségi kapcsolatot feltételez³⁰⁶”. Mivel a kereshetőségi jog anyagi jogi kérdés, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi.

A társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és kereshetőségi jogáról közigazgatási perekben címet viselő 4/2010. (X. 20.) közigazgatási jogegységi határozat szerint a „társadalmi szervezetek a Pp. 327. § (1) bekezdésének megfelelően jogosultak perindításra. A társadalmi szervezetek kereshetőségi jogát a közigazgatási perekben a környezetvédelmi hatósági eljárás vagy szakhatósági részvétel keretei szabják meg. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási pert kezdeményező társadalmi szervezet az adott, elsődlegesen nem környezetvédelmi tárgyú közigazgatási perben, csak a környezetvédelmi összefüggéseket teheti vitássá, kereshetőségi joga a hatósági eljárás környezettel közvetlenül nem összefüggő kérdéseire nem terjed ki”³⁰⁷.

A Kúria építéshatósági ügyekben is foglalkozott a kereshetőségi joggal és annak terjedelmével. A legfőbb bírói szerv megállapítása szerint „a közigazgatási per indítására jogosult szomszédként a felperes kereshetőségi joga a közvetlen és nyilvánvaló jogos érdekhez igazodik”³⁰⁸. „A szomszéd kereshetőségi joga nem terjedhet ki a teljes építési engedélyezési eljárás jogszerűségének vitatására, tekintettel arra, hogy az nem minden tekintetben függ össze

³⁰⁶Az önkormányzatok perindítási jogosultságáról szóló 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat indokolásának IV. része

³⁰⁷A társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és kereshetőségi jogáról közigazgatási perekben című 4/2010. (X. 20.) közigazgatási jogegységi határozat indokolásának III. része

³⁰⁸Kúria Kfv.II.37.458/2011/9. számú ítélete

törvényes érdekei védelmével”³⁰⁹.

A Kúria Kfv.I.39.283/2010/9. számú ítéletében áttekintette a keresetösségi jog kapcsán kialakult bírói gyakorlatot, s a Pp. 3. § (1) bekezdésén keresztül levezette a keresetösségi jog fogalmát. A keresetösségi jog vizsgálatánál – a kúriai döntés értelmében – a bíróságoknak a régi Pp. 327. § (1) bekezdéséből és 3. § (1) bekezdéséből kell kiindulniuk. A Kúria hivatkozva a Pfv.III.21.685/2009/5. számú ítéletre kifejtette, hogy „a kereseti jog olyan alanyi jog, amely lehetőséget teremt a perbeli jogképességgel rendelkezőnek, hogy keresetlevelet nyújtson be a bírósághoz és eljárasson az ügyben az ítélet meghozataláig, figyelemmel a Pp. 3. §-ának (1) bekezdésére, amelynek értelmében a polgári ügyek körében felmerült jogvitát - ha a törvény eltérően nem rendelkezik - csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő. Ezzel szemben a keresetösségi jog a per tárgya és a fél közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, vagyis arra, hogy a felperest megilleti-e a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben; ez esetben a felek és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolat vizsgálata teszi ki a peres eljárás tartalmát, és ennek eredménye jelenik meg a keresetnek helyt adó vagy elutasító ítéletben”³¹⁰. A régi Pp. 3. § (1) bekezdése alapján „keresetösségi joga (perbeli legitimációja) annak van, akit a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben megillet, tehát aki az érvényesített anyagi jog jogosultjának minősül. Az anyagi jogi jogosultságot szerződés vagy a törvény rendelkezése alapozhatja meg”³¹¹.

A keresetösségi joggal kapcsolatban a jogirodalom is főként a bírói gyakorlatra támaszkodik. A perbeli legitimáció „a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, vagyis azt jelenti, hogy a felperest megilleti-e a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben. A perbeli legitimáció anyagi jogi kérdés, amelynek hiánya a kereset érdemi elutasításához vezet”³¹². A jogirodalom szerint azonban „a perbeli legitimáció eljárásjogi kérdés is lehet, és pedig akkor, ha a pert csak jogszabályban erre feljogosított személy indíthatja meg, vagy ha a per csak jogszabályban meghatározott személy vagy személyek ellen indítható meg”³¹³. A Pp. 3. § (1) bekezdésére utalással Kengyel professzor megjegyzi, hogy „a per megindításának a joga elsősorban a vitában érdekelt felet illeti meg, ám a felperesi pozíció mégsem tekinthető minden esetben önkéntesnek, mivel a Pp., valamint más jogszabályok az anyagi jogosult helyett más szervezeteket is (például ügyész, jegyző, gyámhivatal) feljogosítanak a keresetindításra.

³⁰⁹Kúria Kfv.II.37.458/2011/9. számú ítélete

³¹⁰Kúria Kfv.I.39.283/2010/9. számú ítélete

³¹¹Kúria Kfv.I.39.283/2010/9. számú ítélete

³¹²Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó. 2013. 195. pont

³¹³Kengyel: i.m. 195. pont

Ezekben az esetekben a pervitelre jogosultság nem esik egybe az anyagi jogosultsággal”³¹⁴.

A Pp. 3. § (1) bekezdése kapcsán megfogalmazott másik álláspont szerint „a vitában való érdekelttség fejezi ki az igényérvényesítő fél perbevitt joghoz fűződő kapcsolatát, amely mindig egy adott, meghatározott esetre vonatkozik (konkrét kereset, amely meghatározott jogra vonatkozik = konkrét keresetjog). A konkrét kereset-jog kifejezi a keresetet előterjesztő fél keresetében érvényesíteni kívánt joghoz fűződő kapcsolatát, amely azonos, illetve megegyezik a keres(h)et(őségi) joggal. A keresetőségi jog kifejezés magába foglalja a jogosultságot a perbeli igényérvényesítésre”³¹⁵.

ab) Van-e keresetőségi joga a helyi földbizottságnak?

A fenti áttekintést követően, figyelembe véve a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervre vonatkozó törvényi változásokat és bírói gyakorlatot, valamint a Kúria és a jogirodalom által kimunkált keresetőségi jogra vonatkozó fogalmat, a címben feltett kérdésre az alábbi válasz adható.

A helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv a Korm. rendelet hatályba lépését követően ügyfélnek minősült a feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban. Így a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján jogosult perindításra az állásfoglalását megváltoztató képviselő-testületi határozatokkal szemben. E körülmény – nevezetesen a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv ügyféllel avanszálása – azonban nem jelentette még azt, hogy adott közigazgatási perben a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervnek lenne keresetőségi joga. A keresetőségi jogot ugyanis önmagában az ügyféli jogállás nem alapozza meg. Utalok itt az építéshatósági ügyekben kimunkált kúriai gyakorlatra, mely alapján az ügyfélnek minősülő szomszédok kereseti kérelme alapján vizsgálni kell a közvetlen és nyilvánvaló jogos érdeket. Sőt, bizonyos esetekben ügyfélnek nem minősülő személyek, szervezetek is nyújthatnak be kereseti kérelmet, melyek kapcsán – függetlenül az ügyféli státusz hiányától – a bíróságnak vizsgálnia kell a keresetőségi jog fennállását, a felperes és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatot. A fentiek alapján tehát nem helytálló a Győri Törvényszék 2.Kf.20.607/2017/2. számú végzésében kifejtett álláspont, miszerint a Korm. rendeletben biztosított ügyféli jogállás önmagában megalapozza a keresetőségi jogot. Szintén a fentiek alapján téves az az okfejtés

³¹⁴Kengyel: i.m. 191. pont

³¹⁵Lugosi József: Keresetjog és kereseti jog In.: Jog, állam, politika 8. évf. 4. szám (2016). 176. oldal

is, miszerint amennyiben a közigazgatási hatósági eljárásban a felperes ügyféli minősége elismerésre került, akkor a közigazgatási perben a felperes kereshetőségi joga már nem vizsgálendő. A fenti szemlélet alapján építéshatósági ügyekben valamennyi szomszéd valamennyi kereseti kérelmét érdemben kellene vizsgálni, még azokat a kereseti kérelmeket is, melyek vonatkozásában nem állapítható meg a szomszéd közvetlen és nyilvánvaló jogos érdeke. A helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv kereseti kérelme alapján – a Kamarai törvény módosítását megelőzően – vizsgálni kellett a felperes kereshetőségi jogát. Egyetértve a Zalaegerszegi Törvényszék álláspontjával, az a körülmény, hogy a 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat közvetett magánjogi érdekeltnek minősítette a helyi földbizottságot, nem jelenti azt, hogy konkrét közigazgatási perben a kereshetőségi jogot ne kellene érdemben vizsgálni. Az Alkotmánybíróság azt a dilemmát kívánta feloldani a sajátos magánjogi jogosult státusz kreálásával, hogy helyi földbizottságot sem hatóságként, sem az adásvételi szerződésekben érdekelt félként nem lehetett tételezni. A kereshetőségi jogot azonban – ellentétben a zalaegerszegi másodfokú bíróság végzésében foglaltakkal – önmagában nem alapozhatja meg a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv jogszabályban meghatározott feladatköre. Álláspontom szerint – szükség esetén a felperes felhívásával – azt kell tisztázni, hogy a felperes az adott, konkrét adásvételi szerződés esetében az általa képviselt földtulajdonosi közösség szempontjából milyen konkrét érdekelttség alapján lép fel a perben. Tehát a felperesnek a keresetlevelében, illetve a bíróság felhívására meg kellene jelölnie, hogy a konkrét adásvételi szerződés, vagy elfogadó jognyilatkozat vonatkozásában a birtokviszonyok átláthatósága, a spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képező földbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése, mint szempontok érvényesülése érdekében pontosan mi indokolja a perben történő fellépését. Amennyiben perbeli fellépését a fentiek alapján sikerül megindokolnia, úgy a bíróságnak a kereseti kérelemről érdemben kell döntenie.

A Kamarai törvény 13/A. § (2) bekezdésével azonban a fent vázolt helyzet ismét megváltozott, mivel a hivatkozott jogszabályi rendelkezés értelmében a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervet az állásfoglalásával szemben előterjesztett kifogást elbíráló képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálata vonatkozásában keresetindítási jog illeti meg. Felmerül a kérdés, hogy törvényben biztosított keresetindítási jog önmagában kereshetőségi jogot biztosít-e a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervnek – ahogy a miniszteri indokolás szövege is tartalmazza (a keresetindítási jog szinonimájaként) a kereshetőségi jogra utalást. Álláspontom szerint a

kérdés megválaszolása során a Pp. 3. § (1) bekezdéséből kell kiindulni, miszerint polgári jogvita elbírálására kérelmet a vitában érdekelt fél terjeszthet elő – a törvény eltérő rendelkezése hiányában. A törvény eltérő rendelkezése kitétel azt jelenti tehát, hogy kivételes esetben a vitában nem érdekelt fél is kezdeményezhet polgári jogvitát. A bírói gyakorlat szerint keresetőségi joga (perbeli legitimációja) annak van, akit a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben megillet, tehát aki az érvényesített anyagi jog jogosultjának minősül. Az anyagi jogi jogosultságot szerződés vagy a törvény rendelkezése alapozhatja meg. Kengyel professzor szerint pedig a per megindításának a joga elsősorban a vitában érdekelt felet illeti meg, ám a felperesi pozíció mégsem tekinthető minden esetben önkéntesnek, mivel a Pp., valamint más jogszabályok az anyagi jogosult helyett más szervezeteket is (például ügyész, jegyző, gyámhivatal) feljogosítanak a keresetindításra. Ezekben az esetekben a pervitelre jogosultság nem esik egybe az anyagi jogosultsággal.

Számtalan példát találunk arra, hogy jogszabály keresetindítási joggal ruház fel bizonyos személyeket, szervezeteket, köztük olyanokat is, amelyeknél nem állapítható meg a per tárgyához fűződő anyagi jogosultság. Ilyen például a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 39. §-a szerinti közérdekű keresetindítási jog³¹⁶, a Ptk. 4:104. § (1) bekezdése szerinti apaság megállapítása iránti keresetindítási jog³¹⁷, a Ptk. 4:109. § (1) bekezdése szerint az apaság vélelmének megtámadására jogosultak felsorolása³¹⁸, a Ptk. 4:115. § (2)-(3) bekezdései és 4:116. § szerinti anyasági per megindítására jogosultak felsorolása³¹⁹, stb. A fenti esetekben a bíróság érdemben nem vizsgálja a keresetőségi jogot, hiszen az a törvény erejénél fogva megilleti az ott megjelölt, keresetindításra jogosult személyt, szervezetet. Ezzel az elképzeléssel cseng össze a Kamarai törvény 13/A. §-ához fűzött miniszteri indokolás szövege is, amely a keresetindítási

³¹⁶39. § (1) bekezdés: ha a vállalkozás jogszabálysértő tevékenysége a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, és az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik, az ügyészt vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületet keresetindítási jog illeti meg.

³¹⁷4:104. § (1) bekezdés: az apaság bírósági megállapítását az anya, a gyermek, a gyermek halála után leszármazója és az apa kérheti.

³¹⁸4:109. § (1) bekezdés: az apaság vélelmének megtámadására a vélelmezett apa, az anya, a gyermek, a gyermek halála után leszármazója jogosult.

³¹⁹4:115. § (2) bekezdés: ha az anya személye nem állapítható meg, a gyermek kérheti annak bírósági megállapítását, hogy az anyja az általa megjelölt személy. Ha a gyermek meghalt, ez a jog a leszármazóját illeti meg. 4:115. § (3) bekezdés: az anyaság bírósági megállapítását az is kérheti, aki azt állítja, hogy ő a gyermek anyja. 4:116. §: a gyermek, a gyermek halála után leszármazója vagy a vér szerinti anya kérheti annak bírósági megállapítását, hogy a születési anyakönyvbe anyaként bejegyzett személy nem az a nő, aki a gyermeket megszülte, feltéve, hogy az anyaságra vonatkozó téves bejegyzés közigazgatási úton nem orvosolható.

és kereshetőségi jogot szinonim fogalmakként kezeli. Jelen esetben – álláspontom szerint – a törvényben biztosított keresetindítási jog és a kereshetőségi jog valóban szinonim fogalmak. Összességében tehát a jogalkotási folyamat eljutott odáig – túlnyomó részben a bírósági gyakorlat által indukálva –, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv keresetindítási jogát törvényben rögzítse, így a felperes kereshetőségi joga a bíróság által már csak abból a szempontból vizsgálendő, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv valóban a saját állásfoglalása „megvédése” érdekében, az Fftv.-ben biztosított értékelési feladata ellátásával összefüggésben támadja-e a képviselő-testületi határozatot. A bíróságnak tehát nem kell a közvetlen anyagi jogi érdekeltiség kapcsán vizsgálatot lefolytatnia, hiszen a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervnek a törvényben biztosított feladatköre érvényre juttatása érdekében keresetindítási jogot biztosított a jogalkotó.

ac) Pár gondolat a helyi földbizottság beavatkozási szerepéről

A helyi földbizottság és a jogkörében eljáró szerv kereshetőségi joga fennállásának problematikájával egyidejűleg a bíróságok vizsgálták a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv beavatkozásként történő perbe lépésének esetét, illetve a beavatkozásról történő kötelező bírói értesítés kérdését.

Azzal a körülménnyel ugyanis, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv a Korm. rendelet hatálybalépésével ügyféli jogállást nyert el, az elsőfokú bíróságok ítélkezési gyakorlatában felmerült az a kérdés, hogy a Pp. 332. § (5) bekezdése alapján – mint a közigazgatási eljárásban ellenérdekű ügyfelet – értesíteni kell-e a beavatkozás lehetőségéről.

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat 61. margószáma alapján a képviselő-testület eljárása, melyben a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalása ellen előterjesztett kifogást bírálja el, hatósági eljárás, s ebben az eljárásban a Korm. rendelet alapján a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv ügyfél, így érdemben kell vizsgálni a beavatkozás lehetőségéről szóló értesítést, s a kötelező értesítés kérdését az alapján kell eldönteniük az elsőfokú bíróságoknak, hogy a helyi földbizottság ellenérdekeltsége megállapítható-e a pert indító felperessel szemben. Amennyiben például a felperes egy olyan képviselő-testületi határozattal szemben indít közigazgatási pert, amely az általa előterjesztett, a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv által kiadott állásfoglalást támadó kifogást elutasította, a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv ellenérdekeltsége fennáll, így értesíteni kell a beavatkozás lehetőségéről.

A fenti bírósági gyakorlatot „szentesítette” a Kúria 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye, miszerint

„a helyi földbizottság vagy az annak feladatát a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103. §-a alapján ellátó Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara a földforgalmi ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perbe beavatkozhat, illetve a perbe érdekeltként beléphet. A bíróságnak a helyi földbizottságot vagy az annak feladatát ellátó Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarát értesítenie kell a beavatkozás, illetve az érdekeltként történő perbelépés lehetőségéről”³²⁰.

VI. A földforgalmi AB határozatok az elsőfokú bíróságok gyakorlatában

A magyar földforgalmi szabályozással kapcsolatos hazai közigazgatási bírósági joggyakorlat kapcsán egyedülálló jelenség figyelhető meg: az elsőfokú bíróságok – követve az Alkotmánybíróság e tárgykörben született határozatait – ítéleteikben (sőt: végzéseikben is) egyre többször hivatkoztak és hivatkoznak a földforgalmi tárgyú AB határozatokra ítéleti döntésük alátámasztásaként. Elmondható, hogy a közigazgatási jogalkalmazás ezen szűkebb területe alkotmányossági nézőpontból hihetetlenül érzékenynek számít, s ez megköveteli az elsőfokú bíróságoktól az AB gyakorlatának beépítését a mindennapi ítélkezésbe – mely nem jellemző ilyen mértékben sem az egyéb tárgyú közigazgatási perekre, sem a polgári-büntető jogalkalmazásra. Éppen e sajátosság miatt indokoltnak tartottam az egész országra kiterjedően megvizsgálni a földforgalmi tárgyú elsőfokú ítélkezést abból a szempontból, hogy a földforgalmi tárgyú AB határozatokra az elsőfokú bíróságok milyen mértékben, milyen ítéleti döntés megalapozásaként hivatkoznak.

1. Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra 2015. június 1. és 2018. június 1. napjai között összesen 150 db földforgalmi tárgyú peres ügy érkezett, melyből 87 db fejeződött be ítélettel.

³²⁰A Kúria 2/2017. (X. 2.). KMK véleménye

A helyi földbizottság jogkörében eljáró NAK kereshetőségi jogával kapcsolatban a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon az alábbi, 17/2015. (VI. 15.). számú AB határozaton (jelen fejezetben a továbbiakban: AB határozat) alapuló ítéleti megállapításokat tették. Az egyik ítéleti levezetés abból indult ki, hogy a kereshetőségi, igényérvényesítési jogot csak a fél közvetlen érdekeltsége alapozhatja meg. Az AB határozat szerint „a földbizottság a szerződés jóváhagyása iránti eljárásban sajátos magánjogi érdekelt, amelynek a Földforgalmi tv. olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet a termőföld forgalmával érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviselőjében gyakorol. Az általános indokok, a közérdek védelme és más hasonló érvek az igényérvényesítési jogot nem alapozzák meg. A fentiek alapján a felperes feladata a közvetlen és nyilvánvaló érdekeltség megjelölése, amely az alperesi határozattal összefüggésben számára konkrét és egyedi jogsérelmet okoz³²¹”. A fenti indokolási „panel” a vizsgált időszak 18 db ítéletében fordult elő, mely érvelés alapján az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy a felperes keresetében nem igazolta kereshetőségi jogát, nem jelölt meg olyan közvetlen jogi érdekeltséget, amely alátámasztaná, hogy az alperessel szembeni igényét érvényesítheti.

A másik, leggyakrabban előforduló ítéleti érvelés az AB határozat indokolásának 61. és 75. margószámából kiindulva azt rögzítette, hogy a kamarai állásfoglalásból nem tűnnek ki a vizsgált szempontok és az értékelés eredménye, az állásfoglalás tehát nincs részletesen indokolva. Az AB határozat indokolásának 75. margószáma ugyanis rámutatott arra, hogy „a földbizottság állásfoglalása ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ki kell tűnnie és érdemben elbírálhatónak kell lennie a hatósági eljárásban³²²”. Az ítélet rögzítette azt is, amennyiben az alperesi képviselő-testület azt állapítja meg, hogy az állásfoglalás hiányos, nem felel meg az AB határozat 75. margószámában foglaltaknak, „a képviselő-testületnek eljárása során pótolnia kell a földbizottsági állásfoglalás hiányosságait. Amennyiben a Kamara nem tette meg, neki kell a szerződés értékelését elvégeznie³²³”. Az értékelés során meghozott döntésnek pedig meg kell felelnie a Ket. 3. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt alapelvnek. A képviselő-testület megváltoztatási joga azt jelenti, hogy az állásfoglalás megalapozatlansága esetén az alperesnek kell lefolytatnia a bizonyítási eljárást, s a bizonyítékok alapján megállapítania a tényállást. Az AB határozat 61. és 75. margószámára alapított indokolás a vizsgált időszak 19 db ítéletében jelent meg.

³²¹Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.204/2017/2. számú ítéletének 4. oldala

³²²Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.038/2018/3. számú ítéletének 5. oldala

³²³Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.038/2018/3. számú ítéletének 6. oldala

Két ítéletben jelent meg az a jogi érvelés, miszerint „az Alkotmánybíróság földforgalmi ügyekre vonatkozó döntésében kifejtette, hogy a földbizottság közvetett magánjogi érdekeltnek minősül. Ez egy sajátos pozíciót biztosít a földbizottságnak, arra tekintettel, hogy a földforgalmi törvény alapján a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők, nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak képviselőjében jár el. Abból, hogy az Alkotmánybíróság döntésében közvetett magánjogi érdekeltnek minősítette, nyilvánvalóan következik, hogy az általa képviselt érdekeltsége magánjogi természetű és közvetett jellegű³²⁴”. Az ítélet utalt a töretlen bírói gyakorlatra, miszerint a földforgalmi ügyekben keresetőségi jogot jelentő közvetlen anyagi jogi érdekeltséggel csak a szerződést kötő és az elővásárlási jogát gyakorló személy rendelkezik. A helyi gazdák érdekeltsége csak közvetett, keresetőségi jogot nem alapoz meg. A fenti érvelést egy másik ítélet azzal egészítette ki, hogy „a helyi gazdáknak, akik egyébként a termőföldek kapcsán nem közvetlenül szerződő felek, nem tettek elfogadó nyilatkozatot, nem kívántak ezáltal az esetleges elővásárlási jogukkal élni, valóban lehetnek érdekeltek, de érintettségük már csak közvetett. Ez a közvetett érintettség pedig keresetőségi jognak szolgálhat alapul. Az agrárkamara a helyi gazdálkodók érdekeinek képviselőjében gyakorolja jogosítványait, nem a saját nevében, az agrárkamara érdekeltsége sem közvetlen ezáltal, nem közvetlenebb, mint azoké, akiknek az érdekképviselőt ellátja. Ennélfogva a 2012. évi CXXVI. törvény 13/A. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés sem alapozza meg a kamara keresetőségi jogát³²⁵”.

A fentiek precizizálását jelenti az az érvelés is, amely szerint „a felperes olyan közvetlen és nyilvánvaló érdekeltséget nem jelölt meg, és nem is igazolt, amely az alperesi határozattal összefüggésben számára megalapozná a konkrét és egyedi jogsérelmet, és így a keresetőségi jogát³²⁶”.

A Kamara keresetőségi joga hiányát egy másik ítélet még plasztikusabban akként fogalmazza meg, hogy „tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság határozatában a közvetett szó szerepel, így ez egyértelművé teszi, hogy a kamara közvetlen érdekeltsége ezáltal nem alapozható meg³²⁷”.

³²⁴Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.324/2017/2. számú ítéletének 4. oldala

³²⁵Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.197/2017/4. számú ítéletének 5. oldala

³²⁶Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.143/2017/5. számú ítéletének 5. oldala

³²⁷Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.311/2016/6. számú ítéletének 2. oldala

A Tatabányai Törvényszék, mint másodfokú bíróság is kifejtette jogi álláspontját a NAK keresetösségi jogát illetően az alábbiak szerint. Érvelése szerint „az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak szem előtt tartásával rögzíthető, a helyi földbizottság a termőföld forgalmában érdekelt gazdák nevében jár el, jogkörét kiterjesztően értelmezni nem lehet. Eljárása nem sértheti a felek szerződési szabadságát, nem korlátozhatja a tulajdonosok rendelkezési jogát. A termőföldhöz kapcsolódó adásvételi szerződéskötés folyamatában a szerződő felek által kölcsönösen kialakított vételár arányosságának, megfelelőségének megkérdőjelezése – konkrét tény, adat hiányában – nem férhet bele a NAK jogkörébe. A módosított jogszabályok a felperest csupán keresetindítási joggal ruházták fel, annak kiterjesztő értelmezése nem vezethet oda, hogy a felperes a ráruházott feladatkör alapján, az adásvételi szerződésekben saját alanyi joggal nem rendelkező földtulajdonosi közösség nevében eljárva a földtulajdonos rendelkezési jogát megsértse³²⁸”. A fenti érvelés 8 db másodfokú ítéletben köszönt vissza.

A NAK és a képviselő-testület vizsgálati jogkörének terjedelmével kapcsolatban két ítéletben jelent meg az alábbi okfejtés. Hivatkozva az AB határozat 57. margószámára a bíróság rögzítette, hogy „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 vizsgálata³²⁹”. A bíróság nem osztotta tehát azt a felperesi hivatkozást, hogy a Kamara és a képviselő-testület nem vizsgálhatja az Fftv. preambulumban megjelenő jogalkotói célokat, illetve jogon kívüli birtokpolitikai elveket (ilyen volt adott ügyben az üzemszerű művelés alatt álló élet-és versenyképes, egységes birtoktagot képező földbirtok kialakításával és megőrzésével kapcsolatos birtokpolitikai elv, illetve a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítésével kapcsolatos birtokpolitikai elv).

A földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv állásfoglalásával kapcsolatban az egyik ítélet rögzítette, hogy az nem felel meg az Alkotmánybíróság határozatában rögzített kritériumoknak, „a törvényben megkövetelt értékelést nem tartalmazza, egyáltalán nem részletezi, hogy milyen indokok és tények mentén hozta meg döntését az agrárkamara, és milyen tények alapján vonta le következtetését, így a döntés okszerűsége érdemben nem bírálható felül, a támogatás

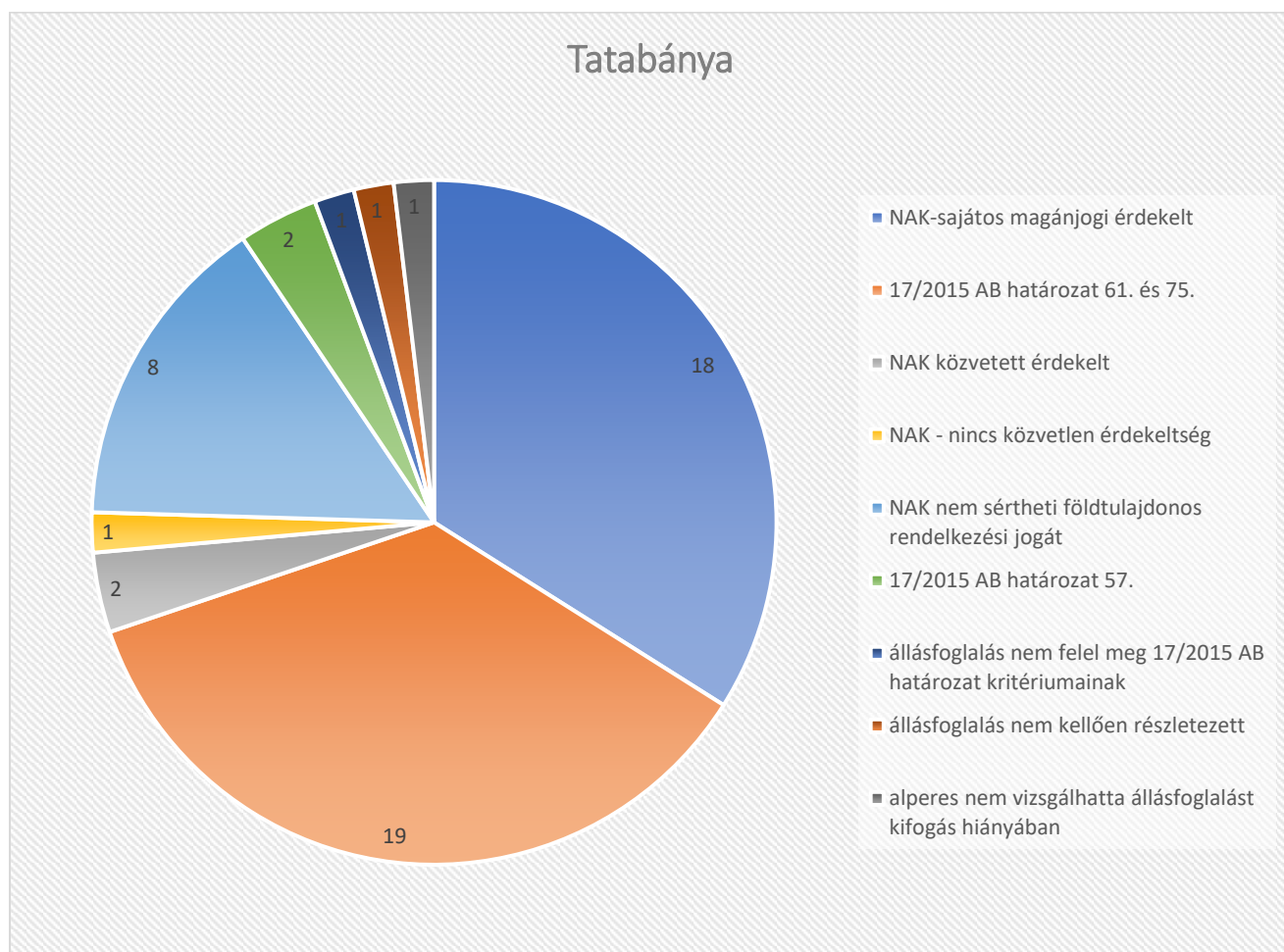
³²⁸Tatabányai Törvényszék 2.Kf.27.029/2017/7. számú ítéletének 6. oldala

³²⁹Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.037/2017/13. számú ítéletének 6. oldala

megvonásának okai az ezt megalapozó tények és ezek bizonyítékai nem szerepelnek az állásfoglalásban. Nem utal az állásfoglalás arra, hogy milyen számszaki adatok alapján, milyen dokumentumok figyelembevételével állapította meg a vételár aránytalanságát³³⁰.

A Tatabányai Törvényszék 2.Kf.27.001/2017/3. számú ítélete is foglalkozott a kellő részletességű földbizottsági állásfoglalás és a tényállás-tisztázási kötelezettség kapcsán az AB határozatban rögzített szempontokkal.

Az egyik elsőfokú ítélet az AB határozat rendelkező része 2. pont a) alpontjára utalva rögzítette, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervnek nem volt hatásköre a kamarai állásfoglalás részletességének felülvizsgálatára, hiszen az állásfoglalással szemben az AB határozat szerint kifogást lehetett előterjeszteni, a felperes részéről azonban ilyen jogorvoslat nem érkezett a képviselő-testülethez.



³³⁰Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.378/2017/2. számú ítéletének 5. oldala

2. Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A helyi földbizottság jogkörével, állásfoglalásával és kereshetőségi jogával a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is több ítéletében foglalkozott – az AB határozattal összefüggésben.

Hét ítéletben került kifejtésre az a jogi álláspont, miszerint az alperesi képviselő-testület „nem jogosult a földbizottság hatáskörét átvenni a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése kizárólag akkor teszi lehetővé a földbizottság állásfoglalásának megváltoztatását, ha annak kiadására a Földforgalmi törvény 23-25. §-ában foglalt rendelkezések megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja³³¹”. Az alperes azonban a konkrét ügyekben nem hivatkozott arra, hogy az állásfoglalás az Fftv. fenti rendelkezéseit sértette volna, így annak megváltoztatására – törvényi feltételek hiányában – hatáskörrel nem rendelkezett.

A helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv kereshetőségi joga kapcsán három ítélet kifejtette, hogy az AB határozat szerint „a földbizottság, illetve az általa képviseltek érdekeltsége a Földforgalmi tv. 68. § (3) bekezdése értelmében magánjogi természetű, a (4) bekezdés értelmében pedig közvetett jellegű, amelyből következően a földbizottságot – így a jogkörében eljáró kamarát – közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni (AB határozat indokolás 56. és 57. pont)³³²”. A közvetlen érdekeltség hiányában tehát a kamarai szervnek nincs kereshetőségi joga. A másodfokú bíróság a fenti ítéleteket hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította az alábbi indokolás mentén. A Szolnoki Törvényszék álláspontja szerint az Alkotmánybíróság az AB határozatban „a földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve a hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából azt a következtetést vonta le, hogy a törvényhozó a földbizottságot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára. 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 rendelkező személyek képviseletében gyakorol. A földbizottság érdekeltsége tehát magánjogi természetű és közvetett jellegű³³³”. Utalva a korábbi bírói gyakorlatra, a törvényszék rögzítette, hogy „nem lehetett úgy értelmezni a földbizottság pozícióját, hogy az adott közigazgatási ügyben

³³¹Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.032/2018/8. számú ítéletének 4. oldala

³³²Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.035/2017/5. számú ítéletének 5. oldala

³³³Szolnoki Törvényszék 4.Kf.20.525/2017/7. számú végzésének 3. oldala

kereshetőségi joggal rendelkezik. A kamara a termőföld forgalmában érdekelt, azonban az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviselőjében gyakorol jogosultságot. Mivel a felperes esetében hiányzik a közvetlen érdekelttség, ezért a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján nem lehet ügyfélnek tekinteni, a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján pedig azért nem, mert ebben az esetben is szükséges, hogy a feladatkört közvetlenül érintse az alperesi határozat. A kamara a földforgalmi törvény szerinti állásfoglalásában elvont közérdeket érvényesít, s nem alanyi jogi igényrel lép fel (a konkrét adásvétel során ilyennel fel sem léphet)³³⁴”. A másodfokú bíróság végül a Kamarai törvény 13/A. rendelkezései alapján állapította meg a kamarai szerv kereshetőségi jogát.

A kereshetőségi jog kapcsán egy másfajta érvrendszert tartalmaz hat elsőfokú ítélet, amelyek az AB határozat indokolásának 56., 57. és 74. margószámaira hivatkozással leszögezik, hogy „a helyi földbizottság közvetlen érdekeltiséggel az általa vizsgált adásvételi szerződések tekintetében nem rendelkezik, mindössze a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviselőjében gyakorol véleményezési jogot. Ez a közvetett érdekelttség azonban nem alapozza meg a felperes kereshetőségi jogát, hiszen az alperesi határozat a felperesre vonatkozóan jogot nem keletkeztet, kötelezettséget nem ír elő, semmilyen jogkövetkezménnyel nem jár a felperes számára³³⁵”. A másodfokú bíróság azonban ezeket az ítéleteket is hatályon kívül helyezte a fentiekben már ismertetett indokolással.

Ugyancsak másfajta megközelítést tartalmaz két elsőfokú ítélet a földbizottság kereshetőségi jog kapcsán az alábbiak szerint. Az AB határozat alapján „nem lehet úgy értelmezni a földbizottság pozícióját, hogy jelen közigazgatási perben kereshetőségi joggal rendelkezne. A földbizottság nem hatósági jogkör gyakorló, sajátos közvetett magánjogi érdekeltnek tekinthető. A jogalkotó által biztosított közbenső jellegű kifogásra figyelemmel a földbizottság állásfoglalása akként is értékelhető, mintegy hatósági eljárásban eljáró elsőfokú hatósági döntés. A kifogás, mint jogorvoslati lehetőség akként értékelhető ezen minősítés szerint, mintha a földbizottság állásfoglalása egy elsőfokú döntés lenne. A Pp. 327.§ (1) bekezdése alapján – ez utóbbi összefüggésben – a felperesnek saját állásfoglalását érintően perindítási joga nincs, a határozat jogát vagy kötelezettségét nem érinti³³⁶”. A másodfokú bíróság azonban ezzel az indokolási pannellel sem értett egyet.

³³⁴Szolnoki Törvényszék 4.Kf.20.525/2017/7. számú végzésének 3. oldala

³³⁵Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.071/2017/6. számú ítéletének 5. oldala

³³⁶Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.080/2017/6. számú ítéletének 5. oldala

Két ítéletében hivatkozott a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az AB határozat indokolásának 61. margószámára, miszerint „a jegyző és a települési önkormányzat képviselő-testülete más jogszabályok, így különösen a Ket. 12. § (3) bekezdésének rendelkezései alapján államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóság. Az Alkotmánybíróság döntése alapján valóban védhető az az alperesi álláspont, mely szerint a helyi viszonyok legjobb ismerője a helyi önkormányzat. Ezzel szemben a felperes köztudomású tényekre hivatkozással bizonyítékok megjelölése nélkül tagadta meg az adásvételi szerződés szerinti vevővel történő szerződés jóváhagyását. Az alperes eljárása során beszerzett és határozatában rögzített bizonyítékok cáfolják a földbizottság köztudomású tényekre alapozott megállapítását, ebből eredően az alperesi beavatkozó tulajdonszerzése jóváhagyásának támogatását³³⁷”.

A földbizottság állásfoglalása kapcsán az egyik elsőfokú ítélet – az AB határozatra hivatkozással - megállapította, hogy „az agrárkamara szerepét a jóváhagyási folyamatban nem lehet hatósági döntésként értékelni és éppen ezért a hatósági döntéssel szemben a Ket.-ben megfogalmazott alakisági szabályokat maximálisan nem lehet számon kérni, ellenben olyan döntést kell hoznia, amely döntésből ki kell, hogy tűnjön, hogy az állásfoglalás kiadására milyen szempontok, milyen körülmények értékelése eredményeként kerül sor. Amennyiben pedig a jogalkotó biztosította az állásfoglalással szembeni jogorvoslat lehetőségét a kifogás útján, az önkormányzat képviselő-testületének csak akkor lesz érdemben lehetősége az állásfoglalással szembeni kifogás elbírálására, amennyiben az állásfoglalás megfelelően tartalmazza azokat az indokokat, amelyekre a döntést épült³³⁸”.

Egy másik elsőfokú ítélet hivatkozott az AB határozat rendelkező részének 2. pontjára, indokolásának 26., 71., 124. és 125. margószámaira, s rögzítette, hogy „a földbizottságok számára biztosított vétó jog az elérni kívánt célhoz szükségesnek és arányosnak, továbbá a közérdek által igazoltnak kell lennie. A földbizottság úgynevezett vétó jogát nem gyakorolhatja önkényesen és nem eredményezhet joggal való visszaélést³³⁹”. Egy másik ítéletben a fentiekhez a bíróság még hozzátette, hogy „a Földforgalmi törvény a földbizottságot a termőföldet művelő helyi gazdálkodói közösség képviseletéből adódó szerepére tekintettel rendkívül erős jogosítvánnyal ruházta fel azáltal, hogy a föld adásvételi szerződések hatósági jóváhagyását

³³⁷Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.053/2018/4. számú ítéletének 5. oldala

³³⁸Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.189/2017/5. számú ítéletének 7. oldala

³³⁹Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.220/2017/10. számú ítéletének 6. oldala

illetően állásfoglalásának kulcsszerepet biztosít. E kulcsszerep azonban nem válhat önkényessé, nem eredményezhet joggal való visszaélést³⁴⁰”.

Az elsőfokú bíróság egyik ítéletében alkalmazta az AB határozat rendelkező részének 5. pontját, melyben a testület az alábbi alkotmányos követelményt írta elő: „a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismertekkel közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt³⁴¹”. A per alapjául szolgáló eljárásban a jegyző a fenti kötelezettségének nem tett eleget, megnehezítve ezzel a felperes számára jogai gyakorlását. A megismételt eljárásban ezért a jegyzőnek közölnie kell az érdekeltekkel a földbizottság állásfoglalását.

A szolnoki bíróság az egyik ítéletében hivatkozott az AB határozat indokolásának 88. és 89. margószámaira, s erre alapítottnan rögzítette, hogy „a földbizottság alperes által értékelt állásfoglalása – és ebből eredően az alperes határozata – érdemi felülvizsgálatra nem alkalmas³⁴²”.

A szolnoki elsőfokú ítéletek (7 darab) hivatkozták az AB határozat rendelkező részének 2. pontját is, amely a helyi földbizottságok állásfoglalásainak részletességével foglalkozott.

Az egyik elsőfokú ítéletben szerepelt az a megállapítás – az AB határozat indokolásának 95. margószámára hivatkozással –, hogy az alperesi képviselő-testület által hozott döntés közigazgatási határozat, amely meg kell hogy feleljen a Ket. előírásainak. Az ítélet utalt az AB határozat azon részére is, amely szerint „a képviselő-testülethez intézhető kifogás nem az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogból fakadó, hanem a törvényhozó által biztosított további garancia, közbenső jogintézmény, az állásfoglalás törvényességének és megalapozottságának biztosítása érdekében. Ha viszonyt a törvényhozó biztosította a közbenső jellegű kifogást, akkor az annak alapján hozott döntésnek meg kell felelnie a jogorvoslathoz való jog alkotmányos mércéjének³⁴³”.

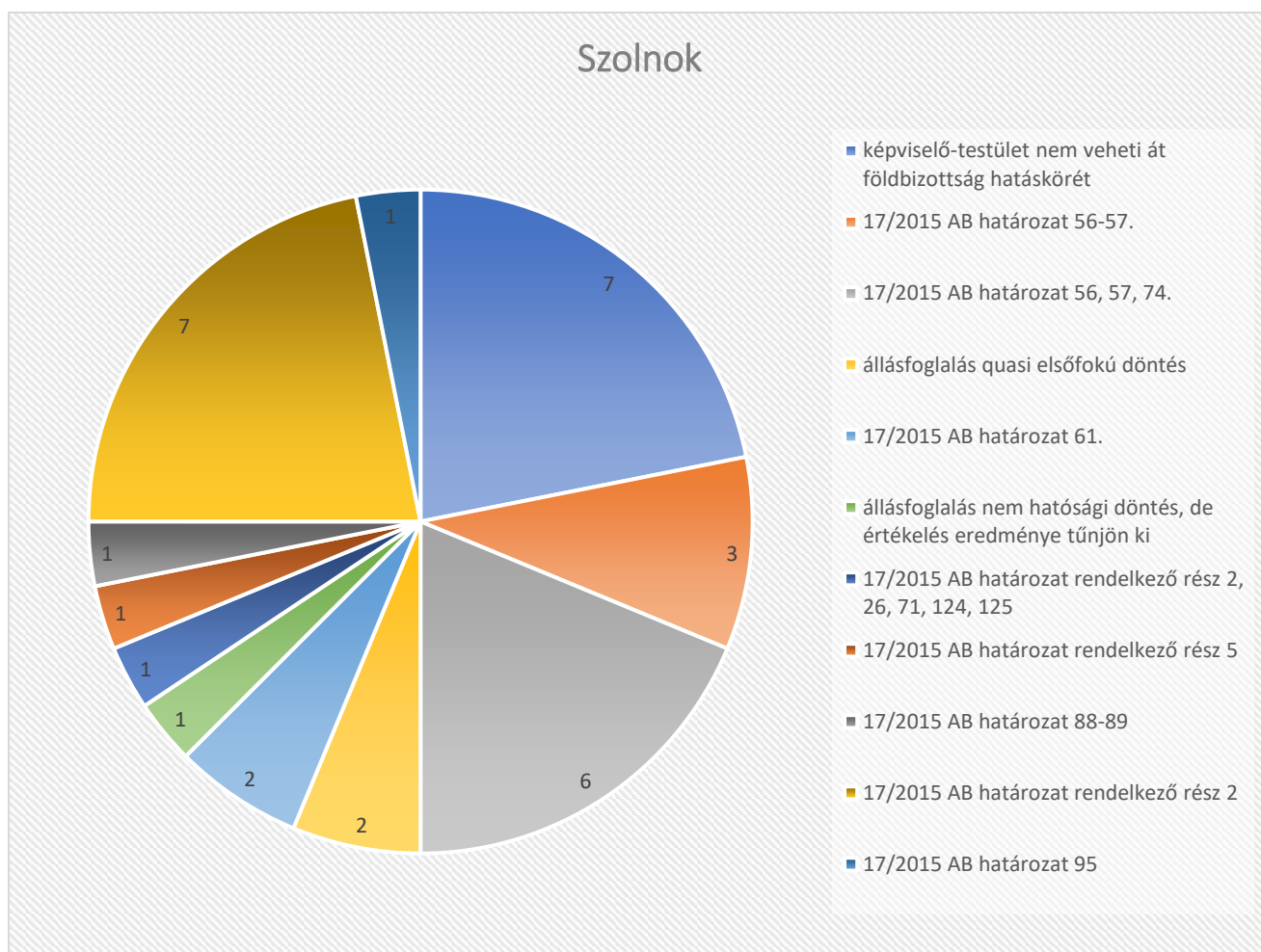
A szolnoki ítéletek vizsgálata során megállapítható volt, hogy az indokolások inkább a Kúria 2/2016. (III. 21.). számú KMK véleményére hivatkoztak mind a képviselő-testületi döntés érdemi felülvizsgálata körében, mind a földbizottsági állásfoglalások értékelésének kellő részletezettsége körében (például: 12.K.27.014/2018/4. számú ítélet).

³⁴⁰Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.326/2017/6. számú ítéletének 4. oldala

³⁴¹Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.098/2016/7. számú ítéletének 3. oldala

³⁴²Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.351/2016/4. számú ítéletének 6. oldala

³⁴³Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.422/2015/10. számú ítéletének 4. oldala



3. Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a képviselő-testület eljárásának vizsgálata körében több ítéletében (kilenc darab) is rögzítette az AB határozat rendelkező részének 2. pontjára és indokolásának 61., 64. és 75. margószámaira hivatkozással, hogy „az alperesnek, mint hatóságnak hatósági eljárást kellett volna lefolytatnia, s ennek eredményeképpen valamilyen hatósági döntést kellett volna hoznia. Az alperes által hozott határozat nem felel meg a Ket. 72. § (1) bekezdésében foglaltaknak, azaz nem tartalmazza a közigazgatási határozat Ket.-ben felsorolt bizonyos kellékeit³⁴⁴”. Az alperesi határozatból „sem a felperes, sem a közigazgatási és munkaügyi bíróság nem kapott képet arról, hogy az alperes érdemben vizsgálta-e az Fétv. 103/A. § (2) bekezdése szerint azt, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalása kiadására az Fftv. 23-25. §-ai megsértésével került sor.

³⁴⁴Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.008/2018/10. számú ítéletének 6. oldala

Az alperes határozatából az sem derül ki, hogy az alperes érdemben vizsgálta-e az AB határozat rendelkező része 2. pontjának a) alpontjában foglalt követelményt, miszerint a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza-e, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható. Az AB határozat indokolásának [64] margószámában foglaltakból is kitűnően a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalásából világosan ki kell tűnnie a vizsgált szempontoknak és az értékelés eredményének, tehát az állásfoglalást részletesen indokolni kell. Az AB határozat indokolásának [75] margószáma alapján a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervnek az Fftv. 24. § (2) bekezdése szerinti értékelést olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az alkalmas legyen a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására³⁴⁵. A fentiekre tekintettel a bíróság az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárás kapcsán előírta, hogy „az alperesnek a Ket. 72. § (1) bekezdése szerinti tartalmi elemeknek megfelelő határozatot kell hoznia. Határozatában számot kell adnia arról, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv alperesi beavatkozó kifogásával támadott állásfoglalása megfelel-e az AB határozat rendelkező része 2. pont a) alpontjában foglalt követelménynek, azaz az értékelést olyan részletesen tartalmazza-e, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható, azaz kitűnnek az állásfoglalásból a vizsgált szempontok (az állásfoglalás alapjául szolgáló tények és azok bizonyítékai) és az értékelés eredménye (AB határozat indokolásának [64] margószáma). Amennyiben úgy értékeli, hogy az állásfoglalás a fenti követelménynek nem felel meg, az Fftv. 103/A. § (2) bekezdése alapján meg kell változtatni a kifogással támadott állásfoglalást. Amennyiben a vizsgálat eredményeként úgy értékeli, hogy a kifogással támadott állásfoglalás megfelel e feltételnek, akkor érdemben kell vizsgálnia, hogy az állásfoglalás kiadására az Fftv. 23-25. §-ai alapján, illetve e jogszabályhelyek megsértésével került-e sor. Ennek vizsgálata során figyelembe kell vennie az alperesi beavatkozó által előterjesztett kifogást. A vizsgálat eredményeképpen az alperesnek azt kell értékelnie, hogy az alperesi beavatkozó által előterjesztett kifogás alátámasztja-e azt, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalásának kiadására az Fftv. 23-25. §-ai megsértésével került sor. Az alperesnek e vizsgálatot a kifogás keretei között, az abban foglaltak alapján kell elvégeznie, azaz kizárólag a kifogásban írtak alapján vizsgálhatja az Fftv. 23-25. §-ai megsértését. A vizsgálatról és az

³⁴⁵Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.008/2018/10. számú ítéletének 6. oldala

értékelésről az alperesnek a megismételt eljárás során hozott határozatában számot kell adnia³⁴⁶”.

A bíróság foglalkozott a képviselő-testületi határozat elleni bírósági felülvizsgálat lehetőségével is, melynek kapcsán szintén az AB határozat megállapításait hívta fel. Rögzítette, hogy „a képviselő-testületi határozat felülvizsgálata önálló bírósági eljárás keretében történik és nem a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatával szemben előterjesztett kereseti kérelem bírósági felülvizsgálata során kerül elbírálásra. Az AB határozat rendelkező részének 2. pontja a képviselő-testület földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozatát közbenső érdemi döntésként nevesítette, s ez ellen tette lehetővé alkotmányos követelményként a bírósági felülvizsgálatot. Az AB határozat indokolásának 61. margószámában a képviselő-testület határozatával kapcsolatban utalt a Ket. 12. § (3) bekezdésére, miszerint a képviselő-testület államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóság. Az AB határozat indokolása azt is tartalmazza, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás. A közigazgatási és munkaügyi bíróság álláspontja szerint egy hatóság által lefolytatott hatósági eljárás eredménye nem lehet más, mint hatósági döntés. A hatósági döntéseket a Ket. IV. fejezete szabályozza. A hatósági döntések bírósági felülvizsgálata pedig a Ket. 109. §-a alapján kezdeményezhető. A hatóság döntéseivel szemben tehát vagy közigazgatási úton előterjesztett fellebbezésnek, vagy bírósági felülvizsgálatnak van helye. Amennyiben ezt a lehetőséget a jogalkotó ki akarja zárni, akkor akként fogalmaz, hogy a nem érdemi, vagy közbenső döntés elleni jogorvoslatnak a végső, érdemi döntéssel szembeni jogorvoslat keretében van helye. Jelen esetben azonban sem jogszabályi rendelkezésből, sem az AB határozatból nem következik az, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalásával szemben előterjesztett kifogást elbíráló képviselő-testületi határozattal szemben nincs helye önálló bírósági felülvizsgálatnak. A fentiek alapján tehát a közigazgatási és munkaügyi bíróság önálló bírósági felülvizsgálat keretében bírálta el az alperes határozatával szemben előterjesztett felperesi kereseti kérelmet³⁴⁷”. A fentieket erősíti a 2/2016. (III. 21.) KMK vélemény is.

A fentiekhez hasonló levezetést tartalmaz egy másik szombathelyi ítélet is, amely az AB határozat rendelkező része 2. pontjának b) pontjából kiindulva rögzíti, hogy „a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást

³⁴⁶Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.008/2018/10. számú ítéletének 7-8. oldala

³⁴⁷Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.038/2016/3. számú ítéletének 4. oldala

elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat vehető igénybe. Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, mely szerint ezen bírósági felülvizsgálat csupán a szerződés jóváhagyása tárgyában eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv határozata elleni bírósági jogorvoslat keretében biztosított. Az AB határozat sem tartalmaz ilyen jogértelmezést³⁴⁸. A fentiekből és a Ket. 109. §-ából pedig következik az önállóan biztosított bírósági felülvizsgálat lehetősége.

A bíróság egy esetben hivatkozott az AB határozat rendelkező részének 5. pontjára, s megállapította, hogy „a fenti közlés a felperes vonatkozásában elmaradt akkor, amikor vele a jegyző nem az ő vonatkozásában kiadott kamarai állásfoglalást közölte. A fentiekből következően a felperes részére a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidő még meg sem nyílt³⁴⁹”.

Egy másik szombathelyi ítélet foglalkozott a képviselő-testületi eljárás megindulásának kérdéskörével is, s az AB határozat rendelkező része 2. pontjának b) alpontjára hivatkozással rögzítette, hogy „a képviselő-testület helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalásával szemben benyújtott kifogást elbíráló eljárása akkor indul meg, amikor a kifogás megérkezik a képviselő-testülethez. A képviselő-testület eljárása tehát a kifogás hozzá történő megérkezésével kezdődik, és a képviselő-testület kifogás tárgyában döntő határozatának meghozatalával zárul³⁵⁰”.

A Kamara keresetösségi joga kapcsán a bíróság két ítéletében is hivatkozott az AB határozat indokolása 56. margószámának azon részére, hogy az Fftv. a földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságát biztosít, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőjében gyakorol. A fentiekre figyelemmel megállapította, hogy „a felperes keresetösségi joggal nem rendelkezik. A felperes ugyanis egy olyan sajátos magánjogi jogosult az AB határozat szerint, amely az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkező személyeket képvisel. A felperes nem adott elő olyan konkrét és egyedi jogsérelmet, amely számára abból fakad, hogy az alperes az alperesi beavatkozó és az eladó közötti adásvételi szerződést jóváhagyta³⁵¹”.

³⁴⁸Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.046/2017/9. számú ítéletének 4. oldala

³⁴⁹Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.126/2016/6. számú ítéletének 4. oldala

³⁵⁰Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.146/2016/4. számú ítéletének 7. oldala

³⁵¹Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.151/2016/4. számú ítéletének 6-7. oldala

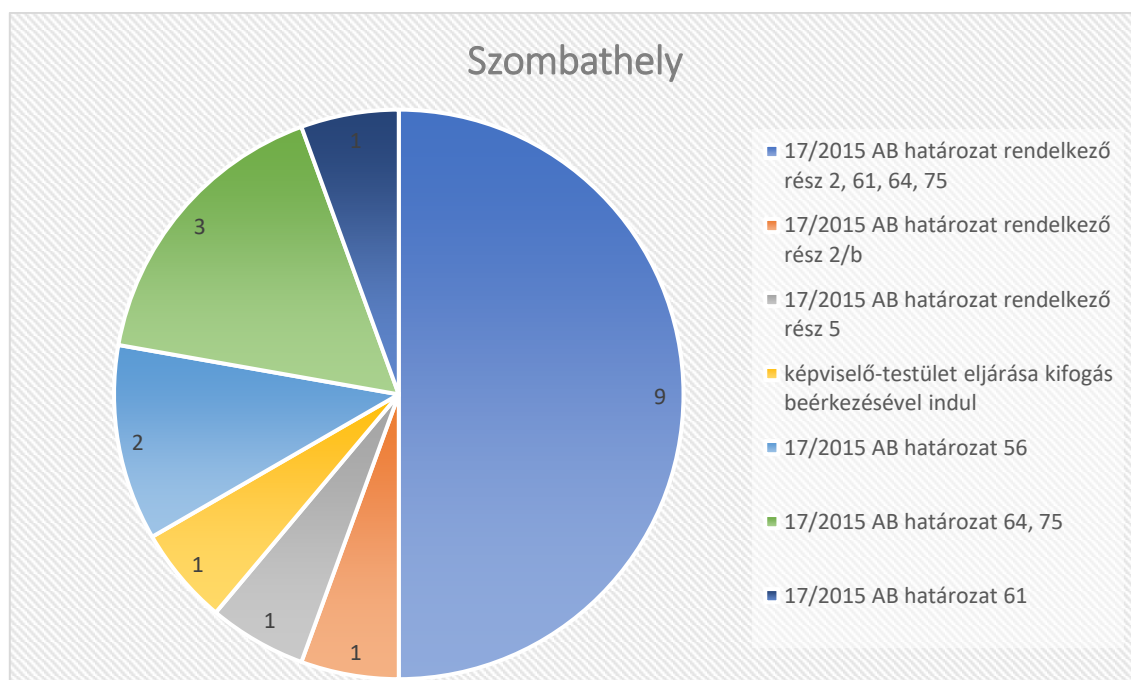
A bíróság több ítéletében (három darab) is vizsgálta, hogy a kamarai szerv állásfoglalásának milyen formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie, hogy az érdemi képviselő-testületi vizsgálat tárgyát képezze. Az érintett perekben az állásfoglalás nem felelt meg az AB határozat indokolása 64. és 75. margószámainak. A bíróság a képviselő-testület által először elvégzendő formai vizsgálat kapcsán rögzítette, hogy ennek keretében meg kell vizsgálnia azt, hogy az állásfoglalásból kitűnik-e a helyi földbizottság által vizsgált szempontok értékelésének eredménye. Vizsgálni kell, hogy „az állásfoglalás tartalmazza-e annak ténybeli alapjait, a tények bizonyítékainak megjelölését, a bizonyítékok értékelését, a földbizottság, illetve a jogkörében eljáró szerv által vizsgált szempontok felsorolását, köztudomású tényre és legjobb ismeretre hivatkozás esetén azok forrásait³⁵²”. Az ezt követő tartalmi vizsgálat során pedig a képviselő-testületnek meg kell vizsgálnia az Fftv. 23-25. §-ainak megtartását, illetve azt, hogy az állásfoglalás megfelel-e az AB határozat indokolása 64. és 75. margószámaiban írt követelményeknek. A fenti vizsgálatoknak kizárólag a kifogás keretei között van helye, a kifogásban megjelölt jogszabálysértésekhez kötve van az alperes. Jogszabálysértés esetén az állásfoglalást meg kell változtatni, annak hiányában pedig el kell utasítani a kifogást. Jogszabálysértés megállapításának alapjául szolgál az AB határozat indokolása 64. és 75. margópontjaiban foglaltak megsértése is. A tartalmi vizsgálat keretében „a képviselő-testületnek ellenőriznie kell, hogy a földbizottság, illetve a jogkörében eljáró szerv az Fftv. 24. § (2) bekezdése szerinti értékelést olyan részletességgel végezte-e el, hogy az a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának alapjául szolgálhat, alkalmas a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására. Vizsgálni kell, hogy a tényállás megalapozottan nyert-e megállapítást, a bizonyítékok értékelése okszerű-e, a földbizottság, illetve jogkörében eljáró szerv értékelése törvényes-e. A képviselő-testületnek a kifogást elbíráló határozatában az általa elvégzett formai - és amennyiben arra sor került - tartalmi vizsgálat eredményéről számot kell adnia. A fent említett formai vizsgálat lefolytatásához bizonyítás felvétele szükségtelen, arra az okiratok szolgálnak alapul. Az esetleges tartalmi vizsgálat ugyanakkor már a Ket. 50. §-a szerinti bizonyítás felvételét teheti szükségessé³⁵³”. A bíróság kiemelte, hogy a képviselő-testületnek a formai és tartalmi vizsgálat során figyelemmel kell lennie az AB határozat rendelkező része 2. pontjában és indokolása 64. margószámában foglaltakra is. Az AB határozat indokolása 64.

³⁵²Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.181/2017/15/II. számú ítéletének 4. oldala

³⁵³Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.181/2017/15/II. számú ítéletének 5. oldala

margópontjában foglalt részletes indokolás „a földbizottság, illetve jogkörében eljáró szerv által végzett értékelés vonatkozásában a fent említett formai és tartalmi követelmények maradéktalan érvényesülését jelentik. Nem felel meg a részletes indokolás követelményének az az állásfoglalás, mely nem tartalmazza ténybeli alapjait, a tények bizonyítékainak megjelölését, a bizonyítékok értékelését, a vizsgált szempontok felsorolását, a köztudomás és a legjobb ismeret ellenőrizhető forrásait³⁵⁴”. A fentieket támasztja alá az AB határozat indokolásának 75. margószáma is. A fentieket nem tartalmazó állásfoglalás nem teszi lehetővé sem a képviselő-testület, sem a mezőgazdasági igazgatási szerv számára a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről történő meggyőződés kialakítását. A formai és tartalmi követelményeknek megfelelő állásfoglalás sem mentesíti azonban a hatóságot a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól. Ennek azonban előfeltétel, hogy az állásfoglalás a fenti tartalmi és formai követelményeknek legalább minimális szinten megfeleljen.

A bíróság egyik ítéletében hivatkozva az AB határozat indokolásának 61. margószámára rögzítette, hogy „az alperes kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás. Az alperes eljárására tehát a Ket. rendelkezései irányadóak, így az igazolási kérelem elbírálására vonatkozó jogszabályi rendelkezések is³⁵⁵”. A képviselő-testület pedig anélkül utasította el a felperes kifogását érdemi vizsgálat nélkül, hogy előzetesen elbírálta volna a felperes által előterjesztett igazolási kérelmet.



³⁵⁴Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.181/2017/15/II. számú ítéletének 6. oldala

³⁵⁵Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.201/2017/9. számú ítéletének 5. oldala

4. Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A vizsgált időszakban a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra 180 db földforgalmi tárgyú peres ügy érkezett, melyből 176 db fejeződött be, ebből 114 esetben ítélet született.

A zalaegerszegi ítéletek főleg a helyi földbizottsággént eljáró szerv és a képviselő-testület eljárása kapcsán, valamint a Kamara kereshetőségi joga kapcsán hivatkoztak az AB határozatban foglaltakra.

Az egyik ítélet hivatkozott az AB határozat indokolásának 57. és 61. margószámaira, s rögzítette, hogy a képviselő-testületet tényállás-tisztázási kötelezettség terheli, meg kell győződnie a helyi földbizottság által feltért tények valóságtartalmáról és az állásfoglalás okszerűségéről. Részhajlás nélkül, tisztességes módon, és ésszerű határidőn belül kell eljárnia. Több ítéletben (hat darab) is előfordult az AB határozat rendelkező része 2. pontjának a) alpontjára hivatkozás, mely kiegészült az indokolás 72-76. margószámaira utalással is. A perbeli esetben a kamarai állásfoglalásban a nem támogatás indokát egy kódszám jelölte, a döntés alapjául szolgáló tényeket nem lehetett megismerni az állásfoglalásból. A tényállás tisztázása a hatósági eljárás során sem történt meg. Az új eljárásra előírt utasítás szerint „be kell szerezni az állásfoglalást, elvárva, hogy az az Fftv. 24. § (2) bekezdés szerinti értékelés alapjául szolgáló tényeket, adatokat és az azokból levont következtetéseket tartalmazza. Újra biztosítani kell a kifogás lehetőségét. Ezt követően a hatóságnak saját eljárásban kell meggyőződnie e tények, adatok valóságáról, az azokból levont kamarai következtetések okszerűségéről és ezt követően alapíthatja döntését a kamarai állásfoglalásra³⁵⁶”.

Három darab ítéletben fordult elő azon érvelés, miszerint „az Alkotmánybíróság a földbizottság eljárása vonatkozásában megfogalmazott alkotmányos követelményeket a tényállás tisztázásához szükséges feltételként jelöli meg, ugyanis pusztán az a tény, hogy a földbizottság állásfoglalása köti az alperest, nem mentesíti az utóbbit a Ket. 50. § (1) bekezdése szerinti tényállás tisztázási kötelezettség alól³⁵⁷”. Ekörben az ítéletek hivatkoztak az AB határozat indokolásának 75-76. margószámaira. A fent hivatkozott ítéletben fordult elő az AB határozat indokolásának 57. margószámára hivatkozás annak alátámasztása végett, hogy a kamarai szerv

³⁵⁶Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.283/2015/7. számú ítéletének 4. oldala

³⁵⁷Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.028/2016/24. számú ítélete

az értékelést nem kizárólag az Fftv. 24. § (2) bekezdése szerinti szempontok alapján végezheti el. A bíróság – utalva az AB határozat indokolásának 88. margószámára is – rögzítette, hogy a közigazgatási szerv által lefolytatott mérlegelést köteles volt felülbírálni. A Kúria a hivatkozott ítéletet a Kfv.IV.37.972/2016/5. számú ítéletével hatályában fenntartotta.

Öt ítélet rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „a földforgalmi törvények a földbizottság állásfoglalásával, illetve a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével kapcsolatban hatósági döntést befolyásolni képes szerepet biztosítanak a települési önkormányzat képviselő-testületének és megállapította, hogy a képviselő-testület más jogszabályok, így különösen a Ket. 12. § (3) bekezdésének rendelkezései alapján önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóság, a helyi viszonyokat ismerő képviselő-testület kifogást elbíráló eljárása tehát hatósági eljárás³⁵⁸”. A képviselő-testület nem a földbizottság mint közvetett magánjogi érdekelt jogkörét veszi át.

A képviselő-testület hatósági eljárása kapcsán az egyik ítélet hivatkozott az AB határozat indokolásának 60., 61., 64., 94. és 95. margószámaira. Az ezzel kapcsolatban előfordult leggyakoribb indokolási panel (28 ítéletben fordult elő) azonban az volt, mely rögzítette, hogy a képviselő-testület hatósági eljárást folytat, eljárására a Ket. irányadó, s a bírósági felülvizsgálat során a bíróság a Pp. XX. Fejezetének szabályai szerint jár el.

Két zalaegerszegi ítéletben jelent meg az a levezetés, amely az AB határozat 56., 57., 61. és 74. margószámaira hivatkozással megkülönbözteti a kamarai szerv, a képviselő-testület és a bíróság tényállás tisztázásával kapcsolatos kötelezettségét. A kamarai szerv külön bizonyítási eljárásra nem kötelezhető, állásfoglalását a köztudomású tények alapján úgy kell meghoznia, hogy az állásfoglalás alapjául szolgáló ténymegállapítások és ismeretek forrása a hatósági eljárás során ellenőrizhető és igazolható legyen. A képviselő-testületet a fentiektől eltérően azonban tényállás-tisztázási kötelezettség terheli és eljárását az Fétv. 103/A. § (2) bekezdése keretei között kell lefolytatnia. Tényekkel kell, hogy alátámassza tehát, hogy „a kamarai állásfoglalás a köztudomású tényekkel és legjobb ismeretekkel összeegyeztethető-e³⁵⁹”. A bíróság szerint az alperesi határozat érdemi felülbírálatra nem volt alkalmas, ezért hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárás során az alperesnek abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az állásfoglalás kibocsátására az Fftv. 23-25. §-ainak megfelelően, vagy azok megsértésével került-e sor. Az alperes „megállapításairól, döntésének

³⁵⁸Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.012/2016/3. számú ítélete

³⁵⁹Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.013/2017/4. számú ítéletének 5. oldala

indokairól, a feltárt tényekről, az azokat megalapozó bizonyítékok köréről a Ket. 72. §-ában rögzített alaki és tartalmi követelményeknek megfelelő, indokolt határozatban köteles számot adni³⁶⁰”.

Négy elsőfokú ítélet abból indult ki, hogy a NAK vizsgálata nem formális, s az „alperesi döntés előfeltétele, hogy felperesi állásfoglalásból világosan kitűnjenek a vizsgált szempontok, azt tehát részletesen indokolni kell³⁶¹”. Az alperes eljárása során további szempontot értékelt, s ebből vonta le azt a következtetést, hogy a felperesi állásfoglalás nem felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek.

Több zalaegerszegi ítélet (13 darab) foglalkozott a Kamara keresetösségi jogával is az alábbi levezetés szerint. Az ítéletek hivatkoztak az AB határozat indokolásának 56., 57. és 61. margószámaira, s megállapították, hogy a kamarai szerv nem tekinthető ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének sem, közvetlen érdekeltsége nem áll fenn, azaz nincs közvetlen kapcsolat az alanyi jog és a felülvizsgálni kért határozat között. A NAK-nak „nincs a feladatköri érintettségen alapuló, Ket. 15. § (4) bekezdés szerinti ügyféli jogállása sem, mivel ebben az esetben is az szükséges, hogy a feladatkört közvetlenül érintse az alperesi határozat³⁶²”. A bíróság szerint a kamarai szerv quasi elsőfokú szervként eljáró testület, s az elsőfokú szerv a másodfokú szerv döntésével szemben keresetet nem nyújthat be. A bíróság szerint adott esetben az Fétv. 27. § (2) bekezdése sem alkalmazandó. A Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét a Kfv.IV.37.717/2016/4. számú ítéletével hatályában fenntartotta, s – az AB határozat indokolásának 56. és 57. margószámaira hivatkozással – megállapította, hogy „az Alkotmánybíróság fenti – jogállást értékelő – határozata alapján nem lehet úgy értelmezni a földbizottság pozícióját, hogy jelen közigazgatási ügyben keresetösségi joggal rendelkezik. A Kúria egyetért a jogerős ítélettel abban, hogy a Földforgalmi tv. alapján a Kamara a termőföld forgalmában érdekelt, azonban az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviselőjében gyakorol jogosultságot. Mivel a felperes esetében hiányzik a közvetlen érdekeltség, ezért a Ket. 15. § (1) bekezdés alapján nem lehet ügyfélnek tekinteni, a Ket. 15. § (4) bekezdés alapján pedig azért nem, mert ebben az esetben is szükséges, hogy a feladatkört közvetlenül érintse az alperesi határozat³⁶³”. A Kúria szerint is a Kamara

³⁶⁰Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.013/2017/4. számú ítéletének 6. oldala

³⁶¹Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.147/2017/6. számú ítélete

³⁶²Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.073/2016/6. számú ítélete

³⁶³Kúria Kfv.IV.37.717/2016/4. számú ítélete indokolásának 19. pontja

állásfoglalásában elvont közérdeket érvényesít, s nem alanyi jogi igénnyel lép fel. A fenti kúriai indokolás egyébként több (négy darab) elsőfokú ítéletben is visszaköszönt.

A kereshetőségi joggal kapcsolatban a fentitől némileg eltérő levezetéssel szolgált 5 darab ítélet, elsősorban az AB határozat indokolásának 56-57. margószámaira utalva, mely ítéleteket a Kúria szintén hatályában fenntartott³⁶⁴.

Két ítélet indokolása szerint a kamarai szerv „hatósági eljárás során biztosított nyilatkozattételi lehetősége, és az állásfoglalás AB határozat követelményeinek megfelelő indokolása szavatolja az által képviselt szakmai szempontok figyelembe vételét kereshetőségi jog hiányában is”³⁶⁵.

A kereshetőségi jog kapcsán az egyik elsőfokú ítélet az AB határozat indokolásának 56-57. margószámaiból kiindulva rögzítette, hogy a Kamara „közösségi magánjogi érdeket képvisel, a termőföldek forgalmában érdekeltek közösségének magánjogi érdekét jeleníti meg az Fftv. szerinti állásfoglalás kiadásakor”³⁶⁶. Ez a körülmény azonban nem értékelhető úgy, hogy a kamarai szervnek kereshetőségi joga lenne. Az AB határozat indokolásának 97. margószámára hivatkozással rögzítette továbbá a bíróság, hogy „a képviselő-testület döntése nem kontroll nélküli, azt csak az ügyletben közvetlenül érdekelt, tehát kereshetőségi joggal rendelkező ügyfelek vitathatják bíróság előtti eljárásban, épp a képviselő-testületi kontroll tárgyát képező kamara nem igazolta közvetlen érdekelttségét bírósági felhívásra”³⁶⁷.

A Zalaegerszegi Törvényszék, mint másodfokú bíróság azonban eltérő jogi álláspontot foglalt el a kereshetőségi jog kapcsán, mint az elsőfokú bíróság. A nyolc darab másodfokú végzés rögzítette, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv nem minősül civil szervezetnek, így alaptalanul hivatkozik a Ket. 15. § (5)-(5a) bekezdéseire, kifejtette, hogy a közvetlen érdekeltségen alapuló kereshetőségi jogot nem zárja ki az AB határozat szerinti közvetett magánjogi érdekelt státusz, illetve az, hogy az állásfoglalással érintett adásvételi szerződésből jogok nem illetik, kötelezettségek nem terhelik. Az ügy tárgyához fűződő közvetlen érdekeltséget a helyi földbizottság jogállása, feladatköre alapján kell megítélni. A törvényszék rögzítette, hogy „a felperes a jogügyletben saját alanyi joggal nem rendelkező földtulajdonosi közösség nevében jár el az Fftv. 24. § (2) bekezdése szerinti szempontok között a közérdek védelmében, ezt a jogállást jogszabály teremtette meg a részére, ennek alapján ugyancsak jogszabály ruházta fel az ügyféli jogosultságokkal. Amennyiben e jogállás, e

³⁶⁴Lásd még Kúria Kfv.IV.37.558/2016/9. számú ítéletének 21-22. pontjai

³⁶⁵Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.033/2017/9. számú ítélete

³⁶⁶Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.332/2016/11. számú ítélete

³⁶⁷Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.332/2016/11. számú ítélete

feladatkör körébe tartozó érdekeket érvényesítve nyújt be keresetet, akkor a másodfokú bíróság nézete szerint ugyanazon minőségében eljárva a keresetösségi joga sem vitatható. A feladatkörébe tartozó érdekek érvényesítése során hozott döntését megváltoztató képviselő-testületi döntés felülvizsgálatához fűződő közvetlen érintettsége nyilvánvaló”³⁶⁸.

Az egyik zalaegerszegi ítélet a jegyző földbizottsági állásfoglalás közlésére irányuló kötelezettségével is foglalkozott, s rögzítette, „azzal, hogy az alperes megkeresést intézett a jegyző irányába annak feltárása érdekében, hogy érkezett-e kifogás az állásfoglalással szemben és felhívásában tájékoztatta, hogy az AB határozat 5. pontja értelmében az állásfoglalást közvetlenül is közölnie kell – többek között – a felperessel is, alperes a kötelezettségének eleget tett”³⁶⁹. Szintén az AB határozat rendelkező része 5. pontjára történt hivatkozás egy másik ítéletben is, kiegészítve az indokolás 107. margószámában foglaltakkal³⁷⁰.

Két elsőfokú ítélet az AB határozat indokolásának 74. margószámára utalással megállapította, hogy a helyi földbizottság magánjogi érdekelt, állásfoglalása az ügyfél nyilatkozatával esik egy tekintet alá³⁷¹.

Az egyik zalaegerszegi ítélet a felperes Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező indítványát azzal az érveléssel utasította el, hogy „a spekulatív földszerzés megelőzése és a helyi gazdálkodó közösség érdekérvényesítése céljából az eladó tulajdonjogainak korlátozását eredményező hatósági jogosítványok önmagukban nem ütköznek az arányos jogi korlátozás elvébe”³⁷².

³⁶⁸Zalaegerszegi Törvényszék 1.Kf.20.274/2017/3. számú végzése

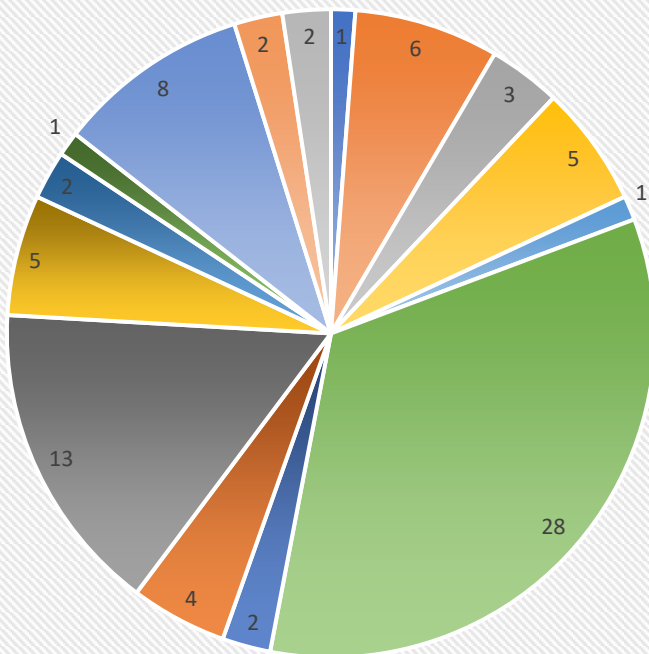
³⁶⁹Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.097/2016/11. számú ítélete

³⁷⁰Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.072/2017/12. számú ítélete

³⁷¹Lásd Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.242/2017/6. számú ítélete

³⁷²Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.154/2016/6. számú ítélete

Zalaegerszeg



- 17/2015 AB határozat 57, 61
- 17/2015 AB határozat rendelkező rész 2/a, 72-76
- 17/2015 AB határozat 57, 75, 76, 88
- képviselő-testület eljárása hatósági eljárás, nem veszi át földbizottság jogkörét
- 17/2015 AB határozat 60, 61, 64, 94, 95
- képviselő-testület eljárása hatósági eljárás
- 17/2015 AB határozat 56, 57, 61, 74
- értékelési szempontok tűnjenek ki állásfoglalásból
- 17/2015 AB határozat 56, 57, 61
- 17/2015 AB határozat 56-57
- állásfoglalás AB határozat követelményeinek megfelelő legyen, NAK nyilatkozattételi lehetősége hatósági eljárás során
- 17/2015 AB határozat 56-57, 97
- NAK közvetlen érintettsége képviselő-testületi döntés felülvizsgálata kapcsán
- 17/2015 AB határozat rendelkező rész 5
- 17/2015 AB határozat 74

5. Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a vizsgált időszakban főleg a képviselő-testületi határozatok bírósági felülvizsgálatával, illetve a képviselő-testület, valamint a helyi földbizottság jogkörének különbözőségével kapcsolatos alkotmányossági hivatkozások fordultak elő.

26 darab ítéletben fordult elő az AB határozat rendelkező része 2. pont b) alpontjára (illetve bizonyos esetekben 3. pontjára) hivatkozás arra vonatkozóan, hogy „ezen alkotmánybírósági döntés megteremtette annak a lehetőségét, hogy a képviselő-testület határozatával szemben bírósági felülvizsgálattal élhessenek a felek³⁷³”.

Négy ítélet hivatkozott az AB határozat rendelkező része 2. pont a) alpontjára abban a körben, miszerint „ebből következik az is, hogy az agrárkamrai állásfoglalás ellen benyújtott kifogás elbírálása során is legalább így kell eljárni, tehát a képviselő-testületi határozat akkor felel meg a jogszabályi követelményeknek, ha az a Földforgalmi törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a bírósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható a bírósági felülvizsgálat során³⁷⁴”. Az érintett perekben az alperesi határozat nem „ütötte meg” az alkotmánybírósági mércét, ugyanis tényleges, részletes, okszerű értékelést nem tartalmazott, indokolása lényegében nem is volt.

A képviselő-testület és a helyi földbizottságként eljáró kamarai szerv jogkörének elhatárolásával több ítélet is foglalkozott. 23 darab ítélet hivatkozott az AB határozat indokolásának 61. margószámában foglaltakra, s rögzítette, hogy „a képviselő-testület nem veheti át a helyi földbizottság hatáskörét és nem értékelheti, mérlegelheti a szerződő feleket, hanem a jogszabályi korlátok között jogosult felülvizsgálni a meghozott döntést. A földbizottság működésének a célja - és nem a képviselő-testületé - hogy a helyi termőföld forgalmát befolyásolja, mégpedig a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképessége, a spekulatív földszerzés megelőzése, a helyi gazdálkodó közösség érdekérvényesítése céljából³⁷⁵”. A fentihez szorosan kapcsolódó érvelés szerint az „alkotmánybírósági határozat rámutatott arra, hogy a helyi földbizottság jogállására vonatkozó szabályok, illetve hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az következik, hogy amíg a helyi földbizottság

³⁷³Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.101/2016/8. számú ítéletének 4. oldala

³⁷⁴Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.27.396/2016/10. számú ítéletének 6. oldala

³⁷⁵Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.101/2016/8. számú ítéletének 7. oldala

nem közhatalom gyakorlására feljogosított szerv, hanem az egyes adásvételi szerződések vonatkozásában saját alanyi joggal nem rendelkezők képviselőtestületében véleményt gyakorló szerv, addig a képviselő-testület hatóságként jár el, ezért eljárására és határozataira a Ket. szabályait kell alkalmazni³⁷⁶”. Ez az indokolási panel 27 db elsőfokú ítéletben jelenik meg.

Két ítéletben fordult elő az AB határozat indokolásának 97. és 98. margószámaira hivatkozás annak alátámasztása érdekében, hogy „az Agrárkamaraik állásfoglalás (földbizottság) nem minősül hatósági határozatnak, míg a képviselő-testületnek a kifogás tárgyában hozott határozattal szemben, mint közbenső döntéssel szemben bírósági felülvizsgálati lehetséges, ennek megfelelően az a fentiek alapján hatósági határozatnak minősül³⁷⁷”. A fenti indokolás alapján tehát nem lehetséges a földbizottsági állásfoglalás hatályában fenntartása – a felperesi kereseti kérelemnek megfelelően. A hivatkozott ítélet állapította meg azt is – utalva az AB határozatra –, hogy az alperesi képviselő-testület perképes, hiszen a jogalkotó a kifogás elbírálását a képviselő-testületre telepítette.

Az alperesi képviselő-testület tényállás-tisztázási kötelezettsége kapcsán egy ítélet rögzítette, hogy „pusztán az a körülmény, hogy a földbizottság állásfoglalása köti a hatóságot, nem mentesíti az utóbbit a tényállás tisztázásának a kötelezettsége alól. A földbizottság állásfoglalása ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálnak kell lennie a hatósági eljárásban, hiszen csak ilyen állásfoglalás érvényesíthető a hatóság döntése folytán állami akaratként. Figyelemmel tehát arra, hogy a földforgalmi törvény 28. §-a alapján a mezőgazdasági igazgatási szervre is irányadó a 25. § (1) bekezdésében foglalt azon előírás, mely szerint az értékelést azonos szempontok szerint, a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult, és az adásvételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában köteles elvégezni, a bíróság álláspontja szerint ebből az következik, hogy mind az állásfoglalásban foglaltaktól, mind pedig a kifogásban foglaltaktól a mezőgazdasági igazgatási szerv bizonyos esetekben eltérhet döntésében. Amennyiben az állásfoglalás ténybeli alapja, okszerűsége, az értékelés törvényessége abból nem vezethető le, akár vissza is küldheti az állásfoglalást az agrárkamara részére. A helyi földbizottság nem járhat el jogellenesen, nem írhatja felül a jogszabály által kötelezően előírt nyilatkozatok meglétének szükségességét³⁷⁸”.

Öt ítélet hivatkozott az AB határozat rendelkező részének 5. pontjára, miszerint a települési önkormányzat jegyzője a földbizottság állásfoglalását a „17/2015. (VI. 5.) AB határozat óta

³⁷⁶Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.661/2016/10. számú ítéletének 7. oldala

³⁷⁷Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.315/2016/17. számú ítéletének 7. oldala

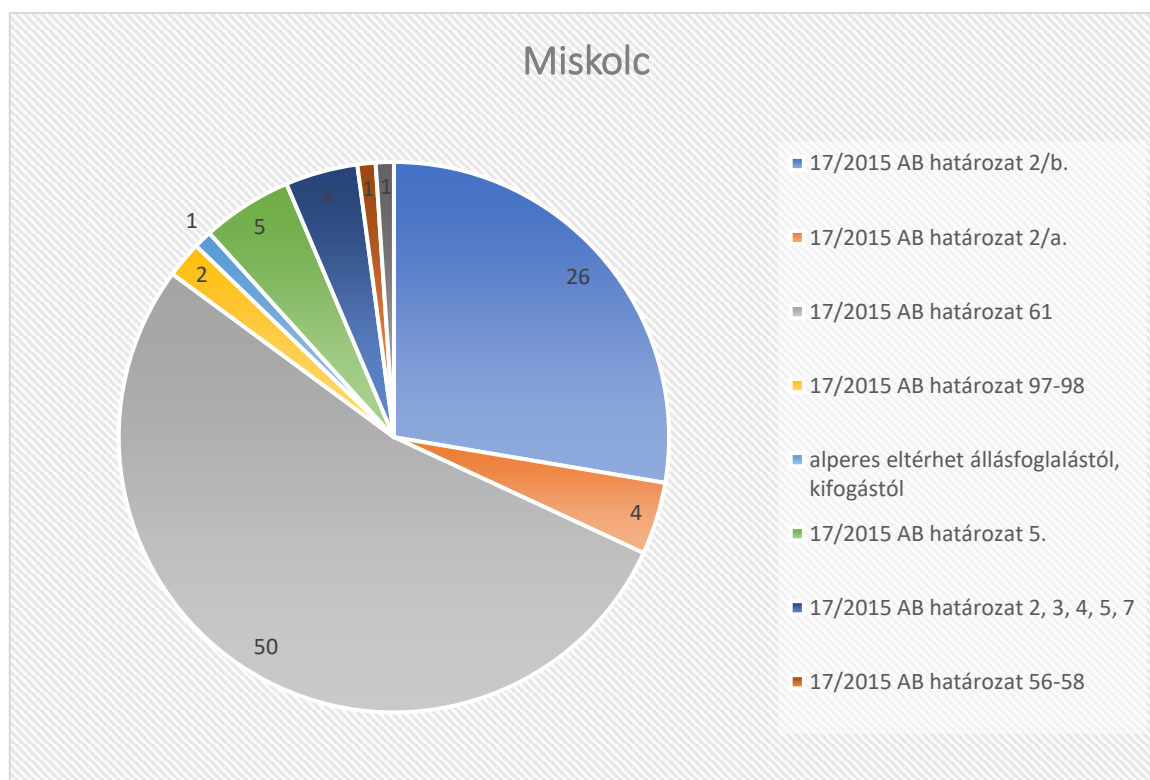
³⁷⁸Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.423/2015/8. számú ítéletének 9. oldala

köteles a név szerint ismertekkel közölni is. Ezen állásfoglalással szemben határidőn belül az arra jogosultak kifogással élhetnek, mely kifogást a képviselő-testület bírálja el³⁷⁹”.

Négy darab ítéletben történt hivatkozás lényegében az AB határozat teljes rendelkező részére, nevezetesen a 2., 3., 4., 5. és 7. pontokra³⁸⁰.

Az egyik ítélet hivatkozott az AB határozat 56., 57. és 58. margószámaiban írtakra, s rögzítette, hogy a fentieket a felperes által hivatkozott jogorvoslathoz való jog vonatkozásban vette irányadónak.

Az egyik ítélet a tulajdonhoz való jog kapcsán hivatkozott az AB határozatra, s rögzítette, hogy „az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI.5.) AB határozatában vizsgálta a Földforgalmi törvényt az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való sérelme szempontjából és megállapította, hogy azzal nem sérül a tulajdonhoz való jog. Mindazonáltal ismételt hivatkozik a bíróság arra, hogy már a megelőző termőföldtörvényben is tiltott volt a jogi személyek föld tulajdonszerzése³⁸¹”.



³⁷⁹Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.101/2016/8. számú ítéletének 6. oldala

³⁸⁰Lásd – többek között - Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.424/2015/5. számú ítéletének 5-6. oldala

³⁸¹Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.413/2015/9. számú ítéletének 7. oldala

6. Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kilenc darab ítéletében hivatkozott az AB határozat indokolásának 64. margószámában írtakra, miszerint „a képviselő-testület, amely a Fétv. 103/A. § (2) bekezdés alkalmazásával megvizsgálja, hogy az állásfoglalás eleget tesz-e a Földforgalmi törvény 23-35. §-ban 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 kell³⁸²”. A fentiekhez szorosan kapcsolódó érvelés 11 darab ítéletben jutott szerephez, eszerint az alkotmánybíróági határozat alapján „a helyi földbizottságnak a törvény szerinti értékelést 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. Az Alkotmánybíróági határozat szerint 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)] írtak³⁸³”.

Az egyik ítélet hivatkozott az AB határozat indokolásának 61. margószámában írtakra, s rögzítette, hogy adott perben nem helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatának felülvizsgálata történt, hanem a képviselő-testület igazgatási jogkörben eljáró hatóságként járt el, kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás. Így „az alperesi állásponttal ellentétben tehát a felperes kezdeményezhette az önkormányzat képviselő-testületi határozatának felülvizsgálatát³⁸⁴”.

Az egyik ítéleti hivatkozás szerint nem volt helye az alperesi határozat hatályon kívül helyezésének az AB határozat rendelkező része 5. pontja alapján, mert a felperes nem minősült „a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosultnak, így a jegyzőnek a kifogás benyújtásának határidejéről sem kellett értesíteni³⁸⁵”.

A helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv keresetvédelmi joga kapcsán az egyik egri ítélet hivatkozott az AB határozat indokolásának 56. margószámában foglaltakra, majd rögzítette, hogy „a földbizottságnak a Földforgalmi törvény sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet az egyes adás-vételi szerződések tekintetében a saját alanyi joggal nem

³⁸²Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.012/2017/4. számú ítéletének 5. oldala

³⁸³Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.012/2017/4. számú ítéletének 5. oldala

³⁸⁴Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.091/2016/12. számú ítéletének 4. oldala

³⁸⁵Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.101/2015/10. számú ítéletének 8. oldala

rendelkezők képviseletében gyakorol, tehát az egyes adás-vételi szerződések tekintetében alanyi joggal nem rendelkezik. A keresetösségi jogot csak a fél közvetlen érdekeltsége alapítja meg. A felperesnek azt kellett volna bizonyítania, hogy a jelen perben közvetlen és nyilvánvalóan érdekeltsége fűződik az adás-vételi szerződésről történő állásfoglalás kialakításához, illetőleg azonban az I. r. felperes igazolni nem tudott. Az a hivatkozás, hogy amennyiben nem lenne lehetősége az állásfoglalásának a megvédésére, abban az esetben a törvény által átruházott feladat üresedne ki teljes egészében, mert az önkormányzatok a döntésüket gyakorlatilag kontroll nélkül változtathatnák meg. Ha ezt nem védheti meg a helyi földbizottság, akkor gyakorlatilag a szakmai hozzáértését nem védheti meg. Ez a hivatkozása azonban az I. r. felperes keresetösségi jogát nem alapozza meg, az I. r. felperesnek olyan állásfoglalást kell kiadni, amely egyértelmű és jogszabállyal alátámasztott, amely az állásfoglalásból kitűnik. Amennyiben az I. r. felperes ilyen állásfoglalást ad ki, nem szükséges annak megvédése a bírósági eljárás nem lehet eszköze annak, hogy az állásfoglalás hiányosságait pótolja³⁸⁶”. A közérdek érvényre juttatása, a közérdek védelme a bíróság álláspontja szerint nem alapozza meg az igényérvényesítési jogot.

Az egyik elsőfokú ítélet kitért arra a felperesi hivatkozásra is, miszerint a kamarai szervnek állásfoglalása kialakításához a helyi agrárbizottság véleményét is ki kellett volna kérnie. A bíróság szerint azonban „a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara ajánlása az, hogy az állásfoglalás kialakításához a helyi agrárbizottság véleményét beszerezheti, ez azonban nem jogszabály, csak kamarai ajánlás, ami sehol nem jelenik meg a Földforgalmi törvényben és a felperes által hivatkozott 17/2015. (VI.5.) számú AB határozatban sem³⁸⁷”.

Két elsőfokú ítéletben történt akként hivatkozás az AB határozat rendelkező részében foglaltakra, hogy „alkotmánybírósági határozatban foglaltaknak megfelelően ezért a bíróságnak is figyelembe kellett vennie a megsemmisítéssel és alkalmazási tilalommal érintett jogszabályi rendelkezéseket, és mindezzel tekintettel megállapította, hogy a keresettel támadott határozat jogszabálysértő³⁸⁸”. A megismételt eljárás során az alperesnek be kell tartania az AB határozatban foglaltakat.

Egy elsőfokú ítélet – utalva az AB határozatra – kifejtette, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv „hatósági jogkört nem gyakorol, állásfoglalása nem minősül

³⁸⁶Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.228/2016/15. számú ítéletének 10-11. oldala

³⁸⁷Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.244/2015/10. számú ítéletének 6. oldala

³⁸⁸Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.052/2015/13. számú ítéletének 7. oldala

fellebbezhető hatósági döntésnek, ezért az állásfoglalás helybenhagyásának sincs jogszabályi alapja³⁸⁹”.

Az egyik ítélet hivatkozott – többek között – az AB határozat rendelkező részének 4-5. pontjaira, majd rögzítette, hogy „felperes esetében a kamarai állásfoglalás kifüggesztésre került, azonban a jegyző arról az érintetteket nem értesítette, mely így a fenti, Alkotmánybírósági határozatban foglaltakra tekintettel jogszabálysértő eljárást és határozatot eredményezett³⁹⁰”.

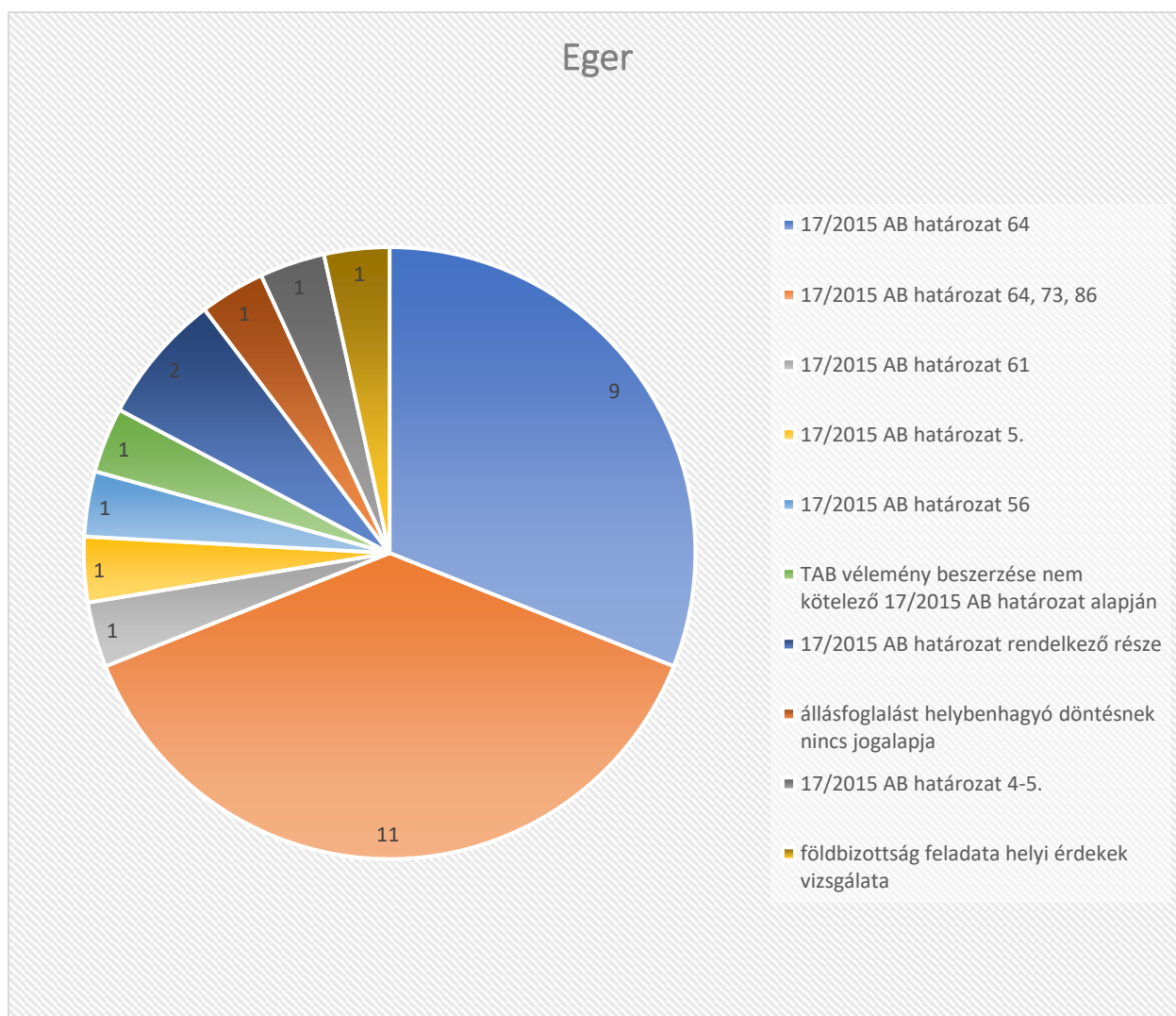
Egy másik egri elsőfokú ítélet a mezőgazdasági igazgatási szerv és a helyi földbizottság feladatának elhatárolása kapcsán rögzítette, hogy „a mezőgazdasági igazgatási szerv feladata a szerződések és az elfogadó jognyilatkozatok érvényességi, hatályosulási feltételeinek vizsgálata, valamint az elővásárlási jog tekintetében a rangsor felállítása, addig a helyi földbizottság feladata – ahogy azt az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI.5) AB határozatában kifejtette – a helyi érdekek, a termőföld védelme szempontjából irányadó körülmények vizsgálata, értékelése³⁹¹”.

A rendelkezésemre bocsátott másodfokú ítéletek nem tartalmaztak hivatkozást az Alkotmánybíróság földforgalmi tárgyú határozataira.

³⁸⁹Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.180/2016/3. számú ítéletének 7. oldala

³⁹⁰Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.194/2015/3. számú ítéletének 5. oldala

³⁹¹Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.352/2016/3. számú ítéletének 5-6. oldala



7. Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 2015. június 1. és 2018. június 1. napja között 29 darab földforgalmi tárgyú peres ügy fejeződött be jogerősen, ítélettel.

A képviselő-testület és a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv eljárásának különbözőségét érintették főleg a vizsgált ítéletek. Az egyik ítélet – hivatkozva az AB határozat indokolásának 56-57. margószámaiban foglaltakra – rögzítette, hogy a „Kamara állásfoglalásában közvetetten magánjogi érdekeket érvényesít, a helyi földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit nem maga, hanem a közigazgatási szervek alkalmazzák ³⁹²”. A következőket kúriai gyakorlat szerint pedig a földbizottság pusztán véleményt nyilvánít a

³⁹²Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.233/2017/15. számú ítéletének 9. oldala

szerződés tárgyában. Az első érdemi közhatalmi döntést a képviselő-testület hozza meg, így különös súlya van a tényállás tisztázásának eljárása során. Adott peres ügyben ez nem történt meg.

Más megközelítésben lényegében a fentieket ismételte meg két ítélet, amikor is – hivatkozással a fenti AB határozat 56-58. margószámaira – megállapította, hogy a felperesi Kamarát nem terheli tényállás-tisztázási kötelezettség, mivel nem minősül közigazgatási hatóságnak. A felperes eljárására „ezért a Ket. nem irányadó, és így értelemszerűen annak a megsértése sem állapítható meg a terhére³⁹³”.

Négy darab elsőfokú ítélet hivatkozott az AB határozat indokolásának 61. margószámában foglaltakra, s rögzítették, hogy „a képviselő-testület az Fftv. 23-25. §-ai megsértésének észlelésén belül járt el akkor, amikor a határozatában azt mondta ki, hogy a felperes megsértette az Fftv. 24. § (2) bekezdésének d) pontját³⁹⁴”.

Az AB határozat indokolásának 61. margószáma megjelent egy másik elsőfokú ítélet indokolásában is, mégpedig akként, hogy „az alperes képviselő-testületének kifogást elbíráló eljárásában és döntéshozatala során a Ket. rendelkezéseit alkalmazni kell³⁹⁵”.

Az egyik ítélet³⁹⁶ a megismételt eljárásra adott utasítás körében hivatkozott az AB határozatra akként, hogy a Kamara állásfoglalása indokolásának kellő részletességűnek kell lennie.

A fenti megállapítások szintézisét jelentette egy másodfokú ítélet, mely az AB határozat indokolása 56. margószámában foglaltakra hivatkozva megállapította, hogy a felperesi Kamara „eljárása nem hatósági eljárás. Az alperes viszont a felperesi állásfoglalással szembeni kifogás elutasításával, vagy az állásfoglalás megváltoztatásával a szerződő felek, vagy az elővásárlási jogosultak jogának érvényesíthetőségéről dönt, ezért eljárása a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerinti hatósági eljárásnak minősül³⁹⁷”. Az alperes eljárása egyfokú eljárása, határozata pedig bíróság által felülvizsgálható, s a döntést a bíróság meg is változtathatja. A fentiek alapján ezért a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye. A másodfokú bíróság szerint az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „a jogorvoslathoz való alapjog érvényesítése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan

³⁹³Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.265/2017/28. számú ítéletének 8. oldala

³⁹⁴Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.278/2017/19. számú ítéletének 5. oldala

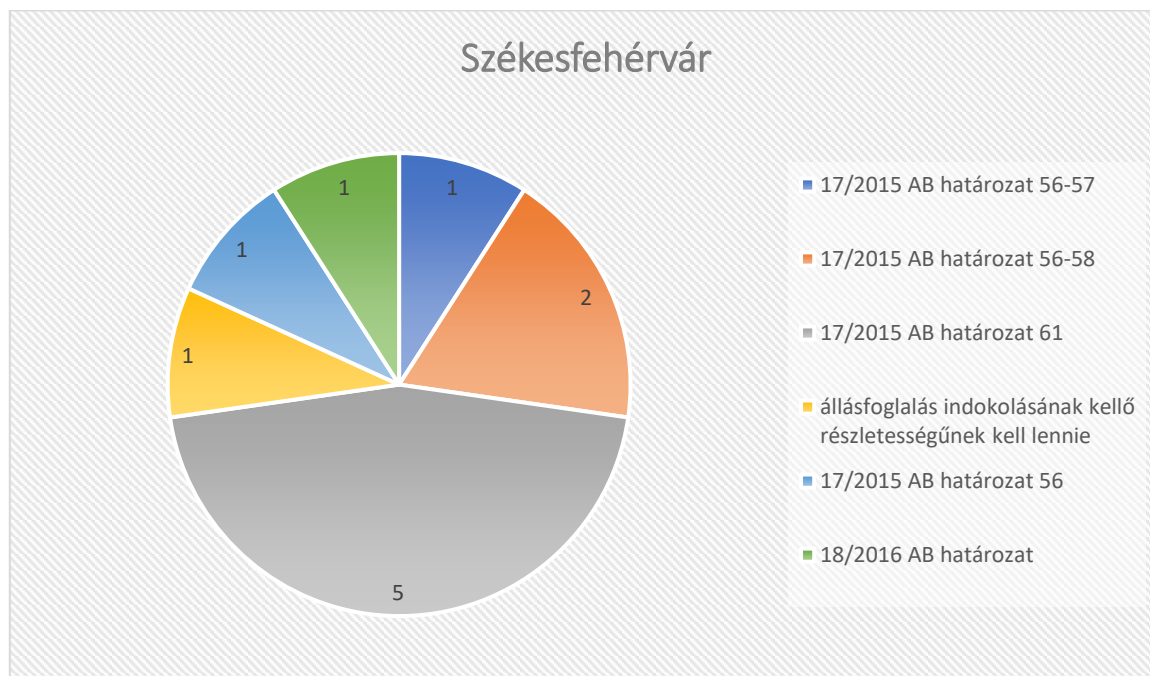
³⁹⁵Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.143/2016/6. számú ítéletének 4. oldala

³⁹⁶Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.188/2016/25. számú ítéletének 5. oldala

³⁹⁷Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.12/2017/14. számú ítéletének 4-5. oldala

részletességgel tartalmazza, hogy a hatósági eljárásban annak okszerűsége érdemben is felülbírálható legyen³⁹⁸”.

Az egyik székesfehérvári elsőfokú ítéletben nem csak a fenti AB határozatra, hanem a 18/2016. (X. 20.) számú AB határozatra is történt hivatkozás, mely döntés az Fétv. 103/A. § (2) bekezdése utolsó mondatából megsemmisítette „a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel” szövegrészt. A megsemmisített szövegrész 2016. október 21. napjától hatálytalan, nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság az általános alkalmazási tilalmat is kimondta az alaptörvény-ellenes rész vonatkozásában. Az ítélet szerint „a határozatot a felperessel, mint ügyféllel közölni kellett volna, vagyis azt részére meg kellett volna küldeni, részére kézbesíteni kellett volna, ami viszont kétségtelenül nem történt meg³⁹⁹”.



8. Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 2015. június 1. és 2018. június 1. napja között 138 darab elsőfokú ítélet született földforgalmi tárgyú ügyekben, az ítéletek azonban nem tartalmaztak hivatkozást az Alkotmánybíróság földforgalmi tárgyú határozataira.

³⁹⁸Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.12/2017/14. számú ítéletének 9. oldala

³⁹⁹Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.060/2017/20. számú ítéletének 4-5. oldala

9. Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra 2015. június 1. és 2018. június 1. napja között 175 db földforgalmi tárgyú peres ügy érkezett, amelyből 118 db fejeződött be ítélettel.

Tizenhét darab ítéletben fordult elő az AB határozat rendelkező részének 2. pontjára, illetve azon megállapítására, hogy az Fftv. „a földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adás-vételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak képviseletében) gyakorol. Ez alapján a földbizottságot, illetve a törvényben megjelölt esetben a jogkörében eljáró kamarát – jogállása alapján – közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni. Ezzel szemben a jegyző és a települési önkormányzat képviselő-testülete más jogszabályok, így különösen a Ket. 12. § (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. 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 tv. 23-25. §-ai megsértésének észlelését meghaladó körben. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozata tehát olyan közbenső érdemi döntés, ami a Földforgalmi tv. 27. §-a alapján meghatározza a mezőgazdasági igazgatási szerv lehetséges döntését⁴⁰⁰”. Az elsőfokú bíróság a fentieket követően rámutatott arra, hogy az „Alkotmánybíróság a helyi földbizottság, mint közvetett magánjogi érdekelt állásfoglalásával kapcsolatban az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog alaptörvény-ellenességét arra tekintettel állapította meg, hogy a helyi földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést részletesen nem tartalmazta, annak okszerűsége nem volt megállapítható és hatósági eljárásban érdemi elbírálásra alaptalan volt. A fentiekből eredően a helyi földbizottság köteles a döntése alapjául szolgáló tényállást megállapítani a Földforgalmi tv. 23-25. §-ában előírt értékelést olyan módon elvégezni, hogy döntése érdemben is felülbírálnak legyen⁴⁰¹”. A fenti indokolás mentén a bíróság az alperesi képviselő-testület határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte.

⁴⁰⁰Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.129/2016/3. számú ítéletének 3-4. oldala

⁴⁰¹Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.129/2016/3. számú ítéletének 4-5. oldala

Hat darab ítélet a megismételt eljárásra vonatkozó bírói iránymutatás kapcsán is hivatkozott a fenti AB határozatra, mégpedig oly módon, hogy a „megismételt eljárás során nem hagyható figyelmen kívül, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása sem felel meg az AB határozat szerinti azon követelménynek, mely szerint a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel kell tartalmaznia az állásfoglalásnak, hogy annak okszerűsége érdemben is elbíráلható legyen a hatósági eljárásban. Amennyiben a képviselő-testület azt állapítja meg, hogy a földbizottság alaptalanul hivatkozott a Földforgalmi tv. 24. § (2) bekezdésére, úgy a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése alapján az állásfoglalás megváltoztatásáról kell döntenie⁴⁰²”.

Két darab másodfokú ítéletben történt hivatkozás arra a körülményre, hogy a perbeli határozatot „a képviselő-testület nem az önkormányzati feladatok ellátása körében hozta. A kifogás elbírálása során – a 2013. évi CCXII. tv. 103/A. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján – önálló jogkörben, a 17/2015. (VI. 05.). AB határozat [95] pontjában foglaltak szerint hatóságként járt el⁴⁰³”. A képviselő-testületi felülvizsgálat terjedelme korlátozott (AB határozat indokolásának 91. margószáma), a kifogás elbírálásának szabályairól pedig a Fétv. 103/A. § rendelkezik (AB határozat indokolásának 95. és 101. margószámai). Az a körülmény, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervet a földbizottság állásfoglalása köti, nem mentesíti a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól (AB határozat indokolásának 75. margószáma). A fentiekből a másodfokú bíróság azt szűrte le, hogy a tényállás-tisztázási kötelezettség nem a képviselő-testület eljárásában érvényesül, a képviselő-testületi felülvizsgálat terjedelme korlátozott.

Az egyik elsőfokú ítélet – hivatkozva a fenti AB határozat rendelkező részének 2-3. pontjaira, valamint indokolásának 75. margószámára – rögzítette, hogy az alperesi képviselő-testület „az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozata alapján a kifogás elbírálása során a határozatát indokolni köteles⁴⁰⁴”. A perbeli esetben az alperesi határozat a felperesi kifogásban előadott okok nem mindegyike vonatkozásában tartalmazott indokolást.

Négy darab elsőfokú ítélet – hivatkozva az AB határozat indokolásának 91. és 95. margószámaiban foglaltakra – rögzítette, hogy a képviselő-testület eljárása nem felelt meg a Ket. 50. §. és 72. § rendelkezéseinek. A megismételt eljárás során az alperesnek mérlegelnie kell, hogy az állásfoglalás eleget tesz-e az AB határozatban előírt követelményeknek, „annak meghozatalára a Földforgalmi törvény 23-25. §-ainak megsértésével került-e sor. Amennyiben a Földforgalmi törvény 23-25. §-ainak megsértésével került sor a kamarai állásfoglalás

⁴⁰²Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.202/2016/13. számú ítéletének 6. oldala

⁴⁰³Budapest Környéki Törvényszék 8.Kf.20.831/2017/4. számú ítéletének 7. oldala

⁴⁰⁴Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.549/2016/3. számú ítéletének 6. oldala

kiadására, akkor a kamarai állásfoglalást meg kell változtatni. Amennyiben nem, úgy el kell utasítani a kifogást⁴⁰⁵”.

Két elsőfokú ítélet indokolása szerint az AB határozat alapján az „alperes köteles a bizonyítási eljárást lefolytatni, tehát nem elég csak az adatokat rögzíteni, a tényállást tisztázni kell és a döntését indokolnia kell, azaz a döntésnek meg kell felelnie a Ket. 50. § és 72. §-ában foglaltaknak. Alperes csak a releváns bizonyítékok mérlegelése után kerül abba a helyzetbe, hogy a Ket. 50. § és 72. §-ban foglaltaknak megfelelő határozatot tudjon hozni⁴⁰⁶”. A perbeli esetben ugyanis az alperesi határozatból nem volt megállapítható, hogy az Fftv. mely szakasza alapján döntött az alperes a kifogásban foglaltak elfogadása kapcsán.

A helyi földbizottságként eljáró kamarai szerv jogállása vonatkozásában egy másodfokú ítélet – az AB határozatra hivatkozva – rögzítette, hogy „a földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezések hiányából azt a következtetést vonta le, hogy a törvényhozó a földbizottságot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem biztosított számára hatósági jogkört. Ezt támasztja alá az a szabály is, miszerint a földbizottság más jogi érdekeltekkel nem közvetlenül, hanem a jegyző útján érintkezik⁴⁰⁷”.

Egy elsőfokú ítéletben hivatkozás történt az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) számú határozatára is, s a bíróság rögzítette, hogy a Fétv. 108. § (1) bekezdése mögött húzódó jogalkotói cél érvényre juttatásához a jogalkotó zárt rendszert alkotott. Akként rendelkezett ugyanis, hogy „a haszonélvezeti jog csak abban az esetben maradhat fenn, amennyiben azt egymás között közeli hozzátartozók alapították, a fogalommeghatározásban foglalt taxatív felsorolással pedig azt is egyértelműen meghatározta, hogy ezen jogszabályi rendelkezése alkalmazásában ki minősül közeli hozzátartozónak. A bíróság álláspontja szerint ebből az következik, hogy a jogalkotó már mérlegelte azt, hogy a fenti jogpolitikai cél hogyan érhető el, és az idézett jogszabályi rendelkezésekkel egyértelművé tette, hogy míg a közeli hozzátartozók esetében fennmaradhat a haszonélvezeti jog, addig a hozzátartozók vonatkozásában – amely körbe a Ptk. szerint az élettárs tartozik – már nem⁴⁰⁸”. A bíróság szerint a perben nem volt bizonytalan jogfogalom, amelyet a jogalkalmazónak jogértelmezéssel kellene kitöltenie, a felperesi jogértelmezés pedig oda vezetne, hogy „annak ellenére, hogy a jogalkotó taxatív

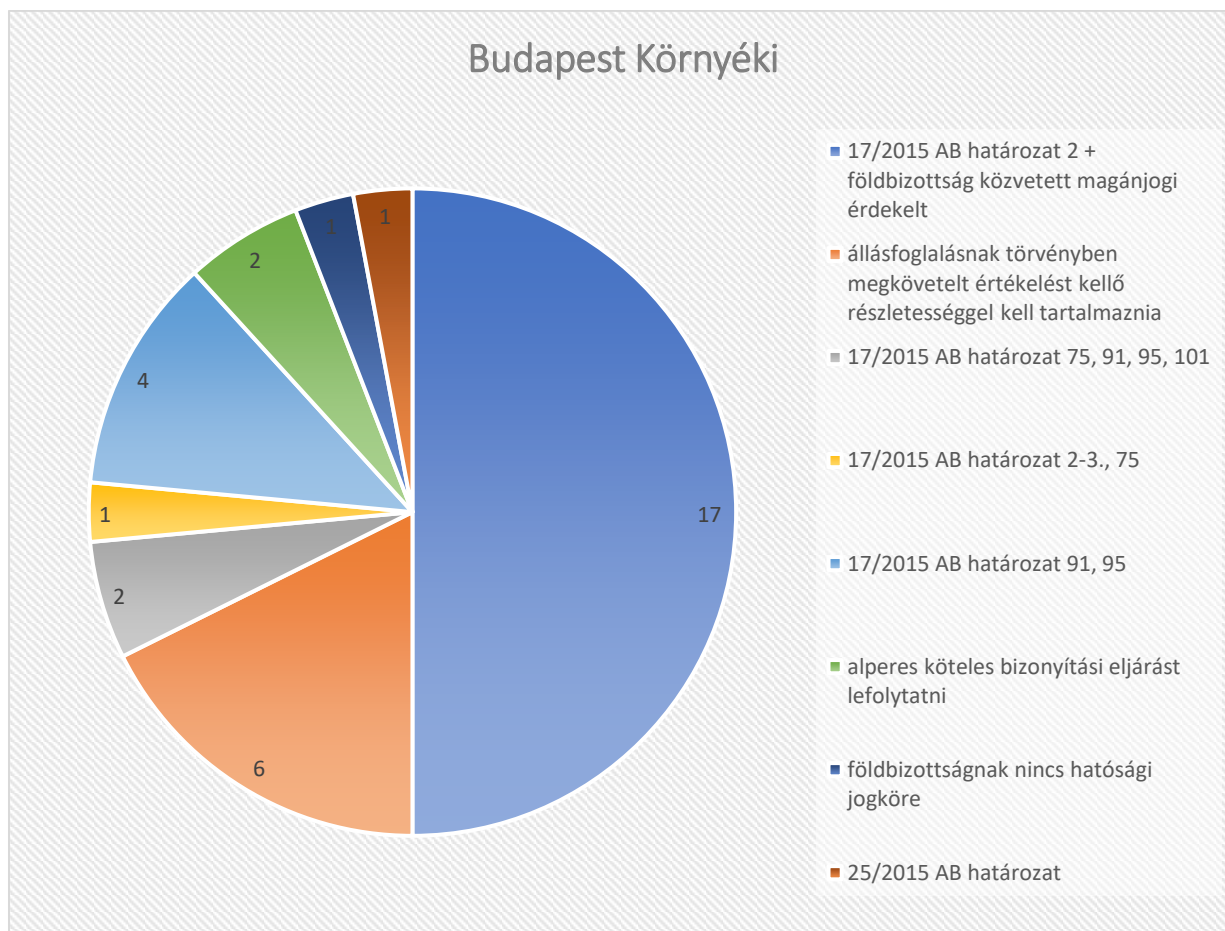
⁴⁰⁵Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.28.084/2016/19. számú ítéletének 3. oldala

⁴⁰⁶Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.28.107/2017/19. számú ítéletének 5. oldala

⁴⁰⁷Budapest Környéki Törvényszék 8.Kf.20.8317/2017/4. számú ítéletének 5. oldala

⁴⁰⁸Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.28.114/2016/8. számú ítéletének 3. oldala

felsorolással határozta meg a közeli hozzátartozók körét, azt a jogalkotói célra hivatkozással úgy bővíthetné jogértelmezés útján a jogalkalmazó, hogy az pont az eredeti és egyértelmű jogalkotói szándékkal kerülne szembe⁴⁰⁹”.



10. Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 2015. június 1. és 2018. június közötti időszakban 112 db földforgalmi tárgyú peres ügy fejeződött be, melyből 57 db a jogerőse befejezett ítéletek száma.

A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egyik ítéletének indokolásában hivatkozott az AB határozat rendelkező részének 2/a. pontjára és indokolásának 57., 61., 64. margószámaira, majd kifejtette, hogy „az alperes eljárása lényegét tekintve tehát önkormányzati hatósági jelleget ölt, különös tekintettel arra, hogy olyan jogorvoslat elbírálásáról van szó, amelyet a

⁴⁰⁹Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.28.114/2016/8. számú ítéletének 3. oldala

hatósági jóváhagyási eljárásban az ügydöntő Hatóság (mezőgazdasági igazgatási szerv) is köteles figyelembe venni. Ebből következik, hogy a képviselő-testületi döntés felülvizsgálata során a közigazgatási per általános szabályai érvényesülnek, a bíróságnak jelen perben is a képviselő-testületi határozat törvényességét kellett vizsgálnia. Az érdemi felülvizsgálatnak feltétele az, hogy magából a határozatból legyen megállapítható az Fftv. 24-25. §-ában írt szempontok értékelése és emellett különösen az, hogy az értékelés során a helyi földbizottság jogkörében eljáró NAK Megyei szervezete, illetve az alperes a döntését milyen körülményekre és jogszabályokra alapította. Az alperesnek a kifogás elbírálása során tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a helyi földbizottságként eljáró szerv, az agrárkamara döntését okszerűen és kellő részletességgel indokolta-e, amely alkalmas a későbbi hatósági elbírálásra⁴¹⁰”.

A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a többi földforgalmi tárgyú ítéletében nem hivatkozott az Alkotmánybíróság földforgalmi tárgyú határozataira.

11. Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a vizsgált időszakban 41 darab jogerősen befejezett földforgalmi tárgyú ítélet született. Az AB határozat rendelkező részének 2. pontjára összesen 17 darab ítéletben történt hivatkozás, míg a határozat indokolásának 61. margópontjára 9 darab, 63. margópontjára 16 darab, 98. margópontjára 1 darab, 57. margópontjára 1 darab ítélet utalt. Négy darab ítélet hivatkozott a fenti AB határozat indokolásának 56., 57., 74., 94., 97. és 98. margószámaiban foglaltakra. Az egyik ítélet ezek közül (a 7.K.28.731/2016/17. számú) utalt még arra is, hogy a helyi földbizottság jogosultságai nem ellentétesek – az AB határozat alapján – a tulajdonhoz való joggal.

Az egyik jogerős ítélet a fenti AB határozat rendelkező része 4-5. pontjaira és indokolásának 63. margószámára hivatkozással rögzítette, hogy „a helyi földbizottság állásfoglalásának nem megfelelő indokolása, valamint a kifogás tételére jogosult felperesek kifüggesztéséről történő értesítésének elmaradása a perbeli esetben súlyos eljárási szabálysértésnek minősül⁴¹¹”. A megismételt eljárásra kötelezés körében rögzítette az elsőfokú bíróság, hogy az AB határozatnak megfelelően kell meghoznia az alperesnek határozatát, s vizsgálnia kell, hogy „a

⁴¹⁰Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.244/2016/12. számú ítéletének 5. oldala

⁴¹¹Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.398/2015/5. számú ítéletének 5. oldala

földbizottság állásfoglalása felülbírálatra egyáltalán alkalmas-e, azaz tartalmaz-e az AB határozat által megkövetelt indokolást⁴¹²”.

Az egyik jogerős elsőfokú ítélet indokolása szerint „a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdése nem taxatív módon határozza meg, hogy a helyi földbizottságnak mely szempontokat kell figyelembe vennie, ugyanis erre utal a „különösen” kifejezés. Az AB határozat indokolása alapján ez a megfogalmazás nem azt jelenti, hogy a felsoroltakon kívüli szempontok is csak a jogszabályban felsorolt körben, az ott felsoroltakra történő hivatkozással vizsgálhatóak. Más szempont felmerülése esetén is meg kell jelölni az okot és indokolással kell alátámasztani, hogy az milyen köztudomású tényen, legjobb ismereten alapul, milyen módon ütközik a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdésében felsorolt kizáró okokba, vagy konkrétan milyen jogszabályt sért az a szerződésese vevő vagy elővásárlási jogot gyakorló fél, akit nem támogat az állásfoglalás⁴¹³”. Az ítélet szerint az „Fftv. 68. § (3) bekezdésében meghatározott szempontokat is figyelembe lehet venni, azonban kizárólag abban az esetben, ha ezzel az AB határozatba foglalt indokokkal egyezően a jogorvoslathoz való alapjog érvényesül⁴¹⁴”. Ez azt jelenti, hogy az állásfoglalásban szerepelnie kell a konkrét tényeknek, körülményeknek, amelyek alapján az felülbíráható.

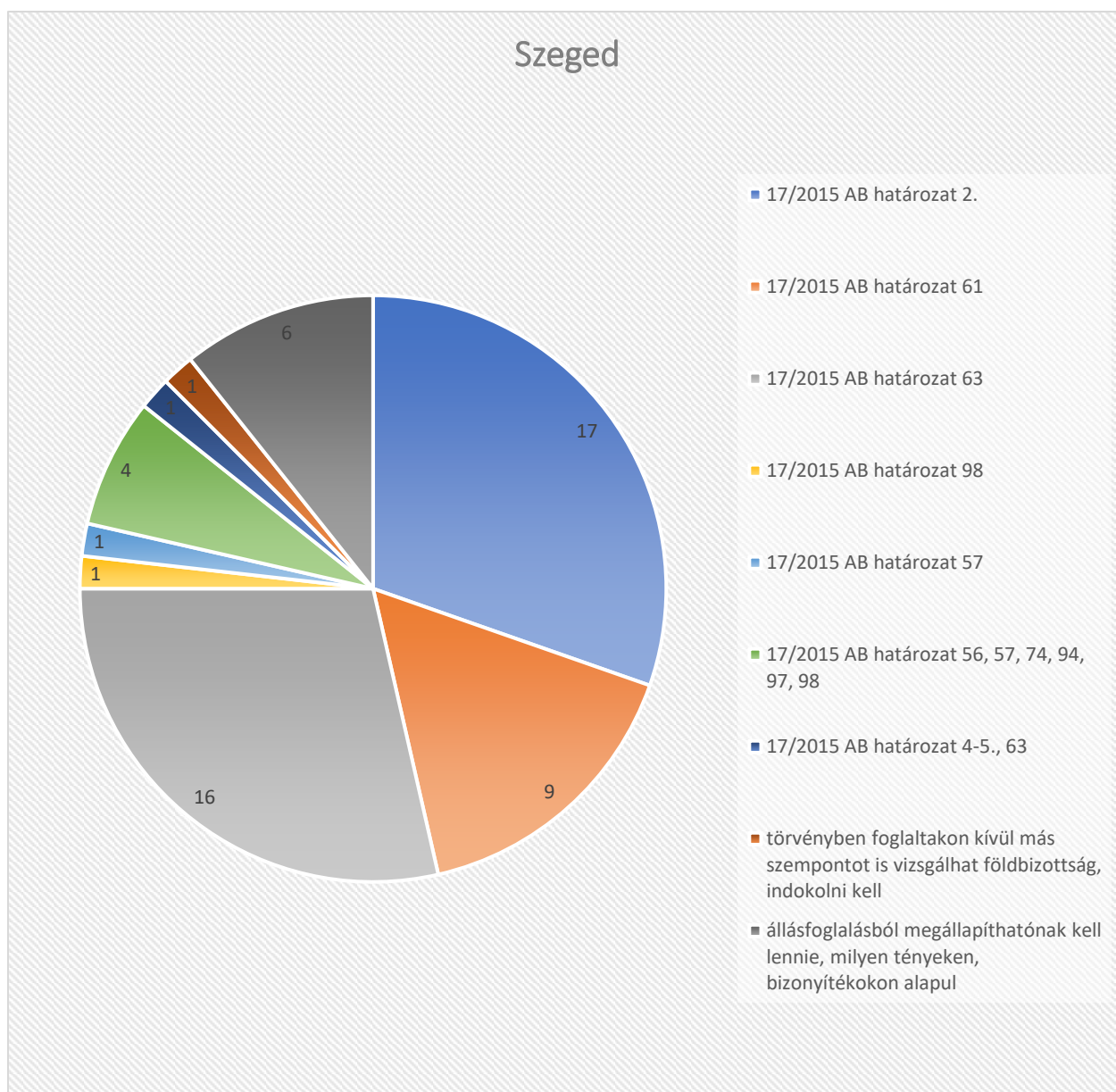
Hat darab ítélet fogalmazta meg azt, hogy a „Kamara állásfoglalása abban az esetben felel meg a hivatkozott alkotmánybírósági határozatnak, amennyiben megállapítható, hogy a döntését milyen tényállásra alapította, ezen tényeket milyen bizonyítékok alapján állapította meg, továbbá megfelel annak a jogszabályi követelménynek, hogy a releváns tényeket a Kamara a Földforgalmi törvény 25. § (1) bekezdésének megfelelően értékelte. A kamarai állásfoglalás esetleges tartalmi hiányosságai nem mentesíthetik az adásvételi szerződés jóváhagyása tárgyában megindult eljárásban közbenső érdemi döntés meghozatalára jogosult közigazgatási szervet (jelen esetben az alperest) az alól, hogy a hatósági eljárásban az érdemi döntés alapját képező releváns tényeket megállapítsa, e vonatkozásban a szükséges eljárást lefolytassa és az ily módon meghozott döntésében döntése releváns indokait rögzítse⁴¹⁵”.

⁴¹²Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.398/2015/5. számú ítéletének 6. oldala

⁴¹³Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.28.366/2016/9. számú ítéletének 5. oldala

⁴¹⁴Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.28.366/2016/9. számú ítéletének 5. oldala

⁴¹⁵Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 107.K.27.186/2018/9. számú ítéletének 6. oldala



12. Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a vizsgált időszakban 70 darab földforgalmi tárgyú elsőfokú ítélet született.

A Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon négy darab ítélet hivatkozott az AB határozat rendelkező részének 2. pontjára és indokolásának azon részére, miszerint „a jegyző, valamint a települési önkormányzat képviselő-testülete államigazgatási, illetve önkormányzati

igazgatási jogkörben eljáró hatóságok⁴¹⁶”, s így a képviselő-testületi határozatnak meg kell felelnie a Ket.-ben a hatósági határozattal szemben támasztott követelményeknek.

A helyi földbizottság eljárásával kapcsolatban egy másodfokú ítélet fogalmazta meg azt, hogy az Fftv. rendelkezéseiből is kitűnően „a helyi földbizottság nem hatóság, ezért az állásfoglalás kialakításához igénybe vehető eszközei nyilvánvalóan korlátozottak. A jogalkotó a földbizottságnak nem is hatósági szerepet szánt, hanem – a földforgalmi ügygel kapcsolatos közigazgatási eljárás részeként - tőlük meghatározott körben a helyi ismereteken, de ellenőrizhető adatokon, tényeken alapuló álláspont kifejezésre juttatását. Ezt a követelményt fogalmazta meg a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, amely szerint a földbizottság álláspontjának a földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdése szerint értékelhető tényeken kell alapulnia. A fentiek szem előtt tartása mellett ezért nem elegendő, ha a földbizottság a törvényi célokra, a törvény preambuluma vagy általános megállapításokra szorítkozik, az állásfoglalásának ellenőrizhető tényeken kell alapulnia. Az a körülmény, hogy a képviselő-testület a földbizottsági vélemény elleni kifogást a Ket. keretei között, az abban foglalt követelményeknek megfelelően köteles elbírálni, ugyanakkor nem jelenthet parttalan kutakodást, az álláspontban megfogalmazott vélemények, vagy feltételezések igazolását, hanem szükség szerint a földbizottsági állásfoglalásban szereplő tények igazolásául, vagy cáfolatául szolgáló adatok megállapítását, ezzel a tényállás felderítését szolgálja⁴¹⁷”.

Az egyik elsőfokú ítélet a földbizottsági állásfoglalás és a képviselő-testületi határozat tartalma kapcsán rögzítette, hogy az Fftv., az Fétv. és a fenti AB határozat rendelkezéseiből levezethető, hogy „a kamarai állásfoglalás, illetve a képviselő-testületi határozat az Fftv. 24. § (2) bekezdése alkalmazása során nem fogalmazhat meg absztrakt szempontokat. A támogatás vagy nem támogatás indokának okszerűnek, valósnak, kívülállók számára is ellenőrizhetőnek kell lennie. A támogatás, illetve nem támogatási indok hitelt érdemlő módon, bizonyíthatóan alátámasztott kell, hogy legyen⁴¹⁸”. A per alapjául szolgáló eljárás során a fenti követelmények nem érvényesültek.

Az egyik elsőfokú ítélet szerint a fenti AB határozat „kizárólag azt fogalmazza meg alkotmányos követelményként, hogy közölni kell a név szerint ismert kifogás előterjesztésére jogosultakkal az állásfoglalást, valamint a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőt⁴¹⁹”. Az

⁴¹⁶Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. június 30. napján kelt anonimizált ítéletének 2. oldala

⁴¹⁷Fővárosi Törvényszék 2018. május 16. napján kelt anonimizált másodfokú ítéletének 3-4. oldala

⁴¹⁸Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. május 29. napján kelt anonimizált ítéletének 3. oldala

⁴¹⁹Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. április 17. napján kelt anonimizált ítéletének 4. oldala

AB határozatból nem következik, hogy „a földbizottság állásfoglalását a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályok szerint kell kézbesíteni, abból csak annyi következik, hogy az érintett személyek számára, amennyiben azok ismertek, az állásfoglalást kézbesíteni kell⁴²⁰”.

Az egyik elsőfokú ítélet rögzítette, hogy a fenti AB határozat lehetővé tette a képviselő-testület határozatával szemben a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, s egyértelműen kimondta, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás, amelyre a Ket. szabályai vonatkoznak. Ezen túlmenően az ítélet indokolása hivatkozott az AB határozat indokolásának 56. margószámában foglaltakra.

Az egyik elsőfokú ítélet megállapítása szerint a fenti AB határozat indokolásának 61. és 75. margószámaiban foglaltakból levezethető, „amennyiben a képviselő-testület eljárásában észleli, hogy a földbizottság az Fftv. 24. § (2) bekezdésében, valamint 25. § (1) bekezdésében foglaltaknak nem tett eleget, azaz nem azonos szempontok szerint értékelte a szerződés szerinti vevőt, valamint az elővásárlásra jogosultat, akkor jogosult felülbírálni a földbizottsági állásfoglalást. Ha ezen sérelmet észleli, hivatalból kell eljárnia. Ebben a körben a bíróság megítélése szerint a képviselő-testület nincs kötve a kifogásban rögzítettekhez, erre utal a hivatkozott Alkotmánybírósági határozat indokolásának 61. alpontjában rögzített „észlelését” kifejezés is⁴²¹”.

A bíróság egy másik esetben megállapította a fenti AB határozatra utalva, hogy „a képviselő-testületi határozat akkor alkalmas érdemi bírósági felülvizsgálatra, ha tényállást és döntés indokolást is tartalmaz⁴²²”. Az elsőfokú bíróság a továbbiakban rögzítette, hogy „a képviselő-testületi felülbírálat akkor végezhető el érdemben, hogyha az Agrárgazdasági Kamara állásfoglalása a hivatkozott körülményeknek megfelel. Ténybeli megállapításokat és indokolást tartalmaz, a támogatás, illetve a nem támogatás indokai követhetők és egyebekben megfelel az Fftv. 24-25. §-ban meghatározott követelményeknek⁴²³”.

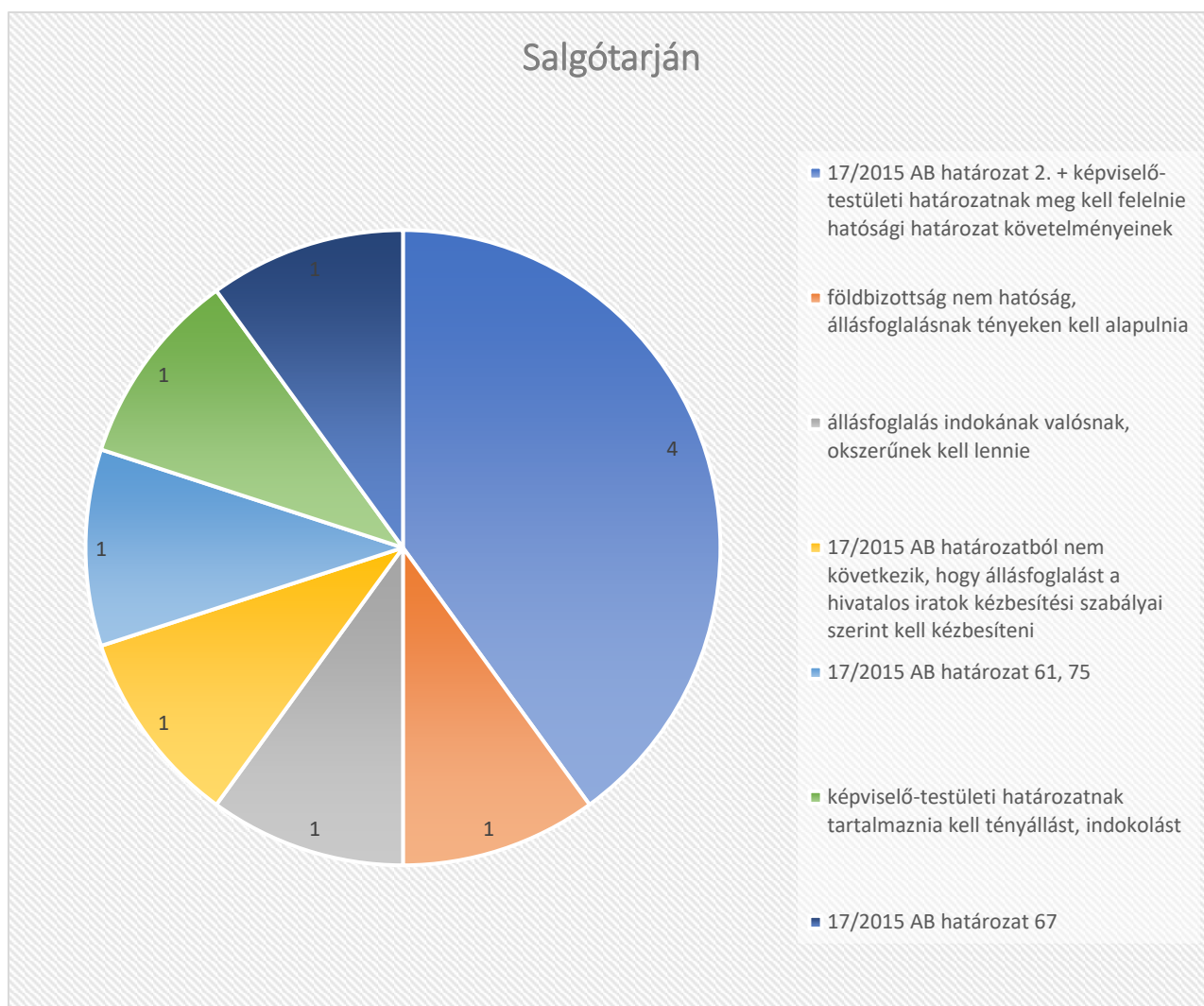
A fentiekén túlmenően az elsőfokú bíróság egy alkalommal hivatkozott ítéletében a fenti AB határozat indokolásának 67. margópontjában foglaltakra.

⁴²⁰Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. április 17. napján kelt anonimizált ítéletének 4-5. oldala

⁴²¹Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. szeptember 7. napján kelt anonimizált ítéletének 6. oldala

⁴²²Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. február 8. napján kelt anonimizált ítéletének 3. oldala

⁴²³Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. február 8. napján kelt anonimizált ítéletének 3. oldala



13. Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a vizsgált időszakban összesen 116 darab földforgalmi tárgyú ítélet született.

A legtöbb ítéleti hivatkozás (28) az AB határozat rendelkező részének 2. pontjára történt, de 10 alkalommal hivatkozták a bírósági ítéletek az AB határozat indokolásának 56-57. margószámaiban foglaltakat is, s állapították meg, hogy „nem lehet úgy értelmezni a földbizottsági pozíciót, hogy az alapján a felperes a közigazgatási ügyben keresetösségi joggal rendelkezne. A Kamara a termőföld forgalmában érdekelt, azonban az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviseletében gyakorol jogosultságot. Elvont közérdeket érvényesít a Kamara, ezért alanyi jogi igényvel nem léphet fel. A felperesnek nincs olyan joga, vagy kötelezettsége, amelyet közvetlenül érintene az alperes

határozata, éppen ezért a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján saját állásfoglalásával összefüggésben sincs keresetösségi joga⁴²⁴”. Nyolc alkalommal került rögzítésre az ítéletekben – az AB határozatra hivatkozással –, hogy a földbizottság állásfoglalása az ügyfél nyilatkozatával egyenértékű. Négy ítéletben hivatkozott a bíróság a fenti AB határozat indokolásának 74-77. margópontjaiban foglaltakra.

Négy darab ítéletben fordul elő azon hivatkozás, miszerint „az Alkotmánybíróság fenti határozata az állásfoglalás tekintetében azt írja elő, hogy egy részletes értékelést kell adni annak érdekében, hogy okszerűsége felülbírálható legyen az alperesi eljárásban, méghozzá oly módon, hogy a kifogás alapján eljáró alperesi hatóság döntése ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége mind formai, mind pedig érdemi szempontból is felülvizsgálható legyen jelen bírósági eljárásban. Sem a Földforgalmi tv., sem a Fétv., sem pedig az Alkotmánybíróság határozata nem írja elő a helyi földbizottság nevében eljáró szerv részére bizonyítási eljárás lefolytatása iránti kötelezettséget, illetőleg azt, hogy az állásfoglalást az abban írtakat bizonyítsa. Ezzel szemben az alperesi hatóság vonatkozásában az eljárására a Ket. rendelkezései alkalmazandók, illetőleg a hatóság döntésénél a Ket. 72. § követelményei érvényesülnek: az alperesnek a Földforgalmi tv. 23-25. § keretei között lefolytatott, a felperesi állásfoglalással szemben előterjesztett kifogás elbírálása során tényállás tisztázási kötelezettsége áll fenn, a tényállást a releváns és bizonyított tények megállapítását kell rögzíteni a határozatában, megjelölve a tényeket, megállapításokat alátámasztó bizonyítékokat és levezetni a bizonyítékok értékeléséből, milyen következtetésre jutott, amely a döntését megalapozta⁴²⁵”.

A fenti AB határozat indokolásának 61. margópontjára 3 darab ítélet hivatkozott. A földbizottsági állásfoglalás tartalmát illetően két bírósági ítélet hivatkozott az AB határozat indokolásának 74-75. margópontjaira, s rögzítették, hogy „a Földforgalmi törvény nem teszi lehetővé, hogy az alperes akár a képviselő-testületet, akár a Kamarát felhívja a jogszabályoknak, és az AB határozatnak megfelelő tartalmú határozat, illetve állásfoglalás kiadására, attól azonban nem zárja el az alperest, hogy a Földforgalmi tv. 25.§ (1) bekezdése és a 28.§. alapján az értékelést - a tényállás teljes körű feltárása és esetlegesen további bizonyítás lefolytatása mellett- maga végezze el, különös tekintettel arra is, hogy a végső döntés ódiuma az alperesé. Az AB határozat rögzíti a kamarai állásfoglalás részletességére vonatkozó elvárásokat, amelynek teljesülését a képviselőtestület vizsgálja. Jelen ügyben az elővásárlásra jogosult

⁴²⁴Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.022/2017/14. számú ítéletének 9. oldala

⁴²⁵Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.458/2017/3. számú ítéletének 8-9. oldala

vonatkozásában kiadott kamarai állásfoglalás nem felel meg az AB határozatban foglaltaknak, ezért az érdemben nem is értékelhető, sablon állásfoglalás, amelyet az alperesnek észlelnie kellett volna, és a Földforgalmi tv. 25.§ (1) bekezdése és 28.§ szerint kellett volna eljárnia⁴²⁶”.

Az egyik elsőfokú ítélet – többek között a fenti AB határozatra hivatkozással - rögzítette, hogy „a hatóságnak az a feladata, hogy a kifogás folytán a NAK állásfoglalását elbírálja, és ekörben a teljeskörű tényállást derítse fel, állapítsa meg és rögzítse a határozatában⁴²⁷”.

Egy másik elsőfokú ítélet hivatkozott az AB határozat indokolásának 75. margópontjára, s kifejtette, hogy „a földbizottság állásfoglalása ténybeli alapjának okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálhatónak kell lennie a hatósági eljárásban⁴²⁸”. A határozat 61. margópontjában foglaltakból pedig azt a következtetést vonta le, hogy „a képviselőtestület a kifogásban felhozott körülmények alapján jogosult vizsgálni a Földforgalmi törvény 23-25. §-ainak a megvalósulását a Kamara eljárása során. E körben tehát jogosult a 24. § (1) a-d./ pontjaiban írt különös értékelési szempontok vizsgálatára is Amennyiben pedig azt állapítja meg, hogy a Kamara által levont következtetés helytelen vagy nem kellően indokolt, jogosult ugyanezen körülményeket saját maga vizsgálni⁴²⁹”.

Az elsőfokú bíróság egyik ítéletében az AB határozatra és az Fétv. 103. §-ára hivatkozással megállapította, hogy „a helyi földbizottság adás-vételi szerződés vonatkozásában kiadandó állásfoglalással kapcsolatosan a helyi földbizottság nevében eljáró felperes szerepe a földtulajdonosok érdekeinek képviselete, közvetett magánjogi érdekeltként jár el. A hivatkozott 175/2016. Kormányrendelet lehetővé teszi, hogy a felperes a földforgalmi ügyekben ügyfélként fellépjen, a nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak jogainak és jogos érdekeinek képviselete érdekében, azonban ez nem jelenti azt, hogy közérdek érvényesítőjeként járna el, nem köztestületi minőségben jár el⁴³⁰”.

Az AB határozat rendelkező részének 5. pontjára egy darab elsőfokú ítélet hivatkozott. Szintén egy ítélet hivatkozik az AB határozat indokolásának 75-76. margószámaiban foglaltakra, s rögzíti, hogy „az adás-vételi szerződés hatósági jóváhagyása iránti eljárásban a tényállás tisztázási kötelezettség annyit jelent, hogy a Földforgalmi tv. és a Fétv-hez kapcsolódó jogszabályok szerinti adatok és értékelések rendelkezésre álljanak a megalapozott döntés meghozatalához. Az, hogy az Alkotmánybíróság a határozatának indokolásában [75] pontjában

⁴²⁶Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.348/2016/4. számú ítéletének 11-12. oldala

⁴²⁷Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.256/2017/3. számú ítéletének 6. oldala

⁴²⁸Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.374/2016/5. számú ítéletének 9. oldala

⁴²⁹Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.374/2016/5. számú ítéletének 10. oldala

⁴³⁰Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.061/2017/3. számú ítéletének 5. oldala

azt írja, hogy a földbizottság állásfoglalásának ténybeli alapja és okszerűsége értékelésének a törvényességének a hatósági eljárásban kell érdemben elbírálhatónak lenni, nem jelenti azt, hogy az a hatósági eljárás a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárás lenne, illetőleg az előírt követelményeknek az alperes határozatában kellene megjelennie⁴³¹”.

A földbizottsági állásfoglalással kapcsolatban az egyik elsőfokú ítélet megállapítja, hogy „az idézett AB határozat a felperesi állásfoglalás tekintetében az értékelés részletességét követeli meg, azért, hogy annak okszerűsége érdemben vizsgálható legyen, feltételként támasztja az állásfoglalással szembeni egyértelmű indokok rögzítését. Az értékelés eredményét részletesen kell tehát rögzíteni mind támogatás, mind pedig nem támogatás esetén⁴³²”.

A Kaposvári Törvényszék másodfokú ítélete rögzítette, hogy „az Alkotmánybírósági határozat indokolása szerint egyébként pedig a helyi földbizottság nem hatóság, hanem közvetett magánjogi érdekeket érvényesít. Emiatt pedig eljárásának nem kell megfelelnie a Ket. szabályainak, így az 50. §-ban írt tényállás felderítési kötelezettségnek sincs, elég ha a döntése indokolása kellő részletességgel tartalmazza a földforgalmi törvény 24.§ (2) bekezdésére vonatkozó értékelést⁴³³”.

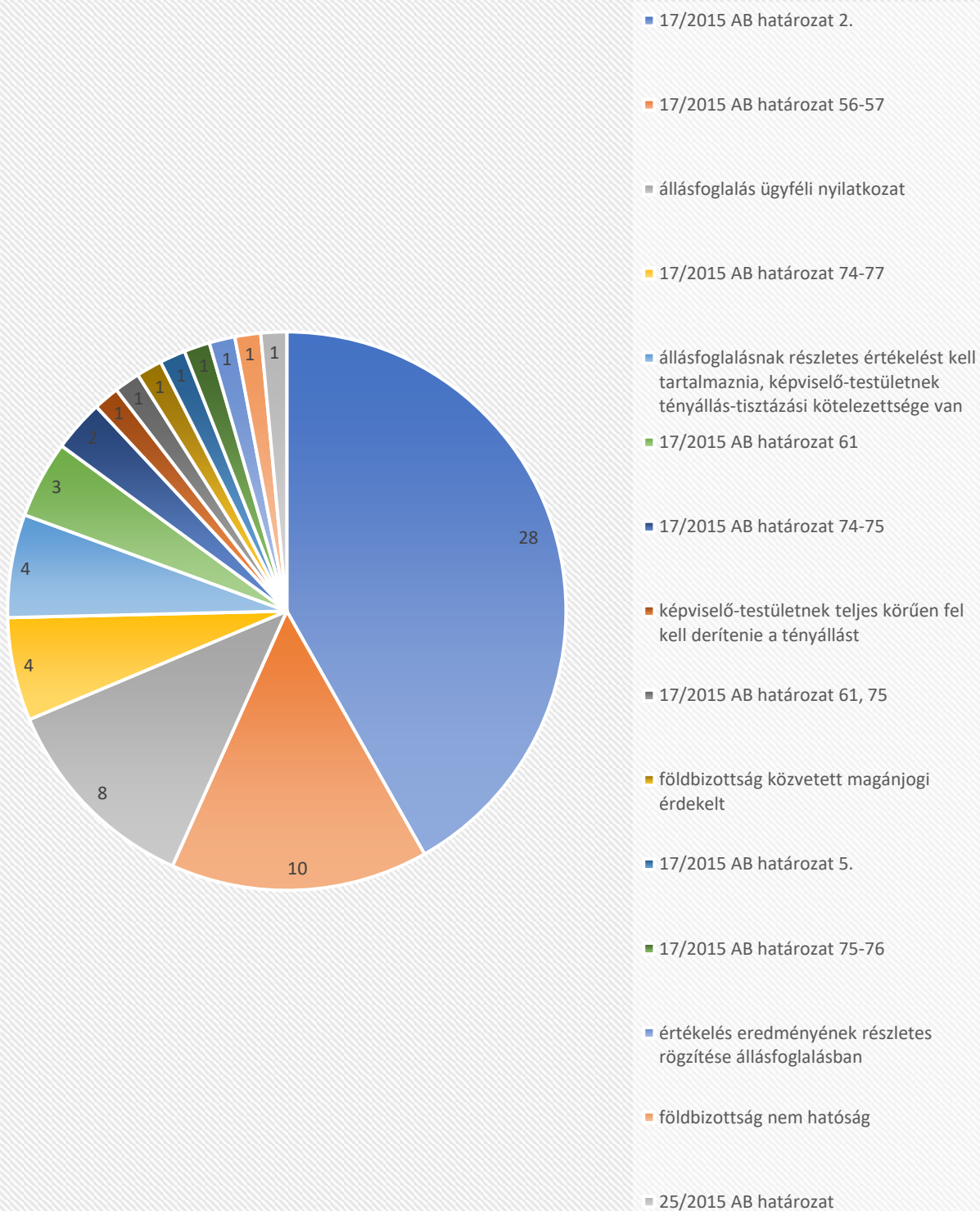
Az elsőfokú bíróság egy esetben hivatkozott az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 25.). számú határozatára, amikor rögzítette, hogy nincs helye a helyi földbizottság állásfoglalására kiterjedő hatályon kívül helyezésnek.

⁴³¹Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.267/2016/3. számú ítéletének 6. oldala

⁴³²Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.456/2017/3. számú ítéletének 6. oldala

⁴³³Kaposvári Törvényszék 2.Kf.21.689/2017/7. számú ítéletének 5. oldala

Kaposvár



14. Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a kutatással érintett időszakban összesen 185 darab földforgalmi tárgyú jogerős ítélet született.

Az egyik első földforgalmi tárgyú peres ügy ítéletében a bíróság hivatkozott az AB határozatra, még hozzá az indokolás 57., 61., 64., 75. és 76. margópontjaira, illetve utalt arra, hogy a taláros testület az Fétv. 103/A. § (1) bekezdését megsemmisítette és alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismertekkel közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt. Ezt követően a bíróság megállapította, hogy az alperes határozata jogszabálysértő, mivel „a tényállás tisztázási kötelezettségének nem tett eleget, miután a helyi földbizottság állásfoglalásából nem lehet azt megállapítani, hogy a szerződés jóváhagyásának elutasításának mi az indoka, azt milyen tényekre, bizonyítékokra alapította⁴³⁴”. A megismételt eljárásra vonatkozóan a bíróság előírta, hogy „alperesnek fel kell hívnia a helyi földbizottságot, hogy a perbeli szerződés jóváhagyásával kapcsolatos állásfoglalását az AB határozatban foglaltaknak megfelelően részletezze, indokolja, döntését támassza alá, az érintetteknek a jogorvoslati lehetőséget biztosítsa és állásfoglalását az érintettekkel közölje. Csak a fenti eljárást követően kerül alperes abba a helyzetbe, hogy az irányadó anyagi és eljárási jogszabályoknak és az alkotmányossági követelményeknek is megfelelő megalapozott döntést hozzon⁴³⁵”.

Az egyik bírósági ítéletben megjelenik a fenti AB határozat rendelkező részének 5. pontjára hivatkozás, melynek kapcsán a bíróság megállapította, hogy bár a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv valóban nem közölte a felperessel az állásfoglalást, „kifejezett jogszabálysértés azonban nem valósult meg ezzel, arra figyelemmel, hogy az Alkotmánybírósági döntést a földforgalmi törvényt érintő jogalkotás nem követte, a földforgalmi törvénynek pedig jelenleg nincsen olyan rendelkezése, miszerint a jegyzőnek a név szerint ismert érdekeltekkel az állásfoglalást konkrétan közölnie kellene. Ezen alkotmányos követelménynek az érvényesülését a közigazgatási bírói gyakorlat megköveteli, azt azonban nem a jogszabályra, hanem az Alkotmánybíróság döntésére alapítja. A konkrét ügyben az állásfoglalás felperessel való közlésének elmaradása azért nem eredményezi az alperes

⁴³⁴Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.019/2015/10. számú ítéletének 6. oldala

⁴³⁵Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.019/2015/10. számú ítéletének 6. oldala

döntésének jogszabálysértő voltát, mert a felperes ezzel ugyan attól a lehetőségtől, hogy az állásfoglalást kifogással a képviselő-testület előtt megtámadja, elesett, ugyanezen jogorvoslati jogát azonban a jelen közigazgatási perben változatlan feltételekkel és tartalommal gyakorolni tudta. Azaz, mindez a felperes jogorvoslati jogát nem csorbította⁴³⁶”.

Egy másik bírósági ítélet szintén hivatkozott az AB határozat rendelkező részének 5. pontjára, s rögzítette, hogy ebből az alkotmányos követelményből az következik, hogy „a felperes, aki a szerződésre elfogadó nyilatkozatot tett és aki ezáltal az adott ügyben ügyfél és maga is kifogás előterjesztésére jogosult volt, és akinek a jogszerzésének a támogatására az állásfoglalás döntést tartalmaz, így értelemszerűen ügyfélnek minősül akkor is, hogy ha az adott ügyben kifogást ő személy szerint nem nyújtott be. Az alperes döntése a felperesre mint ügyfélre és az ő lehetséges jogszerzésére egyértelmű rendelkezést tartalmaz, hiszen a felperesre kedvező állásfoglalást az alperes a felperes terhére megváltoztatta. Mindebből következően az alperes döntését a felperessel is közölni lett volna köteles. Ez elmaradt, ami eljárási szabálysértésnek minősül, ez önmagában azonban a döntés jogszabálysértő jellegét azért nem eredményezte, mert a kézbesítés elmaradása ellenére a felperes jogorvoslati jogát gyakorolhatta, gyakorolta is⁴³⁷”.

Száztíz darab elsőfokú ítéletben jelenik meg a fenti AB határozat rendelkező részének 2. pontjára hivatkozással az az indokolási „panel”, miszerint a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalása elleni kifogást elbíráló képviselő-testületi határozat érdemi felülbírálatának feltétele, hogy „mind a földbizottság, mind pedig a képviselő-testület határozata tartalmazza a döntés indokait. Az érdemi felülvizsgálatnak feltétele tehát az, hogy a határozatból megállapíthatók legyenek a földforgalmi törvény 24-25.§-aiban írt szempontok és követelmények. Különösen az, hogy a földbizottság, illetve a képviselő-testület a döntését milyen tényekre és milyen törvényekre alapította. A közigazgatási határozattal szemben támasztott általános formai és tartalmi követelményeknek a hiánya a határozat jogsértő jellegét teszi megállapíthatóvá⁴³⁸”.

Az új eljárásra kötelező ítéleti rendelkezés indokolási része kapcsán négy elsőfokú bírósági ítéletben jelenik meg a fenti AB határozat rendelkező része 2/a. pontjára hivatkozással az a bírósági figyelemfelhívás, miszerint „az alperes az állásfoglalással szembeni kifogást bírálja el, ekként jogorvoslatot bírál el, a felperesi kifogásban pedig konkrét, tényleges hivatkozások szerepelnek, az alperes a földforgalmi törvény és a Fétv. által őt terhelő döntési kötelezettségét

⁴³⁶Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.227/2015/19. számú ítéletének 5. oldala

⁴³⁷Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.326/2015/3. számú ítéletének 5. oldala

⁴³⁸Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.224/2015/12. számú ítéletének 4. oldala

akkor teljesíti, ha a felperesi kifogásban foglaltakra reagál, azaz a döntésből ki kell derülnie annak, hogy a felperesi kifogásban foglaltak miért, milyen okból nem voltak elfogadhatók. Csak az így megindokolt alperesi döntés lesz alkalmas arra, hogy azt a bíróság érdemben felülbírálja⁴³⁹”.

A helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv kereshetőségi joga kapcsán az elsőfokú bíróság tizenegy darab ítéletben a fenti AB határozatra hivatkozással kifejtette, hogy a földbizottság a szerződés jóváhagyása iránti eljárásban sajátos magánjogi érdekelt, „a Fétv. 130. §-a szerint eljáró kamara területi szervének sajátos magánjogi jogosultságot biztosít a törvény, amikor a termőföld forgalmával értékelést végez. Az egyes konkrét adásvételi szerződések tekintetében azonban felperes nem rendelkezik alanyi joggal. Kereshetőségi jogát az nem alapozza meg, hogy földforgalmi ügyekben a jogszerzés támogatásával vagy elutasításával véleményt nyilvánít. A helyi földbizottság állásfoglalása ellen jogorvoslat, azaz kifogás vehető igénybe, melyből következően a földbizottság állásfoglalása úgy minősül, mint egy hatósági eljárásban hozott elsőfokú hatósági döntés⁴⁴⁰”.

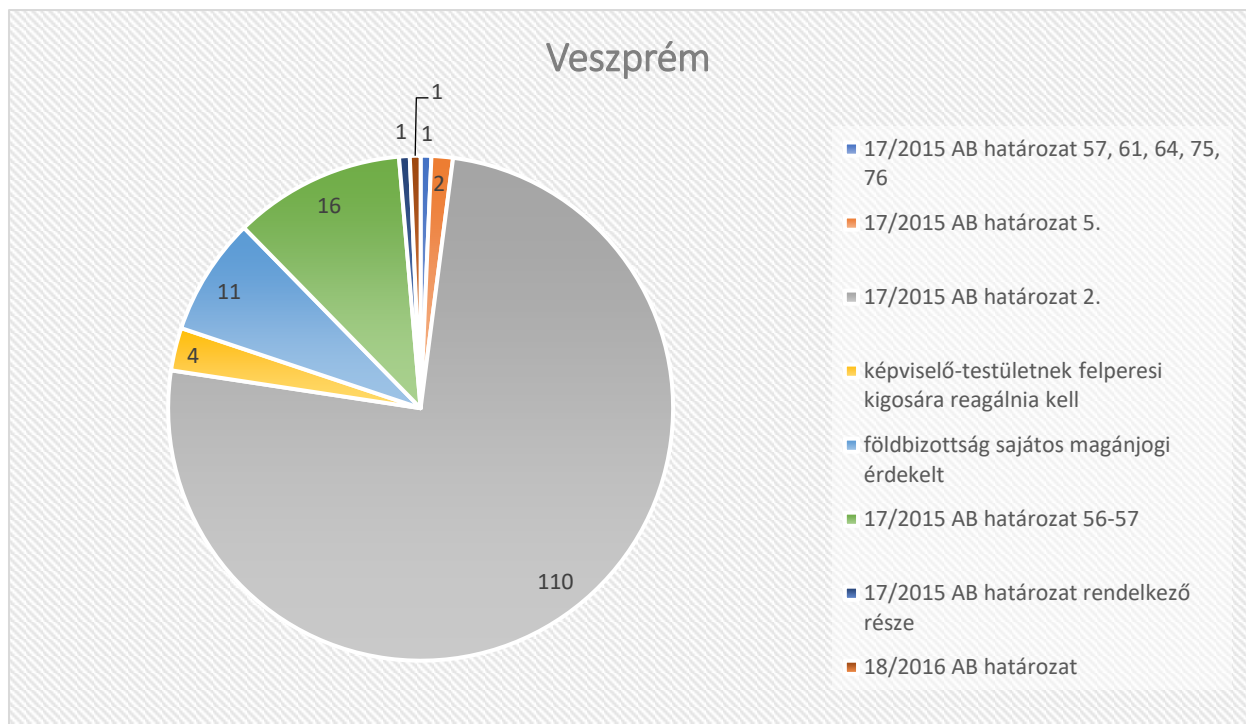
Tizenhat darab elsőfokú ítélet a fentiekkel hasonló álláspontra jutott az AB határozat indokolásának 56-57. margószámaiban foglaltakra hivatkozással, amikor rögzítette, hogy „az Alkotmánybírósági döntés indokolásának bizonyos megállapításai önmagában a kereshetőségi jogot nem alapozzák meg, az Alkotmánybírósági indoklás azon mondatai, amelyekben felperes mint ügyfél szerepel, az ügyféli minőség megalapozására alkalmasak, azonban kereshetőségi jogot még nem keletkeztetnek⁴⁴¹”.

A fentiekén túlmenően még egy ítéletben szerepelt a fenti AB határozatra történő hivatkozás, illetve szintén egy ítéletben a 18/2016. (X. 20.). számú AB határozatra hivatkozás (előbbi esetben a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása volt az egyik kezdeményező az Alkotmánybíróságnál, utóbbi esetben pedig az egyedüli kezdeményező).

⁴³⁹Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.242/2015/9. számú ítéletének 4-5. oldala

⁴⁴⁰Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.448/2016/9. számú ítéletének 4-5. oldala

⁴⁴¹Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.442/2016/9. számú ítéletének 4. oldala



15. Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a kutatással érintett időszakban összesen 96 darab földforgalmi tárgyú peres ügyben született jogerős bírósági ítélet.

A kecskeméti ítéletek a legtöbb alkalommal (kilenc esetben) az AB határozat rendelkező része 2/a. pontjára és az indokolás 75. és 76. margószámaira hivatkoztak, s rögzítették, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalása csak akkor felel meg az AB határozatnak, ha „megállapítható, hogy a döntését milyen tényállásra alapította, ezen tényeket milyen bizonyítékok alapján állapította meg, továbbá megfelel-e annak a jogszabályi követelménynek, hogy a releváns tényeket a Kamara a Földforgalmi tv. 25. § (1) bekezdésének megfelelően értékelte⁴⁴²”. A megismételt eljárásra vonatkozó utasítás körében az ítéletek előírták, hogy „az alperes eljárása során nem mellőzheti azon körülmények rögzítését, melyekre alapítottn határozatát meghozza, az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában foglaltak szerint köteles az értékelés részletes elvégzésére, mely határozatának alapjául szolgál és alkalmas arra, hogy a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás, valamint a határozat okszerűségéről a felek meggyőződhesenek⁴⁴³”.

⁴⁴²Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.429/2017/7. számú ítéletének 7. oldala

⁴⁴³Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.429/2017/7. számú ítéletének 8. oldala

Az elsőfokú bíróság hét alkalommal hivatkozott arra, hogy a fenti AB határozat a helyi földbizottság jogállását akként értelmezte, hogy „a helyi földbizottság olyan egyéb magánjogi érdekelt, aki az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviselőjében gyakorol jogokat⁴⁴⁴”.

A Kecskeméti Törvényszék több másodfokú ítéletében (szám szerint hat darabban) hivatkozott a fenti AB határozat indokolásának 56-57. és 66., 68. margószámaiban foglaltakra, s rögzítette, hogy „Alkotmánybíróság már hivatkozott határozata indokolása értelmében a földbizottság feladatkörében eljáró kamara jogi státuszát tekintve a településen élő természetes és jogi személyek gazdálkodói közösségének választott képviselői szerve, azaz egy közvetett magánjogi érdekelt, amely érdekeltisége azonban az egyes adásvételi szerződés vonatkozásában saját alanyi jogosultságot nem teremt, ezen közvetett jellegű magánjogi érdekeltiségét nem a szerződő felek, avagy az elővásárlásra jogosultak képviselőjében gyakorolja. Ebből következően a közvetlen anyagi jogi érintettségét és érdekeltiségét az általa a keresetben megjelölt jogszabálysértésen keresztül kell vizsgálni, amely a keresetindítási jogon túl a keresetösszeírási jogát megalapozhatja és amely eredményeként az adott keresetben állított jogszabálysértést a bíróságnak érdemben kell vizsgálnia⁴⁴⁵”.

A másodfokú bíróság öt darab ítéletében foglalkozott a helyi földbizottság állásfoglalásának tartalmával is, s ekörben rögzítette, hogy az „az Alkotmánybíróság határozatában foglalt tartalmi követelményeket nem elégítette ki, hiszen abból nem állapítható meg, hogy a földbizottság jogkörében eljáró kamara területi szerve milyen tényállásra alapította ezen döntését, ezen tényeket milyen bizonyítékok alapján állapította meg, mint ahogyan a kamarai állásfoglalás nem elégíti ki azon jogszabályi követelményt sem, amely szerint ezen releváns tények szerinti teljes körű értékelést a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamara területi szervének oly módon kell elvégeznie, hogy azt a szerződés szerinti vevő, illetve az összes elővásárlásra jogosult vonatkozásában azonos szempontok szerint értékelje, figyelemmel a Földforgalmi törvény 25. § (1) bekezdésében foglaltakra⁴⁴⁶”. A kamarai szerv tartalmilag hiányos állásfoglalása azonban nem mentesíti a kifogást elbíráló képviselő-testületet a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól.

⁴⁴⁴Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.295/2017/11. számú ítéletének 6. oldala

⁴⁴⁵Kecskeméti Törvényszék 6.Kf.22.112/2017/4. számú ítéletének 8. oldala

⁴⁴⁶Kecskeméti Törvényszék 3.Kf.20.411/2017/4. számú ítéletének 7. oldala

Az elsőfokú bíróság négy alkalommal hivatkozott a fenti AB határozat rendelkező része 2. pontjára és indokolásának 74., 75., 76., 97. és 98. margópontjaiban foglaltakra, három esetben pedig kizárólag csak a rendelkező rész 2. pontjára.

Egy darab elsőfokú ítéletben történt hivatkozás az AB határozat rendelkező része 2/b. pontjára és indokolásának 95. margószámára, s szintén egy ítélet utalt a fentiekén túl az indoklás 56. margószámára, rögzítve azt, hogy „az Alkotmánybíróság tehát határozatában rögzítette, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró felperesi területi szerv érdekeltsége a hatósági eljárásokat illetően közvetett⁴⁴⁷”.

Az egyik elsőfokú ítélet abban a vonatkozásban hivatkozott a fenti AB határozatra, hogy az „arra vonatkozóan állásfoglalást nem tartalmaz, hogy a képviselő-testület döntését a jegyző útján kivel kell közölni. Mindezekre tekintettel a bíróság nem találta jogellenesnek azt, hogy a Polgármester határozata a felperessel közlésre nem került⁴⁴⁸”. Az AB határozatra hivatkozással rögzítette azt is, hogy „nem állapítható meg a Kamara állásfoglalásából, hogy álláspontját milyen köztudomású tényekre alapítja, az értékelést olyan részletességgel nem tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálnak legyen, ezen túl nem állapítható meg az állásfoglalásból, hogy a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdésében foglalt különös szempontok értékelésére sor került-e az állásfoglalás meghozatala során⁴⁴⁹”. Az elsőfokú bíróság fenti ítéletével a másodfokú bíróság nem értett egyet abban a vonatkozásban, hogy a felperes részére a Polgármester határozatát nem kellett kézbesíteni. Ennek kapcsán hivatkozott az Alkotmánybíróság 18/2016. (X. 20.). számú határozata indokolásának 12., 13., 14. és 17. margószámaiban foglaltakra, s rögzítette, hogy „a felperes helytállóan hivatkozott és jelölte meg jogszabálysértésként, hogy az alperes anélkül döntött a szerződés jóváhagyásáról, hogy vizsgálta volna, hogy a jogorvoslati joga kimerítésére lehetősége volt-e. Ekként az alperes határozata jogszabálysértő. Miután a szerződés jóváhagyásának előkérdése, hogy milyen jogerős döntést hoz a Polgármester a Kamara állásfoglalása tekintetében, ezért a felperes által előterjesztett jogorvoslati kérelem elbírálását követően lehet dönteni az alperesnek a szerződés hatósági jóváhagyásáról⁴⁵⁰”.

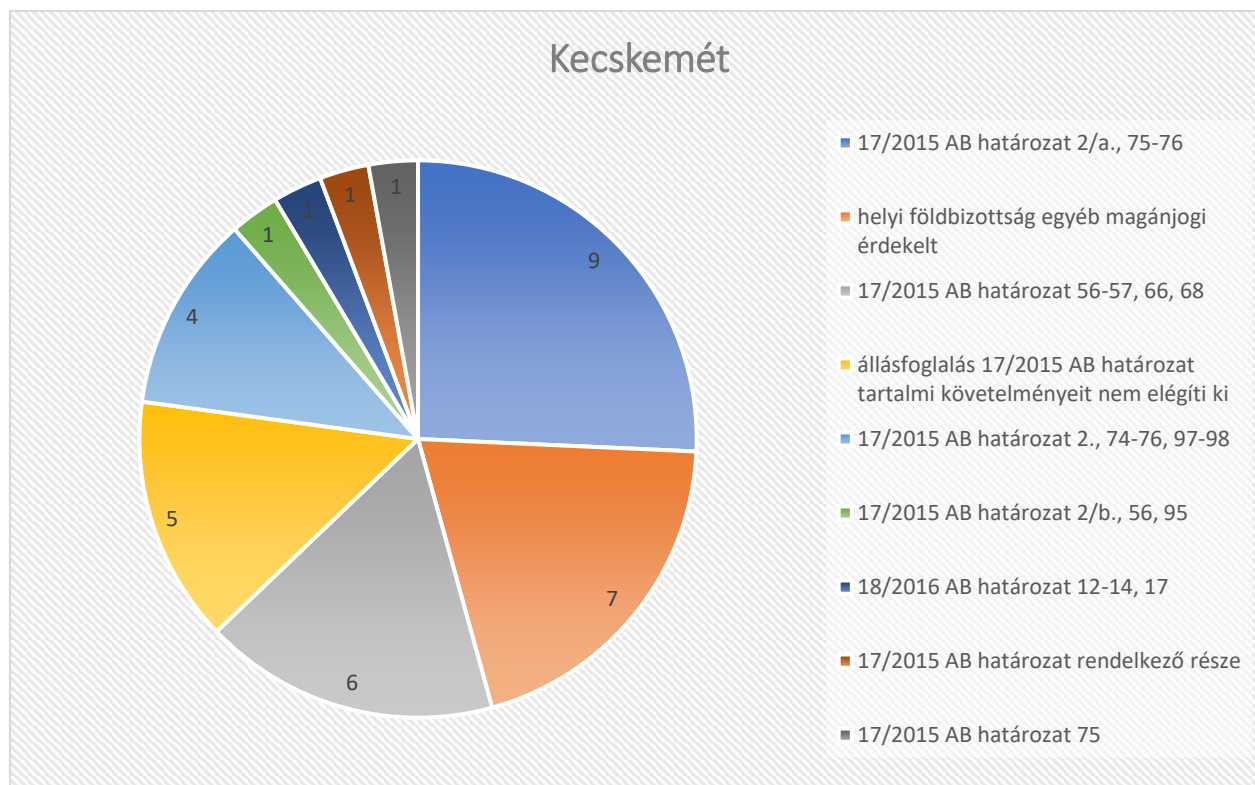
⁴⁴⁷Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.179/2017/3. számú ítéletének 5. oldala

⁴⁴⁸Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.187/2016/5. számú ítéletének 9. oldala

⁴⁴⁹Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.187/2016/5. számú ítéletének 10. oldala

⁴⁵⁰Kecskeméti Törvényszék 3.Kf.22.155/2016/4. számú ítéletének 6. oldala

Az egyik elsőfokú ítélet a 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat teljes rendelkező részére hivatkozott az indokolásban, míg egy másik elsőfokú ítélet kizárólag az AB határozat indokolásának 75. margópontjára utalt határozata indokolásában.



16. Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a kutatással érintett időszakban 36 darab jogerősen befejezett földforgalmi tárgyú ítélet született.

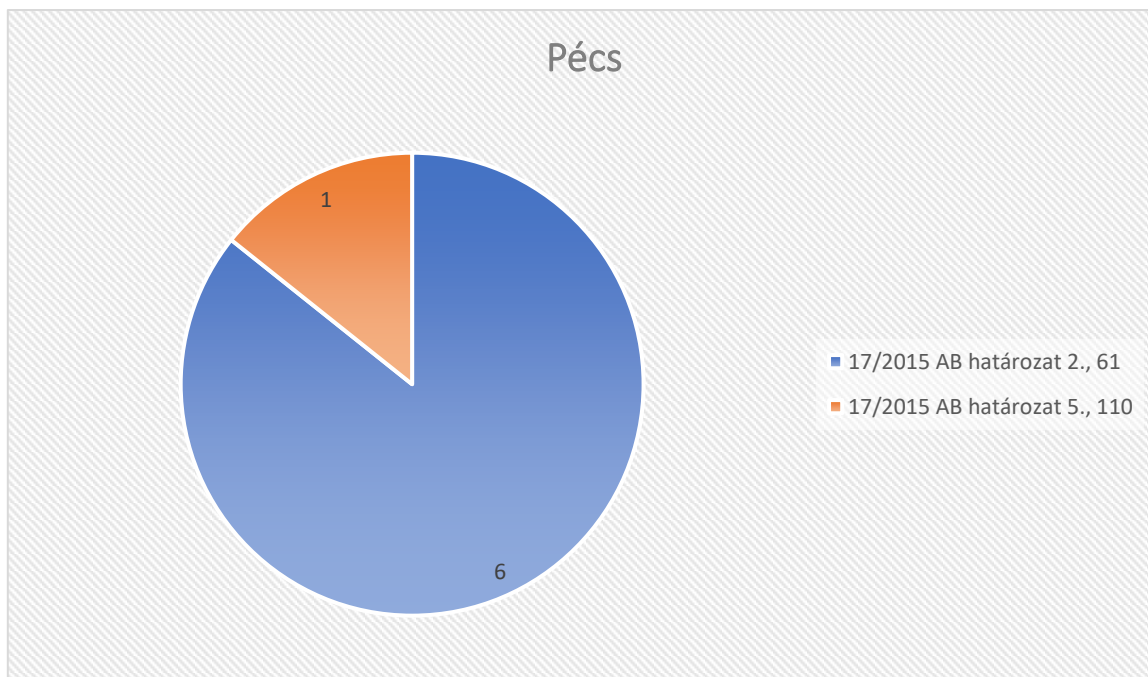
Hat darab ítéletben történt hivatkozás az AB határozat rendelkező részének 2. pontjára és indokolásának 61. margószámában foglaltakra, s a bíróság rögzítette, hogy „a képviselő-testületi döntés felülvizsgálata során a bíróságnak a képviselő-testületi határozat törvényességét kell vizsgálnia, melynek feltétele az, hogy a határozatból megállapíthatóak legyenek a Földforgalmi törvény 24-25. §-ban írt szempontok és követelmények, és az, hogy a földbizottság, illetve a képviselő-testület a döntését milyen törvényekre alapította. A közigazgatási határozattal szemben támasztott általános formai és tartalmi követelmények hiánya a határozat jogsértését teszi megállapíthatóvá⁴⁵¹”.

⁴⁵¹Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.186/2017/16. számú ítéletének 5. oldala

Egy ítélet hivatkozik a fenti AB határozat rendelkező része 5. pontjába foglalt alkotmányos követelményre és indokolásának 110. margószámában írtakra. E perben⁴⁵² mind az elsőfokú, mind a másodfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alperesi mezőgazdasági igazgatási szerv határozata nem jogszabálysértő, hiszen a jegyző szabálysértése (nem közölte a felperessel a földbizottság állásfoglalását) nem befolyásolta az alperes döntését. A Kúria azonban másként látta a jogi helyzetet, s álláspontja szerint a jegyző jogszabálysértő eljárását az alperesnek kellett volna orvosolnia. A Kúria ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy „a felperesnek a kamarai állásfoglalás ellen nem volt módjában kifogást előterjeszteni, mivel a jegyző az állásfoglalásról – állítása ellenére – nem értesítette, a közvetlen közlési kötelezettségének nem tett eleget. A Kúria egyetért azzal, hogy ezáltal a felperes az Alaptörvényben deklarált jogorvoslathoz való jogát érvényesíteni nem tudta, a jegyző jogszabálysértő eljárása ebben megakadályozta, mivel az AB határozat is megállapítja, hogy a név szerint ismert érdekelték értesítése alkotmányos követelmény, mint az is, hogy a jegyző tájékoztatásának az értesítés átvételétől számított, kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőt is tartalmaznia kell. A felperes helytállóan hivatkozott arra, hogy figyelemmel a Ket. 80. §-ára, a kizárólagos kifüggesztés szabályai ez esetben nem állnak fenn, ezért a jegyző kötelessége lett volna értesítést megküldeni részére. A jogalkotó nem rendelkezett a jegyző részéről elkövetett mulasztás jogkövetkezményéről, ezért kizárólag az alperes eljárása keretében, annak járulékaként lehet a fenti jogsértést orvosolni, amelynek mindenképpen hatása volt az alperesi döntésre⁴⁵³”.

⁴⁵²Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.128/2016/13. számú ítélete

⁴⁵³Kúria Kfv.II.37.610/2017/5. számú ítéletének 13. és 14. pontja



17. Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a kutatással érintett időszakban 82 darab jogerősen befejezett földforgalmi tárgyú ítélet született.

A jogerős ítéletek között kizárólag az AB határozat rendelkező részének és indokolásának hivatkozása fordult elő. Az AB határozat indokolásának 57., 75. és 95. margószámaira két ítélet hivatkozott (az egyikben a rendelkező rész 2/b. pontja is rögzítésre került). Egy ítéletben szerepelt az indokolás 75. és 76. pontja, egy másikban pedig az 55., 57. és 75. margószámok. Az egyik ítélet hivatkozott az AB határozat rendelkező részének 4., 5. és 7. pontjaira, valamint az indokolás 106-110. margószámaiban foglaltakra, s rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a kamara nem köztestület, hatósági jogkört nem gyakorol. A kamarai állásfoglalás nem hatósági döntés, a jelenleg hatályos szabályozás szerint a bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhető döntést a képviselő-testület hozza⁴⁵⁴”. A megismételt eljárás kapcsán a bíróság előírta, hogy a jegyzőnek az AB határozat szerint kell eljárnia, s amennyiben a kamarai állásfoglalás ellen kifogás érkezik, a képviselő-testületnek a Ket. szabályai szerint hatósági határozatot kell hoznia.

⁴⁵⁴Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.276/2016/12. számú ítéletének 6. oldala

Egy másik elsőfokú ítélet az AB határozat indokolásának 58. és 61. margószámaira hivatkozva rögzítette, hogy „a képviselő-testület a kifogás elbírálása során a Ket. szabályai szerint köteles eljárni, mivel hatóságként bírálja el a kifogást. Ez az AB határozatból egyértelműen következik, így módon a képviselő-testület a kifogás elbírálása során a Ket. szabályait figyelembe véve volt köteles eljárni⁴⁵⁵”. Az ítélet más helyütt pedig azt állapítja meg a bíróság, hogy „az alperes, mint hatóság a Földforgalmi törvényben és az Fétv.-ben szabályozott kérdésekben a Ket. alapján köteles eljárni⁴⁵⁶”.

Az egyik ítélet hivatkozva az AB határozat indokolásának 64., 71., 94. és 95. margószámaiban foglaltakra rögzíti, hogy a képviselő-testület „önkormányzati igazgatási hatóságként vesz részt a földforgalommal összefüggő eljárásban, a kifogást elbíráló határozata pedig egyfajta közbenső érdemi döntés⁴⁵⁷”.

Az elsőfokú bíróság egyik jogerős ítéletében hivatkozik az AB határozat indokolásának 95. margószámára, és megállapítja, hogy az „Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint pedig a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket megindokolni⁴⁵⁸”.

A helyi földbizottság szerepével – az AB határozat indokolásának 75. pontjának felhívásával – két jogerős ítélet is foglalkozik, s rögzítik, hogy „a helyi földbizottság, mint közvetett magánjogi érdekelt szerepel a jogügylet jóváhagyásához kapcsolódó eljárásban, a helyi földbizottság nem hatóság, azaz az alperes kifogást elbíráló határozata szempontjából nem tekinthető elsőfokú közigazgatási szervnek⁴⁵⁹”.

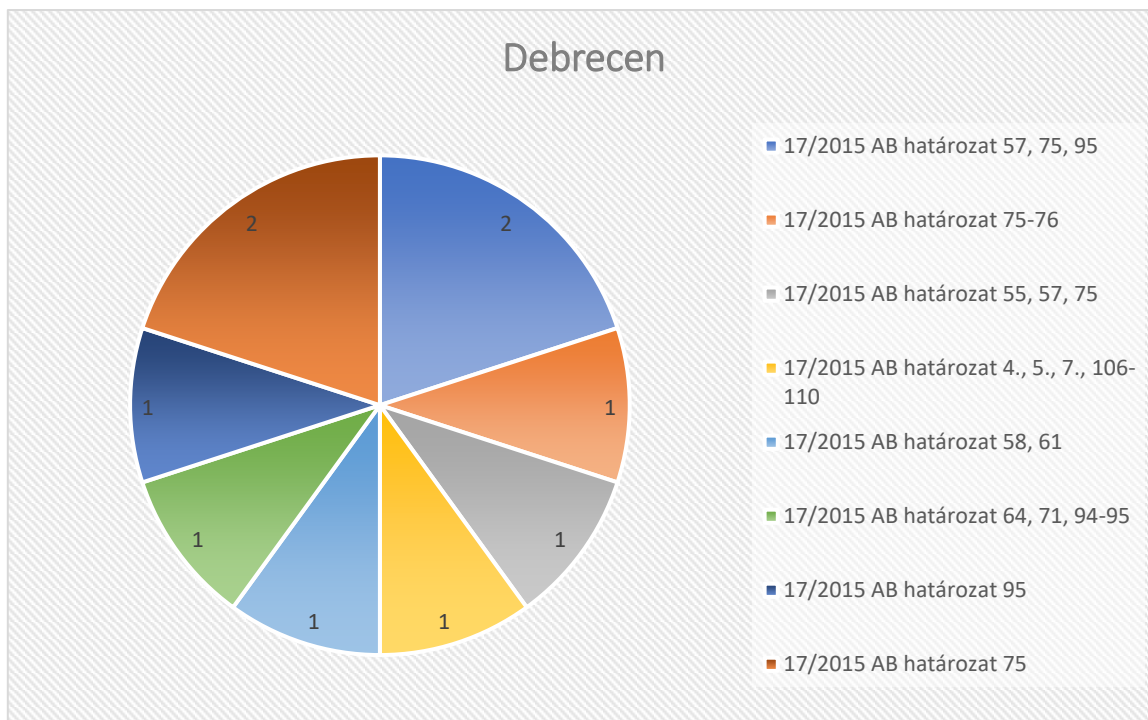
⁴⁵⁵Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.418/2017/18. számú ítéletének 6-7. oldala

⁴⁵⁶Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.418/2017/18. számú ítéletének 9. oldala

⁴⁵⁷Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 102.K.27.148/2018/14. számú ítéletének 5. oldala

⁴⁵⁸Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 102.K.27.243/2018/15. számú ítéletének 5. oldala

⁴⁵⁹Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.255/2016/4. számú ítéletének 5. oldala



18. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A vizsgált időszakban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 7 db jogerős földforgalmi tárgyú ítélet született.

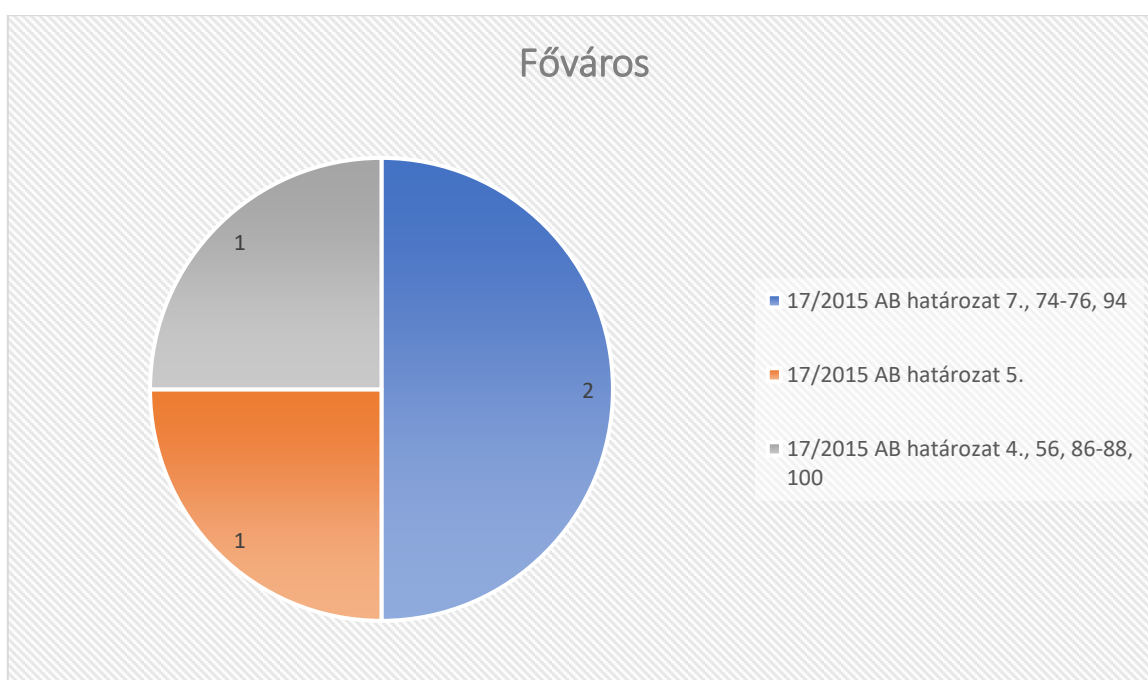
Két ítélet hivatkozott az AB határozat rendelkező rész 7. pontjára és indokolásának 74. 75., 76. és 94. margópontjaira, s rögzítette, hogy „a határozat meghozatalakor, időközben megsemmisített rendelkezéseknek való megfelelés esetén a határozat nem minősíthető jogszerűnek, tekintettel arra, hogy azok Alaptörvénybe ütközését az Alkotmánybíróság a bíróságra is kötelező határozatával állapította meg, mely határozat egyébként az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdése alapján mindenkire nézve kötelező⁴⁶⁰”.

Az egyik fenti ítélet ezen kívül megállapította azt is, hogy nem teljesült a megelőző eljárás során az AB határozat rendelkező részének 5. pontja sem, mely sértette a felperes jogorvoslathoz való jogát, s így a felperes számára az AB határozat „által garanciális jelleggel biztosítani rendelt jogorvoslati lehetőség hiányában ezen jogszabálysértés is kizárólag az alperesi határozat hatályon kívül helyezésével orvosolható⁴⁶¹”.

⁴⁶⁰Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K33.977/2015/4. számú ítéletének 5. oldala

⁴⁶¹Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K33.977/2015/4. számú ítéletének 7. oldala

Egy másik ítélet az AB határozat rendelkező részének 4. pontjára és indokolásának 56., 86-88. és 100. margópontjaira hivatkozott, s a kifogás előterjesztése határidejének közlése kapcsán rögzítette, hogy „az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nem csak az állásfoglalás közlése, de a kifogás előterjesztésére biztosított határidőről való tájékoztatás is szükséges, nem fogadható el az alperes azon hivatkozása, hogy a felperes az állásfoglalást időközben megismerte, és ellen kifogással élhetett volna⁴⁶²” az AB határozatot követően. Az ítélet szerint „a jogvesztő jogorvoslati határidő megtartásának ellenőrzéséhez ugyanis szükséges a döntésnek az ismert címzettjével való közlése éppen a kérdés ellenőrizhetősége érdekében⁴⁶³”. Tehát a felperes jogorvoslathoz fűződő joga sérült.



19. Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a vizsgált időszakban 103 db földforgalmi tárgyú ítélet született.

Két darab ítélet az AB határozat indokolásának 94. és 95. margópontjaira hivatkozással rögzítette, hogy „a földbizottság nem hatósági jogkörben jár el, a képviselő-testület viszont

⁴⁶²Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K32.073/2015/7. számú ítéletének 5. oldala

⁴⁶³Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K32.073/2015/7. számú ítéletének 5. oldala

hatóság, a kifogást elbíráló eljárása pedig hatósági eljárás. A fentiekből leszűrhető az a következtetés, hogy a közigazgatási eljárás egyfokú⁴⁶⁴”.

Három másik ítélet indokolása szintén utalt az AB határozat indokolásának 94. és 95. margópontjaira, s rögzítette, hogy a képviselő-testület eljárása a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerinti hatósági ügynek minősül, az eljárásra a Ket. rendelkezései az irányadóak. Tehát a kifogás és a kapcsolódó iratanyag alpereshez érkezése során alkalmazni kellett volna a Ket. 29. § (3) bekezdés b) pontját, a felperest tájékoztatni kellett volna az eljárás megindulásáról. A bíróság hangsúlyozta, hogy „a fentiek csak az Alkotmánybírósági döntésből leszűrhető kötelezettségek, ám a jogbiztonság érdekében mindenképpen teljesülniük kell. Ellenkező esetben fordulhat elő az – mint jelen közigazgatási eljárásban –, hogy az érdekelt fél, a felperes sem a kifogás benyújtásáról, sem pedig az alperesi határozat meghozataláról, annak tartalmáról nem szerzett tudomást⁴⁶⁵”. Jóllehet az alperes döntése a felperes jogát is érintette, illetve az alperesi határozat képezte a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésének alapját is.

Szintén az AB határozat indokolásának 94. és 95. margópontjaira hivatkozott egy ítélet akörben, hogy az alperes egy korábbi bírósági ítélethez kötve volt, a földbizottság hatáskörében eljáró kamara azonban nem, tekintettel arra, hogy az AB határozat szerint nem minősül hatóságnak – nem vonatkoznak rá a Ket. rendelkezései.

Az egyik ítélet egy képviselő-testületi határozat felülvizsgálata során rögzítette, hogy ennek során „nem lehet értékelni, hogy a jegyző megsértette-e, és ha igen, mennyiben a 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozatot, az alperesnek ugyanis a szerződés jóváhagyásáról kellett döntenie, az nem az ő érdekkörébe esett, hogy a jegyző követett-e el jogszabályértést⁴⁶⁶”.

Az egyik székszárdi ítélet hivatkozva az AB határozat rendelkező részének 2/b. pontjára rögzítette, hogy „a képviselő-testület döntésével szemben benyújtott kereset elbírálására a bíróságnak van hatásköre⁴⁶⁷”. Az AB határozat indokolásának 95. margópontjára utalva pedig azt rögzítette, hogy a képviselő-testület eljárására és határozatára a Ket. szabályai irányadóak, így az állásfoglalásnak és a képviselő-testületi határozatnak is indokolást kell tartalmaznia.

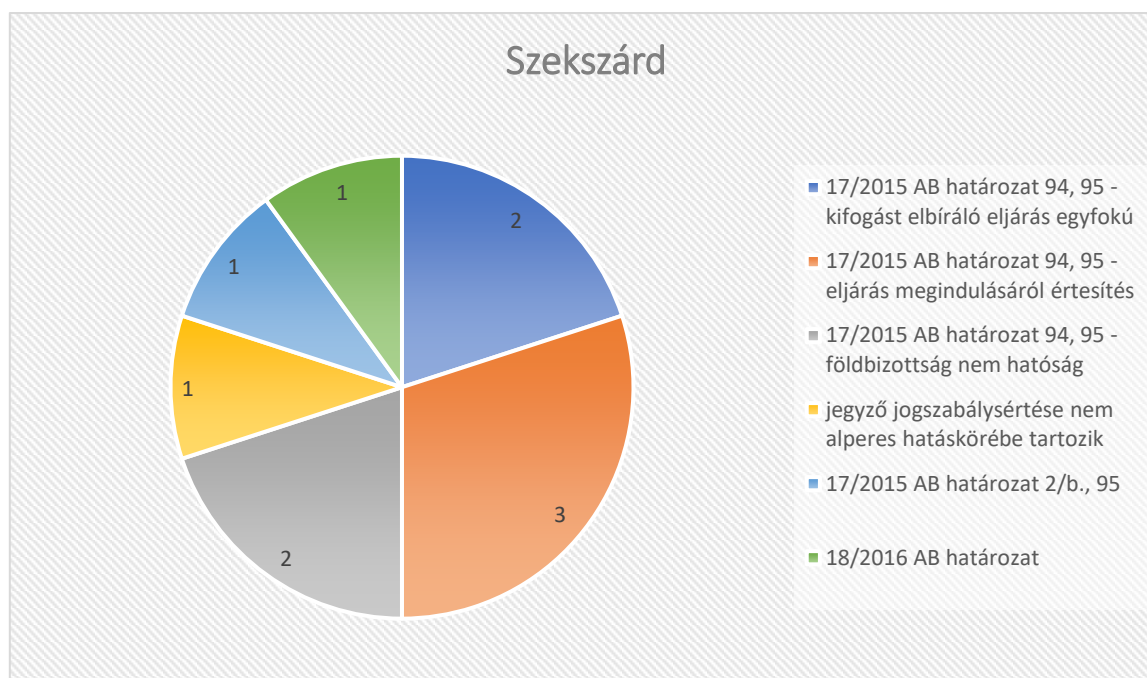
Egy ítéletben történt hivatkozás az Alkotmánybíróság 18/2016. (X. 20.). számú határozatára – mégpedig az Fétv. 103/A. § (2) bekezdése szerinti képviselő-testületi döntés kapcsán.

⁴⁶⁴Székszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.082/2016/4. számú ítéletének 4. oldala

⁴⁶⁵Székszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.079/2016/5. számú ítéletének 6. oldala

⁴⁶⁶Székszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.176/2017/7. számú ítéletének 4. oldala

⁴⁶⁷Székszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.164/2015/8. számú ítéletének 4. oldala



20. Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a vizsgált időszakban összesen 85 db elsőfokú, földforgalmi tárgyú jogerős ítélet született.

Az elsőfokú ítéletek leggyakrabban az AB határozat rendelkező részének 2. pontjára hivatkoztak (összesen 39 ítéletben szerepel). Emellett három ítéletben jelentek meg az AB határozat rendelkező részéből a jogszabályi rendelkezéseket megsemmisítő részek (3. és 4. pont).

A második leggyakrabban hivatkozott rész az AB határozat indokolásának 76. margópontja (16 db ítélet), melyet szorosan követ az AB határozat indokolásának 64., 75. és 76. margópontjaira történő együttes hivatkozás (14 db ítélet). Kilenc darab ítéletben fordul elő az AB határozat indokolásának 61. margópontjára utalás.

Két ítéletben fordult elő az AB határozat indokolásának 57., 61. és 71. margópontjaira történő együttes hivatkozás.

Szintén két darab ítéletben hivatkozott a bíróság az AB határozat rendelkező részének 5. pontjában meghatározott alkotmányos követelményre, s ezzel kapcsolatban az indokolás 97. margópontjára. Ekörben a bíróság rögzítette, hogy „a Földforgalmi törvényben, illetve a Fétv.-ben szabályozott sajátos jogorvoslati rendszerből fakadóan tehát a földbizottság állásfoglalása kifogás előterjesztésével vitatható, az ezen kifogást elbíráló képviselő-testületi határozaton

keresztül pedig a bíróság előtt is vizsgálható. Ezzel szemben, ha az arra jogosult a földbizottság állásfoglalását vagy a képviselő-testület határozatát nem vitatta, vagy a képviselő-testületi határozattal szembeni keresetet a bíróság elutasította, ezen állásfoglalásban, határozatban vagy ítéletben elbíráltak utóbb a földhivatali határozat bírósági felülvizsgálata iránt előterjesztett perben már nem vizsgálhatók felül⁴⁶⁸”.

Egy másodfokú ítéletben fordult csupán elő az AB határozat indokolásának 125. margópontjára hivatkozás a helyi földbizottság azonos szempontok szerinti értékelési kötelezettsége kapcsán. Egy másik másodfokú ítélet indokolása szerint „Az AB határozat értelmében a földbizottság álláspontjával szemben az a követelmény, hogy annak valós, az Fftv. 24. § (2) bekezdése szerint értékelhető tényeken kell alapulnia. Az a körülmény, hogy a képviselő-testület a földbizottsági vélemény elleni kifogást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) keretei között, az abban foglalt követelményeknek megfelelően köteles vizsgálni, azt jelenti, hogy a földbizottsági állásfoglalásban szereplő tények igazolásául vagy cáfolatául szolgáló adatokat és ezzel a tényállás felderítését és megállapítását az alperesnek kell teljesíteni⁴⁶⁹”.

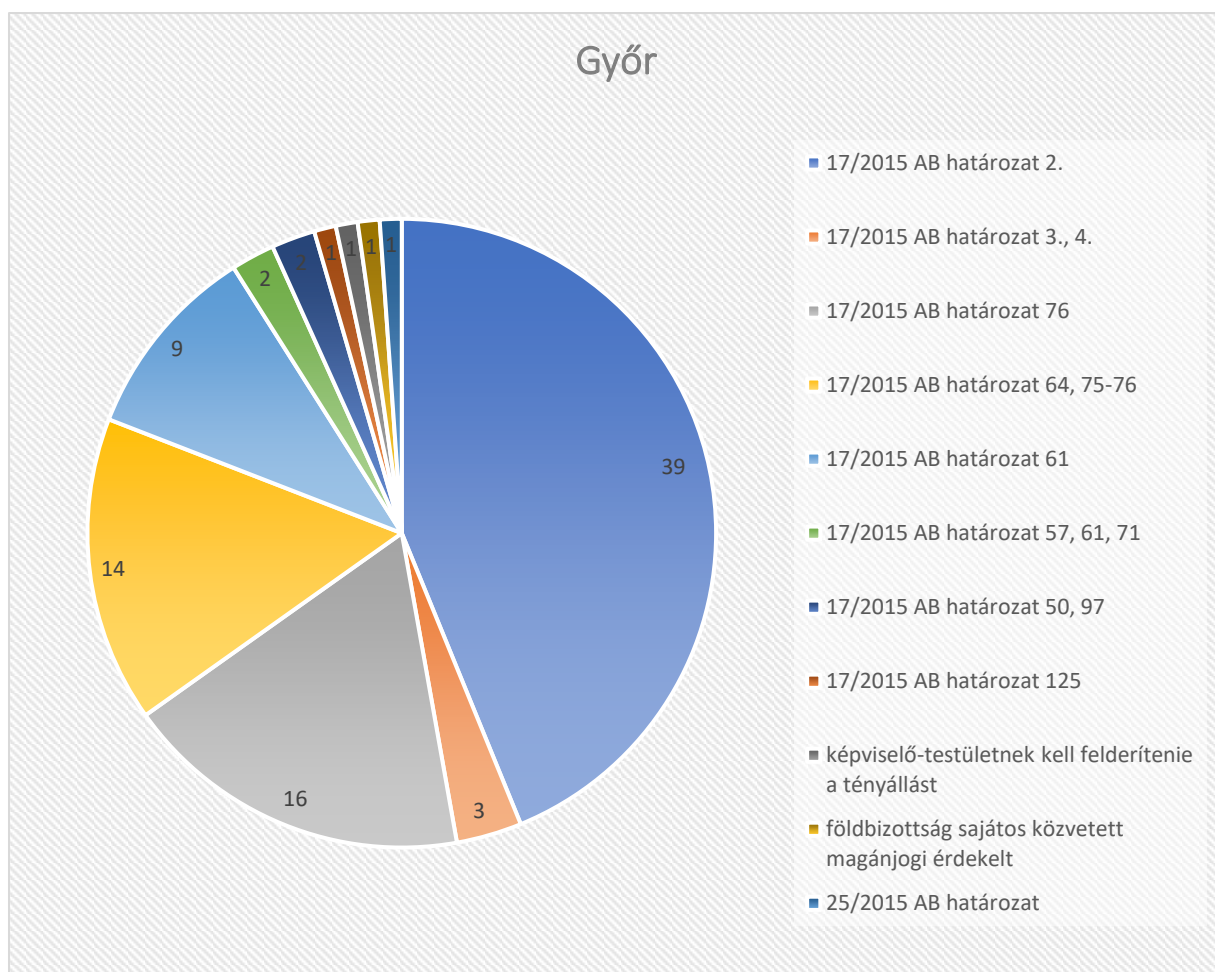
A Kamara keresetösségi jogával kapcsolatban egy ítélet foglalt állást, mely hivatkozva az AB határozatra rögzítette, hogy „a szerződés jóváhagyása iránti eljárásban a földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít a Földforgalmi törvény, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők érdekében gyakorol. Erre figyelemmel nem lehet úgy értelmezni a földbizottság pozícióját, hogy jelen közigazgatási ügyben keresetösségi joggal rendelkezne. A földbizottság nem hatósági jogkörgyakorló, sajátos közvetett magánjogi érdekeltnek tekinthető. A felperes a Földforgalmi törvény szerinti állásfoglalásában elvont közérdeket érvényesít és nem alanyi jogi igénnyel lép fel, a határozat jogát, vagy kötelezettségét közvetlenül nem érinti⁴⁷⁰”.

Végezetül egy ítélet hivatkozik az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.). számú határozatára, kizárólag annak rendelkező részére.

⁴⁶⁸Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.059/2016/9. számú ítéletének 5. oldala

⁴⁶⁹Fővárosi Törvényszék 1.Kf.650.089/2018/3. számú ítéletének 3. oldala

⁴⁷⁰Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.27.030/2017/14. számú ítéletének 5. oldala

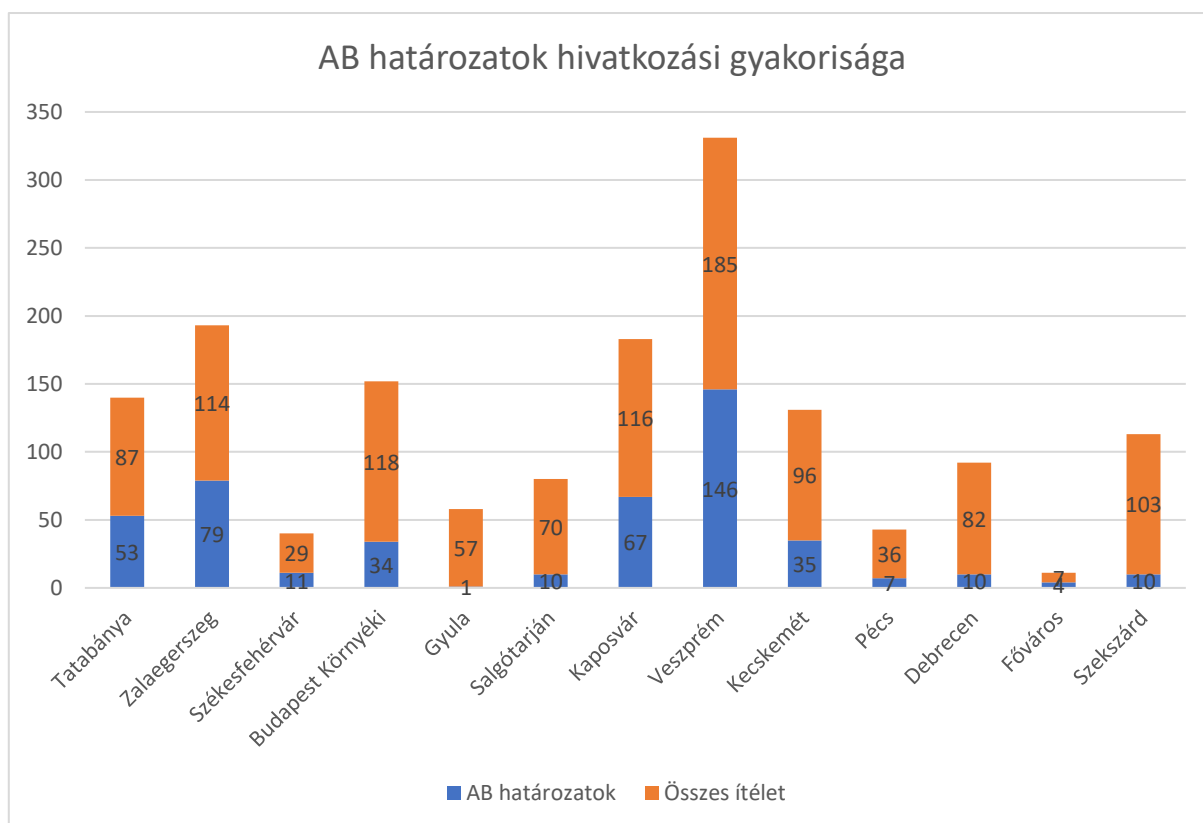


21. Összegzés

A fenti, elsőfokú bírósági joggyakorlatig lemenő elemzés világosan megmutatja, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok leggyakrabban a „klasszikus” földforgalmi AB határozatra (17/2015. (VI. 5.). számú) hivatkoztak, a többi AB határozatra utalás csak esetenként fordult elő.

A fenti AB határozatot az elsőfokú bíróságok leginkább a Kamara keresetösségi joga kapcsán vették figyelembe, s indokolásának azon részeire hivatkoztak, melyek a helyi földbizottság sajátos magánjogi érdekelti minőségét fejtették ki. Sokszor fordult elő az elsőfokú ítéletekben a földbizottság értékelési kötelezettségével és annak mélységével, illetve a képviselő-testületek földbizottsági kifogást elbíró eljárásával kapcsolatos AB határozati hivatkozás is. Viszonylag gyakran fordult elő a földbizottsági állásfoglalás közlésével kapcsolatos alkotmányossági érvelés is.

Az alábbi diagramból megállapítható, amennyiben az egyes bíróságok hivatkoztak az AB határozatokra, az az ügyek 20-30 %-ában fordult elő. A Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a földforgalmi ítéletek 61 %-ában, a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 69 %-ában, a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 38 %-ában, a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 29 %-ában, a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 2 %-ában, a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 14 %-ában, a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 58 %-ában, a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 79 %-ában, a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 36 %-ában, a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 19 %-ában, a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 12 %-ában, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 57 %-ában, a Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon pedig 10 %-ában hivatkoztak a bírók a földforgalmi tárgyú AB határozatokra. Egyedül a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon nem fordult elő az AB határozatokra történő hivatkozás a földforgalmi ítéletekben. A diagramon szereplő bíróságok (a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósággal kiegészülve) 10 %-os gyakorisággal hivatkozták földforgalmi tárgyú ítéleteikben az AB határozatokat. A diagramban nem szereplő bíróságok mindegyike ezen átlagnál jóval nagyobb körben hivatkozott a földforgalmi tárgyú AB határozatokra.



Megfigyelhető tehát, hogy az elsőfokú bíróságok bátran nyúltak ítéleteik indokolása kapcsán az Alkotmánybíróság földforgalmi tárgyú határozataihoz, s döntésük alapjaként gyakran hivatkozták az azokban megállapított tételeket. Mivel a magyar földforgalmi szabályozás a közelmúltban jelentős módosításon esett át, így további AB határozatok és azokat felhasználó ítéletek is várhatóak a jövőben.

22. A földforgalmi tárgyú AB határozatok megjelenése a Kúria döntéseiben

A Kúria előtt 2015-2018-ban folyamatban lévő eljárásokban lényegében a legfelsőbb bírói fórum kizárólag az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.). számú határozatára hivatkozott. E döntés összesen 103 alkalommal jelent meg a Kúria határozatainak indokolásában.

A legnagyobb számban (80 esetben) a Kúria akkor hivatkozott az AB határozatra, amikor az elsőfokú bíróságok a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv (Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara) által előterjesztett keresetlevelet a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül elutasították. A Kúria határozataiban hivatkozott még a 2/2004. számú közigazgatási jogegységi határozatra és az EBRD2016.K.21. számú elvi bírósági döntésre és megállapította, hogy „a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja alapján

a bíróság akkor utasíthatja el a keresetlevelet, ha érdemi vizsgálat nélkül – a keresetlevélből a jog vagy jogos érdek vizsgálata nélkül – megállapítható a perbeli legitimáció hiánya. Ha a keresetőségi jog megléte vitás – mint ahogy jelen ügyben is –, akkor ebben a kérdésben a kereset érdemi elbírálása után a bíróságnak ítélettel kell határoznia⁴⁷¹”. A fenti indokolás egy esetben még kiegészült azzal is, hogy a keresetlevélből a jog vagy jogos érdek vizsgálata nélkül nem állapítható meg, hogy a pert nem a jogszabályban meghatározott személy indította (hivatkozással az Fétv. 27. § (2) bekezdésének f) pontjára is). Egy későbbi perben⁴⁷² az indokolás kiegészült azzal, hogy figyelembe kell venni a helyi földbizottságok ügyféli jogállásáról szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet szabályait is.

A Kúria más típusú ügyekben (9 esetben) az elsőfokú bíróságok – keresetőségi jog hiánya kapcsán született – ítéleteit hatályában fenntartotta, s e határozataiban hivatkozott az AB határozat indokolásának 56. és 57. margószámaira, majd megállapította, hogy a felperes (a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv) „a termőföld forgalmában érdekelt, azonban az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviselőjében gyakorol jogosultságot. Mivel a felperes esetében hiányzik a közvetlen érdekelttség, ezért a Ket. 15. § (1) bekezdés alapján nem lehet ügyfélnek tekinteni, a Ket. 15. § (4) bekezdés alapján pedig azért nem, mert ebben az esetben is szükséges, hogy a feladatkört közvetlenül érintse az alperesi határozat⁴⁷³”. A Kúria álláspontja szerint a helyi földbizottság állásfoglalásában elvont közérdeket érvényesít, s nem alanyi jogi igényrel lép fel.

A Kúria egy esetben⁴⁷⁴ - az előző érveléshez hasonló módon – megállapította, hogy a felperesként eljáró helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv nem tudta azt alátámasztani, hogy hogy kétség kívül fennálló közvetlen és nyilvánvaló érdekelttsége fűződne az adásvételi szerződések jóváhagyásának megtagadásához, a nemleges állásfoglalás kiadásához, hiszen még hatósági jogkört sem gyakorol. Az Alkotmánybíróság helyi földbizottságot sajátos magánjogi érdekeltként tételező megállapítása pedig nem értékelhető akként, hogy a felperes keresetőségi joggal rendelkezne.

A Kúria legfrissebb döntéseiben (három esetben) a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv keresetőségi jogát már másként értelmezte tekintettel a Magyar Agrár-Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CLXXVI. törvény (Kamarai törvény) időközben

⁴⁷¹Kúria Kfv.IV.37.578/2016/8. számú végzése

⁴⁷²Kúria Kfv.IV.37.042/2017/3. számú végzése

⁴⁷³Kúria Kfv.IV.37.646/2016/5. számú ítélete

⁴⁷⁴Kúria Kfv.III.37.698/2016/5. számú ítélete

hatályba lépett 13/A. §-ára. A Kúria hangsúlyozta, hogy a felperes perindítási jogát a Kamarai törvény 13/A. § (2) bekezdése egyértelműen deklarálta. A Kúria álláspontja szerint „a felperes helytállóan érvelt azzal, hogy a keresetösségi jogát, mint az ügy tárgyához fűződő közvetlen érintettséget jelen ügyben nem a szerződéshez fűződő viszony, hanem a jogszabály által ráruházott feladatkör és jogalkotói akarat teremtette meg. Azzal, hogy a feladatkörét érintő hatósági eljárásban – az AB határozat alapján ügyféli nyilatkozattal egy tekintet alá eső – állásfoglalásától eltérő alperesi döntés született, mint az eljárásban érintettnek alapvető joga, hogy a törvényben biztosított jogorvoslati jogát érvényesíteni tudja az általa kezdeményezett közigazgatási perben⁴⁷⁵”. Mivel a felperes a jogállásához kapcsolódó és feladatkörébe tartozó érdekek érvényesítése érdekében nyújtott be keresetet, mely önmagában – egyéb körülmények vizsgálata nélkül – megteremtette közvetlen anyagi jogi érdekelttségét a perben.

A Kúria két esetben – így a Kfv.IV.37.582/2017/5. számú határozatában is – azzal kapcsolatban hivatkozott az AB határozatra, hogy az Fftv. 24. §-ában rögzített értékelési szempontok nem kizárólagosak – az Alkotmánybíróság által is deklaráltak.

A Kúria az egyik folyamatban volt ügyben megállapította, hogy az AB határozatból nem következik, hogy „a földbizottság állásfoglalását a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályok szerint kell elvégezni, csak annyi következik, hogy az érintett személyek számára amennyiben azok ismertek, az állásfoglalást kézbesíteni kell⁴⁷⁶”.

A Kúria az egyik ítéletében⁴⁷⁷ rögzítette, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv nem teljesítette az AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményt, ugyanis állásfoglalása a törvényben meghatározott értékelést nem a kellő részletességgel tartalmazta, pusztán köztudomású tényre hivatkozott. Ilyen esetben a képviselő-testület eljárása felértékelődik, a tényállást ez utóbbinak kell tisztáznia.

A Kúriának egyik döntésében azt is ki kellett mondania, hogy „a kamara állásfoglalása nem minősül közigazgatási perben hatályon kívül helyezhető közhatalmi döntésnek, a kamara – mint magánjogi érdekelt – eljárása nem része a közigazgatási eljárásnak⁴⁷⁸”. Ezzel kapcsolatban hivatkozott az AB határozat indokolásának 56. és 57. margójára.

A Kúria egyik határozatában azzal is foglalkozott, hogy az AB határozatot az adott ügyben figyelembe kell-e venni. Hivatkozva az AB határozat rendelkező részének 7. pontjára,

⁴⁷⁵Kúria Kfv.IV.37.589/2017/5. számú ítélete

⁴⁷⁶Kúria Kfv.III.37.985/2016/7. számú ítélete

⁴⁷⁷Kúria Kfv.IV.37.784/2016/5. számú ítélete

⁴⁷⁸Kúria Kfv.IV.37.835/2016/5. számú ítélete

leszögezte, hogy „ez a rendelkezés éppen arról szól, hogy az Alkotmánybíróság határozatát folyamatban lévő bírósági ügyekben is alkalmazni kell, ami azt jelenti, hogy a megsemmisített törvényi rendelkezések nem alkalmazhatók a folyamatban lévő bírósági ügyekben. Megjegyezhető továbbá, hogy az alkotmányos követelmények minden eljárásban érvényesítendőek, az AB határozattal megállapított alkotmányos követelményekre a rendelkező rész 7. pontja eleve nem vonatkozik⁴⁷⁹”.

A Kúria egy 2017-es ügyében⁴⁸⁰ – az AB határozatra is hivatkozva – rögzítette, hogy az ügyfél jogait gyakorló helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv nyilatkozatát, azaz állásfoglalását megváltoztathatja az érdemi határozat meghozataláig.

A Kúria előtt folyamatban volt közigazgatási per tényállása szerint a jegyző a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalásáról nem értesítette közvetlenül a felperest, így a felperes kifogást sem tudott előterjeszteni az állásfoglalással szemben. A Kúria szerint ezzel „a felperes az Alaptörvényben deklarált jogorvoslathoz való jogát érvényesíteni nem tudta, a jegyző jogszabálysértő eljárása ebben megakadályozta, mivel az AB határozat is megállapítja, hogy a név szerint ismert érdekelt értesítése alkotmányos követelmény, mint az is, hogy a jegyző tájékoztatásának az értesítés átvételétől számított, kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőt is tartalmaznia kell⁴⁸¹”. A jegyző ezen mulasztását pedig kizárólag az alperes mezőgazdasági igazgatási szerv eljárásában lehet orvosolni (ezzel kapcsolatban az ítélet hivatkozott a Kúria Kfv.IV.38.083/2016/5. számú határozatára).

A Kúria előtt a 25/2015. (VII. 21.) AB határozat kizárólag egy tárgyalás felfüggesztéséről rendelkező végzésben, míg a 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat kijelöléssel kapcsolatos végzésekben (négy darab) került meghivatkozásra.

A fenti kúriai joggyakorlat kapcsán tehát összességében elmondható, hogy a legfőbb bírói fórum elsősorban a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv keresetőségi jogával kapcsolatban hivatkozta meg a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatot, ezzel is hozzájárulva az ezzel kapcsolatos egységes jogalkalmazás biztosításához.

⁴⁷⁹Kúria Kfv.III.38.182/2016/6. számú ítélete

⁴⁸⁰Kúria Kfv.III.37.352/2017/7. számú ítélete

⁴⁸¹Kúria Kfv.II.37.610/2017/5. számú ítélete

VII. A termőföldre vonatkozó tagállami szabályozások az Európai Unió Bírósága előtt

A témakör kapcsán az első kérdés, amelyet fel kell tennünk az, hogy az Európai Uniónak egyáltalán milyen mozgástere van az egyes tagállamok termőföldre vonatkozó jogi szabályozását illetően. Az Európai Unió egyik legfontosabb politikája a mezőgazdasági politika (CAP), ugyanakkor az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 345. cikke alapján a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet. Ebből következően a termőföldre vonatkozó szabályozás tagállami hatáskör, azonban e hatáskört a tagállamok a gazdasági alapszabadságok (különösen a tőke szabad mozgása) keretei között gyakorolhatják⁴⁸².

A legtöbb EU-tagállam a harmadik ország állampolgárai számára kedvezőtlenebb feltételeket nyújt a tulajdonszerzés tekintetében, sőt bizonyos tulajdoni formák esetében lehetetlen az ilyen személyek tulajdonszerzése (hatósági jóváhagyás szükséges hozzá, illetve – mint Bulgáriában⁴⁸³ – kizárólag öröklés esetén megengedett a tulajdonszerzés). A másik tagállam polgárai számára a legtöbb tagállam ugyanolyan feltételeket biztosít a tulajdonszerzés tekintetében, mint saját polgárainak. Egyes tagállamok (Belgium, Luxemburg) alkotmányos szinten erősítik meg a nem hazai tagállami polgárok tulajdonjogának védelmét. Más tagállamok azonban más utat járnak, és korlátozzák a nem hazai tagállami állampolgárok tulajdonszerzését különböző okokra hivatkozással (például nemzetgazdaság védelme, nemzetbiztonsági ok, külföldiek földfoglalásának megakadályozása, helyi földművesek támogatása). Az alkotmányos szabályokon túl a fenti tagállamokban speciális jogszabályok vonatkoznak a külföldiek tulajdonszerzésének korlátozására, főleg a termőföldek esetében. Egyes tagállamok különbséget tesznek a földszerzés feltételei kapcsán az uniós polgárok és az uniós jogi személyek között (például Észtországban, ahol az uniós polgárok korlátozás nélkül szerezhettek termőföldet, az uniós jogi személyek azonban legfeljebb 10 hektárt szerezhettek és a szerzést megelőző három évben mezőgazdasági tevékenységet kell folytatniuk

⁴⁸²Bővebben Ivna Godzirov: Restrictions on the acquisition of certain categories of real estate in relation to the basic market freedoms in the European Union In.: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 2020, Osijek 845-849. o.,

⁴⁸³Bulgáriában gondot okoz még az is, hogy egyre nagyobb földterületek kerülnek jogi személyek birtokába. Lásd erről bővebben: Minko Georgiev, Dafinka Grozdanova: Acquisition and inheritance of agricultural land in Bulgaria – from fragmentation towards consolidation In.: Journal of Agricultural and Environmental Law 2020/29.

Észtországban). Más tagállamok közvetett korlátozásokat alkalmaznak (helyben lakás megkövetelése, elővásárlási jog szabályai). Svédországban például kifejezett engedély szükséges a földszerzéshez, más országok (például Görögország) egy bizonyos méret felett követelik meg a hatósági engedélyt, máshol (például Franciaország) a külföldi ingatlanbefektetéseket be kell jelenteni a hatóságnak⁴⁸⁴.

Az Európai Unióhoz 2004-ben és azt követően csatlakozó tagállamok a termőfölddel kapcsolatos provizórikus időszakot követően a földtulajdon megszerzése kapcsán korlátokat állítottak fel a nem hazai tagállami természetes és jogi személyek esetében. Romániában⁴⁸⁵ például elővásárlási jogot biztosítottak a tulajdonostárs, a bérlő, a szomszédos földtulajdonos, illetve az állam részére. Szlovákiában kizárólag akkor szerezhetik meg a nem hazai tagállami személyek a földterületet, amennyiben a román szabályozáshoz hasonlóan rögzített elővásárlásra jogosultak nem élnek e jogukkal (illetve ehhez jön még a legalább tíz éves szlovákiai tartózkodás követelménye, valamint a hároméves életvitelszerű mezőgazdasági tevékenység végzésének kötelezettsége az adásvételt megelőzően a megvásárolni kívánt föld fekvése szerinti településen⁴⁸⁶). A szlovák szabályozás szerint az eladási és a vételi szándékot is jelezni kell a helyi önkormányzatnál és az agrárminisztérium honlapján, az illetékes hivatal pedig tanúsítványt ad ki a feltételek teljesüléséről, amely a szerződés részét képezi. Lengyelországban⁴⁸⁷ a fentiekén túlmenően még szükséges a mezőgazdasági ingatlan hivatal hozzájárulása is a földszerzéshez (bizonyos esetekben). Ezen túlmenően kizárólag földművesek vásárolhatnak termőföldet, 10 év személyes művelési kötelezettséget írnak elő, a mezőgazdasági ingatlannal rendelkező gazdasági társaságok részvényei és üzletrészei kapcsán elővásárlási jog érvényesül, az Államkincstár tulajdonát képező földek pedig forgalomképtelenek⁴⁸⁸. Lettországon a nem hazai tagállami állampolgárok földszerzéséhez

⁴⁸⁴Ivna Godzirov: i.m. 850-853. o.

⁴⁸⁵A román földkérdés kapcsán lásd még bővebben Vasile Burja, Attila Tamas-Szora, Iulian Bogdan Dobra: Land Concentration, Land Grabbing and Sustainable Development of Agricultura in Romania In.: Sustainability 2020/12. Basel

⁴⁸⁶Jarmila Lazíková, Ivan Takác, Pavol Schwarcz, Anna Bandlerová: Agricultural land market in Slovakia – economic and legal impacts of the Law No. 140/2014 Coll. on the land acquisition In.: Agricultural Economics 2015/8. Prague 370. o.

⁴⁸⁷A lengyel jogalkotást érdekes kontextusba helyezi Chris Hilson: The Unpatriotism of the Economic Constitution? Rights to Free Movement and their Impact on National and European Identity (in.: European Law Journal 14/2. 2008.) című tanulmánya, amely szerint a lengyel lakosság jelentős hányada a mezőgazdaságból él, így a lengyel politikában az agrárérdekek képviselője erősen jelen van. 2002-ben ötből négy lengyel földműves komoly félelmét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a külföldiek felvásárolják a lengyel földet és veszélybe sodorják a megélhetésüket (196. o.).

⁴⁸⁸Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak, Ladislav Hájek, Katarzyna Przybyla: State Interventionism in Agricultural Land Turnover in Poland In.: Sustainability 2019/6. Basel 6. o.

szükséges a gazdasági tevékenység regisztrálása, közvetlen kifizetésben részesülés a CAP-tól, adótartozás-mentesség és a mezőgazdasági tevékenység bizonyos időn belüli megkezdéséről szóló nyilatkozat (a Bizottság aggályai ellenére az új litván törvény tovább bővítette a külföldiek földtulajdonszerzésének korlátait a litván nyelvtudás megkövetelésével és bizonyos csoportok elővásárlási jogainak megerősítésével)⁴⁸⁹. Litvániában a 2014-től hatályos földtörvény módosítás alapján komplexebb eljárást vezettek be a jogi személyek és a hivatásszerű földművesek kapcsán, miközben az eljárást egyszerűsítették a nem mezőgazdaságból élők számára – igaz utóbbi csoport 10 hektárig szerezhethet termőföldet⁴⁹⁰.

A legújabban csatlakozó országok kapcsán említést érdemelt, hogy Horvátország 2023. június 30. napjáig kérte az átmeneti időszak meghosszabbítását az uniós polgárok és jogi személyek földszerzése kapcsán⁴⁹¹.

Szerbiában az EU-val kötött társulási megállapodást követően 2017-ben módosult a földszerzésre vonatkozó szabályozás. A jogalkotó előírta, hogy az uniós polgárok Szerbiában két hektárt meghaladóan akkor szerezhethetnek földterületet, ha legalább tíz évig a megszerzeni kívánt földterület szerinti településen élnek, ha a jogügylet tárgyát képező termőföldet legalább három éve művelik, ha legalább három éve családi gazdaság bejegyzett státuszú tagjaként ilyen gazdaságot működtetnek, illetve ha rendelkeznek mezőgazdasági gépekkel és felszerelésekkel⁴⁹².

Az új ukrán földtörvény 2021. július 1-jével lépett hatálya, amely szerint az ukrán állampolgárok legfeljebb 100 hektár termőföld területet szerezhethetnek meg, azok a jogi személyek pedig, amelyek tulajdonosai ukrán állampolgárok, 10.000 hektár termőföldet szerezhethetnek (utóbbiak csak 2024. január 1-jétől). Az egyéb jogi személyek földtulajdonszerzéséről pedig népszavazás dönt majd. Nagy vitákat kiváltó rendelkezés, hogy a földbérlet a bérleti jogát elzálogosíthatja, s amennyiben nem teljesít a bankkal szemben, a hitelező ugyanolyan feltételekkel kapja meg a termőföld használati jogát, mintha bérlet lenne⁴⁹³.

⁴⁸⁹Az újonnan csatlakozó országok kapcsán lásd még bővebben Ivna Godzirov: i.m. 856-857. o.

⁴⁹⁰Marius Aleknavicius, Audrius Aleknavicius, Jolanta Valciukiene: Protective restrictions on the acquisition of agricultural land: The impact on the land market on the example of Lithuania In.: *Geodetski Vestnik* 2021/1. Ljubljana 88. o.

⁴⁹¹Bővebben a témával kapcsolatban Tatjana Josipovic: Acquisition of Agricultural Land by Foreigners and Family Agricultural Holdings in Croatia – Recent Developments In.: *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2021/30. 100-120. oldalakon

⁴⁹²Dalibor Krstinic, Jovana Vasiljkovic, Ana Langovic Milicevic: Regulation on Foreign Ownership of Agricultural Land in the Republic of Serbia In.: *Ekonomika Poljoprivrede* 67/2. 2020. Belgrade. 562-563. o.

⁴⁹³Mykola Kurylo, Oleksandr Kostenko, Alyona Klochko, Vitalii Gatseliuk: Advantages and risks of opening the land market in Ukraine In.: *Problems and Perspectives in Management* 2021/4. 429. o. Az ukrán földkérdésről lásd még Olena Borodina, Viktor Yarovyi: Land concentration or land grabbing: Multidimensional issues challenging

A fenti bevezetést követően áttekintem azokat az Európai Bíróság/Európai Unió Bírósága előtt folyamatban volt ügyeket, amelyek a termőfölddel kapcsolatos tagállami szabályozás közösségi joggal való összhangját vizsgálták.

1. A kezdetek: A Fearon-eset és a „görög” ügy

Az Európai Bíróság előtt folyamatban volt 182/83. számú, Robert Fearon & Company Limited ügy tényállása szerint az Irish Land Commission (Ír Földbizottság) kisajátította egy ír jog alapján létrejött gazdasági társaság tulajdonát képező földvagyonot. A kisajátítás jogalapját az 1933-as ír földtörvény 1965-ös módosítása képezte, miszerint az Ír Földbizottság nem gyakorolhatja kisajátítási jogkörét azon természetes személyekkel szemben, akik legalább egy éve az adott földtől legfeljebb három mérföldre rendelkeznek lakóhellyel, illetve azon jogi személyekkel szemben, amelyek minden tulajdonosa megfelel a fenti feltételnek. A Robert Fearon & Company Limited öt részvényese brit állampolgár, s egyikük vonatkozásában sem teljesül az állandó lakóhelyre vonatkozó követelmény.

Az Európai Bíróság ítéletében rögzítette, hogy az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés (EGK-Szerződés) nem érinti a tagállamok azon lehetőségét, hogy egy kisajátítási rendszert hozzanak létre, e rendszer azonban a megkülönböztetésmentesség alapvető szabályainak hatálya alá tartozik. Ezt követően pedig megállapította, hogy amennyiben egy tagállami jogszabály előírja a földbirtokon vagy annak közelében lévő lakóhely meglétének kötelezettségét mind a saját, mind más tagállamok állampolgárainak, s ezt azonos módon alkalmazza rájuk, e szabályozás nem vet fel diszkriminatív jelleget. A Bíróság szerint ezért az EGK-Szerződés „nem tiltja meg egy tagállamnak, hogy a mezőgazdasági ingatlantulajdont szabályozó jogszabályok szerint elrendelt kisajátítási intézkedések alóli mentességet alárendelje más tagállamoknak egy földtulajdonos társaság létrehozásában résztvevő állampolgáira vonatkozóan egy földbirtokon vagy annak közelében lévő lakóhely meglété kötelezettségének, amennyiben a lakóhely meglétének e kötelezettsége fennáll e tagállam állampolgárai számára is, és amennyiben a kisajátítási jogköröket nem megkülönböztető módon gyakorolták⁴⁹⁴”. A Bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy nem jelent diszkriminatív szabályozást annak előírása, hogy a termőföld tulajdonosának állandó lakóhelye a birtokon, vagy annak

ukrainian agrarian sector In.: Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europa 2019/4. 389-422. oldalakon.

⁴⁹⁴Az Európai Bíróság 182/83. számú ítélete indokolásának 11. pontja

közvetlen közelében legyen. E szabályozás azt célozza ugyanis, hogy a termőföldek megszerzése ne pusztán spekulatív célból történjen, hanem a termőföldet annak tulajdonosa művelje ténylegesen. „Sajátos módon azon kérdés elemzése, hogy az ír állampolgárok talán mégis könnyebben teljesíthetik e szabályt, mint a Közösség többi polgára, nem jelent meg az ítélet indokolásában⁴⁹⁵”.

Az Európai Bizottság kontra Görögország ügyben (C-305/87) az Európai Bizottság azt a görög jogszabályi rendelkezést kifogásolta, miszerint tilos volt külföldi állampolgárok számára a határok mentén fekvő ingatlanok tulajdonjogának, illetve ezekkel kapcsolatban más dologi jog megszerzése, valamint bérlet, illetve haszonbérlet⁴⁹⁶. Az Európai Bíróság szerint „nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, ha a tulajdonszerzés vagy a földhasználat szabályait egy tagállam úgy korlátozza, hogy a korlátozások a saját ország állampolgárára és a letelepedő tagállami polgárokra egyaránt vonatkoznak. Amennyiben ezzel nem tesz különbséget állampolgárság alapján, úgy az nem diszkriminatív, még akkor sem, ha más tagállami állampolgár nehezebben tudja teljesíteni az előírást, mint az adott állam állampolgárai⁴⁹⁷”. A fentiekből következően a Bíróság kimondta, hogy „a görög szabályok, amelyek ingatlanok megvásárlását, használatát egy másik tagállam állampolgárai számára úgy tilalmazzák, hogy a tilalom nem érvényesül hazai állampolgárokkal szemben, a letelepedés jogát korlátozzák⁴⁹⁸”. Görögország tehát „a közösségi jog speciális diszkrimináció-tilalmi szabályaiba ütköző nemzeti jogszabályokat alkotott, ezért az Európai Bíróság nem is látta már szükségesnek azt, hogy a görög állam jogalkotói magatartását a diszkrimináció általános tilalmának alapján is értékelje⁴⁹⁹”.

2. A Konle-ügy

Az Európai Bíróság 302/97. számú ügyben hozott ítéletének alapját képező tényállás szerint a Bezirksgericht Linz egy kényszerárverési eljárás keretében a német állampolgárságú Klaus Konle úrnak ítélte oda egy Tirol tartományban fekvő területet azzal a feltétellel, hogy megszerzi

⁴⁹⁵Tattay Levente: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban In.: Európai Jog 2009/1. 41. o.

⁴⁹⁶Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében In.: Magyar Jog 1997/12. 726. oldalon utal az 1938-as görög kivételes törvényre is, amely a határmenti ingatlanok minősülő birtokok kapcsán a görög állampolgárok és görög állampolgárok által vezetett jogi személyek esetében kivételesen engedélyezte a jogügyletet – amennyiben a mezőgazdasági miniszter igazolja, hogy a jogügylet biztonsági okból engedélyezhető.

⁴⁹⁷Ember Alex: Magyar földjogi szabályozás az Európai Unió tükrében In.: Európai Jog 2016/3. szám 24. oldal

⁴⁹⁸Tattay Levente: Földtulajdonszerzés az Európai Unióban In.: Gazdaság és Jog 2015/3. 24. oldal

⁴⁹⁹Kecskés-Szécsényi: i.m. 727. o.

az illetékes közigazgatási hatóság engedélyét. Az illetékes hatóság azonban elutasította Konle úr engedélykérelmét, pedig a kérelmező megerősítette, hogy elsődleges lakóhelyét Ausztriába kívánja áthelyezni, s ott kereskedelmi tevékenységet kíván folytatni. A másodfokú hatóság Konle úr fellebbezését elutasította. Ezt követően a kérelmező a közigazgatási bírósághoz fordult, amely ítéletével szintén elutasította a kereseti kérelmet. Az osztrák Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) azonban megsemmisítette a másodfokú hatóság határozatát, tekintettel az annak alapját képező Tiroler Grundverkehrsgesetz (tiroli ingatlanforgalmi törvény, a továbbiakban: 1993-as TGVG) alkotmányellenességére. A másodfokú hatóság újabb határozata meghozatalát megelőzően azonban Konle úr keresetet nyújtott be az Osztrák Köztársaság ellen arra hivatkozással, hogy az állam az ingatlanforgalmi törvénnyel és módosításával megsértette a közösségi jogot. A per során eljáró Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz.

Az 1993-as TGVG előírta, hogy az építési telek megszerzése kapcsán az engedélyt el kell utasítani, ha az ingatlanszerző nem bizonyítja, hogy a tervezett szerzés nem egy másodlagos lakóhely létrehozását szolgálja⁵⁰⁰. A törvény nem követeli meg az engedélyt, amennyiben az ingatlanszerző írásban nyilatkozik osztrák állampolgárságáról és arról, hogy a szerzés nem egy második lakóingatlan létrehozását szolgálja⁵⁰¹. Az engedélyt egy külföldi részére azzal a feltétellel lehet kiállítani, ha a tervezett vásárlás nem ellentétes az állam politikai érdekeivel, illetve fennáll gazdasági, kulturális, vagy szociális érdek a szerzés kapcsán⁵⁰². Az engedélyezési eljárást azért vezették be Tirol tartományban, hogy „a speciális művelésű területek megőrizték a hagyományos művelési formát (legeltető állattartás) és megakadályozzák, hogy a területek felosztásával az ingatlanok elaprózódjanak és a törpeparcellákon álló épületeket a tulajdonosok csak nyaraló céljára használják⁵⁰³”.

A Verfassungsgerichtshof az 1993-as TGVG-t az 1996. december 10-i ítéletével megsemmisítette – jóllehet az már nem volt hatályban. A helyébe lépő 1996-os TGVG

⁵⁰⁰1993-as TGVG 14. cikk (1) bekezdése: Die Genehmigung ... ist insbesondere auch zu versagen, wenn der Rechtserwerber nicht glaubhaft macht, daß durch den beabsichtigten Rechtserwerb kein Freizeitwohnsitz geschaffen werden soll.

⁵⁰¹1993-as TGVG 10. cikk (2) bekezdése alapján: der Genehmigung jedoch „nicht, wenn bei einem Rechtserwerb an einem bebauten Grundstück der Rechtserwerber gegenüber der Grundverkehrsbehörde schriftlich erklärt, daß er die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt und daß durch den Rechtserwerb kein Freizeitwohnsitz geschaffen werden soll”.

⁵⁰²1993-as TGVG 13. cikk (1) bekezdése: Die Genehmigung einem Ausländer nur erteilt werden, wenn der Rechtserwerb staatspolitischen Interessen nicht widerspricht und ein wirtschaftliches, kulturelles oder soziales Interesse am Rechtserwerb durch den Ausländer besteht.

⁵⁰³Kozma Ágota: Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a külföldiek termőföldszerzésének korlátozásáról In.: Res Immobiles 2011/1. szám 26. oldal

megszüntette az osztrák állampolgárok részére fenntartott nyilatkozattételi eljárás lehetőségét, azonban az ingatlanszerzőnek továbbra is hitelt érdemlő módon kell igazolnia, hogy a szerzés nem egy második lakóingatlan létrehozását szolgálja. A külföldiek kapcsán rögzített többlet-feltételek az új szabályozásban is fennmaradtak.

A Bíróság először azt állapította meg, hogy Ausztria az EU-csatlakozás időpontjában (1995. január 1.) hatályban lévő jogi szabályozását megtarthatta az átmeneti időszak alatt.

A Bíróság ítéletében rögzítette, hogy „egy olyan előzetes engedélyezési eljárás, mint amilyen az 1996-os TGVG-ből következik, amely már a céljánál fogva magával vonja a tőke szabad mozgásának korlátozását⁵⁰⁴”, csak bizonyos feltételekkel egyeztethető össze tőke szabad mozgásának alapszabadságával. Az előzetes engedélyezési eljárást, mint az állandó lakosság és a turisztikai ágazathoz képest önálló gazdasági tevékenység közérdekből történő fenntartása bizonyos régiókban területrendezési cél megvalósításához szükséges intézkedést kizárólag akkor lehet elfogadni, ha „azt nem megkülönböztető módon alkalmazzák, és ha ugyanazon eredményt nem lehet más, kevésbé kényszerítő eljárásokkal elérni⁵⁰⁵”. A Bíróság leszögezte, hogy a kérelmezők nehezen tudják bizonyítani egy megszerzendő földterületet jövőbeni használatát, így a hatóságok széles körű mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek eljárásuk során, s a külföldi állampolgárokat alaposabb, szigorúbb ellenőrzésnek vethetik alá – ahogyan az osztrák hatóságok alá is vetették más tagállamok állampolgárait. Más szóval „a kérelem elbírálását a külföldiek szelektálására lehetne felhasználni, mely hátrányt jelen a tagállami állampolgárokra nézve⁵⁰⁶”.

A Bíróság kiemelte, hogy az osztrák jog a második lakóingatlanra vonatkozó nemzeti jogszabályok megsértése esetében ismer különböző szankciókat: pénzbírság, illetve a telek jogtalan használatának azonnali befejezésére kötelező határozat a vagyontárgy kényszerértékesítésének terhe mellett. A fentiek alapján tehát „az érintett engedélyezési eljárás a tőke szabad mozgásának korlátozását képezi, amely nem elengedhetetlen a második lakóingatlanra vonatkozó nemzeti jogszabályok megsértésének megakadályozására⁵⁰⁷”.

3. A Jokela-ügy

⁵⁰⁴Európai Bíróság 302/97. számú ítéletének 39. pontja

⁵⁰⁵Európai Bíróság 302/97. számú ítéletének 40. pontja

⁵⁰⁶Kozma: i.m. 27. oldal

⁵⁰⁷Európai Bíróság 302/97. számú ítéletének 49. pontja

A Jokela és Pitkaranta egyesített ügyekben hozott ítélet tényállása szerint a felperesek tulajdonát képezte egy-egy mezőgazdasági földterület Finnország hátrányosabbnak tekinthető mezőgazdasági helyzetű területein (Laihia és Nummi-Pusula településeken). Mindkét felperes felújításokat eszközölt az ingatlanokon, s erre figyelemmel kompenzációs támogatás iránti kérelmet terjesztettek elő. Az illetékes hatóság mindkét esetben elutasította a kérelmeket tekintettel arra, hogy a felperesek nem a mezőgazdasági földterületen vagy annak 12 kilométeres körzetében éltek, illetve nem minősültek földművesnek. Az elsőfokú bíróságok is elutasították a felperesek kereseteit, a másodfokú bíróságok azonban az Európai Bírósághoz fordultak.

A Bíróság megállapította, hogy nem ellentétes a közösségi joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely kompenzációs támogatást biztosít annak a földművesnek, aki nem a támogatás alapját képező földterületen él. Szintén nem találta közösségi jogba és elvekbe ütközőnek a Bíróság azt, ha egy földműves, aki nem él a támogatás alapját képező földterületen, de üzemműködője a mezőgazdasági területhez képest jól megközelíthető helyen található (akár 12 kilométernél távolabb is), s bevételeinek legalább fele a mezőgazdasági terület hasznosításából vagy hasonló tevékenységből származik, igényelhesse a kompenzációs támogatást.

4. Az Ospelt-ügy

Az ügy tényállása szerint Margarethe Ospelt lichtensteini állampolgár az osztrák Voralberg tartományban egy mezőgazdasági művelés alatt álló földterület tulajdonosa volt, melyen egy kastély állt, melyben Ospelt élt. A földterület egyik részét a tulajdonos bérbe adta. Margarethe Ospelt 1998-ban létrehozta Lichtensteinben a Schlösse Weissenberg Familienstiftung alapítványt, melynek célja az lett volna, hogy az alapító halála után megakadályozza az ingatlanok öröklés útján történő felaprózódását. Ezért Ospelt az ingatlanait az alapítványra kívánta átruházni – a fennálló bérleti jogviszonyok fenntartásával –, azonban ehhez az osztrák jogszabályok szerint a hatóság előzetes engedélye kellett. A hatóság azonban elutasította az előzetes engedély iránti kérelmet arra hivatkozással, hogy az alapítvány nem saját maga műveli a területeket, nem foglalkozik mezőgazdasági tevékenységgel, illetve a tulajdonszerzés ellentétes a kis és közepes méretű életképes gazdaságok kialakításának célkitűzésével.

Az Európai Bíróságnak lényegében abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a tulajdonszerzés köthető-e előzetes engedélyhez, illetve az engedély megadásának feltétele-e a helybenlakás és a saját művelés kikötése. A Bíróság kifejtette, hogy „a tulajdonszerzés előzetes

közigazgatási engedélyhez kötése nem ellentétes a közösségi joggal, amennyiben az elbírálásnak objektív alapja van, melyet a kérelmező előre megismerhet, illetve a döntés ellen fellebbezési lehetőséget biztosítanak⁵⁰⁸”. Az utólagos engedélyezés kapcsán rögzítette egyrészt, hogy ez „jellegénél fogva nem képes megakadályozni, hogy a tulajdonjog átruházása során veszélybe kerüljön az adott mezőgazdasági terület állandó művelése⁵⁰⁹”, másrészt az utólagos hatósági döntések bírósági felülvizsgálatának időtartama sem segíti elő a mezőgazdasági földterületek tartós megművelésének célját. Az engedély feltételei nem lehetnek ellentétesek a közösségi joggal, viszont megfelelő az a tagállami szabályozás, amelynek célja a vidéki népesség megtartása, a népesség életszínvonalának növelése, illetve a táj megőrzése. Voralberg tartomány mezőgazdasági művelés alatt álló területének 98,13 %-a hátrányos területnek minősül, kizárólag tejtermelésre alkalmas, mely a táj védelme érdekében tavasztól ősziig a völgyekben zajlik, nyáron pedig a magasabban fekvő területeken.

A Bíróság akceptálta a fenti célkitűzéseket, viszont aggályosnak tartotta, hogy az osztrák szabályozás lényegében megfosztja a jogi személyeket a termőföld tulajdon-szerzés lehetőségétől. A saját művelés kikötését éppen ezért olyan kikötésnek ítélte meg, amely a közösségi joggal ellentétes, hiszen jelen esetben a vevő alapítvány egyértelműen kikötötte a terület vonatkozásában fennálló bérleti szerződések fennmaradását. Így a földterületen bérleti jogviszony alapján gazdálkodó személyeket nem érte kár.

A vevő személyes művelési és helybenlakási követelménye kapcsán a Bíróság kifejtette, hogy egy ilyen szabályozás akkor lenne ellentétes a közérdekekkel, ha „a hatósági döntés megakadályozná a termőföld tulajdonjogának átruházást egy olyan esetben, amikor sem az eladó sem a vevő nem személyesen műveli meg a területet, de a vevő kötelezettséget vállal arra, hogy a mezőgazdasági területet továbbra is haszonbérbe adja az eddigi haszonbérletnek⁵¹⁰”.

A Bíróság ítélete szerint a saját művelésre kötelezés aránytalan, „mivel az érintett jogszabály által követett cél elérhető kevésbé korlátozó intézkedésekkel, nevezetesen azáltal, hogy a földtulajdon-szerzést ahhoz a feltételhez kötik, hogy a tulajdonszerző biztosítja a további mezőgazdasági hasznosítást⁵¹¹”.

⁵⁰⁸Kozma: i.m. 28. oldal

⁵⁰⁹Korom Ágoston: Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti, és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusokból eredő tagállami felelősség” PhD értekezés, Budapest, 2012., Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar 34. oldal

⁵¹⁰Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről In.: A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014. (Szerk.: Szalma József), Újvidék: Magyar Tudományos Társaság, 2015., 160. oldal

⁵¹¹Kurucz: i.m. 160. oldal

A Bíróság döntésénél tehát figyelembe vette a művelési ág speciális jellegét és rögzítette, hogy „a közigazgatási szervek által kijelölt célok és feltételek mindenben megfelelnek a mezőgazdasági (erdőgazdasági) termeléssel foglalkozó lakosság méltányos életkörülményeinek biztosítása elősegítése és a mezőgazdaságot övező különleges viszonyok figyelembevétele követelményeinek⁵¹²”.

5. A Burtscher-ügy

Az ügy tényállása szerint Ewald Burtscher tulajdonosa volt egy beépített teleknek Ausztriában, amelynek tulajdonjogát még az édesanyja ruházta át reá 1995-ben. Josef Stauderer német állampolgár 1974-ben megállapodott a telek akkori tulajdonosaival, Burtscher szüleivel, hogy megvásárolja az ingatlant. Stauderer már ekkor jelentős felújítási munkákat végzett az ingatlanon, s üdülőként használta. Stauderer és a telektulajdonos szülők két megállapodást kötöttek: egy 99 évre szóló, felmondási lehetőséget nem tartalmazó bérleti szerződést (mely szerint a bérlő kötelezettsége az ingatlannal kapcsolatos valamennyi költség, így a közterhek viselése is), illetve egy olyan kontraktust, miszerint a bérlőnek lehetősége lesz az ingatlan megvásárlására akkor, ha a hatályos tagállami jogszabályok ezt lehetővé teszik.

Burtscher úr 1995-ben, a tulajdonjog átszállásakor akként nyilatkozott, hogy a fenti két megállapodásból származó jogokat és kötelezettségeket elismeri magára nézve.

A települési önkormányzat azonban megtiltotta Stauderer úr számára az ingatlan üdülőként történő használatát arra hivatkozással, hogy a bérleti szerződés megkötésére a külföldiek ingatlanszerzését szabályozó jogszabályi rendelkezések megkerülése céljából került sor (magyar terminológiával élve „zsebszerződést” kötöttek a felek). Stauderer úr hiába fellebbezett a hatóság döntésével szemben, kérelmét végső soron a Verwaltungsgerichtshof is elutasította.

Ezt követően Burtscher úr az ingatlan kiürítése iránt pert indított Stauderer úr ellen az 1975-ös megállapodások semmisségére hivatkozással. A kereseti kérelem első fokon elutasításra került, a fellebbviteli bíróság azonban hatályon kívül helyezte az ítéletet arra hivatkozással, hogy a jogszabályok megkerülése céljából kötött szerződésekre a ténylegesen megkötni kívánt jogügyletre irányadó jogot kell alkalmazni, és azok joghatásai a jogszabályok betartásáig függőben maradnak. A beépített ingatlanok megszerzésére vonatkozó új jogszabályi

⁵¹²Tattay (2015): i.m. 89-90. oldal

rendelkezők szerint azonban az ingatlan megszerzőjének már nem kell előzetes hatósági engedéllyel rendelkeznie, hanem kizárólag arra köteles, hogy két éven belül nyilatkozatot tegyen a hatóságnál (enélkül ugyanis a jogügylet visszamenőleges hatállyal semmissé válik). Mivel Stauderer úr a fenti nyilatkozatot határidőn belül nem tette meg, így az 1975-ös megállapodások semmisé, így köteles az ingatlan kiürítésére.

Az Európai Bíróság a C-213/04. számú ítéletében először is megállapította, hogy egy a fent ismertetett nyilatkozattételi rendszer önmagában a tárgya miatt, hatásaiban korlátozza a tőke szabad mozgását. A Bíróság szerint „az állampolgárság közlésére irányuló kötelezettséggel, illetve azzal a kötelezettséggel, hogy a nyilatkozatban adott esetben meg kell jelölni, hogy az ingatlant üdülőként fogják-e használni, nem annak megtiltása a cél, hogy más tagállamok állampolgárai másodlagos lakóhelyet szerezzenek, hanem ahogy az osztrák kormány kifejtette, mindössze annyi, hogy az e lakóingatlanok létesítésére vonatkozó speciális feltételek betartását biztosítsák⁵¹³”. A semmisség, mint szankció azonban a Bíróság álláspontja szerint nem áll arányban a közérdekű célkitűzésekkel, egyrészt azért, mert a nyilatkozattételi határidő elmulasztása esetén automatikusan bekövetkezik, másrészt erőteljesen megkérdőjelezi a szerződő felek akaratát kifejező megállapodást, így nem felel meg a jogbiztonság követelményének. A semmisség, mint szankció tehát aránytalan, mivel „egy nyilatkozat késedelmes megtételéhez automatikusan jogkövetkezményeket fűz, miközben megtiltja e hatóságnak annak érdemi vizsgálatát, hogy az ingatlanszerzési szándék összhangban van-e az alkalmazandó városfejlesztési jogszabályokkal. A nyilatkozat késedelmes megtételét más, enyhébb hatású intézkedésekkel, például pénzbírsággal is lehetne szankcionálni⁵¹⁴”. Emellett megfontolandó lehet a kérelmező számára biztosítani azt a lehetőséget, hogy reagáljon a késedelem okaira, a hatóságnak pedig azt a lehetőséget, hogy bizonyos feltételek mellett elfogadhassa a késedelmes nyilatkozatot, vagy fenntarthassa a megállapodás érvényességét.

6. A Festersen-ügy

A „dán jogeset”⁵¹⁵ tényállása szerint Uwe Kay Festersen német állampolgár 1998-ban megszerezte egy Dániában, Dél-Jütland megyében fekvő mezőgazdasági földterület tulajdonjogát. A földterületen egy beépített ingatlan is volt. Festersen nem létesített állandó

⁵¹³Európai Bíróság C-213/04. számú ügyben hozott ítéletének 50. pontja

⁵¹⁴Európai Bíróság C-213/04. számú ügyben hozott ítéletének 59-60. pontjai

⁵¹⁵A jogesetről lásd bővebben Korom (2012): i.m. 28-35. oldalak

lakóhelyet a fenti földterületen, így az illetékes hatóság, a megyei mezőgazdasági bizottság felszólította – amennyiben nem mentesült a hasznosítási kötelezettség alól, vagy nem tett eleget a helybenlakás követelményének –, hogy hat hónapon belül idegenítse el az ingatlant. Mivel Festersen úr nem tett eleget a felszólításban foglaltaknak, a helyi bíróság pénzbüntetést szabott ki rá a mezőgazdasági törvény megsértése miatt. Festersen úr fellebbezett az ítélettel szemben. A helybenlakási feltételre vonatkozó, tőke szabad mozgását korlátozó előírás kapcsán a dán kormány a termőföldek hagyományos, közvetlen hasznosítással történő kihasználásának megőrzésére, a mezőgazdasági területek tulajdonosaik általi művelésére, a vidéki népesség megtartására és a rendelkezésre álló területek észszerű használatának előnyben részesítésére, mint közérdekű célokra hivatkozott.

A Bíróság a C-370/05. számú ítéletében rögzítette, hogy önmagában a helybenlakási kötelezettség előírása nem jár együtt a személyes hasznosítási, művelési kötelezettséggel. A vidéki népesség megtartása kapcsán a Bíróság kifejtette, hogy e célkitűzés nem valósítható meg, ha a szerző fél olyan mezőgazdasági termelő, aki már egy másik gazdaságban rendelkezik lakóhellyel. A rendelkezésre álló területek észszerű használatának előnyben részesítése pedig olyan tagállamban fogadható el, ahol a mezőgazdasági termőföldek korlátozott természeti erőforrást jelentenek, s a szabályozás célja az ilyen földterületek spekulatív célú megszerzésének megakadályozása.

Mivel a helybenlakási kötelezettség előírása az Egyezményben foglalt lakóhely szabad megválasztásának jogát is korlátozza, így a Bíróság megvizsgálta: a közérdekű célkitűzés elérése érdekében alkalmazható lett volna enyhébb eszköz-e, vagy sem. Mivel a lakóhelyet legalább nyolc éven keresztül fenn kell tartani az irányadó tagállami szabályozás szerint, a Bíróság megítélése szerint a dán előírás túlmegy azon a mértéken, amely szükségesnek tekinthető a cél elérése érdekében. Így tehát az Európai Bíróság azt a választ adta a feltett kérdésre, hogy ellentétes a tőke szabad mozgásával az olyan nemzeti jogszabály, „amely a mezőgazdasági földterület megszerzését ahhoz a feltételhez köti, hogy a szerző fél állandó lakóhelyet létesítsen ezen a földterületen”⁵¹⁶.

7. A Libert és társai egyesített ügyekben hozott ítélet

⁵¹⁶Európai Bíróság C-370/05. számú ítéletének 48. pontja.

Az előzetes döntéshozatali eljárás kiváltó okát képező belga jogszabály a Flamand régió telek- és ingatlanpolitikáról szóló 2009. március 27-i rendelete (flamand rendelet), amely bizonyos területeken (céltelepüléseken) kötelezte az ingatlanfejlesztő és építőipari vállalkozásokat szociális lakások kínálatának létrehozására. A flamand rendelet előírta, hogy azok, akik nem rendelkeznek „elégleges kapcsolattal” a szociális lakások létesítésével érintett céltelepülésekkel, nem vásárolhatják meg az ilyen területeken található ingatlanokat, nem vehetik bérbe őket kilenc évet meghaladó időtartamra, illetve azokon örök-haszonbérleti vagy földhasználati jogot nem alapíthatnak. Az „elégleges kapcsolat” az alábbi feltételek valamelyikének való megfelelést jelentette: folyamatos lakóhely legalább hat éve valamelyik adott településen vagy szomszédos településen; legalább a munkahét felét kitevő, adott településen végzett tevékenység; illetve hosszú távú szakmai, családi, társadalmi vagy gazdasági kapcsolat kialakítása a településen. A flamand rendelet célja az volt, hogy megakadályozza a kevésbé vagyonos lakosság (autochton lakosság) ingatlanpiacról való kizárását a máshonnan érkező tehetősebb polgárok miatt.

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a flamand rendelet előírásai egyrészt megakadályozzák azokat a személyeket az ingatlan megvásárlása, bérlete, vagy használati jogviszony létesítése kapcsán, akik nem rendelkeznek „elégleges kapcsolattal” az adott településsel; másrészt eltántorítják azokat a polgárokat a település elhagyásától, akik az adott településen ingatlan-tulajdonnal rendelkeznek, vagy ingatlant bérelnak, használnak. Így tehát a flamand rendelet az EUMSZ 21., 45. és 49. cikkben biztosított alapvető szabadságok korlátozását jelenti. A szolgáltatásnyújtás szabadságát szintén korlátozza a rendelet, hiszen az adott településeken található ingatlanok nem adhatók el, vagy adhatók bérbe bármely uniós polgár részére, hanem csak azoknak, akik bizonyítani tudják „elégleges kapcsolatukat” a településsel. A fentiekén túlmenően a rendelet a tőke szabad mozgását is akadályozza, hiszen az „elégleges kapcsolatot” vizsgáló előzetes ellenőrzés eltántoríthatja a nem helyi illetőségűeket attól, hogy ingatlanbefektetéseket eszközöljenek a Flamand Régió valamely céltelepülésén.

Ezt követően a Bíróság vizsgálta, hogy a flamand rendelet célkitűzése érdekében tett intézkedések szükséges és arányosak-e. Az „elégleges kapcsolat” feltételei kapcsán a Bíróság rögzítette, hogy „e feltételek egyike sincs közvetlen kapcsolatban azon társadalmi-gazdasági szempontokkal, amelyek megfelelnek a kizárólag a kevésbé vagyonos autochton lakosság részére az ingatlanpiacon biztosított védelem Vlaamse Regering által említett céljának. E

feltételeknek ugyanis nem csupán a kevésbé vagyonos autochton lakosság felelhet meg, hanem olyan más személyek is, akik elegendő anyagi eszközzel rendelkeznek, és így egyáltalán nincs különös szükségük szociális védelemre az említett piacon. Ezen intézkedések tehát túlmennek azon, ami a kitűzött cél eléréséhez szükséges⁵¹⁷”. A Bíróság szerint kevésbé korlátozó intézkedések is megfelelnek a rendelet céljának, ideértve „a vásárláshoz nyújtott kedvezményeket vagy egyéb típusú, különösképpen a legkevésbé vagyonos személyek javára annak lehetővé tétele érdekében létrehozott támogatásokat, hogy különösen azok, akik bizonyítani tudják alacsony jövedelmüket, ingatlant tudjanak vásárolni vagy bérelni a céltelepüléseken⁵¹⁸”. Ezen túlmenően hangsúlyozta a harmadik feltétel bizonytalan jellegét és a konkrét helyzetek meghatározását, s rögzítette, hogy egy ilyen előzetes közigazgatási engedélyezési rendszer „nem tekinthető olyan feltételeken alapulónak, amelyek képesek kellőképpen körülhatárolni a tartományi értékelő bizottság mérlegelési jogkörének gyakorlását, és ezért az ilyen rendszer nem igazolhatja az uniós jog által garantált egyik alapvető szabadságtól való eltérést⁵¹⁹”.

A Bíróság vizsgálta az ingatlanfejlesztő és építőipari vállalkozások flamand rendeletről eredő szociális lakások létrehozására irányuló kötelezettségét, s megállapította, hogy az ilyen rendelkezés a tőke szabad mozgásának korlátozását jelenti, hiszen a vállalkozások nem használhatják szabadon az ilyen ingatlanokat. Viszont az előírt szociális kötelezettség igazolható lehet az adott tagállam szociális lakhatási politikájához kapcsolódó követelményekkel, s a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az előírás megfelel-e az arányosság kritériumának.

A Bíróság döntése abból a szempontból jelentős, hogy kimondta, hogy a kevésbé jómódú népesség („less affluent population”) védelme összeegyeztethető az EU-joggal, a helyi lakosság szimpla előnyben részesítése helyett a flamand szabályozás valóban szociális szempontokat vett figyelembe⁵²⁰. „Az uniós jog fejlődése szempontjából fontos fejlemény, hogy a

⁵¹⁷Európai Bíróság C-197/11. és C-203/11. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 55. pontja

⁵¹⁸Európai Bíróság C-197/11. és C-203/11. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 56. pontja

⁵¹⁹Európai Bíróság C-197/11. és C-203/11. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 59. pontja

⁵²⁰Lásd bővebben Jochen Eichler: Flemish Gentrification – Protecting the less Affluent Local Population under European Law and the EJC Judgement in Libert a.o. In.: European State Aid Law Quarterly 13/1. 2014. Berlin 95. o., valamint részben Marie Walter: One Year into the State Aid Modernisation Initiative In.: European State Aid Law Quarterly 12/4. 2013. Berlin 761. o.

helybenlakási kötelezettség az uniós polgárságot is érintheti azzal, hogy egy ilyen szabályozás eltántoríthatja az érintetteket attól, hogy más tagállamba költözzenek⁵²¹”.

8. A Bizottság értelmező közleménye

Az Európai Bizottság 2017/C 350/05. számon értelmező közleményt adott ki a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról, melyben – a fent ismertetett joggyakorlat alapján – áttekintette, melyek azok a jellegzetességek, amelyek a tagállami termőföldszerzésre vonatkozó jogszabályok uniós jogi vizsgálata kapcsán irányadóak, figyelembe veendőek.

A Bíróság joggyakorlata alapján (lásd még Konle és Ospelt ügyekben hozott ítéletek) a termőföld megszerzésének előzetes közigazgatási engedélyezési rendszere korlátozza a tőke szabad mozgását, mely bizonyos körülmények között mégis indokolt lehet. Az előzetes engedélyezési rendszer azonban „nem biztosíthat olyan mérlegelési jogkört, amely a hatóságok részéről önkényes alkalmazáshoz és döntéshozatalhoz vezethet⁵²²”.

A mezőgazdasági termelők számára biztosított elővásárlási jog kapcsán a Bizottság kifejtette, hogy „a mezőgazdasági termelők számára biztosított elővásárlási jog a tőke szabad mozgása arányos korlátozásának tekinthető, amennyiben kevésbé korlátozó, mint a nem mezőgazdasági termelők általi földvásárlás tilalma⁵²³”.

Bár az árszabályozás a felek szabadságát illetően korlátozásnak tekinthető, azonban a túlzottan spekulatív árak megakadályozása legitim indok egy ilyen szabályozás tekintetében. Az árszabályozásnak azonban objektív, megkülönböztetésmentes, pontos és megfelelően kialakított kritériumokon kell nyugodnia. Meg kell győződni arról is, hogy nincsenek-e az árszabályozásnál kevésbé terhes intézkedések, amelyekkel a spekulatív árak megakadályozhatók.

A Bizottság utalva a Bíróság gyakorlatára rögzítette, hogy az ítélkezési gyakorlat „nem fogadja el arányos intézkedésnek azt az általános kötelezettséget, amely szerint a mezőgazdasági

⁵²¹Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás? In.: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Konferenciakötet. Szerk.: Korom Ágoston. Nemzeti Közszerológálati Egyetem. Budapest. 2013. 21. o.

⁵²²Európai Bizottság 2017/C 350/05. számú értelmező közleménye a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról 8. oldal

⁵²³Európai Bizottság 2017/C 350/05. számú értelmező közleménye a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról 9. oldal

földterület megvásárlása esetén vállalni kell a művelést is⁵²⁴”. A Bizottság a Bíróság Ospelt-ügyben hozott ítéleti megállapításaira hivatkozott ekörben.

A mezőgazdasági képesítés előírása, mint korlátozás arányossági aggályokat vet fel, ugyanis egyrészt elegendő ha a földvásárló – nem saját személyében, de – garantálni tudja a termőföld szakszerű megművelését, másrészt a mezőgazdasági termelő egyik tagállamban sem számít szabályozott, képesítéshez kötött szakmának.

A helybenlakási követelmény előírása (lásd Ospelt, Festersen, Libert és társai ügyekben hozott ítéletek) összeegyeztethetetlen a tőke szabad mozgásával. A Bíróság bármely, lakóhelyre vonatkozó követelmény esetében megállapíthatónak ítélte a közvetett, állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést.

A termőföld jogi személy részére történő értékesítésének tilalma a Bíróság joggyakorlata értelmében korlátozza a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát (lásd Ospelt-ügyben hozott ítélet).

A földtulajdon méretére vonatkozó felső korlát előírása korlátozza ugyan a tőke szabad mozgását, azonban bizonyos szempontból, „tekintve, hogy a termőföld korlátozott erőforrás, a földvásárlási felső határok némelyike alkalmas lehet arra, hogy megelőzze a földtulajdon túlzott mértékű koncentrációját, és így támogassa a családi gazdálkodást és a közepes méretű mezőgazdasági üzemek kialakítását⁵²⁵”. Ilyen esetben is vizsgálendő azonban, hogy nem lépik-e túl a szükséges mértéket, illetve nem helyettesíthetők-e kevésbé korlátozó eszközökkel.

A helyi vevőknek juttatott kiváltságok kapcsán nem kizárt, hogy a tagállamok legitimnek tekinthető közérdekű célokra hivatkozzanak a tőke szabad mozgása korlátozásának igazolásaként (pl.: életképes mezőgazdasági üzemek kialakítása, egy állandó mezőgazdasági közösség megtartása), viszont feltétel: a kiváltságok tükrözzék az elérni kívánt célok társadalmi-gazdasági vonatkozásait (például: helyi termelőknek biztosított elővásárlási jog a földtulajdon elaprózottságának kezelése érdekében, a kevésbé fejlett régiókban élők különleges jogai).

A joggyakorlat egységes abban, hogy „a tagállamok nem tehetik függővé a termőföld egy másik tagállam uniós polgára általi megvásárlását attól, hogy e másik tagállam uniós polgárának

⁵²⁴Európai Bizottság 2017/C 350/05. számú értelmező közleménye a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról 10. oldal

⁵²⁵Európai Bizottság 2017/C 350/05. számú értelmező közleménye a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról 12. oldal

származási országa biztosítsa az előbbi tagállam saját polgárai számára a termőföldvásárlás lehetőségét⁵²⁶”.

Összességében tehát megállapítható, hogy a Bíróság azonosította a tagállamok által alkalmazott, termőföld megszerzésével kapcsolatos korlátozó rendelkezéseket és meghatározta azon célkitűzéseket, amelyekre hivatkozással e rendelkezések igazolhatóak. Nyilván az élet sokszínű és folyamatos változásokon megy keresztül, így egyáltalán nem kizárt, hogy a Bíróságnak még több ügyben is foglalkoznia kell a „kreatív tagállami jogalkotó” által hozott, termőföld-tulajdonnal kapcsolatos rendelkezések uniós jogba ütközésének vizsgálatával.

VIII. A magyar földforgalmi szabályozás az Európai Unió Bíróság előtt

1. A termőfölddel kapcsolatos használati és haszonélvezeti jogok a magyar földjogi szabályozásban

Az 1974. évi 6. törvényerejű rendelet a külföldiek ingatlanszerzésének szabályozásáról szólt. Eszerint a Magyar Népköztársaságban külföldiek - ha jogszabály vagy nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik - ingatlan tulajdonjogát adásvétel, csere vagy ajándékozás útján előzetes engedéllyel szerezhetik meg. A tulajdonszerzés akkor engedélyezhető, ha az engedély megadását kérő külföldi letelepedési, illetőleg hazatérési engedéllyel rendelkezik, részére nemzetközi szerződés a magyar állampolgárokkal, illetőleg magyar jogi személyekkel azonos elbánást biztosít, vagy ingatlanszerzését egyéb lényeges körülmény indokolja. A törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 1025/1974. (V. 18.) MT határozat szerint a fenti engedély megadása a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozik, aki az érdekelt miniszterekkel egyetértésben jár el. Az engedély megadására irányuló kérelmet - az egyéb jogszabályban előírt engedély, felmentés, jóváhagyás, illetve hatósági igazolás megszerzése előtt - a pénzügyminiszternél kell előterjeszteni. A törvényerejű rendeletet az Ftv. 71. §-a, az MT határozatot pedig az Ftv. végrehajtásáról szóló 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet helyezte hatályon kívül.

Az Ftv. 38. §-ában foglalkozott a külföldiek tulajdonszerzésével. E rendelkezések alapján külföldi jogi vagy magánszemély - ha jogszabály vagy nemzetközi szerződés eltérően nem

⁵²⁶Európai Bizottság 2017/C 350/05. számú értelmező közleménye a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról 13. oldal

rendelkezik - ingatlan tulajdonjogát adásvétel, csere vagy ajándékozás útján a Pénzügyminisztérium előzetes engedélyével szerezheti meg. A Pénzügyminisztérium az előzetes engedélyt az érdekelt minisztériumokkal (országos hatáskörű szervekkel) egyetértésben adja meg.

A Tft. a hatálybalépésétől kezdődően (1994. július 27.) tiltotta a külföldiek termőföldre vonatkozó tulajdonszerzését. A Tft. 7. § (1) bekezdése szerint a külföldi magánszemély és jogi személy termőföld és védett természeti terület tulajdonjogát nem szerezheti meg. A védett természeti területen kívüli termőföld tulajdonjogának megszerzése azonban megengedett volt az alábbi esetekben: a legfeljebb 6000 m² területtel önálló ingatlanként kialakított tanya területén lévő termőföld megszerzése, a törvény hatálybalépésekor meglévő termőföld tulajdon legfeljebb annak területnagyságát és AK értékét meg nem haladó területnagyságú és AK értékű termőföldre cserélése, a törvény hatálybalépésekor meglévő termőföld kisajátítása folytán kapott kártalanítás összegéből vásárolt termőföld és közös tulajdonának megszüntetésével tulajdonba kerülő termőföld megszerzése. A haszonélvezeti és használati jogra a Tft. 11. § (1) bekezdése a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régi Ptk.) szabályait rendelte megfelelően alkalmazni.

A Tft. 7. § (2) bekezdését 2002. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte a 2001. évi CXVII. törvény, így a külföldiek ettől az időponttól kezdődően az önálló ingatlanként (földrészletként) legfeljebb 6000 m² területtel kialakított tanya tulajdonjogát a termőföldnek nem minősülő más ingatlanokra vonatkozó külön jogszabályok rendelkezései szerint szerezhették meg (Tft. 8. §). Szintén a fenti időponttól módosult a haszonélvezeti és használati jogra vonatkozó rendelkezés. Eszerint a haszonélvezeti jog és a használat jogának szerződéssel való alapítására a II. fejezet tulajdonszerzést korlátozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Ennek során a szerző fél tulajdonában lévő és haszonélvezetébe (használatába) kerülő földrészleteket össze kell számítani. Tehát a magyar szabályozás nem tette lehetővé külföldiek számára sem a termőföld tulajdonjogának, sem a használati, haszonélvezeti jogának megszerzését.

A fenti módosítással kapcsolatos az EBH2005. 1277. számon közzétett elvi bírósági döntés, melynek tényállása szerint a magyar állampolgárságú természetes személyek a német állampolgárságú felperesek javára termőföldre vonatkozó haszonélvezeti jogot alapítottak. A felperesek haszonélvezeti jogát a földhivatal nem jegyezte be. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a haszonélvezeti jog bejegyzésének nem lett volna akadálya, ugyanis a Tft. II. fejezetében meghatározott korlátozások a megszerezhető földterület mértékére vonatkoznak. A

Legfelsőbb Bíróság szerint azonban „a felperesek által a haszonélvezeti jog alapítására kötött megállapodás termőföldre vonatkozott, amelyet illetően a külföldiekre tulajdonszerzési tilalom - mint a korlátozás legmagasabb foka - állt fenn. A Tft. 11. §-ának (1) bekezdése ugyanis a haszonélvezeti jog és a használati jog szerződéssel való alapítása körében is a II. fejezet tulajdonszerzést korlátozó rendelkezéseinek megfelelő alkalmazását rendeli. Ebből következően a külföldiek nem csak a termőföld tulajdonjogát, hanem haszonélvezeti és használati jogát sem szerezhetik meg⁵²⁷”.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk időpontjától ismételten változott a Tft. szövege, ugyanis a 7. § (2) bekezdése alapján a belföldi magánszemélyre vonatkozó szabályok irányadók azon tagállami állampolgárra, aki önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kíván letelepedni Magyarországon, és legalább három éve folyamatosan, jogszerűen Magyarországon lakik és folytat mezőgazdasági tevékenységet. A tagállami állampolgároknak a tulajdonszerzési feltételeket egyrészt hatósági igazolásokkal⁵²⁸ kell bizonyítaniuk, másrészt a jövőre nézve vállalt kötelezettségeket teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt nyilatkozással⁵²⁹ kell vállalniuk. A megyei földművelésügyi hivatalnak igazolását környezettanulmány alapján kell kiállítania, melynek során a mezőgazdasági tevékenység folytatását vizsgálja. Az igazolással kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy „az egyéni vállalkozói minőségből önmagában, további feltételek vizsgálata nélkül következik az, hogy a vállalkozó a saját nevében, a saját kockázatára folytatja a gazdasági tevékenységet. Nincs jelentősége, hogy az egyéni vállalkozó gazdasági kapcsolatban áll-e olyan cégekkel, melyekben az egyéni vállalkozást végző magánszemély tulajdonosi érdekeltséggel rendelkezik⁵³⁰. Így a megyei földművelésügyi hivatal szükségtelenül vizsgálta a felperes egyéni vállalkozás más gazdasági társaságokkal fennálló kapcsolatait. A Kúria rámutatott arra, hogy a Tft. „törvényi tényállása már akkor megvalósul, ha a felperes, mint egyéni vállalkozó végez mezőgazdasági (gazdasági) tevékenységet. Nem része tehát a törvényi tényállásnak annak a vizsgálata, hogy a

⁵²⁷EBH2005. 1277. számú elvi bírósági döntés

⁵²⁸Idegenrendészeti hatóság által kiállított hatósági bizonyítvány arról, hogy legalább három éve folyamatosan és jogszerűen lakik Magyarországon; a letelepedési engedéllyel nem rendelkező tagállami állampolgárnak érvényes tartózkodási engedély, illetőleg az eziránti kérelem benyújtását tanúsító igazolás; a megyei földművelésügyi hivatal igazolását arról, hogy a tulajdonszerzést megelőző három évben saját nevében, saját kockázatára folyamatosan mezőgazdasági tevékenységet folytatott Magyarországon (Tft. 8/A. § (2) bekezdése).

⁵²⁹A tagállami állampolgár nyilatkozik arról, hogy Magyarországon önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként letelepszik; kötelezi magát, hogy a termőföldet más célra nem hasznosítja a mezőgazdasági termeléshez szükséges lakó- és gazdasági épületek létesítésén kívül, továbbá hogy a termőföld használatát másnak csak olyan mértékben engedi át, hogy az ebből származó bevétele nem haladja meg a mezőgazdasági tevékenységből származó bevétele 25%-át.

⁵³⁰KGD2014. 13. számú eseti döntés

tagállami állampolgár más gazdasági társaságban, vagy társaságokban is rendelkezik tulajdonnal, érdekeltséggel, illetőleg e társaságokban is végez mezőgazdasági tevékenységet”⁵³¹. Egy másik ügy tényállása szerint a felperes 1996 és 2007 között a tulajdonában álló kft. ügyvezetője volt. A Legfelsőbb Bíróság ebben a perben kimondta, hogy bár a felperes kft.-je mezőgazdasági tevékenységet folytatott, „de ez nem a felperes által végzett tevékenység volt, a felperes ügyvezetői teendőket látott el. Nem minősült tehát a Csatlakozási Szerződés X. melléklet 3. pont 2. bekezdés második alpontja szerinti önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként tevékenységet folytatónak. Ebből következően a Tft. 8/A. § (2) bekezdés c) pontjának megfelelően járt el az alperesi hatóság, amikor a hatósági igazolás kiadása iránti kérelmét elutasította”⁵³².

Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjában a Tft. 11. § (1) bekezdése nem módosult. E jogszabályi rendelkezés 2013. január 1. napjától kezdődően módosult akként, hogy az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény 7. §-a beiktatta a Tft.-be azt a szabályt, miszerint semmis a haszonélvezeti jog szerződéssel történő alapítása, kivéve, ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít haszonélvezeti jogot. A fenti módosító törvény iktatta be a Tft.-be a 91. § (1) bekezdést is, miszerint 2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik. A módosítás indoka az ún. „zsebszerződéses” ügyletek megakadályozása volt. A miniszteri indokolás szerint „gyakorlati tapasztalatok támasztják alá azt, hogy a haszonélvezeti jog szerződéssel történő alapításának a szándékával a felek nem egy esetben a törvényi előírások kijátszására törekednek”⁵³³. A miniszteri indokolás szerint „a termőföld olyan kivételes „jószág”, hogy az azzal való rendelkezésre, valamint a használatára, és hasznosítására vonatkozó szabályozásnál a diszpozitivitásnak, a szerződési szabadságnak indokolt a jelenleginél korlátozottabban érvényesülnie”⁵³⁴.

A Tft. 11. § (1) bekezdése 2013. április 5. napjától akként módosult, hogy semmis a haszonélvezeti jog szerződéssel történő alapítása, kivéve, ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít haszonélvezeti jogot. A használat jogának szerződéssel való alapítására, valamint a közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog esetében a II. fejezetnek

⁵³¹KGD2014. 13. számú eseti döntés

⁵³²BH2009. 223. számú eseti döntés

⁵³³A 2012. évi CCXIII. törvény 6-18. §-aihoz fűzött miniszteri indokolás

⁵³⁴A 2012. évi CCXIII. törvény 6-18. §-aihoz fűzött miniszteri indokolás

a tulajdonszerzésre vonatkozó rendelkezéseit megfelelően kell alkalmazni. Időközben a 91. § (1) bekezdését pedig hatályon kívül helyezte az Fétv. 126. § (1) bekezdés o) pontja 2013. december 15. napjától.

A Tft. pedig 2014. május 1. napjától teljes egészében eltűnt a magyar jogrendszerből, helyét a már említett Fétv. és az Fftv. vette át.

A haszonélvezeti és használati jog kapcsán az Fftv. 37. §-a tartalmaz szabályozást, miszerint semmis a haszonélvezeti jog, illetve a használat jogának szerződéssel történő alapítása, kivéve, ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít ilyen jogot. A közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog esetében a II. fejezetnek a tulajdonszerzésre vonatkozó rendelkezéseit e Fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A haszonélvezeti jogot legfeljebb 20 éves időtartamra lehet alapítani. A haszonélvezeti jog alapításáról szóló szerződés érvényességéhez nem kell a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása. A haszonélvezeti, használati jogokra is vonatkoznak a törvényben – földművesekre és nem földművesekre - meghatározott földszerzési maximumok.

Az Fétv. átmeneti rendelkezései között kapott helyet a 108. § (1) bekezdés, miszerint a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik. A Tft. 91. § (1) bekezdéséhez képest az ilyen szerződésekkel alapított haszonélvezeti és használati jogok 2014. május 1. napjával, és nem 2033. január 1-jével szűntek meg.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) 94. § (1) és (3) bekezdései pedig akként rendelkeztek, hogy az Fétv. 108. § (1) bekezdésében foglaltak alapján megszűnő haszonélvezeti jog és használat joga ingatlan-nyilvántartásból történő törlése érdekében az ingatlanügyi hatóság által legkésőbb 2014. október 31. napjáig kiküldött felhívásra a haszonélvezeti jog természetes személy jogosultjának a felhívás kézbesítését követő 15 napon belül a miniszter által rendszeresített formanyomtatványon nyilatkoznia kell a közte és a haszonélvezeti jogot alapító, a bejegyzés alapjául szolgáló okirat szerinti ingatlan-tulajdonos közötti közeli hozzátartozói viszony fennállásáról. A határidő elmulasztása miatt 2014. december 31. napját követően igazolási kérelemnek nincs helye. Ha a nyilatkozat alapján közeli hozzátartozói jogviszony nem áll fenn, vagy ha a jogosult határidőben nem tesz nyilatkozatot, az ingatlanügyi hatóság a bejegyzett haszonélvezeti jogot a nyilatkozattételre nyitva álló

határidő elteltét követő hat hónapon belül, legkésőbb 2015. július 31. napjáig hivatalból törli az ingatlan-nyilvántartásból.

2. Kötelezettségszegési eljárás és előzetes döntéshozatali eljárás indítása

Az ingatlannal kapcsolatos határon átnyúló befektetések és ingatlanszerzések uniós alapszabadságokkal összefüggő problémája már régóta foglalkoztatja az Európai Bíróságot és az Európai Unió Bíróságát. Az Európai Bíróság a C-302/97. számú, Klaus Konle ügyben megállapította, hogy „a tőkemozgásra irányuló műveletek magukban foglalják azokat az eseteket is, amikor nemzeti területen nem honos személyek ingatlanbefektetéseket hajtanak végre egy tagállam területén⁵³⁵”. A fenti ügy Tirol tartomány ingatlanforgalomra vonatkozó jogi szabályozásával volt kapcsolatos, mely a nem osztrák állampolgárok esetében kiegészítő feltételeket követelt meg az ingatlanszerzéshez. Az Európai Bizottság kontra Görögország ügyben (C-305/87) a Bizottság azt a görög jogszabályi rendelkezést kifogásolta, miszerint tilos volt külföldi állampolgárok számára a határok mentén fekvő ingatlanok megszerzése. Az Európai Bíróság szerint „nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, ha a tulajdonszerzés vagy a földhasználat szabályait egy tagállam úgy korlátozza, hogy a korlátozások a saját ország állampolgárára és a letelepedő tagállami polgárokra egyaránt vonatkoznak. Amennyiben ezzel nem tesz különbséget állampolgárság alapján, úgy az nem diszkriminatív, még akkor sem, ha más tagállami állampolgár nehezebben tudja teljesíteni az előírást, mint az adott állam állampolgárai⁵³⁶”. A C-213/04. számú, Burtscher ügyben hozott döntés alapját Vorarlberg tartomány azon jogszabályi rendelkezése jelentette, miszerint az ingatlanszerzőnek a szerzést követő két éven belül nyilatkozatot kellett tennie az illetékes hatóságnál a külföldiek tulajdonszerzésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések érvényesülése céljából. A nyilatkozat késedelmes megtétele a szerzésre vonatkozó jogügylet semmisségét vonta maga után. A Bíróság az osztrák jogszabályt az EKSZ 56. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek találta, „a nyilatkozat késedelmes megtételét más, enyhébb hatású intézkedésekkel, például pénzbírsággal is lehetne szankcionálni⁵³⁷”. Megfontolandó olyan lehetőséget biztosítani, hogy a kérelmező „a késedelem okaira magyarázatot adjon, az illetékes hatóság számára pedig azt, hogy – különösen ha ez harmadik személyek jogait nem érinti – bizonyos feltételek mellett a késedelmes

⁵³⁵Ember: Magyar földjogi szabályozás az Európai Unió tükrében 24. oldal

⁵³⁶Ember: Magyar földjogi szabályozás az Európai Unió tükrében 24. oldal

⁵³⁷Kozma: id. mű 31. oldal

nyilatkozatot is elfogadhatta, vagy bizonyos feltételek mellett fenntarthatja a megállapodás érvényességét⁵³⁸”. A termőföldet érintő C-452/01. számú, Ospelt ügyben az Európai Bíróság azt vizsgálta, hogy a termőföld tulajdonszerzése engedélyhez köthető-e, illetve az engedélynek lehet-e feltétele a helybenlakás és a saját művelés kikötése. A Bíróság szerint az engedélyezési eljárás előírása nem ellentétes a közösségi joggal – tekintettel az osztrák földterületek speciális jellegére is (mezőgazdasági szempontból hátrányos jelleg, kizárólag tejtermelésre való alkalmasság). Azt azonban már túlzónak találta, hogy „abban az esetben is a saját műveléshez ragaszkodjon a hatóság, amikor sem az eladó, sem a vevő nem maga műveli a területet, de a vevő nyilatkozik, hogy a korábbi bérlőknek a továbbiakban is változatlan formában lehetőséget biztosít a föld művelésére⁵³⁹”. Ezzel ugyanis a helyi gazdák kerülnek hátrányos helyzetbe, akiknek nincs anyagi lehetőségük a földvásárlásra. A termőföldekkel kapcsolatos másik kiemelkedően fontos jogeset (Festersen ügy) ismertetésére az előzetes döntéshozatali iránti eljárást kezdeményező magyar bírósági végzések bemutatása keretében kerül sor.

Az Európai Bizottság az Osztrák Kormány jelzése alapján kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben a haszonélvezeti és használati jogok vagyoni kompenzáció nélkül történő megszüntetése miatt. A Bizottság 2014. októberében felszólító levelet, majd 2015. júniusában indokolt véleményt küldött a Magyar Kormánynak. Ezt követően a Bizottság az Európai Unió Bíróságánál nyújtott be keresetet a Magyar Kormánnyal szemben. A földforgalmi szabályozás kapcsán kötelezettségszegési eljárás indult Litvániával, Szlovákiával, Lettországgal és Bulgáriával szemben is. Hazánkkal szemben egy másik kötelezettségszegési eljárás is indult, amely átfogóan vizsgálta a földforgalmi szabályozás új jogintézményeit. A magyar fél válaszlevele hatására a Bizottság nem kifogásolta a pályakezdő gazdálkodókra, a helyi földbizottság eljárásbeli szerepére, a földszerzési-és birtokmaximumra, az elővásárlási és előhaszonbérleti jogosultsági rendszerre és haszonbérlet időtartamára vonatkozó rendelkezéseket; továbbra is vizsgálta azonban a jogi személyek szerzőképtelenségére és átalakulási tilalmára, a földművesek szakismereti követelményére, a személyes művelési kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseket, illetve fenntartotta az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek nem kellő objektivitására vonatkozó kifogásait⁵⁴⁰”.

⁵³⁸Kozma: id. mű 31. oldal

⁵³⁹Kozma: id. mű 28. oldal

⁵⁴⁰Bővebben az átfogó kötelezettségszegési eljárás kapcsán Olajos-Andréka: i.m. 422-424. oldalak, Szilágyi János Ede: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása In.: Agrár-és Környezetjog 2017/23. 175-178. oldalak, valamint Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések In.: Miskolci Jogi Szemle 2017/2. 117-121. oldalak.

Ezzel párhuzamosan azonban előzetes döntéshozatali eljárás is indult az Európai Unió Bírósága előtt, melyet két ügyben kezdeményezett a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság. Az előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező egyik tényállás szerint egy osztrák természetes személy holtig tartó haszonélvezeti joga került törlésre az Fétv. 108. § (1) bekezdése alapján. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása (aki jelen sorok szerzője is) az alábbi kérdéseket terjesztette az Európai Unió Bírósága elé. Az EUMSZ 49. és 63. cikkelyeibe ütköző korlátozást valósít-e meg az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan tagállami szabályozás, amely a mezőgazdasági földterületre létesített haszonélvezeti jog, használati jog fennmaradását a haszonélvezeti jog, használati jog alapítójával fennálló közeli hozzátartozói kapcsolat igazolásához köti, s amennyiben a haszonélvezeti jog, használati jog jogosultja közeli hozzátartozói kapcsolatot nem tud igazolni, haszonélvezeti joga, használati joga a törvény erejénél fogva – vagyoni kompenzáció nélkül – megszűnik? Az EUMSZ 49. és 63. cikkelyei alapján ténylegesen egyenlő mértékben hat az adott tagállam állampolgáira és más tagállamok állampolgáira az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan tagállami szabályozás, amely a mezőgazdasági földterületre létesített haszonélvezeti jog, használati jog fennmaradását a haszonélvezeti jog, használati jog alapítójával fennálló közeli hozzátartozói kapcsolat igazolásához köti, s amennyiben a haszonélvezeti jog, használati jog jogosultja közeli hozzátartozói kapcsolatot nem tud igazolni, haszonélvezeti joga, használati joga a törvény erejénél fogva – vagyoni kompenzáció nélkül – megszűnik?

A bíróság végzésében áttekintette a magyar földforgalmi szabályozást, majd hivatkozott az Európai Bíróság C-370/05. számú (Uwe Kay Festersen) ügyben hozott ítéletére, melynek 22. pontjából megállapíthatóan a más tagállam területén található ingatlanok megszerzéséhez, hasznosításához és elidegenítéséhez fűződő, a letelepedés jogának szükséges kiegészítését képező jog gyakorlása során tőkemozgást idéz elő. A tőkemozgások körébe tartoznak azok a műveletek, amelyekkel valamely tagállam területén az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek ingatlanberuházást hajtanak végre, amint az az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EGKSZ) [Amszterdami Szerződés által hatályon kívül helyezett] 67. cikkének végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) I. mellékletében szereplő tőkemozgások nomenklatúrájából következik, amely nomenklatúra a tőkemozgás fogalmának meghatározása kapcsán megtartotta irányadó szerepét. Az Irányelv I. számú melléklet II. Ingatlanbefektetések „A” pontja a tőkemozgások közé sorolja a nemzeti területen nem honos személyek által végrehajtott

ingatlanbefektetéseket. Az Irányelv I. számú melléklet XIII. „F” Vegyes Magyarázó Megjegyzések pontja szerinti ingatlanbefektetések közé tartoznak a következők: épületek vagy földterület vásárlása, valamint épületek megépítése természetes személyek által nyereségszerzés vagy személyes használat céljából. E kategória magában foglalja a haszonélvezeti, szolgalmi és építési jogokat is. A Festersen ügyben hozott ítélet megállapítása szerint az EKSZ 56. cikk (1) bekezdése szerint tiltott, tőke mozgást korlátozó intézkedések azon intézkedéseket foglalják magukban, amelyek alkalmasak arra, hogy eltántorítsák a külföldieket attól, hogy valamely tagállamban beruházásokat hajtsanak végre, illetve az említett tagállam lakosait attól, hogy más államokban hajtsanak végre beruházásokat. Ha a jogszabály nem is eredményez hátrányos megkülönböztetést az adott tagállam állampolgárai és az Európai Unió vagy az Európai Gazdasági Térség más tagállamainak állampolgárai között, ez nem változtat azon, hogy e jogszabályban megállapított helybenlakási feltétel korlátozza a tőke szabad mozgását. Az ilyen szabályozás mégis elfogadható akkor, ha közérdekű célra irányul, nem hátrányosan megkülönböztető módon alkalmazzák, és megfelel az arányosság elvének, azaz alkalmas a kitűzött cél megvalósítására, és nem megy túl az annak eléréséhez szükséges mértéken (Festersen ügyben hozott ítélet 25. és 26. pontjai). A Festersen ügyben az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az EKSZ 56. cikkével ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, mint amely az alapügyben szerepel, és amely a mezőgazdasági földterület megszerzését ahhoz a feltételhez köti, hogy a szerző fél állandó lakóhelyet létesítsen ezen a földterületen.

A bíróság végzésében először megállapította, hogy a magyar szabályozás nem valósít meg nyílt hátrányos megkülönböztetést, majd vizsgálta a burkolt, rejtett hátrányos megkülönböztetés fennállását. A bíróság álláspontja szerint a közeli hozzátartozói viszony igazolásának feltétele az adott tagállam állampolgárai számára teljesíthető feltétel, az adott tagállammal fennálló állampolgársági viszony alapján ugyanis könnyebben igazolható az adott tagállam állampolgárával létesített, haszonélvezeti vagy használati jogot alapító szerződés vonatkozásában a közeli hozzátartozói viszony. A nem magyar állampolgár tagállami állampolgár vonatkozásában azonban a holtig tartó haszonélvezeti, használati jogot szerződéssel alapító magyar állampolgárral fennálló közeli hozzátartozói viszony igazolása számottevően nehezebb, a legtöbb esetben teljesíthetetlen feltétel. Fentiekből következően természetesen nagyobb azon magyar állampolgár haszonélvezeti, használati jogosultak száma, akik közeli hozzátartozói viszonyt tudnak igazolni a Magyarország területén

elhelyezkedő mezőgazdasági földterületek tulajdonosaival, mint az ugyanilyen viszonyt igazolni tudó nem magyar állampolgár tagállami állampolgárok száma. Sokkal nagyobb arányban kerülnek ugyanis egymással közeli hozzátartozói viszonyba az ugyanazon tagállami állampolgárságával rendelkező személyek, mint a különböző tagállamok állampolgárságával rendelkező személyek. A termőföldre vonatkozó tagállami szabályozás történetére visszautalva, a törvényi rendelkezések 1994-2001. között tulajdonszerzést nem, kizárólag haszonélvezeti, használati jog megszerzését tették lehetővé a külföldi természetes és jogi személyek részére. Ebből következően azok a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárok, akik Magyarországon mezőgazdasági földterületen kívántak gazdálkodni a fenti időszakban, ezt – a magyar állampolgároktól eltérően – tulajdonszerzés útján nem, csak más módon – például haszonélvezeti, használati jog megszerzése útján – tehették meg. Így sokkal nagyobb arányban kerültek ki a haszonélvezeti, használati jog jogosultjai nem magyar állampolgár tagállami állampolgárok közül, mint magyar állampolgárok közül. Utalva a Festersen ügyben hozott ítéletre, a bíróság álláspontja szerint a vitatott tagállami szabályozás burkoltan magyar állampolgárságot ír elő a mezőgazdasági földterületek haszonélvezeti, használati jogának fennmaradása kapcsán, mely súlyosabb korlátozást jelent a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárok számára, mint a helybenlakás követelményének előírása. A magyar szabályozás korábban azt rögzítette, hogy külföldi természetes és jogi személyek termőföldre nem alapíthattak haszonélvezeti jogot. Ebből is látható, hogy a magyar állam 2013. január 1-jéig állampolgárság alapján különböztette meg hátrányosan a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárokat a magyar állampolgárokhoz képest. Fenti szabályozást váltotta fel lényegében a vitatott jogszabályi rendelkezés, mely – a bíróság álláspontja szerint – továbbra is hátrányosan különbözteti meg a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárokat – a hátrányos megkülönböztetés azonban rejtett, burkolt formában jelenik meg a vitatott tagállami szabályozásban. Fentiekre tekintettel a bíróság álláspontja szerint a tagállami szabályozás a magyar állampolgárookra és más tagállami állampolgárookra megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, ténylegesen azonban a más tagállami állampolgárookra kedvezőtlenebb helyzetet teremt (Keck-formula). Ezzel a vitatott tagállami szabályozás alkalmas arra, hogy közvetve és ténylegesen akadályozza a letelepedés, illetve a tőke-és fizetési műveletek szabadságát (Dassonville-formula). A vitatott tagállami szabályozás – tényleges hatását tekintve – hátrányosan különbözteti meg állampolgárságuk alapján a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárokat, s alkalmas arra, hogy a letelepedés, illetve a tőke-és fizetési műveletek

szabadságát korlátozza – tekintettel a haszonélvezeti, használati jogok vagyoni kompenzáció nélküli megvonására. A bíróság ezt követően áttekintette a vitatott tagállami szabályozás hatását a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárok tőkeműveleteire, befektetéseire. Amennyiben egy nem magyar állampolgár tagállami állampolgár nem rendelkezik közeli hozzátartozóval Magyarországon, úgy a vitatott tagállami szabályozás következtében a holtig tartó haszonélvezeti, használati jog gyakorlása révén megszerezhető nyereség, bevétel, jövedelem realizálásának, illetve a korábbi befektetéseinek megtérülésének lehetőségét veszíti el. A vitatott tagállami szabályozás alkalmas arra, hogy a nem magyar állampolgár tagállami állampolgár a mezőgazdasági földterülettel kapcsolatban eszközölt befektetéseinek megtérülésének lehetőségét teljesen elveszítse – s nincs rá garancia, hogy a jövőben az adott tagállamban esélye legyen befektetett pénzeszközei visszanyerésére. A vitatott szabályozás magyar állampolgárokra gyakorolt hatását illetően pedig megállapítható, hogy abban az esetben, ha egy magyar állampolgár nem tud közeli hozzátartozói viszonyt igazolni egy adott mezőgazdasági földterület haszonélvezeti, használati joga vonatkozásában, reális esélye van arra, hogy egy másik mezőgazdasági földterület esetében ilyen kapcsolatot igazoljon, illetve reális esélye van arra is, hogy adott tagállamban visszanyerje meg nem térült befektetéseit – tulajdonjog, haszonélvezeti jog, használati jog gyakorlásával, egyéb befektetésekkel. A bíróság ezt követően vizsgálta a korlátozás szükségességét, a nyomós közérdeket. A jogalkotó az Fftv. és az Fétv. megalkotásával vélelmezte, hogy a nem közeli hozzátartozók között mezőgazdasági földterületre alapított haszonélvezeti, használati jog befektetési célú haszonszerzésnek minősül, s nem valósítja meg az Fftv. preambulumban rögzített célokat. E vélelem megalkotásának részletes indokát nem fejtette ki a jogalkotó. A bíróság álláspontja szerint a közeli hozzátartozói viszony önmagában nem jelenti automatikusan a befektetési célú haszonszerzés motívumának kizártságát, ugyanis a közeli hozzátartozó haszonélvező is átengedheti befektetési céllal más személynek a termőföld használatát. A bíróság szerint a vitatott szabályozás még az adott tagállami állampolgárok között közeli hozzátartozói viszony alapján történő megkülönböztetés vonatkozásában is indokolatlan, szükségtelen, s e megállapítás fokozottan igaz a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárokra. A korlátozás arányossága vonatkozásában a bíróság utalt arra, hogy önmagában a közeli hozzátartozói viszony nem garancia a befektetési célú haszonszerzés kizártságának biztosítására. A közvetetten a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárokra vonatkozó korlátozás kapcsán a jogalkotónak más szempontot kellett volna választania, hogy az általa kitűzött célt elérje. A burkoltan állampolgársági viszonyt feltételező

szabályozás helyett a haszonélvezeti, használati jog jogosultjának életvitelszerű tartózkodása, mezőgazdasági földterület művelésével kapcsolatos személyi és tárgyi feltételeinek megléte, a mezőgazdasági földterület tényleges mezőgazdasági művelés alatt állásának ténye, a falvak jövedelemtermelő képességéhez való hozzájárulás mértéke, a foglalkoztatás bővítése, a helyi vállalkozások gyarapodása, a fenntartható földhasználat szempontjait kellett volna figyelembe vennie. Fentiek alapján tehát a jogalkotó más eszközökkel is elérhette volna az általa nyomós közérdeknek minősített célt, a befektetési célú haszonszerzés kizárását. A jogalkotó azonban a vitatott szabályozással lényegében megszüntette valamennyi nem magyar állampolgár tagállami állampolgár mezőgazdasági földterülettel kapcsolatos haszonélvezeti, használati jogát – mindenfajta vagyoni kompenzáció nélkül. A bíróság álláspontja szerint a befektetési célú haszonszerzés kizárása, mint nyomós közérdek érvényre juttatása szempontjából a jogalkotó súlyos és indokolatlan intézkedést tett akkor, amikor a közeli hozzátartozói viszony igazolása mentén vonta el a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárok mezőgazdasági földterületre vonatkozó haszonélvezeti, használati jogát. Ezzel a jogalkotó megsértette az intézkedés arányosságára vonatkozó, az Európai Unió Bírósága esetjogában kikristályosodott követelményt (203/80. számú Casati ügyben hozott ítélet, C-302/97. számú Konle ügyben hozott ítélet).

Az előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező másik tényállás szerint a felperesi, németországi lakóhellyel rendelkező tagállami állampolgárok által alkotott gazdasági társaság vonatkozásában került törlésre a haszonélvezeti jog az ingatlan-nyilvántartásból. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság másik tanácsa az alábbi kérdéseket tette fel az Európai Unió Bíróságának. Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. és 63. cikkelyeit, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. és 47. cikkelyeit, hogy azokkal ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan tagállami szabályozás, amely – egyéb szempontok mérlegelése nélkül – előírja a gazdálkodó szervezetek és az ingatlantulajdonos közeli hozzátartozójának nem minősülő természetes személyek javára mezőgazdasági ingatlanokat terhelően bejegyzett haszonélvezeti és használati jogok törlési kötelezettségét anélkül, hogy egyidejűleg rendelkezne a megszünt haszonélvezeti és használati jogok jogosultjainak járó, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről? Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. és 63. cikkelyeit, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. és 47. cikkelyeit, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely – egyéb szempontok mérlegelése nélkül – úgy

írja elő a gazdálkodó szervezetek és az ingatlantulajdonos közeli hozzátartozójának nem minősülő természetes személyek javára mezőgazdasági ingatlanokat terhelően 2014. április 30-át megelőzően kötött szerződések alapján bejegyzett haszonélvezeti és használati jogok törlési kötelezettségét, hogy egyidejűleg rendelkezik a megszűnt haszonélvezeti és használati jogok jogosultjainak járó, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről? A bíróság ezen tanácsa is áttekintette a magyar földforgalmi szabályozás történetét, s szintén utalt a Festersen ügyben hozott ítéletre, azonban kifejezetten hivatkozott az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdésére és az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkére, s az ezzel kapcsolatos emberi jogi bírósági gyakorlatra. A bíróság szerint a perben vizsgált nemzeti szabályozásról megállapítható, hogy tőkek mozgás és a letelepedés szabadságával élni kívánó más tagállami állampolgárokat képesek eltántorítani attól, hogy gyakorolják ezen szabadságaikból fakadó jogukat, hiszen nem bízhatnak abban, hogy a megkötéskor érvényes szerződéseikből fakadó jogaiktól a tagállam megfelelő ellentételezés nélkül idő előtt nem fosztja meg őket. A fentiek alapján megállapítható, hogy a per tárgyát képező közigazgatási határozat alapjául szolgáló nemzeti jogszabályi rendelkezések korlátozták a tőke fentiek szerinti szabad mozgását és a letelepedési jog gyakorlását, továbbá az Alapjogi Charta 17. cikkében biztosított tulajdonhoz, valamint az Alapjogi Charta 47. cikkében szabályozott tisztességes eljáráshoz való jogokat akkor, amikor meghozataluk időpontjában – a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatból következően – nem volt hatályban olyan nemzeti jogi szabályozás, amely a megszűnt haszonélvezeti jog jogosultjainak megfelelő ellentételezés melletti kártalanításáról rendelkezett volna. Sőt, a bíróság szerint ez a sérelem akkor is megvalósul, ha – változatlan tartalmú Fétv. 108. § és Inyvtv. 94. § (5) bekezdése mellett – megalkotásra kerül az a nemzeti szabályozás, mely a megszűnt haszonélvezeti jog jogosultjainak megfelelő ellentételezés melletti kártalanításáról rendelkezik. Az Alapjogi Charta 47. cikkének sérelme megvalósul azáltal, hogy nincs olyan hatóság, mely előtt a szerződés érvényessége egyedi és érdemi elbírálás tárgyát képezné. A perben vizsgált tagállami szabályozás egyedi és érdemi bírói vizsgálatot sem tesz lehetővé. A korlátozás közérdekű céljával kapcsolatban a bíróság hivatkozik a 25/2015. (VII. 21.) AB határozat vonatkozó pontjaira, majd megállapítja, hogy az Fétv. 108. § (1) bekezdésében és az Inyvtv. 94. § (5) bekezdésben foglalt szabályozás szükségességét a jogalkotó kellő mértékben nem támasztotta alá, az Fétv. indokolása nem alkalmas arra, hogy abból a közérdekű korlátozáshoz fűződő legitim cél megállapítható legyen. A kereseti kérelmekkel támadott szabályozásban és annak

indokolásában lényegében semmilyen érvelés nem jelenik meg a haszonélvezeti jogok differenciálatlan módon történő megszüntetése tekintetében, nincsen megfelelő módon bizonyított közérdek. Annak jogszabályba nem foglalt vélelme, hogy minden haszonélvezetet és használatot alapító szerződés a korábbi tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások megkerülése miatt jött létre, a szabályozás közérdekűségét megfelelő módon nem igazolja és megfosztja az érintetteket attól, hogy szerződésük jogszerűségét hatóság előtti eljárásban bizonyíthassák, az Alapjogi Charta 47. cikkében szabályozott tisztességes eljárás követelményét sérti. Súlyosan aggályos, hogy a jogszabály indokolásából ki nem tűnő közérdek felkutatását az AB kísérli meg elvégezni. A bíróság szerint a magyar szabályozás a tulajdonhoz való jogot is korlátozza, melynek kapcsán a 25/2015. (VII. 21.). AB határozathoz fűzött különvéleményekre is hivatkozik – ahogy a korlátozás szükségessége kapcsán is. Az Alapjogi Charta 47. cikkének megsértése kapcsán is egyetért az AB határozathoz fűzött különvéleménnyel, mely szerint elmaradt a vélelem bírói megtámadása lehetőségének kimondása⁵⁴¹.

3. A tagállamok és a Bizottság észrevételei

Az Olasz Kormány álláspontja szerint a kifogásolt magyar szabályozás sértheti a letelepedés szabadságához fűződő alapvető jogot és ezzel összefüggésben a tőke szabad mozgását, valamint az Alapjogi Charta 17. és 47. cikkét. Utalva az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkére⁵⁴² és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára, hangsúlyozta „a valamely vagyontárgy élvezetéhez fűződő, e vagyontárgy tulajdonosában kialakult jogos bizalom védelmét⁵⁴³”. A fenti bizalomvédelmi elv pedig vonatkozik a jogalkotói jellegű aktusokra is.

A Portugál Kormány észrevétele szerint a haszonélvezeti és használati jogok megszűnésével kapcsolatos magyar szabályozás „tényleges egyenlőtlenséget hoz létre a magyar állampolgárok és más tagállamok állampolgárai között, mivel a tulajdonossal való közeli hozzátartozói kapcsolat fennállásának valószínűsége sokkal nagyobb magyar állampolgárok között, mint egy

⁵⁴¹Lásd még dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében foglaltak

⁵⁴²Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.

⁵⁴³Az Olasz Köztársaság kormányának észrevételei 30. pont

magyar állampolgár és az unió valamely más tagállamának egyik állampolgára között⁵⁴⁴”. Azon uniós tagállam állampolgára, akinek nincsenek közeli hozzátartozói Magyarországon, elveszíti azt a lehetőségét, hogy a haszonélvezeti, használati jogából származó előnyöket élvezze, illetve azt a lehetőségét, hogy korábbi befektetései megtérüljenek. A vagyoni kompenzáció hiánya pedig visszatartja az előbb említett állampolgárokat attól, hogy Magyarországon fektessenek be. Az írásbeli észrevétel szerint „még ha feltételezzük is, hogy nyomós érdek fűződhet annak szükségességéhez, hogy biztosítsák, hogy a mezőgazdasági földterületek megművelés céljából állnak adott személy tulajdonában, nem pedig befektetési célból – vagyis annak szándékával, hogy adott személy a földterületek drágulásából húzzon hasznot –, bizonyítani kell, hogy milyen mértékben biztosítható a közeli hozzátartozói kapcsolat fennállása esetén a befektetésből való haszonszerzés hiánya⁵⁴⁵”.

Az Osztrák Kormány észrevétele szerint a haszonélvezeti, használati jogok törvény erejénél fogva, ellentételezés nélküli megszűnésének magyar jogi szabályozása az érintett mezőgazdasági földterületen mind a már megvalósított, mind a folyamatban lévő és a jövőbeli beruházások megszűnésével jár, így a tőke szabad mozgásával kapcsolatos korlátozást jelent – az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés hiányában is. A tőke szabad mozgását korlátozó magyar szabályozás indokai (a mezőgazdasági földterületek befektetési és spekulációs célokra való megszerzésének megakadályozása, illetve, hogy e földterületek csak az azokat megművelő személyek tulajdonában legyenek) közérdekű célokat jelentenek ugyan, azonban a magyar szabályozás e célok elérésére nem alkalmas és nem is szükséges. Az észrevétel szerint elképzelhető, hogy „a mezőgazdasági földterületekre létesített használati jogokat a közeli hozzátartozók is csak lehetséges nyereséget hozó átengedés céljára szerzik meg. Az is elképzelhető, hogy az ingatlantulajdonossal közeli kapcsolatban nem álló személyek szereznek használati jogot tartós mezőgazdasági termelés folytatása érdekében⁵⁴⁶”. A közeli hozzátartozó kapcsolat egyedüli figyelembevételével tehát a közérdekű cél megvalósítására alkalmatlan. Az Osztrák Kormány álláspontja szerint a haszonélvezeti és használati jogok megszűnésével érintetteknek nincs lehetősége arra, hogy bizonyítsák: részükről a használat nem befektetési és spekulációs célokat szolgál. Az észrevétel szerint az esetleges vagyoni kompenzáció sem orvosolhatná a szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét. Az

⁵⁴⁴ A Portugál Köztársaság írásbeli észrevételei 13. pont

⁵⁴⁵ A Portugál Köztársaság írásbeli észrevételei 25. pont

⁵⁴⁶ Az Osztrák Köztársaság írásbeli észrevételei 23. pont.

Osztrák kormány álláspontja szerint a magyar szabályozás az Alapjogi Charta 17. cikkére tekintettel is elfogadhatatlan.

A Magyar Kormány írásbeli észrevétele abból indul ki, hogy a kérdéseket előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyek tényállása szerint a haszonélvezeti jogot alapító szerződéseket Magyarország uniós csatlakozását megelőzően kötötték, ekkor még az uniós jog nem volt hatályban Magyarországon. Másrészt a szombathelyi bíróság előtt folyamatban lévő peres eljárásokban csak az Inyvtv. 94. §-ának alkalmazása merül fel, az Fétv. 108. §-ának alkalmazása nem. Áttérve a más tagállami állampolgárok rejtett formában való hátrányos megkülönböztetésére, a Magyar Kormány jelezte, hogy a szabályozással érintett több mint százezer ügyfélből csak 5058 fő volt nem magyar állampolgár, „hatását tekintve tehát megállapítható, hogy az intézkedés nagyságrendileg kisebb mértékben érintett nem magyar állampolgárokat, mint magyar állampolgárokat⁵⁴⁷”. Ezt követően az írásbeli észrevétel a tőke szabad mozgásának korlátozása kapcsán ismertette az új magyar földforgalmi szabályozás célkitűzéseit, melyek megfelelnek a tőke szabad mozgását korlátozó tagállami intézkedéssel kapcsolatos – uniós bírósági gyakorlatban megjelent – közérdekű cél fogalmának. Az intézkedés arányossága vizsgálata körében az észrevétel rögzítette, hogy Magyarországon 2002. január 1-jét megelőzően a vagyoni érték (így a haszonélvezeti jog is) devizakülföldi általi szerzése devizahatósági engedélyhez kötött volt. Az engedély nélkül megszerzett haszonélvezeti jogok ingatlan-nyilvántartási bejegyzése kapcsán pedig a földhivatalok nem ellenőrizhették az engedély meglétét. Ez azonban nem teszi jogszerűvé az engedély hiányában történő jogszerzést. 2002. január 1-je után pedig külföldi természetes és jogi személyek nem szerezhettek Magyarországon haszonélvezeti jogot. Így a haszonélvezeti jogot alapító szerződések a Kormány álláspontja szerint érvénytelenek, a jogsértő állapot fenntartása a közrendbe ütközik. Az érvénytelenség következménye pedig az eredeti állapot visszaállítása, mely történhet egyedileg, bírósági eljárások révén, illetve jogalkotói úton történő orvoslással is – tekintettel az ügyek nagy számára. Magyarország az utóbbi lehetőséget választotta. A haszonélvezeti, használati jogok megszűnése kapcsán felmerül vagyoni kompenzáció kapcsán a Kormány kiemeli, hogy „a polgári jogi szabályok előírják a tulajdonos számára a haszonélvezővel való elszámolás kötelezettségét és annak tartalmi köre is törvényileg előre meghatározott, továbbá az elszámolás a haszonélvezeti jog megszűnésekor azonnal esedékes, így a magyar jogszabályi környezet maradéktalanul biztosítja, hogy a haszonélvezők az

⁵⁴⁷Magyarország írásbeli észrevételei 26. pont

elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett teljes összegű ellentételezésben részesüljenek⁵⁴⁸”. A Kormány azt is hangsúlyozta, hogy a felperesek nem bízhattak a fennálló jogi helyzet változatlanságában. Álláspontja szerint az Alapjogi Charta 17. cikk (1) bekezdése nem bír relevanciával, ugyanis a haszonélvezeti jog megszűnése nem hasonlítható össze a tulajdonjog elvonásával.

Az Európai Bizottság írásbeli észrevétele szerint a „haszonélvezeti és egyéb használati jogok megszerzése hosszú időn keresztül az egyetlen módját jelentették annak, hogy nem magyar uniós polgárok termőföldre fektessenek be Magyarországon területén⁵⁴⁹”. Így a vitatott magyar szabályozás főként a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárok ingatlanbefektetéseit érinti hátrányosan. A szabályozás korlátozó jellegű, hiszen eltántorítja a külföldieket attól, hogy Magyarországon fektessenek be. A C-364/01. számú, Barbier ügyben hozott ítéletre utalva a Bizottság rögzítette, hogy egy olyan tagállami intézkedés, „amelynek hatására egy adott tagállami ingatlanon egy másik tagállami illetőségű személy tulajdoni jogosultságának értéke csökken, a tőke szabad áramlásának korlátozását jelenti⁵⁵⁰”. Minden tagállamnak joga van bizonyos javak esetében bizonyos tulajdoni formák, használati jogcímek kizárására – ez a jogosultság azonban nem korlátlan⁵⁵¹. A Bizottság – hivatkozva a C-452/01. számú, Ospelt ügyben hozott európai bírósági ítéletre – megállapította, hogy – bár bizonyos vidékfejlesztési célok elfogadhatók védelemre érdemes közérdekként – a termőföld rendeltetésszerű használatához fűződő közérdek nem köthető kizárólag a tulajdonláshoz, illetve nem igazolható közérdekkel az, hogy kizárólag természetes személyek tulajdonolhassanak termőföldet. A Bizottság szerint nem fogadható el a Magyar Kormány azon érvelése, hogy a külföldiek által termőföldre kötött valamennyi haszonélvezeti szerződés jogellenes, e vélelmet nem lehet a törvény erejénél fogva valamennyi haszonélvezeti szerződésre kiterjeszteni. Az írásbeli észrevétel szerint a vitatott szabályozás nem tekinthető a közérdek elérése szempontjából arányosnak, hiszen „nincs oksági összefüggés a termőföld használat jogcímei és a termőföld megfelelő művelése között⁵⁵²”. Nem világos az sem, hogy a közeli rokonok általi haszonélvezet miért ad több biztosítékot a törvényi célkitűzések elérése kapcsán, mint a más személyek által alapított haszonélvezeti jog. A jogalkotó számára más, kevésbé korlátozó eszközök is rendelkezésre álltak volna a célok elérése érdekében, például a földhasználat bizonyos

⁵⁴⁸Magyarország írásbeli észrevételei 63. pont

⁵⁴⁹Az Európai Bizottság írásbeli észrevételei 40. pont

⁵⁵⁰Az Európai Bizottság írásbeli észrevételei 45. pont

⁵⁵¹Lásd még a C-105-107/12. számú, Essent és társai ügyben hozott ítélet 33., 34., 36., 38., 42. és 43. pontjait

⁵⁵²Az Európai Bizottság írásbeli észrevételei 55. pont

feltételekhez kötése. A Bizottság szerint önmagában a kompenzációs szabályok megalkotása nem elegendő ahhoz, hogy a vitatott szabályozást jogszerűvé tegye. Az írásbeli észrevétel a vitatott magyar szabályozás olyan mértékben korlátozza a haszonélvezeti jogosultak javaihoz való hozzáférést, továbbá a használati jog feletti rendelkezést nagyon rövid határidőt hagyva és mindenféle kompenzáció nélkül korlátozza, hogy azzal sérti az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkét, így az Alapjogi Charta 17. cikkét is.

4. A főtanácsnoki indítvány

Az előzetes döntéshozatali eljárás során Henrik Saugmandsgaard Oe főtanácsnok 2017. május 31. napján ismertette indítványát. A főtanácsnok először megállapította, hogy az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az uniós jog értelmezésére tekintettel arra, hogy – bár a haszonélvezeti és használati jogok Magyarország uniós csatlakozását megelőzően keletkeztek – a haszonélvezeti és használati jogok törlésére az uniós csatlakozást követően került sor. Az indítvány rögzíti azt is, hogy a tagállami bíróság által előterjesztett kérdések kapcsán az uniós rendelkezés értelmezése, érvényességének értékelése összefüggésben van az alapügy tényállásával, a felvetett probléma nem hipotetikus jellegű, s a Bíróság rendelkezésére állnak a szükséges ténybeli és jogi elemek a hasznos válasz adása érdekében. A tagállami bíróságok a lehető legszélesebb lehetőséggel rendelkeznek a Bírósághoz fordulás kapcsán, nem korlátozza őket egy AB határozat rájuk kötelező rendelkezése sem.

Ezt követően a főtanácsnoki indítvány rögzíti, hogy az ingatlanbefektetéseket érintő tagállami intézkedések a tőke szabad mozgásának, és nem a letelepedés szabadságának hatálya alá tartoznak.

Oe főtanácsnok álláspontja szerint az alapjogvitákban szóban forgó nemzeti intézkedések a tőke eredetén alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést hoznak létre. Az Fétv. 108. § (1) bekezdése „a tőke eredete szerinti burkolt hátrányos megkülönböztetést hoz létre, mivel annak valószínűsége, hogy valaki a magyarországi földterületre vonatkozóan ilyen jogot létesítő személy közeli hozzátartozója, nagyobb a magyar állampolgárok körében mint valamely más tagállam állampolgárai között”⁵⁵³. Tehát ezt a feltételt könnyebben teljesítik a magyar állampolgárok, mint más tagállam állampolgárai. A főtanácsnok utalt a földterületek tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó korlátozó magyar jogi szabályozásra, s rögzítette,

⁵⁵³Henrik Saugmandsgaard Oe főtanácsnok indítványának 73. pontja

hogy e korlátozások „növelték annak valószínűségét, hogy a Magyarországon fekvő mezőgazdasági földterületek aktuális tulajdonosai magyar állampolgárok. Márpedig annak valószínűsége, hogy valaki a magyar tulajdonos közeli hozzátartozója legyen, magasabb a magyar állampolgárok körében, mint más tagállamok állampolgárai körében. Ennélfogva e korlátozások a közeli hozzátartozói minőség követelményével együtt a más tagállamok állampolgárainak hátrányára válnak”⁵⁵⁴. A fenti korlátozások arra ösztönözték a más tagállamok Magyarországon befektetni kívánó állampolgárait, hogy tulajdonjog helyett haszonélvezeti és használati jogokat szerezzenek. Így ezen jogok megszűnése azzal a kockázattal jár, hogy „aránytalanul nagyobb mértékben érinti más tagállamok állampolgárait, mint a magyar állampolgárokat”⁵⁵⁵. A Magyar Kormány azon védekezése, hogy a haszonélvezeti és használati jogok megszűnésével érintett több mint százezer személyből csak 5058 fő volt nem magyar állampolgár, a főtanácsnok álláspontja szerint nem releváns az eredeten alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetés értékelése kapcsán. Azt kell ugyanis megnézni, hogy az érintett személyek aránya mekkora a magyar állampolgárok, illetve más tagállamok állampolgárai között. Márpedig az érintett személyek aránya magasabb a más tagállamok állampolgárai között, mint a magyar állampolgárok között. A főtanácsnok szerint a vagyoni kompenzáció sem szünteti meg a közvetett hátrányos megkülönböztetést. A vitatott szabályozás ugyanis előírja „a magánszemélyek által alapított haszonélvezeti és használati jogok megszűnését, méghozzá azok szándéka ellenére. Márpedig számos indok létezhet, ami miatt a magán szerződő felek nem kívánják az ilyen jogok megszűnését, ilyen például a jogosult azon szándéka, hogy a földterület sajátos jellemzői miatt megőrizze annak élvezetét, a felek számára a jövőben keletkező jövedelem kilátása, vagy akár a tulajdonos részére annak lehetetlensége, hogy a jog megszűnése esetén kompenzációt fizessen. Másként fogalmazva, az ilyen jogok megszűnése az azokat létesítő magán szerződő felek számára olyan kellemetlenséggel jár, amelyet az esetleges pénzügyi rendezés kilátása nem tud teljesen megszüntetni”⁵⁵⁶. A fentiekből a főtanácsnok szerint az következik, hogy „az alapjogvitákban szereplő nemzeti intézkedések, melyek a haszonélvezeti és használati jog törvény erejénél fogva történő megszűnését írják elő arra az esetre, ha nem igazolják, hogy az ilyen jogosultságot

⁵⁵⁴Henrik Saugmandsgaard Oe főtanácsnok indítványának 76. pontja

⁵⁵⁵Henrik Saugmandsgaard Oe főtanácsnok indítványának 77. pontja

⁵⁵⁶Henrik Saugmandsgaard Oe főtanácsnok indítványának 85. pontja

létrehozó szerződést közeli hozzátartozók kötötték, az EUMSZ 63. cikkben biztosított tőke szabad mozgását korlátozó hátrányos megkülönböztetést hoznak létre”⁵⁵⁷.

A Magyar Kormány által a szabályozás igazolásaként felhozott három indokkal sem értett egyet a főtanácsnok. A devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértése kapcsán a főtanácsnok kiemelte, hogy e célkitűzéshez képest aránytalan a tagállami intézkedés. A visszaélések elleni küzdelem kapcsán az indítvány utalt arra, hogy a tagállami szabályozás nem alkalmas a cél elérésére, ugyanis nem zárható ki, hogy „a mezőgazdasági földterületek külföldieknek való eladásában álló visszaélésszerű magatartást közeli hozzátartozók között valósítják meg”⁵⁵⁸. Az ingatlanspekuláció elleni küzdelem kapcsán pedig a főtanácsnok kifejtette, hogy a tagállami intézkedés nem teszi lehetővé annak kizárását, hogy a tulajdonos közeli hozzátartozói ingatlanspekulációs cézzal szerezzenek haszonélvezeti és használati jogokat. S ez fordítva is igaz: a nem közeli hozzátartozók is szerezhetnek ilyen jogosultságokat mezőgazdasági termelés céljából. A magyar intézkedések nem is szükségesek, e célt az alapszabadság tiszteletben tartásával is elérhette volna a kormány. Ilyen lehetett volna annak előírása, hogy a mezőgazdasági földterületeket a haszonélvezeti, használati jog jogosultjainak kell művelniük.

A főtanácsnok szerint az Alapjogi Charta 17. és 47. cikkének megsértése nem vizsgálható az alapszabadságok megsértésétől függetlenül.

A főtanácsnok végül az alábbi válaszokat kéri megadni a kérdést előterjesztő bíróságok részére. „Az EUMSZ 63.cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapjogvitákban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy a termőföldre vonatkozó haszonélvezeti és használati jogok megszűnnek, kivéve, ha bizonyítást nyer, hogy e jogokat közeli hozzátartozók javára alapították, mégpedig az ilyen jog jogosultjának azon lehetősége ellenére, hogy a másik szerződő féltől vagyoni kompenzációt kérjen. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amikor a Bíróság valamely nemzeti szabályozást az alapszabadságokra tekintettel vizsgál, a Chartában biztosított valamely alapvető jog állítólagos megsértése nem vizsgálható az alapszabadságok megsértésének kérdésétől függetlenül”⁵⁵⁹.

A főtanácsnoki indítvány kapcsán Szilágyi János kifogásolta, hogy az csak a negatív integrációs modellre előírásaira (személyek és tőke szabad mozgása) hivatkozik, a pozitív integrációs

⁵⁵⁷Henrik Saugmandsgaard Oe főtanácsnok indítványának 87. pontja

⁵⁵⁸Henrik Saugmandsgaard Oe főtanácsnok indítványának 103. pontja

⁵⁵⁹Henrik Saugmandsgaard Oe főtanácsnok indítványának 143. pontja

előírásokat (EU Közös Agrárpolitikája) pedig figyelmen kívül hagyja, így „a mezőgazdasági földeket a főtanácsnok kizárólag, mint kereskedelmi javakat kezeli⁵⁶⁰”. Álláspontom szerint a főtanácsnok nyilvánvalóan a negatív integrációs modell előírásait vette figyelembe, mivel az előzetes döntéshozatali eljárás iránti kezdeményezések is ezeket érintették. Szilágyi a fentiekén túlmenően úgy vélte, hogy a főtanácsnok összetévesztette a haszonélvezet és a haszonbérleti szerződés jogintézményét, mivel hazánkban a haszonélvezeti jogviszony alanyai egymással tipikusan rokoni viszonyban vannak. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy a haszonélvezeti jogviszony alanyai a polgári jog szabályai alapján nem csak közeli hozzátartozók („rokonok”) lehetnek, illetve a főtanácsnoknak, s így a Bíróságnak is azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott magyar szabályozás közvetett diszkriminációs hatással rendelkezik-e vagy sem – azaz hatását tekintve hátrányosabb helyzetbe hozza-e a nem magyar tagállami állampolgárokat.

5. Az Európai Unió Bíróságának ítélete

Az Európai Unió Bíróságának nagytanácsa 2018. március 6. napján hozta meg ítéletét, melyben kimondta, hogy az EUMSZ 63. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földterületen korábban létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földterületek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek és azokat az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell.

Az Európai Unió Bírósága a Bíróság hatáskörét és az előterjesztett kérdések elfogadhatóságát illetően egyetértett a főtanácsnoki indítványban foglaltakkal, kiegészítve azzal, hogy az EUMSZ 49. és 63. cikke közvetlenül alkalmazandók, hivatkozni lehet rájuk a tagállami bíróság előtt, s e rendelkezések a velük ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazhatatlanságához vezethetnek. A tagállami hatóságok és bíróságok pedig kötelesek biztosítani a fenti uniós jogi normák teljes érvényesülését, szükség esetén eltekintve az ezekkel ellentétes nemzeti jogszabályi rendelkezések alkalmazásától.

A Bíróság ezt követően utalt arra, hogy az EUMSZ 345. cikke nem kérdőjelezi meg a tagállamok azon lehetőségét, hogy „a földszerzésre vonatkozó szabályozást vezessenek be a mező- és erdőgazdasági földterületekkel kapcsolatos ügyletekre vonatkozó sajátos intézkedések előírásával, az ilyen szabályozás ettől még nem mentesül többek között a

⁵⁶⁰Szilágyi (2017): i.m. 178. o.

hátrányos megkülönböztetés tilalma alól, sem a letelepedési szabadságra és a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályok alól⁵⁶¹”. A Bíróság rögzítette, hogy az alapügyekben szereplő szabályozást kizárólag a tőke szabad mozgására tekintettel kell vizsgálni.

A tőke szabad mozgása korlátozásának fennállása tekintetében a Bíróság megállapította, hogy a vitatott magyar földforgalmi szabályozás a célja alapján, e ténynél fogva korlátozza a tőke szabad mozgását – az érintett személyekre vonatkozó kártalanítási szabályok elfogadásától függetlenül.

A magyar szabályozás „az érdekeltet nem csak azon lehetőségtől fosztja meg, hogy továbbra is élvezhesse az általa megszerzett jogokat, többek között megakadályozva az érintett mezőgazdasági földterületek olyan módon történő hasznosítását, amelyre tekintettel e jogot megszerezték, hanem e jog elidegenítésének lehetőségétől is⁵⁶²”. „Márpedig azáltal, hogy a Magyarországtól eltérő tagállamok állampolgárait, akik a tőke szabad mozgásának kedvezményezettjei, megfosztják azon javaik élvezetétől, amelybe tőkét fektettek, az alapügyben szereplő szabályozás korlátozza e mozgásszabadságot⁵⁶³”. Így a magyar szabályozás a tőke szabad mozgását korlátozza, mivel alkalmas arra, hogy eltántorítsa a külföldi illetőségű személyeket attól, hogy Magyarországon beruházásokat hajtsanak végre, vagy ilyen beruházásokat fenntartsanak.

A magyar szabályozás látszólag a haszonélvező állampolgárságától és a tőke eredetétől független szempontot alkalmaz (közeli hozzátartozói viszony fennállása), így nem jelent közvetlen hátrányos megkülönböztetést, viszont csekély annak valószínűsége, hogy az előírt jogszabályi feltétel teljesül a nem magyar állampolgár tagállami állampolgárok esetében – figyelembe véve a korábbi magyar jogszabályi környezetet. A Bíróság ítéletében emlékeztetett arra, hogy „az a körülmény, hogy magyar állampolgársággal nem rendelkező személyek számára 1992. és 2002. évek között Magyarországon fekvő mezőgazdasági földterületeken fennálló dologi jog megszerzésének egyedüli lehetősége pontosan az e földeken alapított haszonélvezeti jog megszerzése volt, maga után vonta az ilyen földeken alapított haszonélvezeti jogok külföldi jogosultjai számának emelkedését⁵⁶⁴”. Amennyiben helytállóak a Magyar Kormány adatai (miszerint a haszonélvezeti és használati jogok megszűnése kapcsán érintett több mint százezer ügyfél közül 5058 fő volt más tagállam vagy harmadik ország állampolgára),

⁵⁶¹Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 51. pontja

⁵⁶²Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 63. pontja

⁵⁶³Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 64. pontja

⁵⁶⁴Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 70. pontja

ezen sem kérdőjelezi meg önmagában azt a tényt, hogy a vitatott szabályozás különösen a más tagállamok állampolgárait hozza hátrányos helyzetbe a magyar állampolgárokhoz képest. „Ugyanis az ilyen hátrány esetleges fennállását a mezőgazdasági földterületeken közvetlenül vagy közvetetten haszonélvezeti joggal rendelkező külföldi állampolgárok csoportjának és a közvetlenül vagy közvetetten ilyen haszonélvezeti joggal rendelkező magyar állampolgárok csoportjának összehasonlításával kell mérni, és meghatározva azt, hogy e csoportok tagjait milyen arányban érinti az e jogok megszűnésével járó intézkedés⁵⁶⁵”. Márpedig valószínűnek tűnik, hogy e csoportok közül az előbbi jóval nagyobb arányban érinti a vitatott intézkedés. Ilyen körülmények között tehát úgy tűnik, hogy a magyar szabályozás hátrányosabb más tagállamok állampolgárai számára, mint a magyar állampolgárok számára – így a haszonélvezeti jog jogosultjának állampolgárságán vagy a tőke eredetén alapuló burkolt hátrányos megkülönböztetést rejthet magában.

Az Európai Unió Bírósága ítéletében vizsgálta a tőke szabad mozgását érintő korlátozás igazolására a Magyar Kormány által felhozott körülményeket is. A mezőgazdasági földterületek hasznosításához fűződő közérdekű célra vonatkozó igazolás fennállása kapcsán a Bíróság elfogadta, hogy a nemzeti szabályozások korlátozhatják a tőke szabad mozgását olyan célkitűzések nevében, mint amelyek az alábbi célokra irányulnak: a mezőgazdasági földterületek közvetlen hasznosítással történő kihasználásának megőrzésére és arra, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg, valamint területfejlesztési célra: a vidéki térség állandó népességének megtartására és a rendelkezésre álló területek ésszerű használatának előnyben részesítésére az ingatlanpiaci nyomással szemben küzdve. Ezek a célkitűzések egyébként megfelelnek a közös agrárpolitika célkitűzéseinek is. Ugyanez a helyzet a földtulajdonnak az életképes földbirtokok kialakulását, valamint a vidék és a tájak harmonikus fenntartását lehetővé tévő elosztásával kapcsolatban is. A vitatott tagállami szabályozás azonban nem tűnik alkalmasnak a Magyar Kormány által felhozott célok elérésére, amelyekkel e szabályozás semmilyen kapcsolatot nem mutat. „A hozzátartozói viszony fennállása ugyanis nem biztosítja, hogy a haszonélvezeti jog jogosultja maga hasznosítja az érintett területet, és hogy a haszonélvezeti jogot nem pusztán spekulatív célból szerezte meg. Ugyanígy semmi sem enged a priori arra következtetni, hogy a tulajdonos családján kívüli személy, aki ilyen területen szerzett haszonélvezeti jogot, ne volna képes maga hasznosítani e területet, és hogy a jog megszerzése szükségszerűen pusztán spekulatív célból

⁵⁶⁵Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 73. pontja

történt, az említett terület megművelésének bármilyen szándéka nélkül⁵⁶⁶”. A rendelkezésre álló iratokból nem tűnik ki az sem, hogy a nemzeti szabályozásban előírt közeli hozzátartozói viszony hozzájárulna az élet- és versenyképes mezőgazdaság kialakításához, többek között a birtokelaprózódás elkerülése révén. Az ítélet szerint „a közeli hozzátartozói viszony fennállására vonatkozó követelmény nem tűnik önmagában olyan jellegűnek, amely garantálná a vidékről való elvándorlás és a vidék elnéptelenedésének elkerülésére vonatkozó állítólagos cél elérését. A nemzeti jogalkotó által a jelen ügyben választott szempont ugyanis nem függ össze a vidéki népesség megtartásáról való gondoskodással, mivel azon körülmény, hogy a haszonélvezeti jog jogosultja közeli hozzátartozói viszonyban áll a tulajdonossal, nem foglalja magában szükségszerűen, hogy a haszonélvezeti jog említett jogosultja az érintett mezőgazdasági földterületek közelében lakik⁵⁶⁷”.

A vitatott szabályozás mindenképpen túllép a Magyar Kormány által hivatkozott célok eléréséhez szükséges mértéken, ugyanis a haszonélvezeti jogosultakkal való elszámolás kapcsán a polgári jogi rendelkezésekre való hivatkozás „e jogosultakra hárítja annak terhét, hogy adott esetben hosszadalmas és költséges eljárásokat kelljen lefolytatniuk a nekik a tulajdonostól esetlegesen járó kártalanítás érdekében⁵⁶⁸”. Ráadásul a haszonélvezeti jog jogosultjai nem kapnak semmilyen biztosítékot a vagyoni kompenzációra vonatkozóan a tulajdonos fizetőképтелensége esetén. A Bíróság szerint a magyar jogalkotó más, a tőke szabad mozgását kevésbé korlátozó intézkedéseket is elfogadhatott volna a közérdekű célok elérése érdekében. Elő lehetett volna írni, hogy „a haszonélvezeti jog jogosultja tartsa fenn az érintett földterület mezőgazdasági rendeltetését, adott esetben saját maga hatékonyan biztosítva annak hasznosítását olyan feltételek mellett, melyek biztosítják annak fenntarthatóságát⁵⁶⁹”.

A devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértésére vonatkozó igazolás fennállása kapcsán a Bíróság ítéletében rögzítette, hogy egyrészt nem talált arra vonatkozó jelzést a rendelkezésre álló iratokban, hogy a haszonélvezeti jog megszerzése jogszabályba ütközött volna, illetve az alapügyekben szereplő jogviták nem az említett eredeti jogszerzés jogszerűségére, hanem az alapügyekben szereplő haszonélvezeti jogok megszüntetésére vonatkoznak. A Bíróság egyrészt utalt a Magyar Kormány írásbeli észrevételére, miszerint a devizakülföldiek a termőföldön fennálló haszonélvezeti jog megszerzésére egyetlen

⁵⁶⁶Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 87. pontja

⁵⁶⁷Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 89. pontja

⁵⁶⁸Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 91. pontja

⁵⁶⁹Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 93. pontja

alkalommal sem kértek devizahatósági engedélyt, ennek ellenére a haszonélvezeti jogukat bejegyezték az ingatlan-nyilvántartásba; másrészt rögzítette, hogy a közeli hozzátartozói viszony semmilyen összefüggésben nincs a devizagazdálkodási rendszerrel. Ráadásul a haszonélvezeti jogok nem csak devizakülföldiek tekintetében, hanem magyar állampolgárok vonatkozásában is megszűntek – a Magyar Kormány tájékoztatása alapján. A Bíróság e körben végül rögzítette, hogy „más, az érintett dologi jog megszüntetésénél enyhébb hatású intézkedéseket is el lehetett volna fogadni a devizagazdálkodásra vonatkozó szabályozás esetleges megsértésének ab initio szankcionálása érdekében, mint amilyenek például a közigazgatási bírságok⁵⁷⁰”.

A nemzeti jog megkerülésére irányuló gyakorlattal szembeni, a közrend védelme címén folytatott küzdelemre alapított igazolás fennállása kapcsán a Bíróság ítéletében rámutatott arra, hogy az alapügyekben szereplő haszonélvezeti jogokat 2002. január 1. napja előtt létesítették, vagyis olyan időszakban, amikor az ilyen haszonélvezeti jogok létesítését nem tiltotta a hatályos nemzeti szabályozás, s a haszonélvezeti jogokat a hatáskörrel rendelkező hatóságok be is jegyezték az ingatlan-nyilvántartásba. A Magyar Kormány azonban azt állította, hogy a haszonélvezeti jogok ily módon történő megszerzésére a törvény megsértésével került sor, s ahelyett, hogy a magyar jogalkotó „a leghagyományosabb megoldást követve bírósági felülvizsgálatot követően esetről esetre megállapította volna a szóban forgó szerződések semmisségét, úgy határozott, hogy ex lege orvosolja a korábban bevezetett jogi norma hiányosságait, vagy akár a releváns jogi norma hiányát. E döntést többek között költségvetési megfontolások és az igazságszolgáltatási eszközökkel való takarékoság indokolhatta, tekintettel mind az ilyen vizsgálatnak esetlegesen alávetendő ügyek magas számára, mind annak szükségességére, hogy a mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó szabályozást 2014. május 1-je, a 2003-as csatlakozási okmányból eredő átmeneti rendszer megszűnése előtt megreformálják⁵⁷¹”. Az ítélet szerint ugyan a valamely alapszabadságot korlátozó tagállami intézkedés akkor is igazolható, ha a jogszabályok megkerülésére irányuló mesterséges megállapodásokkal szembeni küzdelemre irányul, viszont a Bíróság ítélkezési gyakorlata kizárja a visszaélések általános vélelmének bármely kimondását. „Az arányosság elvének való megfelelés érdekében a kifejezetten a mesterséges megállapodások elleni küzdelmet célzó intézkedésnek éppen ellenkezőleg, lehetővé kellene tennie a nemzeti bíróság

⁵⁷⁰Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 106. pontja

⁵⁷¹Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 112. pontja

számára, hogy az eset sajátosságaira figyelemmel, objektív bizonyítékokat alapul véve esetről esetre vizsgálatot folytasson az érintett személyek visszaélésszerű vagy csalárd magatartásának figyelembevételével⁵⁷²”. A Bíróság - utalva az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.). számú határozatára is – rögzítette, hogy a magyar földforgalmi szabályozás célja, hogy a termőföldek kizárólag az azokat megművelő személyek tulajdonában legyenek, s nem a fent említett mesterséges megállapodásokkal szembeni küzdelem. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a „szabályozás célja általánosságban az, hogy ex lege megszüntessen a természetes vagy jogi személyek javára szóló minden haszonélvezeti jogot, amennyiben e személyek nem tudnak a földterület tulajdonosával fennálló közeli hozzátartozói viszonyt igazolni, azonban e szabályozás egyáltalán nem kapcsolja össze e megszüntetést az érintettek azon szándékával, amely a jogok e megszerzését vezérelte⁵⁷³”. Amennyiben valóban a mesterséges megállapodásokkal szembeni küzdelem lett volna a szabályozás célja, „nem volna ésszerű kizárólag azon körülményből, hogy a haszonélvezeti jog jogosultja olyan természetes vagy jogi személy, aki e föld tulajdonosának nem közeli hozzátartozója, arra következtetni, hogy e személy az ilyen haszonélvezeti jog megszerzésekor visszaélésszerűen járt el⁵⁷⁴”. A magyar jogalkotónak lehetősége lett volna más, a tőke szabad mozgását kevésbé korlátozó intézkedések meghozatalára a cél elérése érdekében, mint például szankciók alkalmazása, vagy nemzeti bíróságok előtti megsemmisítés iránti eljárás. A per-és költségtakarékosságra való hivatkozás nem helytálló, hiszen pusztán gazdasági természetű indokok nem képezhetnek olyan közérdeken alapuló nyomós indokot, amely igazolhatná a tőke szabad mozgásának korlátozását. A Bíróság a vitatott tagállami szabályozást nem vizsgálta az Alapjogi Charta 17. és 47. cikkére tekintettel, ugyanis megállapítható volt a tőke szabad mozgásának nem igazolható korlátozása. A Bíróság ítéletében a gazdasági szabadságok keretein belül folytatta le elemzését, nem merült el az alapvető jogok birodalmába (nem úgy, mint a C-235/17. számú ítéletében, ahol a Bizottság az Alapjogi Chartának való megfelelés vizsgálatát is kérte)⁵⁷⁵.

6. A magyar bíróságok ítéletei

⁵⁷²Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 117. pontja

⁵⁷³Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 120. pontja

⁵⁷⁴Az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 121. pontja

⁵⁷⁵ Xavier Groussot, Niels Kirst, Patrick Leisure: Segro and its aftermaths: Between economic freedoms, property rights and the „essence of the rule of law” In.:Nordic Journal of European Law 2019/2. 80. o.

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírái az előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező közigazgatási peres eljárásokban – az Európai Unió Bírósága fenti döntését követően - a közigazgatási hatóságok határozatait hatályon kívül helyezték.

Az egyik ítélet rögzítette, hogy az Fétv. 108. § (1) bekezdése és az Inyvtv. 94. § (1) és (3) bekezdései az EUMSZ 63. cikkébe ütköznek, ugyanis az Európai Unió Bírósága „egyértelműen úgy válaszolt a közigazgatási és munkaügyi bíróság által feltett kérdésre, hogy az EUMSZ 63. cikkébe ütköző korlátozást valósít meg az olyan tagállami szabályozás, amely a mezőgazdasági földterületre létesített haszonélvezeti jog, használati jog fennmaradását a haszonélvezeti jog, a használati jog alapítójával fennálló közeli hozzátartozói kapcsolat igazolásához köti, s amennyiben a haszonélvezeti jog, használati jog jogosultja közeli hozzátartozói kapcsolatot nem tud igazolni, haszonélvezeti joga, használati joga a törvény erejénél fogva - vagyoni kompenzáció nélkül - megszűnik⁵⁷⁶”. A Bíróság rögzítette azt is, hogy „a haszonélvezeti, használati jog fennmaradásához megkívánt közeli hozzátartozói viszony igazolása magyar állampolgárok vonatkozásában könnyebb, egyszerűbb, mint más tagállami állampolgárok esetében. Az Európai Unió Bírósága összehasonlítható csoportként egyrészt a mezőgazdasági földterületeken közvetlenül, vagy közvetetten haszonélvezeti joggal rendelkező külföldi állampolgárok csoportját, másrészt pedig a közvetlenül, vagy közvetetten ilyen haszonélvezeti joggal rendelkező magyar állampolgárok csoportját tekintette. Azt is megállapította, hogy a kifogásolt tagállami intézkedés a két csoport közül az elsőt jóval nagyobb arányban érinti. A tagállami szabályozás tehát az állampolgárságon, vagy a tőke eredetén alapuló burkolt hátrányos megkülönböztetést rejthet magában⁵⁷⁷”.

A mezőgazdasági földterületek hasznosításához fűződő közérdekű cél, mint igazolás vonatkozásában a közigazgatási és munkaügyi bíróság rögzítette, hogy „a tulajdonos és a haszonélvezeti jog jogosultja közötti hozzátartozói viszony önmagában nem biztosítja azt, hogy a haszonélvezeti jog jogosultja a mezőgazdasági földterületet hasznosítsa⁵⁷⁸”. A bíróság kiemelte, hogy „a közeli hozzátartozói viszony önmagában nem jelenti automatikusan a befektetési célú haszonszerzés motívumának kizártságát, ugyanis a közeli hozzátartozó haszonélvező is átengedheti befektetési céllal más személynek a termőföld használatát⁵⁷⁹”. Ezt erősíti meg a Bíróság ítéletének 87. pontja is.

⁵⁷⁶Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.061/2018/7/I. számú ítélete

⁵⁷⁷Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.061/2018/7/I. számú ítélete

⁵⁷⁸Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.061/2018/7/I. számú ítélete

⁵⁷⁹Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.061/2018/7/I. számú ítélete

A devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértésére vonatkozó igazolás kapcsán a közigazgatási és munkaügyi bíróság rögzítette, hogy „abból kell kiindulni, hogy a perbeli haszonélvezeti jogokat az illetékes hatóságok bejegyezték az ingatlan-nyilvántartásba. Jelen esetben azonban nem a haszonélvezeti jog megszerzésének esetleges jogellenessége volt a megítélendő kérdés, hanem az, hogy a haszonélvezeti jog törvény erejénél fogva történő törlésére vonatkozó szabályozás megfelel-e az EUMSZ-ben biztosított tőke szabad mozgására vonatkozó alapszabadságnak. Másrészt a hozzátartozói viszonyoknak nincs köze a devizagazdálkodáshoz, hiszen a haszonélvezeti, használati jogok megszűnésével érintett állampolgárok között közel 95000 magyar állampolgár is található, akik nem minősülnek devizakülföldinek⁵⁸⁰”.

A nemzeti jog megkerülésére irányuló gyakorlattal szemben, a közrend védelme címén folytatott küzdelemre alapított igazolás vonatkozásában a közigazgatási és munkaügyi bíróság rögzítette, hogy „egyedi bírósági eljárásokban kellett volna esetről esetre megvizsgálni a haszonélvezeti jogok megszerzése vonatkozásában az esetleges jogszabálysértést. Nem megfelelő jogalkotási eszköz a törvény erejénél fogva történő megszüntetés. Ennek kapcsán nem fogadhatóak el a költségvetési megfontolások, az igazságszolgáltatási eszközökkel való takarékoság indoka. Nem ésszerű kizárólag azon körülményből, hogy a haszonélvezeti jog jogosultja olyan természetesen vagy jogi személy, aki a föld tulajdonosának nem közeli hozzátartozója, arra következtetni, hogy e személy a haszonélvezeti jog megszerzésekor visszaélésszerűen járt el. Az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata szerint ugyanis nem hagyható jóvá a visszaélések általános vélelmének kimondása”⁵⁸¹.

A bíróság tehát az EUMSZ 63. cikkébe ütköző magyar jogszabályi rendelkezések félértékelésével hozta meg ítéletét, amelyben hatályon kívül helyezte a hatósági határozatokat.

A másik szombathelyi ítélet indokolása először rögzítette, hogy az Európai Unió Bíróságának előzetes döntései erga omnes, azaz általánosan kötelező hatállyal bírnak, illetve ex tunc, azaz a közösségi jogszabály hatályba lépésére visszaható jellegű időbeli hatállyal rendelkeznek. Az előzetes döntés főszabály szerinti ex tunc hatályából következően az EUMSZ 63. cikke már az alperesi határozathozatalok időpontjaiban, sőt a perrel érintett tagállami szabályozás megalkotásakor is az Európai Unió Bírósága ítéletében írt tartalommal rendelkezett, azaz a tagállami szabályozás perrel érintett rendelkezései már ezen időpontokban is ellentétesek voltak

⁵⁸⁰Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.061/2018/7/I. számú ítélete

⁵⁸¹Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.061/2018/7/I. számú ítélete

az EUMSZ 63. cikkével. Ezt követően az ítélet indokolása rögzítette, hogy az alapító szerződések rendelkezései közvetlenül alkalmazhatók, s az alapító szerződésekből eredő jogot a tagállami jogszabályok nem írhatják felül, a közösségi jogszabállyal ellentétes nemzeti jogszabály nem alkalmazható. A közigazgatási intézmények is kötelesek a közösségi jog elsődlegességét biztosítani.

Az Európai Unió Bíróságának ítélete szerint „az EUMSZ 63. cikkébe ütköző korlátozást valósít meg az olyan tagállami szabályozás, amely a mezőgazdasági földterületre létesített haszonélvezeti jog, használati jog fennmaradását a haszonélvezeti jog, a használati jog alapítójával fennálló közeli hozzátartozói kapcsolat igazolásához köti, s amennyiben a haszonélvezeti jog, használati jog jogosultja közeli hozzátartozói kapcsolatot nem tud igazolni, haszonélvezeti joga, használati joga a törvény erejénél fogva - vagyoni kompenzáció nélkül - megszűnik⁵⁸²”. Ebből következően az Fétv. 108. § (1) bekezdése és az Inyvt. 94. § (1)- és (3) bekezdései az EUMSZ 63. cikkébe ütköznek, e tagállami jogszabályi rendelkezéseket a bíróságnak félre kellett tennie, nem alkalmazhatta őket, s a hatóság sem alkalmazhatta volna őket.

7. A Bíróság C-235/17. számú ítélete

Az Európai Bizottság által az Osztrák Kormány jelzése alapján indított kötelezettségszegési eljárásban az Európai Unió Bírósága 2019. május 21. napján hozta meg a C-235/17. számú ítéletét, melyben megállapította, hogy Magyarország a fent ismertetett jogi szabályozással az EUMSZ 63. cikknek és az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.

A Bíróság ítélete nagyban támaszkodott az előzőekben ismertetett ítélet megállapításaira, vizsgálódását azonban kiterjesztette az Alapjogi Charta 17. cikk (1) bekezdésére⁵⁸³ is. A Charta alkalmazhatósága, „felhívhatósága” tekintetében a Bíróság arra hivatkozott, amennyiben a nemzeti szabályozás akadályozhatja az EUMSZ által biztosított „egy vagy több alapvető szabadság gyakorlását és az érintett tagállam az EUMSZ 65. cikkben szereplő indokokra vagy

⁵⁸²Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.062/2018/3/I. számú ítélete

⁵⁸³Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.

az uniós jog által elismert, közérdeken alapuló nyomós okokra hivatkozik ezen akadályozás igazolásául⁵⁸⁴”, akkor a nemzeti szabályozásnak az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében összhangban kell lennie a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal. Abban az esetben tehát, amennyiben egy tagállam az uniós jog által előírt kivételekhez folyamodik valamely alapszabadság korlátozásának igazolása céljából, a Charta 51. cikk (1) bekezdése alapján úgy kell tekinteni, hogy „végrehajtja az uniós jogot”. Az adott ügyben pedig Magyarország a tőke szabad mozgását korlátozó közérdekű célkitűzésekre hivatkozott.

A Bíróság a Charta 17. cikk (1) bekezdése kapcsán megállapította, hogy a magyar szabályozás nem felel meg annak a követelménynek, hogy az érintettnek a haszonélvezeti jogok elvesztéséhez hasonló tulajdontól való megfosztás esetén kellő időben méltányos összegű kártalanítást kell fizetni.

Az Alapjogi Charta fenti rendelkezése szerint „a tulajdontól való megfosztásra kizárólag „a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett” kerülhet sor, így e kártalanítást, amely tehát e megfosztás Charta által előírt feltételének minősül, a törvénynek kell előírnia. Ebből következik, hogy a tulajdontól való megfosztást kimondó nemzeti jogi szabályozásnak világosan és pontosan elő kell írnia, hogy e megfosztás kártalanításhoz való jogot keletkeztet, valamint annak feltételeit. Márpedig meg kell állapítani, hogy a vitatott szabályozás semmiféle rendelkezést nem tartalmaz a haszonélvezeti jogaiktól így megfosztott jogosultak kártalanítását és annak módját illetően⁵⁸⁵”. A polgári jog szabályaira való hivatkozás nem felel meg a fenti követelménynek.

A Bíróság megjegyezte továbbá, ha „jogilag lehetséges valamely tagállam számára e rendelkezésre tekintettel kivonni magát a magánszemélyek tulajdontól való, kizárólag általa kiváltott megfosztásáért való kártalanítása alól, meg kell állapítani, hogy az ilyen hivatkozás a jelen ügyben a haszonélvezeti jogok jogosultjaira hárítaná a számukra a földterület tulajdonosa által fizetendő esetleges kártalanítás adott esetben hosszadalmas és költséges eljárások révén történő igénylésének terhét. E polgári jogi szabályok nem teszik lehetővé annak könnyedén és kellően pontosan vagy előre látható módon való meghatározását, hogy a kártalanítást ténylegesen megkapják-e ezen eljárások végén, sem pedig adott esetben annak felmérését, hogy az milyen természetű és mértékű lesz⁵⁸⁶”.

⁵⁸⁴Európai Unió Bírósága C-235/17. számú ítéletének 64. pontja

⁵⁸⁵Európai Unió Bírósága C-235/17. számú ítéletének 126. pontja

⁵⁸⁶Európai Unió Bírósága C-235/17. számú ítéletének 127. pontja

„Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy e bíróság szerint ha valamely személy tulajdonát elvonják, léteznie kell egy olyan eljárásnak, amely biztosítja a kisajátítás következményeinek általános értékelését, vagyis a kisajátított vagyontárgy értékével összhangban álló kártalanítás nyújtását, a kártalanítás jogosultjainak és a kisajátítással kapcsolatos minden egyéb kérdés meghatározását⁵⁸⁷”.

A fentiek alapján tehát a Bíróság megállapította az Alapjogi Charta 17. cikk (1) bekezdésének megsértését is a magyar szabályozás által.

A Bizottság kérelmére lényegében abban a kényes kérdésben kellett döntenie a Bíróságnak, hogyan alkalmazhatóak az alapvető jogok egy olyan helyzetben, ahol az elsődleges uniós jog megsértését már megállapították. Egyes szerzők a C-64/16. számú esetet hozzák fel, mint hasonló értelmezési kérdést eldöntő bírósági döntést⁵⁸⁸. Megállapították továbbá, hogy a Charta által biztosított tulajdonhoz való jog megsértésének vizsgálata lényegében azonossá vált a négy gazdasági alapszabadság esetében alkalmazott arányossági tesztel⁵⁸⁹.

IX. A földforgalmi törvények módosítása az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének tükrében

1. Bevezetés

Az Országgyűlés a méltán híressé (hírhedtté) vált 2018. december 12-ei ülésnapján – többek között – elfogadta a földforgalmi törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot is. Az egyes törvényeknek a mező-és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVI. törvény a NAK szerint „megerősíti a helyben lakó gazdák szerepét, hozzájárul az agrárium versenyképességének a növeléséhez, illetve a visszaélések visszaszorításához és fontos szerepet játszik abban is, hogy a termőföld magyar kézben maradjon⁵⁹⁰”. A NAK kiemelte, hogy megszűnik annak a lehetősége, hogy „a földterületek irreálisan magas áron cseréljenek gazdát, majd később azokat nem mezőgazdasági célra használják fel. A helyi földbizottságnak a helyi viszonyok figyelembe vételével kell

⁵⁸⁷Európai Unió Bírósága C-235/17. számú ítéletének 128. pontja

⁵⁸⁸lásd bővebben Groussot, Kirst, Leisure: i.m. 81. o.

⁵⁸⁹lásd bővebben Groussot, Kirst, Leisure: i.m. 82. o.

⁵⁹⁰ <https://www.vg.hu/vallalatok/mezogazdasag/agrarkamara-szerint-a-foldforgalmi-torveny-modositasa-segit-a-gazdakon-1292023/>

megvizsgálja az érintett terület jövedelemtermelő képességét, és az alapján kell értékelnie a vételárat⁵⁹¹”. Mivel a 2018. decemberében elfogadott törvényjavaslat érdemi, lényeges változásokat hoz a magyar földforgalmi szabályozásban, ezért célszerű áttekinteni a módosítás legfontosabb elemeit, ennek indokait, lehetséges következményeit – az Európai Unió Bíróságának fenti döntéseinek tükrében.

2. A megszűnt haszonélvezeti, használati jogok visszaállítása

A) A haszonélvezeti, használati jogok visszaállítására vonatkozó szabályozás

Az Európai Unió Bírósága a C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletével megállapította az Fétv. 108. § (1) bekezdése uniós jogba ütközését, amikor kimondta, hogy „az EUMSZ 63. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földterületen korábban létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földterületek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek és azokat az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell⁵⁹²”.

A jogalkotó a módosító törvényben reagált az Európai Unió Bíróságának fenti döntésére, s az Fétv. 108. §-át egy új (4) és (5) bekezdéssel egészítette ki. A (4) bekezdés szerint ha a bíróság döntése alapján az (1) bekezdés alapján megszűnt jog visszaállítása szükséges, azonban ezen jog alaki vagy tartalmi hiba folytán az eredeti bejegyzése időpontjában hatályos jogszabályok alapján sem kerülhetett volna bejegyzésre, az ingatlanügyi hatóság értesíti az ügyészt és az eljárását az ügyész vizsgálata és az az alapján indított per befejezéséig felfüggeszti. Az (5) bekezdés alapján a (4) bekezdés szerinti hibának kell tekinteni, ha a használat jogának jogosultja jogi személy; a haszonélvezeti jog vagy a használat joga az ingatlan-nyilvántartásba 2001. december 31-ét követően került bejegyzésre jogi személy vagy nem magyar állampolgár jogosult javára; a haszonélvezeti jog vagy a használat jogának bejegyzése iránti kérelem benyújtásakor az akkor hatályos jogszabályok alapján a jog megszerzéséhez más hatóság által kiadott igazolás vagy engedély volt szükséges, és ezen okiratokat az ügyfél nem nyújtotta be. A módosítás indokolása szerint „a haszonélvezeti jogosultságok csalárd módon történt

⁵⁹¹ <https://www.vg.hu/vallalatok/mezogazdasag/agrarkamara-szerint-a-foldforgalmi-torveny-modositasa-segit-a-gazdakon-1292023/>

⁵⁹² Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének 129. pontja

megszerzése vonatkozásában továbbra is indokolt biztosítani a fellépés lehetőségét, amelyre nézve eseti vizsgálati eljárás kialakítása szükséges. Ha az ingatlannyilvántartási hatóság a visszajegyzési eljárás során észleli, hogy a haszonélvezeti jog alapítása valamely körülmény miatt nem volt szabályos, akkor értesítenie kell az ügyészt, aki pert indíthat a szerződés semmisségének megállapítása céljából. Ilyen körülmények, ha a használat jogát jogi személy szerezte meg, hiszen a Ptk. ezen jogosultságot csak természetes személy javára biztosította, vagy ha a kifejezett törvényi tilalom 2002. január 1-jei hatályba lépését követően került sor a haszonélvezeti jog jogi személy vagy nem magyar állampolgár javára történő ingatlannyilvántartási bejegyzésére (hiszen a jog a bejegyzés és nem a szerződés kelte időpontjával jön létre), vagy ha a bejegyzéskor hatályos jognak nem felelt meg a szerződés (például nem került benyújtásra valamely akkor szükséges hatósági engedély). Az ingatlannyilvántartási hatóság a visszajegyzési eljárást az ügyész által indított per idejére felfüggeszti⁵⁹³.

Az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban volt egyesített ügyek kapcsán elmondható, hogy a módosítás nem alkalmazható a C-113/16. számú ügyben érintett természetes személyre, ugyanis vonatkozásában a haszonélvezeti jog bejegyzésére 1999. november 2-án került sor. A C-52/16. számú ügyben érintett gazdasági társaság esetében a haszonélvezeti jog létesítésére 2002. január 1-jét megelőzően került sor, bejegyzése azonban 2002. január 8. napján történt. Ez utóbbi körülményre is figyelemmel tehát nem ördögtől való elképzelés annak a kérdésnek a megválaszolása, vajon a magyar jogalkotó eleget tett-e az Európai Unió Bírósága ítéletében foglaltaknak, vagy sem, illetve milyen következményekkel járhat a módosítással beiktatott jogszabályi rendelkezések alkalmazása, felmerülhet-e újra az Európai Unió Bíróságához fordulás.

A fent említett vagyoni kompenzációval kapcsolatos jogszabályi rendelkezések megalkotásával a jogalkotó egészen 2022. elejéig adós maradt. Az Európai Unió Bírósága szerint azonban a vitatott magyar szabályozás – az esetleges kártalanítási szabályok megalkotásától függetlenül – korlátozza a tőke szabad mozgását. Az Alkotmánybíróság által kifogásolt szabályozás megalkotásának elmaradása miatt a Magyar Állam kártérítési felelősségének jogalapját már meg is állapította a bíróság, s kimondta, hogy „mulasztással okozott kár esetén a mulasztás mint károkozó magatartás bekövetkezése az azt követő pillanat, amikor a károkozó még jogkövetkezmények nélkül eleget tehetett volna a tevési kötelezettségének. A perbeli esetben

⁵⁹³A 2018. évi CXXXVI. törvény 33. §-ához fűzött indokolás

az I. rendű alperes azzal követte el a mulasztásban megnyilvánuló károkozó magatartást, hogy az Fétv. 108. § alapján megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kártalanítási szabályokat. Mivel az Fétv. hatálya alá tartozó haszonélvezeti jogok a törvény rendelkezése folytán 2014. május 1. napján szűntek meg, a jogalkotónak eddig az időpontig kellett volna megalkotnia a haszonélvezők kártalanítását rendező törvényt⁵⁹⁴. A perbeli esetben a felperes arra alapozta kártérítési igényét, hogy „az I. rendű alperes elmulasztotta megalkotni a haszonélvezeti jog megszűnésével összefüggő kártalanítást szabályozó törvényt. Ha a jogalkotó ezt a mulasztást nem követi el, és megalkotja a kártalanítási törvényt, a felperes az ex lege megszűnő haszonélvezeti jogára figyelemmel az e törvényben meghatározott feltételekkel részesült volna kártalanításban. A kártalanítási törvény hiányában azonban nem jutott hozzá ahhoz a kártalanítási összeghez, ami őt a törvényalkotó jogellenes mulasztásának hiányában megillette volna⁵⁹⁵”.

B) A módosítás értékelése

A fenti előzmények ismertetését követően a módosítás nyomán az Fétv.-be iktatott 108. § (4)-(5) bekezdései kapcsán mindenekelőtt azt szükséges rögzíteni, hogy továbbra is „él” az Európai Unió Bírósága által a tőke szabad mozgása igazolhatatlan korlátozásának minősített 108. § (1) bekezdés (és ezzel összefüggésben az Inyvtv. 94. § (1), (3) és (5) bekezdései). Álláspontom szerint az Fétv. 108. § (1) bekezdésének nincs helye a magyar jogrendszerben, mivel uniós jogba ütközik, így azt hatályon kívül kell helyezni a jogalkotónak (már csak azért is értelmetlen hatályában fenntartani, hisz e szakasz már „elvégezte feladatát”, az ingatlan-nyilvántartási hatóságok lefolytatták eljárásukat ezzel kapcsolatban).

Ezt követően lehet rátérni annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy az Fétv. 108. §-ának módosítása eleget tett-e az Európai Unió Bírósága ítéletének. A tőke szabad mozgása korlátozását a Magyar Kormány különböző érvekkel kívánta igazolni, melyeket a Bíróság egyenként vizsgált, s rögzítette is az ezekkel kapcsolatos álláspontját. A mezőgazdasági földterületek hasznosításához fűződő közérdekű célra hivatkozás kapcsán a Bíróság enyhébb intézkedésként az érintett földterület mezőgazdasági rendeltetése fenntartásának előírását javasolta. A devizagazdálkodásra vonatkozó szabályok megértése kapcsán a közigazgatási

⁵⁹⁴Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.329/2017/11. számú ítéletének (BDT2018. 3816.) [23]

⁵⁹⁵Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.329/2017/11. számú ítéletének (BDT2018. 3816.) [30]

bírságokat ajánlotta megfelelő szankcióként. A nemzeti jog megkerülésére irányuló gyakorlattal szembeni küzdelem kapcsán pedig azt hangsúlyozta, hogy a jogalkotónak lehetővé kellene tennie a nemzeti bíróság számára, hogy objektív bizonyítékok alapján, esetről esetre folytasson le vizsgálatot az érintett személyek visszaélészerű vagy csalárd magatartásának figyelembevételével. A Bíróság ez utóbbi esetkörben a szankciókat, illetve a nemzeti bíróság előtti, sajátos megsemmisítés iránti eljárást ajánlotta, mint kevésbé korlátozó intézkedést.

A jogalkotó a Bíróság „ajánlásai” közül első látásra a sajátos megsemmisítés iránti eljárást választotta az Fétv. 108. § (4) bekezdésében. Ezen eljárás kapcsán pedig utalni kell a termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szóló 2014. évi VII. törvény (Zstv.) rendelkezéseire⁵⁹⁶, mely törvény hatálya „a termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló semmis szerződésekre, illetve szerződési kikötésekre, az azokhoz kapcsolódó más jogügyletekre és az ezekkel kapcsolatos eljárásokra terjed ki⁵⁹⁷”. A törvényt a hatálybalépését megelőzően létrejött jogügyletekre is alkalmazni kell, ha a jogügylet jogellenességét - jogviszonyuk jogszerű rendezése útján - a törvény hatálybalépését követő 30 napon belül nem szüntették meg. A Zstv. szerinti eljárást az ügyész folytatja le bejelentés alapján – az Fétv. 108. § (4) bekezdése alapján e bejelentés az ingatlanügyi hatóságtól származik. Amennyiben az ügyész megalapozottnak találja a bejelentést, a „jogügylet semmisségének megállapítása iránt indított perben indítványozza, hogy a bíróság a jogügylettel érintett termőföld tulajdonjogát az állam javára ítélje meg, ha megállapítható, hogy a jogügylet a termőföld tulajdonjogának megszerzését korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányult, a termőföldet annak tulajdonosa a rendelkezési jogának fenntartása nélkül a tulajdonjogot szerezni kívánó fél birtokába bocsátotta, és az ezért kapott ellenszolgáltatás fejében tulajdonosi jogainak gyakorlásáról a tulajdonjogot szerezni kívánó fél javára véglegesen lemondott⁵⁹⁸”. Jogkövetkezményként „az ügyész indítványozhatja a jogügylet alapján történt ingatlan-nyilvántartási, illetve földhasználati nyilvántartási - erdő esetében az erdőgazdálkodói nyilvántartási - bejegyzés vagy feljegyzés törlését vagy megváltoztatását, illetve a jogellenes jogügyletet megelőző ingatlan-nyilvántartási és földhasználati nyilvántartási - erdő esetében az

⁵⁹⁶ Bővebben lásd még Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel In.: Új Magyar Közigazgatás 2014/1. 62-71. oldalak

⁵⁹⁷ 2014. évi VII. törvény 1. § (1) bekezdése

⁵⁹⁸ 2014. évi VII. törvény 5. § (1) bekezdése

erdőgazdálkodói nyilvántartási - állapot helyreállítását⁵⁹⁹”. Az Fétv. módosításával tehát teljesülni látszik az a feltétel, amelyet a Bíróság ítéletében támasztott a mesterséges megállapodásokkal kapcsolatban: esetről esetre bíróság vizsgálja felül, hogy megállapítható-e jogszabálysértés a bejegyzés kapcsán.

A jogalkotó azonban semmit nem bízott a véletlenre, ugyanis az Fétv. 108. § (5) bekezdésében pontosan meghatározta, taxatívra felsorolta, hogy az ingatlanügyi hatóság mely hibák esetén értesíti az ügyészt. A használati jog jogosultja a Tft. 2002. január 1-jét megelőzően hatályos 11. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó régi Ptk. szabályai szerint nem lehetett jogi személy, a 2002. január 1-jétől hatályos szabályozás szerint pedig jogi személyek (sem külföldiek, sem belföldiek) nem szerezhettek termőföldön használati jogot.

Jogi személy haszonélvezeti joga, használati joga 2001. december 31-ét követően nem kerülhetett bejegyzésre az ingatlan-nyilvántartásba – tekintettel a Tft. tiltó szabályára. A haszonélvezeti, használati jog nem magyar állampolgár javára szóló bejegyzése azonban eltért némileg a fentiektől. 2002. január 1-je és 2004. április 30-a között a külföldi magánszemélyek (így az Európai Unió állampolgárai) nem szerezhettek haszonélvezeti, használati jogot magyar termőföldön. 2004. május 1. napjától kezdődően azonban változott a Tft. szövege és a 7. § (2) bekezdése előírta, hogy a belföldi magánszemélyre vonatkozó szabályok irányadók azon tagállami állampolgárra, aki önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kíván letelepedni Magyarországon, és legalább három éve folyamatosan, jogszerűen Magyarországon lakik és folytat mezőgazdasági tevékenységet. Amennyiben a tagállami állampolgár teljesítette a Tft. 8/A. - 8/B. § szerinti feltételeket, úgy jogszerűen szerezhettek haszonélvezeti, használati jogot termőföldre vonatkozóan. Így álláspontom szerint nem magyar tagállami állampolgár részére 2004. május 1-jétől kezdődően bejegyzett haszonélvezeti, használati jog önmagában még nem tekinthető az Fétv. 108. § (4) bekezdésében meghatározott alaki vagy tartalmi hibának.

A harmadik típusú hiba a bejegyzés iránti kérelem benyújtásakor hatályos jogszabályok szerinti igazolások és engedélyek hiányára vonatkozik. Bár a módosítás indokolása csak általánosságban utal a szükséges hatósági engedélyekre, feltételezhetően egyrészt a Tft. 2004. május 1. napjától hatályos 8/A. § (2) bekezdése szerinti hatósági bizonyítványokra, engedélyekre és igazolásokra⁶⁰⁰, másrészt pedig az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban

⁵⁹⁹2014. évi VII. törvény 5. § (2) bekezdése

⁶⁰⁰Idegenrendészeti hatóság által kiállított hatósági bizonyítvány arról, hogy legalább három éve folyamatosan és jogszerűen lakik Magyarországon; a letelepedési engedéllyel nem rendelkező tagállami állampolgárnak érvényes tartózkodási engedély, illetőleg az eziránti kérelem benyújtását tanúsító igazolás; a megyei földművelésügyi

volt eljárás során hivatkozott devizahatósági engedélyre gondol. A devizahatósági engedélyt előíró 171/1991. (XII. 27.). számú Korm. rendelet 1996. január 25. napjáig volt hatályban. A devizáról szóló 1995. évi XCV. törvény azonban egészen 2001. december 31. napjáig előírta a devizahatósági engedély beszerzését az olyan szerződéskötések esetén, amely fizetőeszköz átruházásával jár. Az már más kérdés, hogy ezen engedély megléte feltétele volt-e a bejegyzésnek, vagy sem, illetve a bejegyzést az engedély hiányában kötelező volt megtagadni, vagy sem. Álláspontom szerint az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésnek nem volt feltétele a devizahatósági engedély megléte, így visszamenőleg nem lehet számon kérni az érintettől egy olyan feltétel teljesítését, amely nem volt jogszabályi előírás a bejegyzés időpontjában⁶⁰¹. Az ingatlanügyi hatóság a jogügylet érvényességét valóban nem vizsgálhatta, egy bejegyzéshez kötelező kellék (devizahatósági engedély megléte vagy hiánya) viszont álláspontom szerint belefért volna a regisztratív hatósági vizsgálati jogkörbe – ennek ellenére a hatóságok egy esetben sem vizsgálták ezt, a Magyar Nemzeti Bank ugyanis nyilvántartásában egy ilyen engedélyt sem talált. Legfeljebb az egyes, bejegyzés alapjául szolgáló szerződések érvénytelenségével kapcsolatos perek tisztázhatnak megnyugtatóan azt, hogy a bejegyzés alapjául szolgáló jogügylet megfelelt-e az érvényességi feltételeknek, vagy sem. Mivel azonban a módosító törvény a bejegyzés jogszerűsége kapcsán tartalmaz rendelkezéseket, kérdéses az is, hogy erre tekintettel sor kerülhet-e egyáltalán az ingatlanügyi hatósági eljárás felfüggesztésére tekintettel arra, hogy a bejegyzés időpontjában hatályos, az ingatlanügyi hatóság által alkalmazandó jogszabályi rendelkezések alapján a bejegyzés nagy valószínűséggel nem volt jogsértő. A fentiek tükrében így kérdésessé válik az is, hogy a Zstv. alapján induló eljárás egyáltalán alkalmazható-e, hiszen az az eljárás a bejegyzés alapjául szolgáló jogügylet érvénytelenségének megállapítására irányul, s nem az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés érvénytelenségének megállapítására – a módosító törvény azonban kizárólag a bejegyzés jogellenességére vonatkozó „gyanú” esetében engedi meg az ingatlanügyi hatóságnak, hogy a visszajegyzési eljárást felfüggeszse.

Az egyes ingatlan-nyilvántartási bejegyzések érvényességének esetenkénti vizsgálata kapcsán kérdésként merül fel, hogy az akár 20-25 évre visszamenő hatályú eljárások mennyiben felelnek meg a jogbiztonság követelményének és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának. E

hivatal igazolását arról, hogy a tulajdonszerzést megelőző három évben saját nevében, saját kockázatára folyamatosan mezőgazdasági tevékenységet folytatott Magyarországon (Tft. 8/A. § (2) bekezdése).

⁶⁰¹ Olajos-Andréka: i. m. 418. oldalán azt emeli ki, hogy az ingatlan-nyilvántartási hatóság nem vizsgálhatta a bejegyzéskor a devizahatósági engedély meglétét.

körülmény értékelése azonban véleményem szerint már nem az Európai Unió Bírósága hatókörébe tartozik, hanem az Alkotmánybíróság esetleges eljárást indukálja – figyelemmel arra is, hogy adott esetben egy jogerős hatósági döntés eredményeként bejegyzett jogosultság jogellenességének kimondására is sor kerülhet az Fétv. új 108. § (4)-(5) bekezdései alapján. Álláspontom szerint a jogalkotó szándéka – az Európai Unió Bírósága ítéletében foglaltakkal összhangban – az volt, hogy a bejegyzés alapjául szolgáló jogügyletek érvénytelensége iránti eljárásokat indukáljon, a szabályozás szövege azonban kizárólag a bejegyzés érvényességének vizsgálatát teszi az ingatlanügyi hatóság kötelezettségévé, mely szűkebb körű, mint a bejegyzés alapjául szolgáló szerződések érvényességének vizsgálata. Ez a szándék tűnik ki a módosító törvényhez fűzött indokolásból is, amely a haszonélvezeti jogok alapításával kapcsolatos szabálytalanságokat említ, azonban a törvény szövege – álláspontom szerint – már szűkebb körben vonja e szabálytalanságok körét, kizárólag a bejegyzéssel kapcsolatos szabálytalanságokra korlátozva azt.

X. A helyi földbizottságokkal kapcsolatos változások

1. A NAK, mint helyi földbizottság eljárása

A) A NAK, mint helyi földbizottság

Az Fftv. 68. § (6) bekezdése előírta, hogy a helyi földbizottság tagjainak megválasztása érdekében - az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározottak szerint - a települési önkormányzat jegyzője összehívja a helyi gazdálkodói közösség közgyűlését. A végrehajtási rendelet azonban nem született meg, így a helyi földbizottságok nem alakultak meg. A helyi földbizottságok jogkörében a NAK területi szervei jártak el. A módosítás következtében az átmenetinek szánt helyzet véglegessé válik, hiszen a módosító törvény egyrészt hatályon kívül helyezte az Fftv. helyi földbizottságokra vonatkozó fejezetét, másrészt újrakodifikálta a helyi földbizottságként immáron eljáró NAK területi szervek eljárását. A módosító törvény 7. § szerint az Fftv. egy új, 23/A. §-sal egészül ki, mely kimondja, hogy az adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban a NAK szerződéssel érintett területi szerve, mint helyi földbizottság állást foglalt arról, hogy az adásvételi szerződés megfelel-e a birtokviszonyok átláthatóságára, a spekulatív földszerzések megelőzésére, az üzemszerű művelés alatt álló élet-

és versenyképes, egységes birtoktagot képező földbirtokok kialakítására és megőrzésére, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítésére, az életvitelszerűen helyben lakó és gazdálkodó földművesek segítésére, és a mezőgazdaságban a generációváltás elősegítésére vonatkozó általános agrárpolitikai és földbirtok-politikai érdekeknek. Az Fftv. 23/A. § (1) bekezdésében rögzített felsorolásba lényegében a hatályon kívül helyezett 68. § (3) bekezdésében meghatározott szempontok kerültek, kiegészülve az életvitelszerűen helyben lakó és gazdálkodó földművesek segítésével és a mezőgazdasági generációváltás elősegítésével.

B) A NAK ügyféli jogállása és keresetindítási joga, valamint az értékelési szempontok

A módosító törvény 7. §-ával beiktatott 23/A. § (4) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy 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.

A módosító törvény szerint a helyi földbizottságként eljáró kamarai szervnek a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének beérkezésétől számított 30 napon belül kell kiadnia állásfoglalását – a korábbi 15 nap helyett. A korábbi szabályozás szerint a helyi földbizottság az adás-vételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen az alábbi szempontok szerint értékelte: az adás-vételi szerződés alkalmas-e a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére; megállapítható-e, hogy a felek már e törvény hatálybalépése előtt megállapodtak a tulajdonjog átruházásában, de az adás-vételi szerződést csak a jelen eljárás keretében léptetnék egyikük nyilatkozatával, illetve harmadik személy jognyilatkozatának megtételével hatályba; 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 alkalmas-e az adás-vételi szerződés és a 13. §-ban, illetve a 15. §-ban meghatározott kötelezettségvállalások teljesítésére, elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja, vagy indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát; az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e, s ha nem, az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott távol az elővásárlási jogának gyakorlásától. A módosítás értelmében a helyi földbizottság az

adásvételi szerződést és az elfogadó jognyilatkozatokat a köztudomású tények és legjobb ismeretei, valamint a 24. § (3) bekezdésében foglaltak szerint beszerzett információk együttes – kormányrendeletben meghatározott módon történő – mérlegelése alapján a 23/A. § (1) bekezdésében meghatározott szempontoknak való megfelelés vonatkozásában értékeli és támogatja vagy nem támogatja. A 24. § (3) bekezdés szerint az adásvételi szerződésnek a 23/A. § (1) bekezdésében meghatározott szempontoknak való megfelelése értékelésének során az alábbiakat szükséges figyelembe venni: a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult és közeli hozzátartozói tulajdonában, használatában a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül hány darab, mekkora térmértékű, művelési ágú és aranykorona értékű föld található és azok hol helyezkednek el; a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül az a mezőgazdasági termelőszervezet, amelyben a vevő, a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult vagy ezen személyek közeli hozzátartozója tulajdoni részesedéssel rendelkezik, mekkora térmértékű és aranykorona értékű földterület használója; a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult az adásvételi szerződést megelőző három éven belül kötöttek-e közeli hozzátartozójukkal földre vonatkozó jogügyletet, és ezen föld kinek a használatában áll; a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult az adásvételi szerződés megkötését megelőző öt évben tett-e a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül található földre elővásárlóként elfogadó nyilatkozatot, de a jogügylet a szerződésszegése miatt nem ment teljességbe; a föld adás-vétele mennyiben szolgálja a fiatal földműves, a pályakezdő gazdálkodó gazdaságátadással összefüggő tulajdonszerzését; az elővásárlásra jogosult rendszeresen elfogadó jognyilatkozatot tesz-e olyan földre, amelyre elővásárlási joga fennáll, anélkül, hogy annak megszerzését gazdaságának mérete indokolná; az adás-vételi szerződés szerinti vevő, illetve a jegyzék szerinti elővásárlásra jogosultak tulajdonában álló földek birtokmérete között nagyságrendbeli különbség áll fenn, és a település üzeleinek átlagos mérete között nagyságrendbeli különbség áll fenn; a földnek az ügylet szerinti ellenértéke alapos indok nélkül ne haladja meg erdőnek nem minősülő föld esetén a földnek - indexálással meghatározott - 20 éves termelési időszakra számított jövedelemtermelő képességét, erdőnek minősülő föld esetében a földnek 50 éves termelési ciklusra számított jövedelemtermelő képességét azzal, hogy az erdőtalaj és a faállomány értékét együttesen kell megállapítani, amelynek során az erdőtalaj értékét az erdő örökös járadékából, míg a faállomány értékét a

potenciális véghasználatból levezetett jelenérték szerint kell kiszámítani, továbbá a földön létesített ültetvény vagy felépítmény értékét nettó pótlásiköltség alapú értékbecsléssel kell megállapítani. A fenti törvényhely indokolása szerint „az elmúlt évek bírósági gyakorlata egyértelműen azt mutatja, hogy a korábbi rendelkezések tekintetében vagy nem alakult ki egységes jogértelmezés, vagy pedig az alapvetően ellentétes volt az eredeti jogalkotói szándékkal, amely ugyanis az volt - és ezt a törvény új rendelkezései is megerősítik -, hogy a helyi földbizottság eljárása során az eset összes körülményeit mérlegelve alakítsa ki az adásvételi szerződéssel kapcsolatos álláspontját. Amikor a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy a helyi földbizottság a *„köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján”* alakítsa ki álláspontját, azt is jelezni kívánta, hogy nincs szükség olyan szintű szakértői bizonyításra, mint amelyet akár egy közigazgatási, akár egy polgári jogi jogvita megkövetel. A helyi földbizottság ugyanis a társadalmi kontrollt gyakorolja a földpiac felett. A kialakult jogi helyzet zavarát csak fokozta az a tény, hogy amíg az Alkotmánybíróság a helyi földbizottságot közvetett magánjogi félnek tekintette, addig a földbizottsági állásfoglalással szemben benyújtott kifogást az önkormányzat képviselő-testülete már a közigazgatási szabályok szerinti határozatba foglalta. Az ilyen ügyekben indult perekben viszont a bíróságok sokszor arra az álláspontra jutottak, hogy a helyi földbizottsági állásfoglalásnak is meg kell felelnie a közigazgatási döntéssel szemben támasztott követelményeknek⁶⁰²”.

A fenti indokolás vonatkozásában a félreértések elkerülése végett szükséges lehet bizonyos pontosításokat, kiegészítéseket tenni. Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.). számú határozatában, illetve a bírói gyakorlatban nem az volt a fő probléma, hogy a taláros testület és a bíróságok elvárták volna a helyi földbizottság jogkörében eljáró szervtől, hogy egy bírósági eljáráshoz hasonlóan kiterjedt bizonyítási eljárást folytassanak le az adásvételi szerződést értékelő eljárásukban. Az Alkotmánybíróság fenti határozata a földbizottsági állásfoglalások indokolása vonatkozásában alkotmányos követelményt fogalmazott meg, miszerint „az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható a bírósági felülvizsgálat

⁶⁰²A 2018. évi CXXXVI. törvény 8. §-ához fűzött indokolás

során⁶⁰³”. Az AB határozat indokolása szerint „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 kialakítására⁶⁰⁴”. „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 kell⁶⁰⁵”. Az AB határozatot megelőző időszakban ugyanis a helyi földbizottságként eljáró kamarai szervek állásfoglalásai – indokolás gyanánt – kizárólag az Fftv. 24. § (2) bekezdésének valamely pontjára hivatkoztak, ezen túlmenően nem indokolták állásfoglalásukat. Az Alkotmánybíróság szerint a fenti eljárással azonban nem biztosított a jogorvoslathoz fűződő alapvető jog érvényesülése, az állásfoglalással hátrányosan érintett fél nem ismerheti meg a nem támogatás indokát, így jogorvoslathoz fűződő joga is korlátozott. Előtte nem ismeretes olyan kúriai döntés, amely a kamarai állásfoglalással szemben előterjesztett kifogás kapcsán hozott képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálata során előírta volna, hogy a helyi földbizottsági állásfoglalásnak is meg kell felelnie a közigazgatási döntéssel szemben támasztott követelményeknek. Sőt, ezzel ellentétes kúriai döntés született a közelmúltban: a legfőbb bírói szerv ugyanis több határozatában is kimondta, hogy „bíróság az eljárásban a Képviselő-testület határozatát vizsgálja felül a Fétv. 103/D. §-a alapján. Az Alkotmánybíróság 17/2015.(VI. 5.) AB számú határozata ad iránymutatást – többek között – a helyi földbizottságok szerepéről, jogállásáról és az állásfoglalás tartalmi követelményeiről. Az AB határozat szerint a helyi földbizottság nevében eljáró kamara közvetett magánjogi érdekelt. Mindezek alapján nem lehet vita tárgya, hogy a helyi földbizottság az állásfoglalás kiadása során nem hatóságként jár, így nem lehet rajta számon kérni a hatósági döntéssel szemben a Ket. 72. § (1) bekezdésében meghatározott szigorú formai és tartalmi elemeket⁶⁰⁶”. Az AB határozat és a bíróságok tehát kizárólag azt várták el a helyi földbizottságok jogkörében eljáró kamarai szervektől, hogy állásfoglalásaik kellő részletességgel tartalmazzák a támogatás, vagy nem támogatás indokait, nem a Ket.-ben meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelően, hanem az érdemi felülbírálathoz szükséges mértékben.

A módosítás e szakasszal kapcsolatos indokolása a továbbiakban tartalmazza, „azt, hogy mely

⁶⁰³17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat rendelkező részének 2. pontja

⁶⁰⁴17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat indokolásának 75. margószáma

⁶⁰⁵17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat indokolásának 64. margószáma

⁶⁰⁶Kúria Kfv.IV.37.341/2018/13. számú végzése indokolásának 31. margószáma

esetekben lehet megállapítani, hogy valamely szerződéses kitétel veszélyeztet, zavar, ellehetetlenít, kizár, vagy korlátoz, mindig az adott település és az adott szerződés vonatkozásában kell vizsgálni. Annak érdekében, hogy a helyi földbizottság ezekben a kérdésekben megalapozottan tudjon állást foglalni, szüksége lehet olyan kiegészítő információkra is, amelyet csak erre irányuló külön felhívás esetén tud megszerezni. A 24. § (3) bekezdése ezeket a külön beszerezhető információkat részletezi. A törvényben felsorolt rendelkezések segítik a földbizottságot abban, hogy állásfoglalásának kialakítása előtt beszerezhesse azokat a többlet információkat, amelyeket sok esetben hivatalból nem tudhat, illetve csak aránytalan nehézségek árán tudna beszerezni. Ezek a jelen törvényben felsorolt többlet információk ugyanis arra is alkalmasak, hogy alappal ki lehessen szűrni azokat a jogügyleteket is, amelyek ellentétesek a törvényben megfogalmazott birtokpolitikai célkitűzésekkel ⁶⁰⁷ ". Mindenképpen üdvözlendő jogalkotói megoldás, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv állásfoglalásának kiadása előtt beszerzi a releváns információkat. A felülvizsgálatot végző bíróság számára pedig megfelelőbb szempontrendszert tartalmaz a módosító törvény, mint a korábbi szabályozás, ugyanis a 23/A. § (1) bekezdésben meghatározott célok, érdekek, valamint a 24. § (3) bekezdésben rögzített adatok, információk alapján pontosabban tudja értékelni a perbeli adásvételi szerződést, elfogadó jognyilatkozatot. Mondhatjuk úgy is, hogy egzaktabbá vált a jogalkotói szándék azzal a kiegészítéssel, hogy nyilván az új szabályozás kapcsán is nagy feladat hárul a bírói gyakorlatra. A bírói gyakorlatot előreláthatólag segíteni fogja az a kormányrendelet, melynek megalkotására a módosító törvény 19. § alapján felhatalmazást kap a Kormány, s melynek tárgya a helyi földbizottság állásfoglalásának kialakítása során figyelembe veendő szempontok mérlegelésének módjára vonatkozó követelmények.

Az Fftv. 24. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok vonatkozásában a Kúria éppen csak kezdte formálni, alakítani a bírói gyakorlatot, amikor a törvénymódosítás eltérő szempontrendszert vezetett be. A legfőbb bírói szerv által rögzített bizonyos elvi megállapítások azonban – némi korrekcióval – továbbra is alkalmazhatóak lehetnek. A Kúria az Fftv. 24. § (2) bekezdésének d) pontja kapcsán kimondta, hogy „valamely ingatlan forgalmi értékének meghatározása szakkérdés, így szakkérdés az aránytalanság megállapítása is. A bíróságnak szakértőt kellett volna kirendelni e kérdés megnyugtató tisztázására ⁶⁰⁸ ". A Kúria szerint

⁶⁰⁷ A 2018. évi CXXXVI. törvény 8. §-ához fűzött indokolás

⁶⁰⁸ Kúria Kfv.IV.37.784/2016/5. számú ítéletének 27. margószáma

amennyiben az aránytalanság valóban fennáll, „akkor lép be a következő feltétel vizsgálata, nevezetesen: „az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott távol az elővásárlási jogának gyakorlásától”. Ha bizonyítható, hogy az aránytalansággal a vevő elővásárlási jogosultat tart távol, akkor áll be az Fftv. 24. § (2) bekezdés d) pontjában meghatározott feltétel, ebben az esetben tekinthető jogszerűnek az adás-vételi szerződés támogatásának megtagadása⁶⁰⁹”. A Kúria az adott ügyben a jogerős ítéletet megváltoztatva az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárás kapcsán az alábbi iránymutatást adta: „az ellenérték és a föld forgalmi értékének aránytalansága körében figyelembe kell venni a felperes által jelöltek vételárra gyakorolt hatását, s amennyiben az aránytalanság így is fennáll, úgy további vizsgálatot igényel, hogy van-e olyan elővásárlásra jogosult, akit a vételár visszatartott elővásárlási jogának gyakorlásától. Az így meghozott képviselő-testületi határozat esetleges bírósági felülvizsgálata során az ingatlan értékének (így az aránytalanság) megállapításához szakértő igénybevétele szükséges⁶¹⁰”. A Kúria fenti érvelését fenntartotta a Kfv.IV.37.172/2017/5. számú ítéletében is, amelynek alapján képező elsőfokú bírósági eljárásban a bíróság beszerezte az igazságügyi szakértő szakvéleményét, mely megállapította az aránytalanságot. Álláspontom szerint a fenti eljárási módszer, különösen igazságügyi szakértő kirendelése a közigazgatási perben, alkalmazható az Fftv. módosított 24. § (3) bekezdése h) pontjában foglaltak esetén is, amennyiben a felperes vitatja a kamarai megállapítást. Ennek nem mond ellent a módosításhoz fűzött indokolás sem, miszerint „a földár vonatkozásában előjáróban biztosítani szükséges, hogy azt a felek alkufolyamata határozhassa meg. Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy gazdaságtalanul hosszú megtérülési időt eredményező ellenérték ne legyen elfogadható, megvédve ezáltal a szerző felet olyan irracionális befektetéstől, ami egyrészt a saját gazdálkodásában okozhat helyrehozhatatlan törést, másrészt a gazdálkodói közösség számára okoz káros hatást a földárak túlzott mértékű emelkedésével és ezáltal földpiaci buborék képződésével. A föld ugyanis egy korlátozott mértékben elérhető olyan erőforrás, amely hasznát hajt a művelője számára, és az értékének felső határt kell, hogy szabjon az ésszerű időn belül ilyen módon belőle kinyerhető haszon⁶¹¹”. A hatósági ár bevezetésével kapcsolatos, különböző médiumokban megjelent félelmeket némileg alaptalannak érzem, hiszen egyrészt a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv is pontosan meghatározott szempontok

⁶⁰⁹Kúria Kfv.IV.37.784/2016/5. számú ítéletének 28. margószáma

⁶¹⁰Kúria Kfv.IV.37.784/2016/5. számú ítéletének 31. margószáma

⁶¹¹A 2018. évi CXXXVI. törvény 8. §-ához fűzött indokolás

alapján határozhatja meg az eltúlzottnak, aránytalannak tekinthető ellenértéket, illetve másrészt a bírósági eljárásban kirendelt szakértő szakértői véleménye alapján a bíróság felülbírálhatja – szintén egzakt szempontok mentén – a kamarai állásfoglalásban írtakat tükröző mezőgazdasági igazgatási szervi határozatot.

A módosítás 9. §-a egyértelműen rögzíti, hogy a helyi földbizottság állásfoglalását a mezőgazdasági igazgatási szerv ügyféli nyilatkozatként veszi figyelembe eljárása során – összhangban a 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat 74. margószámában foglaltakkal⁶¹².

C) A helyi földbizottság eljárása és állásfoglalása

Az Fétv. 101-103. §-ainak újraszabályozásával a jogalkotó meghatározta a helyi földbizottság eljárására és állásfoglalásának tartalmára vonatkozó rendelkezéseket. Az új szabályok szerint a vevő és a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult a helyi földbizottság felhívására 15 napos határidőn belül írásban köteles adatot szolgáltatni, mely időtartam a 30 napos eljárási határidőbe nem számít be.

A helyi földbizottság ülésén részt vehet az eladó, a vevő és az elfogadó nyilatkozatot tevő személy. Az ülésen tárgyalandó szerződésekről a Kamara internetes honlapján, illetve a Kamara illetékes területi szerve hirdetőtábláján tájékoztatót tesz közzé az érintett ingatlanok helyrajzi számának és az ülés helyszínének, időpontjának megjelölésével. A helyi földbizottság a felet szükség szerint meghallgathatja, kérelmére pedig meg kell hallgatnia.

A helyi földbizottság állásfoglalása az alábbi elemeket tartalmazza: az eljáró szervezet megnevezését; az érintett természetes személy személyazonosító adatait; az érintett földrészletek azonosítására szolgáló adatokat; az érintett fél vonatkozásában a szerződés létrejöttét támogatásának vagy nem támogatásának kimondását; az indokolásban: a megállapított tényállást, az ügyfél által a helyi földbizottság felhívására az Fftv. 24. § (3) bekezdésében foglaltakról szolgáltatott adatokat vagy az adatszolgáltatás hiányát, az állásfoglalás kialakításánál figyelembe vett és az állásfoglalást alátámasztó szempontokat, a fenti szempontok kormányrendeletben előírt mérlegelésének eredményét; az állásfoglalás kiadásának dátumát, a kiadmányozó aláírását.

Álláspontom szerint a megalapozott földbizottsági állásfoglalás kialakítását szolgálja az a

⁶¹² A földbizottság mint közvetett magánjogi jogosult értékelésen alapuló állásfoglalása a Hatóság eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá.

rendelkezés, amely lehetővé teszi az érintett fél személyes meghallgatását. A módosítás előtt ilyen jellegű meghallgatásra nem volt lehetőség. Szintén a megalapozott döntést szolgálja az állásfoglalás indokolása tartalmi elemeinek meghatározása, hiszen a helyi földbizottságnak meg kell állapítania az irányadó tényállást, rögzítenie kell az általa figyelembe vett szempontokat és az által végzett mérlegelés eredményéről számot kell adnia. Véget ér tehát az a korszak, ahol a helyi földbizottsági állásfoglalások indokolását egy jogszabályi rendelkezése megjelölése, vagy egy bővített, általánosságokat tartalmazó mondat képezte. A módosítás eleget tesz ily módon az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelménynek, miszerint a földbizottságok állásfoglalásának a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel kell tartalmaznia, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható legyen a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható legyen a bírósági felülvizsgálat során.

Mivel a jogalkotó „kiiktatta” a hatósági jóváhagyási eljárásból az abba beékelődött kifogásolási eljárást, s így a képviselő-testületek földbizottsági állásfoglalások felülvizsgálatára irányuló eljárását, az állásfoglalásoknak muszáj olyan részleteseknek, megalapozottaknak lenniük, hogy azok alapján a mezőgazdasági igazgatási szervek érdemi döntést hozhassanak az adásvételi szerződés jóváhagyását illetően. Bár a jogalkotó kifejezetten nem rendelkezik erről, úgy vélem, hogy hiányos állásfoglalás esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv felhívhatja a helyi földbizottságot állásfoglalása kiegészítésére tekintettel arra, hogy az Fftv. 27. § (4) bekezdése alapján az állásfoglalást, mint Ákr. szerinti ügyféli nyilatkozatot kell figyelembe vennie, s így a tényállás tisztázása érdekében szükség lehet annak pontosítására, kiegészítésére.

D) A bíróság szerepe

A módosító törvény 10. § akként változtatta meg az Fftv. 30. § (5) bekezdését, hogy a bíróság a közigazgatási perben a mezőgazdasági igazgatási szerv döntését nem változtathatja meg.

Mivel a módosítás nyomán hatályát veszítette az Fftv. 103/A. - 103/D. §-a, így a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalása kifogással már nem támadható, így a képviselő-testületek kifogással kapcsolatos jogkörei is megszűntek, mely annyiban mindenképpen üdvözlendő jogalkotói döntést, hogy a gyakorlatban a képviselő-testületek nem voltak képesek érdemi vizsgálatot lefolytatni az állásfoglalások kapcsán, hiszen ehhez nem voltak meg a megfelelő eszközeik. A módosítást követően tehát kizárólag a mezőgazdasági

igazgatási szerv határozata támadható meg a bíróság előtt, s a bíróság reformatórius jogköre megszűnik. E jogalkotói megoldás azonban szembemegy a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) célkitűzésével, miszerint a bíróság – főszabályként - 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. Földforgalmi tárgyú ügyekben azonban a bíróság kizárólag csak megsemmisítés és új eljárásra kötelezés keretében tudja „átvinni” akaratát a mezőgazdasági igazgatási szervre, illetve a helyi földbizottságként eljáró kamarai szervre. Ez adott esetben az eljárás lényeges elhúzódását is jelentheti.

A bíróság ítéletével szemben továbbra is fellebbezésnek van helye - kivéve a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági bizonyítványa ellen indított közigazgatási perben hozott elsőfokú ítéletet⁶¹³.

2. Egyéb, helyi földbizottságok érintő módosítások

A módosító törvény 6. §-a szerint a mezőgazdasági igazgatási szervnek – amennyiben nem tagadja meg az adásvételi szerződés jóváhagyását és több elővásárlásra jogosult nyújtott be elfogadó jognyilatkozatot – már nem csak az elővásárlásra jogosultakat, hanem az adásvételi szerződés szerinti vevőt is rangsorolnia kell, s így kell elkészítenie azt a jegyzéket, amelyet meg kell küldenie a helyi földbizottságnak. Mivel az Fftv. 25. § (1) bekezdése és 28. §-a alapján mind a helyi földbizottságnak, mind a mezőgazdasági igazgatási szervnek azonos szempontok szerint kell elvégeznie értékelését a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult, és az adás-vételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában, így célszerűnek tűnik az elkészített jegyzékben mind a szerződés szerinti vevő, mind az elővásárlásra jogosultak rangsorolása. Ezt támasztja alá a Kúria álláspontja is, miszerint az Fftv. „szankcionálja az elfogadó nyilatkozatot benyújtó személyt, és a megtagadás jogkövetkezményét írja elő, ha az elővásárlási jog nem a megjelölt törvényen, vagy a törvényben meghatározott sorrend szerinti ranghelyen alapul. Nem történhet ez másként a szerződés szerinti vevő esetében sem, az ő szerződéses jognyilatkozata értékelésekor⁶¹⁴”.

A módosítás a csereszerződés esetére is kiterjeszti a helyi földbizottság eljárását, ahol a kamarai

⁶¹³A fellebbezési lehetőség 2020. január 1-jével azonban megszűnt.

⁶¹⁴KGD2018. 51. számú eseti döntés 14. margószáma

szerv az Fftv. 24. és 27. §-ai alapján adja ki állásfoglalását, viszont vizsgálnia kell, hogy a föld cseréje esetén mennyiben szolgálja legalább az egyik szerződő félnél a birtokösszevonást.

Az Fétv. új 29/A. §-ával a jogalkotó meghatározta, mely adatokat jogosult kezelni a helyi földbizottság: ügyfél neve, megnevezése, lakcíme vagy székhelye, állampolgárságra vonatkozó adatok, kamarai tagsági azonosító szám, tulajdoni lap másolat, földhasználati lap másolata, földhasználati összesítő, Országos Erdőállomány Adattárban szereplő adatok, erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő adatok, az állatok Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszerében szereplő adatok, hegyközségi nyilvántartásban szereplő adatok, földművesekről és mezőgazdasági termelőszervezetekről, illetve mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartásban szereplő adatok, családi gazdálkodókról vezetett nyilvántartásban szereplő adatok, valamint az állásfoglalás kialakítására irányuló eljárás során tudomására jutott azon adatok, amelyet az ügyfél a kamarai szerv felhívására tájékoztatásként adott. A helyi földbizottság a fenti adatokat nem csak az eljárás tárgyát képező ügyben, hanem az állásfoglalásával érintett más ügyben és statisztikai célból is felhasználhatja.

XI. A földforgalmi törvények módosítását követő AB határozatok

A földforgalmi törvények átfogó, 2019. január 1-jétől hatályba lépett módosítását követően nem kellett sokat várni arra, hogy az Alkotmánybíróság ismét górcső alá vegye a földforgalmi „passzusokat” olyan témákat illetően, mint a földbizottság szerepköre, a jogorvoslati jog terjedelme és a haszonélvezeti, használati jogok törlése.

1. A módosítással kapcsolatos átfogó kezdeményezés

A módosítás elfogadását követően az országgyűlési képviselők egynegyede fordult az Alkotmánybírósághoz a törvény alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében.

A) Az indítvány

Az országgyűlési képviselők egynegyede elsősorban az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségére hivatkozott. Köztudott, hogy a földforgalmi szabályozás módosításának elfogadására is az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján került sor, amely – elsősorban

az ún. „rabszolgatörvény” elleni ellenzéki tiltakozás miatt – meglehetősen kaotikusra sikeredett. Ekörben először arra hivatkoztak, hogy az ülést levezető elnök nem szabályosan vezette az ülést tekintettel arra, hogy nem ült az elnöki emelvényen és munkáját nem segítette egyidejűleg két jegyző. A képviselők azt is kifogásolták, hogy a szavazógépek nem működtek megfelelően, hiszen akkor is lehetett szavazni, ha nem volt benn a képviselő szavazókártyája. Ezért a jelenlét sem volt megállapítható.

Az indítványozók az eljárási szabálytalanságokat követően tartalmi szempontból is kritizálták a földforgalmi törvények módosítását. A képviselők a Kamara helyi szervei, mint földbizottságok vonatkozásában hivatkoztak a demokratikus legitimáció hiányára, hiszen a „közttestületek (kamarák) alkotmányosan csak a tagság vonatkozásában hozhatnak kötelező, normatív döntéseket, rajtuk kívül álló jogalanyokra nem⁶¹⁵”. Az indítványozók álláspontja szerint a módosítás földbizottsággal kapcsolatos része ellentmond a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat rendelkező része 2. pontjának is. A fentieken túl kifogásolták, hogy a küldöttválasztó közgyűléssel a jogalkotó olyan fórumot iktatott be a magyar jogrendszerbe, amely hiányzik minden más személyegyesítő társaság esetében, tehát indokolatlanul tett különbséget a Kamara és az egyéb köztestületek között. A küldöttválasztó gyűléssel kapcsolatos átmeneti rendelkezést⁶¹⁶ a képviselők a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek vélték – hivatkozással egy folyamatban lévő bírósági eljárásra is.

Utalva az Fétv. 2019. január 11-éig hatályos 103. § (1) bekezdésére kifejtették, hogy a jogalkotó a mulasztásának köszönhető állapotot „törvényesített” a módosítással. A képviselők kifogásolták, hogy a Kamarai törvény rendelkezéseiből következik, hogy a helyi földbizottsági feladatokat a megyei ügyfélszolgálatok látják el, mellyel a jogalkotó határozatlan jogi tartalmú jogintézményt alkotott. Az indítvány szerint a helyi földbizottsági állásfoglalás kialakítására vonatkozó objektív szempontokról szóló kormányrendelet megalkotásának elmulasztása miatt a mezőgazdasági igazgatási szervek sem képesek objektív döntéseket hozni az állásfoglalások kapcsán.

Hivatkozva a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat által meghatározott kritériumokra előadták, hogy a módosítás megszüntette a képviselő-testület által elbírálandó kifogás intézményét, az állásfoglalás kialakítását szubjektívvá tette, illetve korlátozta a bírósági felülvizsgálat terjedelmét. „Megjegyzendő ismételen az is, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében a

⁶¹⁵II/376/2019. számú ügyben benyújtott indítvány 8. oldala

⁶¹⁶Amely a küldöttválasztó közgyűlés módosítással megállapított fogalmát a hatálybalépéskor folyamatban lévő eljárásokban és a megismételt eljárásokban is alkalmazni rendeli.

vétójog jogosultja a településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotó közösségi tagok által megválasztott képviseleti szerv, azaz a helyi földbizottság, nem pedig a - közelebbről meg nem határozott - általános agrárpolitikai és földbirtok-politikai érdekeket érvényesítő megyei kamarai szervezet egyik szerve⁶¹⁷”.

A képviselők szerint az okszerű értékelés követelményét leginkább az Fftv.-be iktatott 24. § (3) bekezdés h) pontja sérti, amely alapján a termőföld elhelyezkedése nem számít értékelendő szempontnak, kizárólag a jövedelemtermelő képesség. Ezen túlmenően a jövedelemtermelő képesség fogalma is bizonytalanságot okozhat.

Az indítványozók szerint adatvédelmi szempontból is aggályos a módosítás azon rendelkezése, amely szerint olyan adatokat is kezelhet a földbizottság, amelyek nem részei az állásfoglalással érintett jognyilatkozatoknak, másrészt ezeket az adatokat más ügyben és statisztikai célra is felhasználhatja. „A kezelt személyes adatok olyan természetes személyekre (közeli hozzátartozókra) és mezőgazdasági termelőszervezetekre vonatkoznak, akik/amelyek nem részesei a termőföldre vonatkozó jogügyletnek, és sokan közülük nem is agrárkamarai tagok⁶¹⁸”, ezen adatok nem relevánsak az állásfoglalás kialakítása során.

B) A 3224/2019. (X. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a képviselők indítványát elutasította, illetve visszautasította. A közjogi érvénytelenség kapcsán a taláros testület visszautalt az ugyanezen az ülésnapon elfogadott törvény kapcsán hozott 15/2019. (IV. 17.) AB határozatára, s a képviselői indítvány erre vonatkozó részét elutasította.

A földbizottság kapcsán rögzítette, hogy az agrárkamara köztestület, azonban az állásfoglalás kiadását a földbizottság helyett végzi, s ebben a feladatkörében nem gyakorol közhatalmat. A közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele valóban a demokratikus legitimáció. A testület rögzítette, hogy a földbizottságot helyettesítő feladatkör szolgáltatási jellegű, melynek keretében a kamarai szerv megyei elnökségi üléseket tart az állásfoglalás kiadása érdekében, melyet egyébként 2014 óta ellát. A módosítás tehát lényegében az eddigi gyakorlatot „szentesítette”, megszüntetve a korábbi bizonytalan jogi helyzetet. „Ebben a szabályozási környezetben, a földbizottság helyettesítőjeként, nem vizsgálható a Kamara demokratikus

⁶¹⁷II/376/2019. számú ügyben benyújtott indítvány 19. oldala

⁶¹⁸II/376/2019. számú ügyben benyújtott indítvány 21. oldala

legitimációja, mivel a demokratikus legitimáció csak közhatalmat gyakorló intézményeknek a közhatalmi tevékenysége tekintetében értelmezhető⁶¹⁹”. Az Alkotmánybíróság ekörben továbbá megállapította, hogy az Fftv. 30. § (5) bekezdése nem zárja ki az érdemi felülbírálatot a közigazgatási perben, csupán azt tartalmazza, hogy a bíróság nem változtathatja meg a közigazgatási határozatot. A felülvizsgálat terjedelmét tehát nem érinti a támadott szabályozás, csak a jogkövetkezményt. Ezen túlmenően a bíróság határozatának indokolása is köti a hatóságot a megismételt eljárás során.

A visszaható hatályú jogalkotás tilalma kapcsán az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kifogásolt rendelkezés nem nyilvánít valamely magatartást utólag jogellenessé és a hatályba lépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terheesebbé kötelezettséget. A küldöttválasztó közgyűlés fogalmával kapcsolatban pedig a testület kifejtette, hogy egy jogértelmezési kérdést tisztázott jogalkotói értelmezéssel, nem ismerhető fel benne visszaható hatályú jogalkotás. Az átmeneti rendelkezés kapcsán megállapították, hogy az alapvető jogot nem korlátoz, a Kamarai törvény és az Alapszabály nem szabályozza a nem önálló jogi személyiségű megyei szervezetek közgyűlési testületi formáját, azt nem kötötte a Ptk.-ban rögzített, jogi személy legfőbb testületi szerve működésére vonatkozó szabályokhoz. A támadott szabályozás ezért azt fejezi ki, hogy „mind a módosítás előtt, mind a módosítás után értelmezhető úgy a „küldöttválasztó közgyűlés” fogalma ebben az esetben, hogy az a kamarai tagok olyan ülés tartása nélküli választói akaratnyilvánító fóruma, amelynek kizárólagos célja a megyei küldöttgyűlési küldöttek megválasztása⁶²⁰”.

Az AB határozat rögzítette, hogy a helyi földbizottsági feladatok agrárkamara általi ellátása a 2014 óta követett törvényen alapuló gyakorlat törvénybe foglalása. „Habár a földforgalmi törvény eredetileg a helyi földbizottságoknak szánta feladatuk a termőföld-adásvételek helyi szempontok és ismeretek szerinti véleményezését, tekintettel arra, hogy ezek nem alakultak meg, feladatukat az agrárkamara területi szervei látták el 2014 óta. A helyi földbizottsági feladatokat a jövőben egyértelműen az agrárkamara területei szervei fogják ellátni, az eddigi gyakorlatnak megfelelően⁶²¹”.

Az állásfoglalás kiadására vonatkozó szempontokról szóló jogalkotói mulasztás kapcsán a taláros testület kifejtette, hogy nincs kellő alapja annak a megállapításnak, hogy az érintett állami szervek nem képesek objektív módon, a tisztességes hatósági eljárás követelményeinek

⁶¹⁹3224/2019. (X. 11.) AB határozat [56]

⁶²⁰3224/2019. (X. 11.) AB határozat [64]

⁶²¹3224/2019. (X. 11.) AB határozat [70]

megfelelően eljárni. „A földbizottságok megválasztásával kapcsolatos szabályok hiánya – figyelemmel arra, hogy a földbizottság nem minősül hatóságnak, és a földbizottság hiánya nem akaszthatja meg az eljárást, mert ebben az esetben a Kamara területi szerve járt és jár el – nem okozza a hatósági eljárásokra irányadó, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltak sérelmét⁶²²”.

Az Alkotmánybíróság az Fftv.-be iktatott 24. § (3) bekezdés h) pontja kapcsán pedig kifejtette, hogy „az a körülmény, hogy a törvény szerint a földbizottságnak a szerződés értékelésekor figyelembe kell vennie a vételárat is, és ehhez a törvény értelmében a föld jövedelemtermelő képességét kell alapul venni, nem vet fel alkotmányossági kérdést a tulajdonhoz való alapvető joggal összefüggésben; alapos okkal a felek a szerződésben eltérhetnek ettől a szabálytól⁶²³”.

Az adatvédelmi aggályok kapcsán a határozat rögzítette, hogy a módosítás értelmében „vizsgálni lehet a más-más személy tulajdonában vagy használatában álló, de valójában azonos érdekkör által művelt gazdasági egységeket is. A földbizottságok vizsgálhatják azokat a családon belüli ügyleteket is, melyek ajándékozással valósultak meg, de a föld használója továbbra sem változik⁶²⁴”. A fenti szabályozás célja a birtokviszonyok átláthatósága és a törvényi rendelkezések betartása (a tulajdonos és használó egyazon személy legyen), illetve a helyben lakó és gazdálkodó földművesek életképes gazdaságainak kialakítása és fenntartása. A termőföld véges jószág, ezért nem ellentétes az Alaptörvénnyel egy stabil birtokszerkezet kialakítására törekvés, s a módosítás a támadott adatkezelést ennek a célnak az elérése érdekében írja elő. „A korlátozásnak felismerhető célja van, szükséges eszköz az elérni kívánt cél érdekében, alkalmas a cél elérésére, továbbá megfelelő egyensúlyt teremt a termőföld védelme és az érintett személyek személyes adatai védelme érvényesítése között⁶²⁵”, így nem állapítható meg, hogy az a személyes adatok védelméhez való jogot alaptörvény-ellenesen korlátozná.

2. A „pécsi” kezdeményezés

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte folyamatban lévő perben kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja és 30. § (5)

⁶²²3224/2019. (X. 11.) AB határozat [72]

⁶²³3224/2019. (X. 11.) AB határozat [77]

⁶²⁴3224/2019. (X. 11.) AB határozat [81]

⁶²⁵3224/2019. (X. 11.) AB határozat [82]

bekezdése kapcsán, mely rendelkezések alapján amennyiben a helyi földbizottság sem a vevővel, sem az elővásárlásra jogosulttal nem támogatja az adásvételi szerződés jóváhagyását, a mezőgazdasági igazgatási szervnek meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását, s az ez alapján indult közigazgatási perben a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát nem változtathatja meg.

A) A kezdeményezés

A bírói kezdeményezés utalt a módosítás hatályba lépését megelőző jogszabályi rendelkezésekre, melyek szerint a helyi földbizottság állásfoglalásával szemben az eladó, a vevő és az elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthetett elő a helyi önkormányzat képviselő-testületénél, amely az állásfoglalást megváltoztathatta. A képviselő-testület döntésével szemben – a 17/2015. AB határozat alapján – biztosított volt a bírósági felülvizsgálat lehetősége. A mezőgazdasági igazgatási szerv a fentieket követően hozhatta meg határozatát a szerződés jóváhagyása, illetve megtagadása vonatkozásában. Az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja a módosítást megelőzően is azonos tartalommal bírt, azonban a bíróság a közigazgatási perben megváltoztathatta a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát, amelyre a módosítást követően már nincs lehetősége.

A módosítást követően azonban megszűnt a kifogás jogintézménye, így a helyi földbizottság állásfoglalása közvetlenül már nem sérelmezhető, illetve a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát már nem változtathatja meg. E jogszabályi módosítások azzal a következménnyel járnak, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv kötve van a helyi földbizottság nem támogató állásfoglalásához, s a bíróság sem hagyhatja jóvá a felperessel az adásvételi szerződést még akkor sem, ha a helyi földbizottsággal 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 vizsgálhatja. A bíróság által elrendelt megismételt eljárásban a mezőgazdasági igazgatási szerv továbbra sem térhet el a nem támogató földbizottsági állásfoglalástól⁶²⁶”. A bíróság nem adhat olyan utasítást az alperesnek, hogy hagyja figyelmen kívül az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontját. A kezdeményező bíró szerint a jogorvoslati jogot kiüresíti és

⁶²⁶Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.474/2019/11. számú végzésének 7. oldala

formálissá teszi az a körülmény, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása nem támadható bíróságon és közigazgatási szerv előtt, illetve a bíróság részére biztosított kasszációs jogkör.

A kezdeményezés szerint „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 meg⁶²⁷”.

A kezdeményező bíró szerint a módosítást követően hatályba lépett szabályozás megszüntette azokat a garanciákat, melyeket a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat megállapított a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán, nevezetesen: a helyi földbizottság értékelési kötelezettsége, a képviselő-testülethez intézhető kifogás, valamint a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályok. „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 hozhat⁶²⁸”. A tulajdonhoz, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog abban az esetben lenne biztosított, amennyiben a bíróság rendelkezne reformatórius jogkörrel, vagy a mezőgazdasági igazgatási szerv a nem támogató állásfoglalás esetén is hozhatna a szerződés jóváhagyásáról rendelkező döntést.

B) A 3297/2019. (XI. 18.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést – különvélemény és párhuzamos indokolás nélkül – elutasította. A testület abból indult ki, hogy a földforgalmi szabályozás módosítását követően létrejött szabályozási környezet lényegesen megváltozott a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat alapját képező jogszabályi rendelkezésekhez képest. A határozat rögzítette, hogy – bár a kifogás jogintézménye valóban megszűnt – a földbizottsági állásfoglalás lényeges jellemzői nem változtak meg. A módosítás egyértelművé tette, hogy a mezőgazdasági

⁶²⁷Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.474/2019/11. számú végzésének 9. oldala

⁶²⁸Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.474/2019/11. számú végzésének 9. oldala

igazgatási szerv előtti eljárásban a helyi földbizottság ügyfél, állásfoglalása nem szakhatósági állásfoglalás, a mezőgazdasági igazgatási szerv az állásfoglalást a szerződést jóváhagyó vagy megtagadó határozata kapcsán ügyféli nyilatkozatként veszi figyelembe, a törvény meghatározza az állásfoglalás kötelező tartalmi elemeit, az eljárással érintett személy kérelmére a földbizottság meghallgathatja, valamint a szerződés értékelésének nem kizárólagos szempontjai a törvény részletesen meghatározza. A fentiek alapján tehát a földbizottság állásfoglalását indokolással, tényekkel és adatokkal kell alátámasztani. Továbbra is „él” tehát a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban rögzített alkotmányos követelmény, amely az állásfoglalás indokolásának érdemi felülbíráhatóságára vonatkozik. „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 rendelkeznek⁶²⁹”, mely nem alaptörvény-ellenes a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat értelmében – amennyiben az állásfoglalás kellő részletességű és eleget tesz a tényállás-tisztázási kötelezettségnek.

„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 eljárásban⁶³⁰”.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a módosítást követő földforgalmi szabályozás biztosítja a teljes körű felülvizsgálatot a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével szemben. „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 meg⁶³¹”. Az Alaptörvény nem állapítja meg a felülbírálat eredményére alapozott jogkövetkezményt, a jogkövetkezménynek alkalmasnak kell lennie a feltárt jogsértés orvoslására: erre a kasszáció és a reformáció egyaránt alkalmas.

A határozat a fentiekén túlmenően utalt arra, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozata – annak rendelkező része és indokolása is – köti a megismételt eljárás során a közigazgatási szervet. A megismételt eljárásban a bíróság iránymutatásának megfelelően

⁶²⁹3297/2019. (XI. 18.) AB határozat [25]

⁶³⁰3297/2019. (XI. 18.) AB határozat [26]

⁶³¹3297/2019. (XI. 18.) AB határozat [27]

köteles meghoznia határozatát.

A tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozás kapcsán pedig a testület utalt arra, hogy egyrészt a tulajdonhoz való jog kizárólag a már megszerzett tulajdont védi, másrészt a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat is megállapította, hogy a földbizottságok számára biztosított jogosultság nem ellentétes a tulajdonhoz való joggal.

C) Az AB határozat értékelése

A fenti alkotmánybíróági döntés helytállóságát tulajdonképpen a bírói gyakorlat igazolta és igazolja jelenleg is.

A földforgalmi perekben az adásvételi szerződés jóváhagyását megtagadó mezőgazdasági igazgatási szervi határozatok felülvizsgálata során a felperesek az esetek túlnyomó részében a földbizottsági állásfoglalás tartalmára hivatkoznak. Nem is tehetnek másként, hiszen a nem támogató állásfoglalás esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv döntési jogköre korlátozott, kizárólag a szerződés jóváhagyását megtagadó döntést hozhat, határozatában döntő részben a földbizottsági állásfoglalás tartalmára hivatkozik. Mivel a földbizottsági állásfoglalás tartalma így módon a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának részévé vált, a felperes az állásfoglalás tartalmát is vitathatja, a bíróság pedig a kereset folytán érdemben is vizsgálhatja a helyi földbizottság állásfoglalását.

Amennyiben a felperes keresete megalapozott, s az állásfoglalásban írtak a közigazgatási perben „megdőlnék”, a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát megsemmisíti és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezi. A megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatásban pedig a bíróság rögzítheti, hogy az alperes ismételten keresse meg a helyi földbizottságot állásfoglalás kiadása érdekében, melynek során a földbizottságnak figyelemmel kell lennie a bíróság ítéletében foglaltakra. Így módon tehát a bírósági felülvizsgálat valóban teljes körű, hiszen kiterjed a helyi földbizottság állásfoglalására is, s következményét tekintve is alkalmas arra, hogy befolyásolja a földbizottsági állásfoglalást. Más kérdés, hogy a korábban biztosított reformatórius jogkör egy gyorsabb és a véglegesség igényének inkább megfelelőbb eljárást biztosított, hiszen a bíróság – amennyiben az általa lefolytatott bizonyítás eredményeképpen megállapította, hogy az állásfoglalásban írtak nem helytállóak – a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának megváltoztatásával a jogvitát véglegesen eldöntötte. A jelenlegi jogszabályi környezet alapján azonban előfordulhat, hogy a helyi földbizottság a megismételt eljárás során ugyanolyan állásfoglalást ad ki, mint korábban, hiszen a bírósági ítélet kizárólag

az alperes vonatkozásában írhat elő kötelező iránymutatást. Ilyen esetben a mezőgazdasági igazgatási szerv „két tűz közé kerül”: egyrészt köti az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontja, másrészt – mihelyt az állásfoglalást követően ismét hozzá kerül az ügy – követnie kell a korábbi bírósági ítéletbe foglalt kötelező iránymutatást. Álláspontom szerint ilyen esetben a bírósági ítélet az „erősebb”, a mezőgazdasági igazgatási szerv változatlan földbizottsági állásfoglalás esetében a korábbi ítéletnek megfelelő döntést hoz – hiszen a 3297/2019. (XI. 18.) AB határozat is rögzítette, hogy csak a törvénynek megfelelő állásfoglalás köti a mezőgazdasági igazgatási szervet. Ebben az esetben azonban már bírósági ítélet állapította meg, hogy az állásfoglalás nem felel meg a földforgalmi törvényeknek.

Más a helyzet abban az esetben, ha a megismételt eljárásban a helyi földbizottság a korábbi – bíróság által jogszabályba ütközőnek talált – értékelési szempont helyett más szempont alapján nem támogatja a szerződés jóváhagyását az érintettel, érintettekkel. Álláspontom szerint ez a helyzet a hatályos földforgalmi szabályozás alapján nem fordulhat elő. Az Fftv. 25. § (1) bekezdése alapján ugyanis a helyi földbizottság az értékelési tevékenységét a 23/A. § (1) bekezdés szerinti szempontok alapján végzi, a 24. § (3) bekezdés szerinti körülmények kötelező figyelembevételével - minden egyes érintett vonatkozásában. Tehát amikor a földbizottsági állásfoglalás megszületik, abban minden releváns szempont és körülmény értékelésre kerül minden érintett vonatkozásában. A korábbi bírósági ítélet tehát a felperes által kifogásolt szempont kapcsán úgy dönti el az ügyet, hogy a földbizottság elvileg nem térhet át másik szempontra, hiszen a korábbi állásfoglalásában minden szempontot, körülményt értékelt, s csak egyes szempont(ok) kapcsán mondta ki, hogy az(ok) alapján nem támogatható a szerződés jóváhagyása. E gondolatmenetet árnyalja az a körülmény, ha a korábbi állásfoglalás és az új állásfoglalás kiadása közötti időben változott a ténybeli helyzet, ezt ugyanis figyelembe kell vennie a helyi földbizottságnak.

Kérdésként merülhet fel, hogy a bíróság megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatása szólhat-e akként, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervnek nem kell ismételt megkeresnie a helyi földbizottságot új állásfoglalás kiadása érdekében, hanem a már kiadott állásfoglalást kell a felperes vonatkozásában a bírósági ítéletben foglaltaknak megfelelően értelmeznie és ezen értelmezés alapján döntést hoznia – az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti kötőerő figyelmen kívül hagyásával. Ez az eljárás a jelenleg is hatályos szabályozás alapján nem merülhet fel, hiszen az Fftv. 36. § (2) bekezdése szerint a megismételt eljárásban a mezőgazdasági igazgatási szervnek ismételt meg kell keresnie a helyi földbizottságot az

állásfoglalás kiadása érdekében. E jogszabályi rendelkezéstől eltérő utasítást a bíróság sem adhat ítéletében.

3. Haszonélvezeti és használati jogok: az újabb felvonás

Az Fétv. 108. §-át érintő módosítás hatálybalépését követően nem kellett sokat várni arra, hogy az új jogszabályi rendelkezések alkalmazása folytán ismételten közigazgatási per induljon e témakörben. Az e pontban tárgyalandó bírói kezdeményezés alapját képező tényállás szerint a felperes egy korábbi közigazgatási perben pernyertes lett, s a bíróság a használati jogait törölő határozatokat hatályon kívül helyezte és az alperesi hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárás során azonban az alperes már alkalmazta az Fétv. 108. § (4) bekezdését és (5) bekezdés a) pontját – a visszajegyzési eljárást az ügyészégi vizsgálatra, illetve az ez alapján indítandó peres eljárásra tekintettel felfüggesztette. A felperes e felfüggesztő végzéssel szemben indított közigazgatási pert.

A) A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezése

Jelen sorok írója a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírájaként az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontjának megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A kezdeményezés a jogbiztonság követelménye, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a tulajdonhoz való jog sérelmének mentén támadta a fenti törvényi rendelkezést.

A kezdeményezés először a jogi személy használati jogára vonatkozóan tekintette át a felperes használati joga bejegyzésének (1990. április 5.) időpontjában hatályos törvényi rendelkezéseket, a régi Ptk. és a Ptk. használati jogra vonatkozó rendelkezéseit, a jogi személy használati jogára vonatkozó jogirodalmat és a vonatkozó bírói gyakorlatot.

Rögzítette, hogy a bejegyzés időpontjában hatályos Ftv. és végrehajtási rendelete nem tartalmazott a jogi személyek vonatkozásában a termőföld használati jogát illetően sem tiltó, sem korlátozó rendelkezést, korlátozó szabályok kizárólag a külföldi jogi személyek esetében álltak fenn.

A régi Ptk. 165. § (1) bekezdése⁶³² kapcsán utalt arra, hogy a jogszabályi rendelkezés szövegéből első látásra a természetes személyekhez kötődő jogosultság tételezhető, azonban

⁶³²A használat jogánál fogva a jogosult a dolgot a saját, valamint együttélő családtagjai szükségleteit meg nem haladó mértékben használhatja és hasznait szedheti. A használat jogának gyakorlása másnak nem engedhető át

hivatkozott a BH2000. 165. számú bírósági határozatra, amely az alapítványra is kiterjesztette a használati jog értelmezhetőségét, ahol a személyes szükséglet az alapító okiratban meghatározott célnak, rendeltetésnek feleltethető meg.

A kezdeményezés hivatkozott a Ptk. 5:159. § (1) bekezdésére is, amely már jogi személyek esetében is rögzíti a használati jogra vonatkozó rendelkezést. A vonatkozó jogirodalom áttekintését követően is az a következtetés vonható le, hogy a Ptk.-ban rögzített, jogi személyek használati jogára vonatkozó szabály a többségi álláspont diadalmaskodásának eredménye.

Ezt követően a kezdeményezés rögzítette, hogy „összességében megállapítható tehát, hogy a jogalkotó az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja esetében úgy tekintette a jogi személy javára bejegyzett használati jogot alaki vagy tartalmi hibának, amely az eredeti bejegyzése időpontjában hatályos jogszabályok alapján sem kerülhetett volna bejegyzésre, hogy egyrészt nem volt a termőföldre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben olyan kifejezett tiltó vagy korlátozó rendelkezés, amely a jogi személy használati jogát érintette volna, másrészt a régi Ptk. 165. § (1) bekezdése jogirodalmi és bírói gyakorlatban irányadó értelmezése szerint használati jog jogosultja lehet jogi személy (ezt támasztja alá a Ptk. jelenleg hatályos szabálya is)⁶³³”.

A kezdeményezés szerint a fenti jogalkotói megoldás sérti a jogbiztonság és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ugyanis 29 évvel a használati jog bejegyzését követően tekinti a bejegyzést a jogosult személyére tekintettel hibának, miközben a jogosult személyére vonatkozóan sem a bejegyzéskor hatályos jogszabályok, sem az új Ptk. nem tartalmaztak, tartalmaznak kizáró, korlátozó rendelkezéseket. A felperes sem számolhatott azzal, hogy a jogalkotó 29 évvel később megállapítja, hogy a bejegyzéskor hatályos jogszabályi rendelkezésekbe nem ütköző bejegyzés hibának minősül.

„A fenti jogalkotói megoldással a jogalkotó nem biztosította azt az alapvető jogállami elvárását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Jelen esetben ugyanis létezik egy olyan jogi szabályozás, miszerint jogi személy javára alapítható használati jog, s egy olyan, amely a 2013 előtti használati jogosultságok tekintetében hibának minősíti a jogi személy javára történő bejegyzést – ellentétben a 2013 előtti jogszabályi rendelkezésekkel, jogirodalmi álláspontokkal és bírói gyakorlattal⁶³⁴”.

⁶³³Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.614/2019/28. számú végzésének 9. oldala

⁶³⁴Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.614/2019/28. számú végzésének 9. oldala

A kezdeményezés rögzíti, hogy jelen esetben nem csak egy jogszabály módosításáról van szó, amelynek „előrelátása a jogalanyok cselekvési lehetőségét befolyásolta volna, hanem egy jogszerű magatartás (a használati jog létesítése és bejegyzése jogi személy részére) 29 évvel később történő jogellenessé nyilvánításáról, amely esetben elmondható: a felperes a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járt el, nem kellett azzal számolnia, hogy 29 évvel később a jogalkotó jogellenessé nyilvánítja jogszerű magatartását⁶³⁵”.

A kezdeményező szerint a tulajdonhoz való jog sérelme is fennáll, hiszen a felperes „jogszerűen gyakorolt használati joga, mint vagyoni értékű jog kapcsán a jogalkotó egy korábbi jogszerű állapotot jogellenessé minősítve egyértelműen hibának tekinti az ilyen jellegű vagyoni jog létesítését, mely a 29 évig gyakorolt használati joga elvonásához vezet⁶³⁶”.

A visszajegyzési eljárás kötelező felfüggesztése kapcsán a kezdeményezés utal arra, hogy önmagában ez a hatósági aktus még nem jelenti ugyan a használati jog törlését, ezzel kapcsolatban azonban egy olyan eljárás indulna, ahol a felperesnek egy korábbi jogszerű cselekményét kellene megvédenie egy olyan jogszabályi rendelkezés folytán, amely azt 29 évvel később jogszerűtlennek minősítette.

B) A 11/2020. (VI. 3.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasította, egyúttal pedig megállapította, hogy az Fétv. 108. § (1), (4) és (5) bekezdései alkalmazásánál „az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti⁶³⁷”.

Az Alkotmánybíróság határozatában annak a kérdésnek a megválaszolását tekintette fő iránynak, hogy a jogi személy szerezhette-e termőföldön használati jogot, vagy sem, mely kérdés megválaszolása kapcsán áttekintette a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. Először az Fétv. 108. § módosításának miniszteri indoklására utalt, amely szerint a módosítás az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítélete után felmerült kérdést döntött el jogalkotói jogértelmezéssel. A határozat szerint a Bíróság ítélete az

⁶³⁵Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.614/2019/28. számú végzésének 10. oldala

⁶³⁶Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.614/2019/28. számú végzésének 10. oldala

⁶³⁷11/2020. (VI. 3.) AB határozat rendelkező részének 1. pontja

1992 előtti magyar jogot nem vizsgálta, ahogy azt sem, hogy a régi Ptk. 165. § (1) bekezdése alkalmazható-e termőföldre.

A konkrét ügy kapcsán rögzítette, hogy a bejegyzés alapjául szolgáló szerződés a földről szóló 1967. évi V. törvény hatálya idején keletkezett, amely az állam és a szocialista szervezetek földhasználatát szabályozta. Az ekkoriban használt jogi személy fogalom az állami, társadalmi szerveket és szövetkezeteket jelentette. Az Ftv. a termőföld használatát a mezőgazdasági nagyüzemhez kötötte, ebben az időszakban még nem volt olyan jogszabályi rendelkezés, amely a gazdasági társaságot termőföld használati jogának megszerzésére jogosította volna. Bár a határozat elismeri, hogy a jogi személy termőföldre vonatkozó használati jogát a Tft. 2002. január 1-jei módosítása zárta ki szövegszerűen, azonban a konkrét ügyben sem a szerződéskötés, sem a bejegyzés időpontjában nem volt olyan előírás, amely lehetővé tette volna jogi személyek számára termőföldre vonatkozó használati jog létesítését, bejegyzését.

Az Fétv. 108. § (4)-(5) bekezdései tehát a régi Ptk. és a korábbi földtörvények alapján vitás jogértelmezési kérdést döntött el, melynek lényege, hogy „a tulajdonszerzési tilalomba beleesik-e az olyan használati jog alapítása, amely tulajdonjogi jellegű földhasználati jogcímet keletkeztet, és önmagában a régi Ptk. lehet-e alapja ilyen jog alapításának⁶³⁸”. A testület utal arra, hogy az Európai Bizottság értelmező közleménye (2017/C 350/05.) is abból indul ki, hogy a használati jog a földvásárlással azonos fogalom, tulajdonosi jogosultságokat megközelítő pozíciót biztosít a jogosultnak. Ezért lehetett alappal feltételezni, hogy a termőföldön fennálló használati jogok törlése a tulajdonszerzési tilalom megkerülése elleni védekezés. „A tilalom megkerülésére szolgált egy, a régi Ptk. értelmezésétől függően létező joghézag felhasználása, vagy a régi Ptk.-ban implicit létező tilalom figyelmen kívül hagyása⁶³⁹”.

Utalva a BH2000. 165. számú eseti döntésre, a testület rögzítette, hogy „habár nem volt a régi Ptk.-ban olyan kifejezett, szövegszerűen tiltó, formális szabály, amely a használati jog szerzését jogi személy számára ingatlanon általánosságban, vagy ezen belül a termőföldön, tiltotta volna, ez tartalmilag tilos volt a régi Ptk. 165. §-a alapján, és e mellett olyan szabály sem volt, amely a termőföldre ezt a szerzést kifejezetten megengedte volna. Sőt, a Tft. idején, amikor az visszautalt a régi Ptk.-ra, amely a használati jogot a jogosultnak „a saját, valamint együttélő családtagjai szükségletei” mértékéig korlátozta, kizárta, hogy gazdasági társaságok általánosságban, e szabály alapján termőföldet szerezzenek⁶⁴⁰”. A Tft. 2002. január 1-jén

⁶³⁸11/2020. (VI. 3.) AB határozat [33]

⁶³⁹11/2020. (VI. 3.) AB határozat [35]

⁶⁴⁰11/2020. (VI. 3.) AB határozat [38]

hatályba lépett módosítása is a bírói gyakorlat használati jogra vonatkozó kiterjesztő értelmezésével szemben született.

Mivel az Fétv. új rendelkezései nem szüntetnek meg közvetlenül jogot, ezért az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog sérelmét nem látta megállapíthatónak.

A visszaható hatály tilalma kapcsán a határozat kiemeli, hogy az Fétv. 108. § (4)-(5) bekezdése rendelkezései a megszűnt jog visszaállításának megakadályozását célozzák, feltéve hogy az az eredeti bejegyzés időpontjában is hibás volt. Bár a törvényi rendelkezések e múltbeli helyzetet értékelik újra, de nem változtatják meg a múltban keletkezett jogokat. Az Alkotmánybíróság szerint „a visszaható hatálynál kulcskérdés, hogy a régi Ptk. lehetővé tette-e a személyes, családi szükségleteket meghaladó, vagyis termelési célú földszerzést. Ha nem, akkor a jogszerzés eleve jogsértő volt, és a törvény csak ennek a jogsértésnek a jogkövetkezményeit alkalmazza a jövőre nézve⁶⁴¹”. A kezdeményezés szerint nem volt tiltó szabály a használati jog bejegyzése kapcsán, „az Alaptörvény alapján nem az a kérdés, hogy volt-e tiltó szabály, hanem hogy volt-e olyan szabály, amelynek alapján törvényes volt a jogszerzés. A régi Ptk. használati jogra vonatkozó rendelkezését a bíróság korábban az alapítványokra és a pártokra/társadalmi szervezetekre terjesztette ki, de még a bírói kezdeményezés sem hoz fel olyan döntést, amely a termőföld üzemi célú megszerzésére alkalmazta volna a személyes, családi szükségletre használati jogszerzés szabályát⁶⁴²”. A termőföldnél jogi személy esetében nem értelmezhető a személyes szükséglet.

A határozat rögzítette, hogy az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontja nem tartalmaz valódi visszaható hatályú rendelkezést, nem nyilvánít valamely magatartást utólag jogellenessé, és a hatálybalépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terhesebbé kötelezettséget.

C) Az alkotmányos követelmény

Az Alkotmánybíróság fenti határozatának második részében azonban kiemelte, hogy az indítványozó alapos okkal kezdeményezte az Fétv. 108. § (5) bekezdés a) pontjának vizsgálatát, hiszen az Alaptörvény érvényesülése csak így volt biztosítható. Az Alkotmánybíróság az eljárása során észlelte a Kúria 5/2019. és 11/2019. számú közigazgatási elvi határozatait.

⁶⁴¹11/2020. (VI. 3.) AB határozat [43]

⁶⁴²11/2020. (VI. 3.) AB határozat [44]

Az 5/2019. közigazgatási elvi határozat alapját képező eljárás során a Kúria az előtte folyamatban volt felülvizsgálati eljárást felfüggesztette az Európai Unió Bíróságának C-52/16. és C-113/16. számú előzetes döntéshozatali eljárására tekintettel. A Bíróság ítélete alapján a Kúria megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntés a használati jogra is kiterjed, így az Fétv. 108. § (1) bekezdésében foglaltak figyelmen kívül hagyásával a felperes javára döntött.

A 11/2019. közigazgatási elvi határozatban a Kúria kiemelte, hogy „jelen ügy annyiban tér el az EUB által vizsgált helyzettől, hogy a felperes magyar állampolgár, belső jogi helyzetnek minősül az ügye, a haszonélvezeti jogának törlése közvetlenül nem érinti a tőke szabad áramlását. Ha azonban az EUB ítéletének megállapításai kizárólag az uniós jogi érintettségű ügyekben érvényesülhetnének, az fordított irányú hátrányos megkülönböztetést jelenthetne. A tisztán magyar jog hatálya alá tartozó jogalanyok kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnének az uniós jog hatálya alá tartozó jogalanyokkal szemben, hiszen míg az uniós jogi érintettség alapján a tőke szabad áramlása érdekében nem alkalmazhatóak a haszonélvezeti jog törlésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések, addig a magyar jogalanyok haszonélvezeti joga továbbra is törölhető lenne. Az EUB gyakorlata alapján a fordított diszkrimináció kiküszöbölése érdekében az uniós jogi előírásokat szükséges kiterjeszteni az ilyen helyzetekre is⁶⁴³”. A felperes fordított hátrányos megkülönböztetésének kiküszöbölésének érdekében tehát a Bíróság ítéletében foglaltakat figyelembe kell venni ebben az esetben is.

A fenti elvi határozatok kapcsán az Alkotmánybíróság fel kívánta oldani az ellentmondást, amely az uniós jog elsőbbsége és az Alaptörvény R) cikk (1)-(2) bekezdései⁶⁴⁴ kapcsán kialakult. A testület rögzítette, hogy a Kúria a 11/2019. elvi határozatában a Bíróság jogértelmezését kiterjesztette az EUMSZ 63. cikkével kapcsolatba nem hozható tényállásokra is. Az Alkotmánybíróság ekörben kiemelte, hogy „érvényes és hatályos magyar jogszabály alkalmazhatóságát, illetve alkalmazandóságát - mindenre kiterjedő hatállyal - az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a)-c) pontjai szerint - a jogalkotó aktusán kívül - csak az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése szüntetheti meg, a bíróság ilyen tartalmú döntését az Alaptörvény kizárja. Az Európai Unió valamely jogi aktusának a vele kollízióban álló magyar jogszabállyal szembeni érvényesülése érdekében a bíróság az általa elbírálandó konkrét, európai uniós jogi relevanciával bíró ügyben és kizárólag az abban érintett felekre kiterjedő jogi

⁶⁴³EBH2019.K.11. [22]

⁶⁴⁴ Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenre kötelezőek.

hatállyal jogosult a magyar jogszabály alkalmazását félretéve az Európai Unió jogi aktust alkalmazni, az Alaptörvény E) cikkének (1)-(3) bekezdései alapján⁶⁴⁵”.

A határozat szerint a tagállamokban egységesen alkalmazandó konkrét jogi aktus hiányában a bíróság hatályos törvényt nem hagyhat figyelmen kívül az Európai Unió Bírósága ítéletének kiterjesztő értelmezésével – különös tekintettel az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdésére is, amely „az állam minden szervének, így a bíróságoknak is kötelességévé teszi hazánk alkotmányos önazonossága védelmét⁶⁴⁶”.

D) Párhuzamos indokolás és különvélemények

Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kiemelte, hogy az utóbbi években az uniós jogot illetően a bírák egy része között kiterjesztő felfogás terjedt el, amely az Európai Unió Bírósága egyedi döntéseit is általános uniós jogként veszi alapul. Álláspontja szerint a fenti felfogás ellen az Alkotmánybíróságnak fel kell lépnie, „általános uniós joggá a luxemburgi uniós bírák eseti döntései csak akkor válnak, ha annak normatartalmát a Bizottság az uniós rendeletekhez és irányelvekhez meglévő javaslati joga alapján beiktatja, és előterjesztése nyomán az arra illetékes uniós szervek elfogadják⁶⁴⁷”.

Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében kiemelte, hogy a felperes javára a földhivatal használati jogot jegyzett be, s a használati jog létesítésének a szerződés létrejöttékor nem volt törvényi akadálya. Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a jogvita alapja egy hosszú távú, dologi hatályú anyagi jogviszony. Álláspontja szerint e jogviszonyba avatkozott be a támadott jogszabályi rendelkezés a visszaható hatályú jogalkotás sértő módon. Véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak jogalkotói mulasztást kellett volna megállapítania, ugyanis „a magánjogi jogviszonyok kiszámítható működése a jelen ügyben is a megfelelő részletszabályok kialakítását indokolta volna, figyelemmel arra is, hogy a jóhiszeműen gyakorolt dologi jogok jogosultját indokolatlan hátrány ne érje⁶⁴⁸”. Az alkotmányos követelmény kapcsán pedig rögzítette, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés kapcsán értelmezési bizonytalanság nem volt megállapítható, így az alkotmányos követelmény szükségtelen volt.

⁶⁴⁵11/2020. (VI. 3.) AB határozat [58]

⁶⁴⁶11/2020. (VI. 3.) AB határozat [59]

⁶⁴⁷11/2020. (VI. 3.) AB határozat [65]

⁶⁴⁸11/2020. (VI. 3.) AB határozat [75]

Hörcherné dr. Marosi Katalin alkotmánybíró különvéleményében kiemelte, hogy a kezdeményezés alapjául szolgáló perben a bíróságnak nem kell döntenie a használati jog bejegyzésének jogszerűségéről, így a határozat idő előtti. A 11/2019. közigazgatási elvi határozat sem merülhet fel a kezdeményezés alapjául szolgáló perben. Hozzátette, hogy alkotmányos követelmény megállapítására a per során alkalmazandó jogszabály kapcsán van lehetőség. „Az európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazására vonatkozó, a jogalkalmazást orientáló alkotmányos követelmény ugyanis nem - még tartalmi igazsága, követhetősége esetén sem - a bírói kezdeményezésben felvetett kérdés megoldásához járul hozzá⁶⁴⁹”, hanem a közigazgatási elvi határozatban foglaltakra reagál. Az elvi határozat Alkotmánybíróság „látókörébe” kerülése nem indokolja a kezdeményezéstől történő ilyen mértékű elszakadást.

E) A bíróság ítélete

A bíróság ezt követően a felperes kereseti kérelmét elutasította. Ítéletének indokolásában hivatkozott arra, hogy a perben alkalmaznia kellett az Fétv. 108. § (5) bekezdésének a) pontját tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság azzal kapcsolatban nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

Az alkotmányos követelmény kapcsán azonban rögzítette, hogy a konkrét per kapcsán irreleváns, tekintettel arra is, hogy a Kúria AB határozatban citált két közigazgatási elvi határozatára a bírói kezdeményezés egyáltalán nem is utalt, nem is hivatkozott, „a törvényszék számára teljesen egyértelmű volt, hogy uniós jogi érintettség nem állt fenn, ezért a törvényszék nem is az Európai Unió Bírósága előtti előzetes döntéshozatal iránti eljárást kezdeményezte, hanem az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll iránti eljárását⁶⁵⁰”.

Az ítélet azt is rögzítette, hogy „az Európai Unió Bírósága eljárása abban az esetben lett volna szükséges, amennyiben a perrel érintett ügynek uniós jogi vonatkozása van, s akkor az Európai Unió Bírósága vizsgálhatta volna azt, hogy a tagállami jogalkotó az Európai Unió Bírósága C-52/16 és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletének megfelelő jogszabályi környezetet teremtett-e az Fétv. 108. § (4)-(5) bekezdéseivel. Uniós jogi érintettség hiányában azonban ezen Európai Unió Bírósága által lefolytatandó vizsgálat jelen ügyben szóba sem

⁶⁴⁹11/2020. (VI. 3.) AB határozat [82]

⁶⁵⁰Győri Törvényszék 10.K.701.038/2020/5. számú ítélete [35]

kerülhetett⁶⁵¹”.

A törvényszék eljárása során „hatályos magyar jogszabályt nem készült figyelmen kívül hagyni, hatályos magyar jogot nem készült önkényesen mellőzni, ezt igazolja az is, hogy az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll iránti eljárását kezdeményezte az Fétv. 108. § (4)-(5) bekezdései kapcsán – tekintettel az uniós jogi érintettség hiányára⁶⁵²”.

F) Folytatása következik...

Az Alkotmánybíróság fenti határozata azonban – vélhetően – nem az utolsó szót jelenti a haszonélvezeti és használati jogok kérdésében, hiszen jelenleg e témakörben az Európai Unió Bírósága is vizsgálódik előzetes döntéshozatali eljárás keretében.

A C-177/20. számon folyamatban lévő ügy alapját képező tényállás szerint a nem magyar tagállami polgárok által alapított felperesi gazdasági társaság termőföldre vonatkozó haszonélvezeti joga törlésre került az Fétv. 108. § alapján, amellyel szemben a felperes jogorvoslati joggal nem élt. Az Európai Unió Bírósága a 2018. március 6. napján kelt, C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletét követően azonban a felperes kérte haszonélvezeti jogának visszajegyzését, amely kérelmét az alperesi hatóságok elutasították arra tekintettel, hogy az Fétv. 108. § (1) bekezdése továbbra is hatályos. A fenti európai bírósági döntés csak egyedi ügyben volt alkalmazható, a kötelezettségszegési eljárásban hozott C-235/17. számú ítélet pedig nem a törölt haszonélvezeti jogok visszajegyzéséről rendelkezik, hanem a vagyoni kompenzációról.

A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jelen sorokat is jegyző bírāja az alábbi kérdéssel fordult az Európai Unió Bíróságához: „Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 267. cikkét akként kell-e értelmezni, miszerint ha az Európai Unió Bírósága egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott előzetes döntésében megállapította egy tagállami jogszabályi rendelkezés uniós jogba ütközését, ezen tagállami jogszabályi rendelkezés a későbbi, tagállami hatósági és bírósági eljárásokban sem alkalmazható – függetlenül attól, hogy a későbbi eljárás alapját képező tényállás nem teljesen azonos a korábbi előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező tényállással?⁶⁵³”.

⁶⁵¹Győri Törvényszék 10.K.701.038/2020/5. számú ítélete [36]

⁶⁵²Győri Törvényszék 10.K.701.038/2020/5. számú ítélete [38]

⁶⁵³Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.809/2019/7. számú végzésének 1. oldala

A bíróság a fenti végzésében áttekintette az előzetes döntések erga omnes hatályával kapcsolatos bírói gyakorlatot, utalva az Európai Bíróság Da Costa és SRL CILFIT ügyeiben hozott ítéleteire, valamint a Legfelsőbb Bíróság 1815/2008. számú közigazgatási elvi határozatára.

A bíróság szerint az előtte folyamatban lévő ügy tényállása eltér a C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítélet alapját képező tényállástól, hiszen jelen esetben a felperes a visszajegyzési kérelmet elutasító határozatot támadta a bíróságon, és nem a haszonélvezeti jogot törlő határozatot. A bíróság álláspontja szerint azonban az európai bírósági gyakorlat alapján körvonalazódhat az a válasz, hogy „egy konkrét ügyben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott előzetes döntés felhasználható egy későbbi, tagállami bíróság előtt folyamatban lévő eljárásban akkor is, amennyiben a felmerült kérdés szigorúan véve nem azonos a korábbi kérdéssel, illetve csak lényegében egyezik a két kérdés⁶⁵⁴”.

A bíróság végzésében azt is rögzítette, hogy jelen perben nem az a kérdés, hogy az Fétv. 108. § (1) bekezdése uniós jogba ütközik-e vagy sem, hiszen erről már korábban állást foglalt az Európai Unió Bírósága. A kérdés arra irányul, hogy „egy nem teljesen azonos tényállás alapján a tagállami bíróság félreteheti-e az uniós jogba ütköző tagállami jogszabályi rendelkezést, mely tagállami jogszabályi rendelkezés uniós jogba ütközését az Európai Unió Bírósága már kimondta egy korábbi döntésében. A két ügy tényállása tehát eltér egymástól, az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés azonban azonos⁶⁵⁵”.

A bíróság meglátása szerint „a kérdés akként is felmerülhet, hogy a jelen per bírósága az uniós jogba ütköző Fétv. 108. § (1) bekezdésének félretételével kötelezheti-e az alperest arra, hogy a felperes esetében folytassa le a visszajegyzési eljárást, amelynek keretében az alperes alkalmazhatja az Fétv. időközben hatályba lépett 108. § (4)-(5) bekezdéseit⁶⁵⁶”.

Az Európai Unió Bírósága előtti eljárásban jelenleg még nem született meg a főtanácsnoki indítvány. A meghozandó döntés kétséget kizáróan újabb fordulópontot jelenthet a haszonélvezeti, használati jogok törlésével kapcsolatos, végtelennek tűnő történetében.

Németország észrevételében kifejtette, hogy az Fétv. 108. § (1) bekezdése többé nem alkalmazható hasonló tényállások esetében sem. A haszonélvezeti jog törlése elleni jogorvoslat hiánya kapcsán hivatkozott az Európai Unió Bírósága C-235/17. számú ítéletére, melynek következménye jelen ügyben az lehet, hogy „egy jogerős közigazgatási határozatot akkor is

⁶⁵⁴Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.809/2019/7. számú végzésének 7. oldala

⁶⁵⁵Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.809/2019/7. számú végzésének 7. oldala

⁶⁵⁶Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.809/2019/7. számú végzésének 7. oldala

meg kell semmisíteni, ha az érdekeltek – mint a jelen ügyben a felperes – nem éltek jogorvoslattal⁶⁵⁷”. Az észrevétel szerint a Bíróságnak az Fétv. 108. § (4)-(5) bekezdései uniós jogba ütközése kapcsán is választ kell adnia, a válasz pedig nem lehet más, mint az uniós jogba ütközés megállapítása, hiszen az ügyészség eljárása alatt a befejtetők nem gyakorolhatják használati jogaikat, így gazdasági tevékenységük korlátozva lesz. Másrészt a magyar jogalkotó az Fétv. 108. § (4) bekezdése kapcsán uniós joggal ellentétes állapotot vesz figyelembe: a dologi jog (1) bekezdés szerinti megszűnését – ez pedig a lojális együttműködés elvével összeegyeztethetetlen.

A Spanyol Királyság észrevételében azt a választ javasolja a Bíróságnak, hogy az EUMSZ 267. cikkét úgy kell értelmezni, hogy „ha az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatal keretében hozott határozatában megállapította, hogy egy tagállami jogszabály rendelkezése összeegyeztethetetlen az uniós joggal, ezt a jogszabályi rendelkezést a későbbi nemzeti közigazgatási vagy bírósági eljárásokban sem lehet alkalmazni, függetlenül attól, hogy a későbbi eljárás ténybeli előzményei nem teljesen azonosak a korábbi előzetes döntéshozatali eljárás ténybeli előzményeivel, amennyiben az Európai Unió Bírósága kétség és értelmezési mozgástér nélkül állapította meg a tagállami jogszabályi rendelkezésnek az uniós joggal való összeegyeztethetlenségét⁶⁵⁸”.

Magyarország észrevétele szerint a jelen ügyben valójában az a kérdés merült fel, hogy „az eljáró bíróság az uniós jog alapján köteles-e a Segro-ügyben hozott ítélet következtében megnyitni egy már lezárt jogviszonyt, és megváltoztatni vagy hatályon kívül helyezni egy határidőben meg nem támadott hatósági határozatot⁶⁵⁹”. A jogbiztonság elve alapján az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata sem követeli azt meg, hogy a közigazgatási hatóság köteles legyen visszavonni egy jogerőssé vált közigazgatási határozatot. Hivatkozva a C-453/00. számú, valamint a C-392/04. és C-422/04. számú ügyekben hozott ítéletekre előadta, hogy a hatóság nem rendelkezik hatáskörrel a korábban megszűnt haszonélvezeti jogok visszajegyzésére, a korábbi határozat nem a végső fokon eljáró bíróság ítéletének következtében vált jogerőssé, illetve a felperes nem a Segro-ügyben hozott határozatról való tudomásszerzést követően fordult a hatósághoz (hanem több mint egy évvel utána), így a bíróság nem jogosult visszavonni, megváltoztatni a korábbi jogerős határozatot. Magyarország kitért arra, hogy a C-235/17. számú ügyben hozott ítéletet követően egyeztetés indult a magyar fél és a Bizottság között az ítélet

⁶⁵⁷Németország észrevételei a C-177/20. számú ügyben 9. o.

⁶⁵⁸Spanyol Királyság észrevételei a C-177/20. számú ügyben 17. o.

⁶⁵⁹Magyarország észrevételei a C-177/20. számú ügyben 3. o.

végrehajtása kapcsán, amelynek következtében az érintetteket érdekeit figyelembe vevő szabályozás kerül elfogadásra a közeljövőben. Magyarország sem kifogásolta azonban azt, hogy „az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet megállapításai nem csak a konkrét ügyben, hanem más hasonló, az uniós jog hatálya alá tartozó ügyekben is irányadóak⁶⁶⁰”.

A Bizottság az előterjesztő bíróság kérdését akként fordította le, hogy „kötelezheti-e a bíróság a hatóságokat, hogy az uniós jogba ütköző szabályozás félretételével tekintsenek el a haszonélvezeti jog törlését kimondó határozattól és folytassák le a felperes kérelmére a visszajegyzési eljárást, akkor is, ha a magyar törvényhozás a mai napig nem alkotta meg az ehhez (valamint a vagyoni kompenzációhoz) szükséges speciális szabályokat⁶⁶¹”. A Bizottság szerint a magyar bíróságnak mellőznie kell az Fétv. 108. § (1) bekezdésének alkalmazását, az alperes jogellenesen hivatkozott határozatában a fenti jogszabályi rendelkezésre. Álláspontja szerint a haszonélvezeti jogok jogosultjait olyan helyzetbe kell hozni, mintha az Fétv. 108. § (1) bekezdését el sem fogadták volna, a magyar hatóságok kötelesek az uniós jog megsértéséből adódó jogellenes jogkövetkezményeket megszüntetni.

Evgeni Tanchev főtanácsnok indítványa 2021. szeptember 16. napján került ismertetésre. A főtanácsnok indítványában leszögezte, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés kapcsán a C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítélet mellett a C-235/17. számú kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletet is, s így a magyar hatóságok (így a bíróság is) „kötelesek mellőzni a Fétv. 108. §-a (1) bekezdésének alkalmazását, amelyet – közel két és fél évvel a Magyarország kötelezettségszegését megállapító ítélet után – a magyar jogalkotó továbbra is hatályban tart⁶⁶²”. A haszonélvezeti jogok törlését kimondó korábbi határozat „jogereje” kapcsán a főtanácsnok a magyar jog által is ismert felügyeleti eljárásra hivatkozik, s álláspontja szerint a magyar bíróságnak az alperes határozatát meg kell semmisítenie és új eljárásra kell köteleznie az alperest, amelynek az uniós jog hatékony érvényesülésének szempontjából kell értelmeznie a magyar jogszabályokat. A korábbi határozat „jogereje” kapcsán hivatkozott a C-249/11. számú ügyben hozott ítéletre, amely szerint bizonyos körülmények a lojális együttműködés elvéből fakadóan arra kötelezhetik a tagállami közigazgatási szervet, hogy vizsgáljon felül egy jogerős határozatot, különösen az uniós jog időközbeni Bíróság általi értelmezésére tekintettel. A főtanácsnok szerint a jogbiztonság elve nem használható fel arra, hogy egy tagállam elkerülje az uniós jog alkalmazását, jelen ügyben

⁶⁶⁰Magyarország észrevételei a C-177/20. számú ügyben 8. o.

⁶⁶¹Bizottság észrevételei a C-177/20. számú ügyben 11. o.

⁶⁶²Evgeni Tanchev főtanácsnok indítványa a C-117/20. számú ügyben [15]

Magyarország sem hivatkozhat erre. Az indítvány szerint „könnyen rövidre lehetne zárni a jogbiztonság elvére vonatkozó vitát, ha a magyar hatóságok eleget tennének a Bíróság ezen ítéleteinek, és teljesítenék az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Konkrétabban, a magyar jogalkotónak olyan szabályokat kellene elfogadnia, amelyek lehetővé tennék azon személyek kompenzálását, akiknek haszonélvezeti jogai jogellenes módon megszűntek, fenntartva e jogok visszajegyzésének lehetőségét, és amennyiben az már nem lehetséges, lehetővé téve a megfelelő pénzügyi ellentételezést. Mivel ilyen lépésekre még nem került sor, és amint azt a Bizottság a tárgyaláson hangsúlyozta, a jelen ügyben észszerűen feltételezhető, hogy a magyar hatóságok a Bíróság ítéleteiből eredő joghatásokat szándékoztak csökkenteni ⁶⁶³”. A főtanácsnok szerint jelen esetben a C-224/97. számú ügyben hozott ítélet megállapításait kell követni, miszerint az uniós jog elsőbbségére egyedi közigazgatási határozatok esetében is lehet hivatkozni. Az indítvány végül kitér az Fétv. 108. § (4)-(5) bekezdéseire is, s megállapítja, hogy azok ellentétesnek tűnnek az EUMSZ 63. cikkével, az ügyészség által kezdeményezett eljárás során ugyanis továbbra is megfosztják a jogosultakat jogaik gyakorlásától. A fenti jogszabályi rendelkezések a lojális együttműködés elvével is ellentétesek, hiszen a jogalkotó az uniós jogba ütköző 108. § (1) bekezdésből indult ki a módosított szabályozás kapcsán.

5. A volt haszonbérelő előhaszonbérleti joga – a 3353/2021. (VII. 28.) AB határozat

A legfrissebb alkotmánybíróági határozat alapját az Ffvt. 47. § (1) bekezdésének értelmezése képezte, miszerint az előhaszonbérleti jogosultság szempontjából az a természetes személy vagy mezőgazdasági termelőszervezet tekinthető volt haszonbérelőnek, aki, illetve amely a haszonbérleti szerződés tárgyát képező földet a haszonbérleti szerződés közlését közvetlenül megelőző legalább 3 éven keresztül haszonbérli vagy haszonbérlette.

A bírói gyakorlatot a „közvetlenül megelőző” szövegrész értelmezése kapcsán a Kúria BH2017. 37. számú döntése alakította, amely kimondta, hogy „az idézett jogszabályhelyben használt, „közvetlenül megelőző” kifejezés nem időbeli értelemben, hanem alanyi értelemben vizsgálendő. A jogszabályhely értelmezéséből, a mondat folytatásából következően („legalább három éven keresztül”) egyértelműen az a jogi álláspont vezethető le, hogy a közvetlenül megelőző szóhasználat időbeli értelemben határozza meg a haszonbérletet. Ezen fordulat a szerződéses időszak és az ajánlat időpontjának megszakíthatatlanságára utal. A felperesi

⁶⁶³Evgeni Tanchev főtanácsnok indítványa a C-117/20. számú ügyben [48]

állásponttal szemben a „haszonbérelni” ige múltidejű alakja arra az esetre vonatkozik, amikor a szerződés az ajánlat közlését megelőző napon jár le, míg a jelen idő használata arra, amikor az ajánlat napján a korábbi szerződés még meg sem szűnt⁶⁶⁴”. A fenti álláspontot erősítette meg a KGD2019. 24. számú közigazgatási elvi döntés is.

Az Alkotmánybíróság a Tft. haszonbérletre vonatkozó szabályait is bemutatva és elemezve arra jutott, hogy ugyan a nyelvtani értelmezés módszere alapján elfogadható az a bírósági álláspont, hogy a „volt haszonbérlet” kizárólag akkor illeti meg előhaszonbérleti jog, ha a haszonbérbeadó még a szerződés tartalma alatt az annak lejártát követően hatályba lépő újabb szerződést köt⁶⁶⁵”, de bizonyos körülmények között ez ellentétbe kerülhet a jogintézmény céljával. A haszonbérbeadó ugyanis „kijátszhatja” a volt haszonbérletet azzal, ha a haszonbérlet megszűnését követően akár egy napra is saját használatába veszi a termőföldet.

A fentiekre tekintettel a taláros testület alkotmányos követelményt állapított meg az Fftv. 46. § (1) bekezdés a) pontja és 47. § (1) bekezdése alkalmazása kapcsán, miszerint „a volt haszonbérlet a haszonbérleti jogviszonya jogszerű megszűnését követően is megilleti az előhaszonbérleti jog akkor, ha azt már a megelőző haszonbérleti jogviszonya idején is jogszerűen gyakorolta, de a joggyakorlása rajta kívül álló, neki fel nem róható okból nem vezetett eredményre⁶⁶⁶”.

Jelen sorok írója az Alkotmánybíróság megállapításaival teljes mértékben egyetért, már csak azért is, mert elsőfokú bíróként a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon hasonló jogértelmezést fogadott el. Az Fftv. 47. § (1) bekezdésében előforduló „haszonbérli” és „haszonbérelte” kifejezések kapcsán abból szükséges kiindulni, hogy a volt haszonbérlet nem lehet olyan személy, aki (amely) az ajánlat közlésének napján haszonbérletnek minősül, ezért a „haszonbérel” ige jelen idejű alakja az ajánlat közlésének napját megelőző napra, a múlt idejű alak pedig az azt megelőző időre vonatkozik. A „közvetlenül” szónak pedig abból a szempontból van jelentősége, hogy a használatba adónak a korábbi haszonbérlet szerződésének megszűnése és az új ajánlat közlése közötti időszakban más haszonbérlettel nem állhat fenn szerződése, ugyanis ellenkező esetben ez utóbbi minősülne volt haszonbérletnek.

⁶⁶⁴BH2017. 37 [19]

⁶⁶⁵3353/2021. (VII. 28.) AB határozat [63]

⁶⁶⁶3353/2021. (VII. 28.) AB határozat rendelkező rész 1. pontja

XII. Következtetések és javaslatok

Az értekezés súlyponti témáját tekintve is látható, hogy az új magyar földforgalmi szabályozás kritikus pontja a helyi földbizottságok jogállása, szerepük a hatósági jóváhagyási eljárás menetében. A kutatás is egyértelműen alátámasztotta, hogy az elsőfokú bíróságok a földforgalmi AB határozatok kapcsán leginkább a helyi földbizottságokra vonatkozó megállapításokat idézték, elemezték, tették vizsgálatuk tárgyává: gondolhatunk itt a helyi földbizottság perindítási jogára, keresetösségi jogára, sajátos közvetett magánjogi érdekelti státuszára, az állásfoglalás részletezettségével kapcsolatos követelményekre, az állásfoglalás mezőgazdasági igazgatási szervet kötő erejére. A helyi földbizottság megjelenése a magyar földforgalmi szabályozásban nem ördögtől való elképzelés, azonban ahhoz, hogy e testületek betöltsék azt a szerepet, amelyet a jogalkotó szánt nekik, elengedhetetlenül szükséges azon kormányrendelet megalkotása, amely a helyi földbizottság eljárását és ezen belül főként az állásfoglalás tartalmi elemeit szabályozza. Kiemelt jelentősége van annak, hogy a jogszabály meghatározza a helyi földbizottság által figyelembe veendő értékelési szempontok kapcsán azt, hogy e szempontokon belül milyen körülményeket kell figyelembe venni a földbizottság mérlegelési tevékenysége kapcsán. Jelenleg ugyanis a bírói gyakorlat leginkább a Kamarai tájékoztató kiadványokra hagyatkozhat, amelyek az egyes értékelési szempontok kapcsán rögzítik, hogy milyen körülményeket kell az adott szempont alapján figyelembe venni. Úgy vélem, hogy ezen kamarai tájékoztató kiadványok megfelelő kiindulópontot jelenthetnek a kormányrendelet kodifikációja kapcsán. Amennyiben a fenti jogalkotás megtörténik, úgy indokolt lehet elgondolkodni azon is, hogy a NAK területi szervei helyett valóban a helyi (települési) földbizottságok járjanak el az egyes jogügyletek kapcsán. Jelenleg ugyanis a földforgalmi törvényekben nem szabályozott települési agrárgazdasági bizottságok véleményeire alapozva a NAK területi szervei hozzák a helyi földbizottság állásfoglalásait. A NAK esetleges szerepkörét álláspontom szerint a perképviselő vonalán lenne indokolt meghagyni – az egységes gyakorlat kialakítása és képviselő érdekében.

Annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása mely esetekben köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, és mely esetekben térhet el attól, elsősorban a jelenlegi törvényi rendelkezések alapján kell megkísérlni: a hatályos szabályozás alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv kizárólag a támogató állásfoglalás kapcsán rendelkezik törvényi felhatalmazással az attól való eltérésre, nem támogató állásfoglalás esetében ilyen

felhatalmazással nem bír. A Kúria – egyelőre szerencsére csak egyik – tanácsa az értekezésben is kifejtettek szerint ezzel ellentétes álláspontot követ, s álláspontja szerint a vegyes – támogatást és nem támogatást is tartalmazó – állásfoglalások esetében a mezőgazdasági igazgatási szerv a nem támogatási véleménytől is eltérhet. Amennyiben a jogalkotó is hasonló álláspontot foglal el, úgy álláspontom szerint a törvény módosítása szükséges ekörben. Ennek megtörténteig a Kúria álláspontja véleményem szerint contra legem jogértelmezés, s mint ilyen, nem követendő. Ha tovább gondoljuk a Kúria álláspontját, miszerint a mezőgazdasági igazgatási szervnek a megismételt eljárásban abból kell kiindulnia, hogy a nem támogató vélemény nem köti, úgy a közigazgatási szerv a megismételt eljárás során – tekintettel a kúriai döntés és a jogszabályi felhatalmazási hiány kettős szorítására – valószínűleg olyan döntést hoz, hogy mérlegelése (?) alapján úgy ítéli meg, hogy a helyi földbizottság nem támogató véleménye helytálló, attól nem kíván eltérni, döntése során azt figyelembe veszi. Tehát ugyanott vagyunk, ahonnan kiindultunk, kizárólag a jóváhagyási eljárás időtartama növekedett meg fél-egy évvel.

Az eljárás időtartamát tekintve megállapítható, hogy helyes jogalkotói döntés volt a képviselő-testületi kifogásolási eljárás kivétele a jóváhagyási folyamatból, tekintettel arra, hogy ez indokolatlanul megnövelte az eljárás időtartamát (a képviselő-testület döntése ellen még bírósági felülvizsgálat is volt a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat következtében), illetve a képviselő-testületek nem voltak arra hivatottak, hogy a kifogás alapján érdemi bizonyítási, tényállás-felderítési eljárást folytassanak le (a közigazgatási perek nagy része a képviselő-testületi határozatok hatályon kívül helyezésével és a testület új eljárásra kötelezésével zárult). A földforgalmi szabályozás 2019. január 1-jei módosítása lehetővé tette, hogy a bíróság az alperesi mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát és az annak alapját képező földbizottsági állásfoglalást is vizsgálja. Ez a jóváhagyási eljárás időtartamát ugyan lerövidítette, azonban a bíróság reformatórius jogkörének kiiktatása folytán a bíróság mégsem hozhat a jogvitát a véglegesség igényével lezáró döntést (mely ellentétes a Kp. megváltoztatási jogkör elsődlegességét deklaráló eredeti célkitűzésével). A jelen törvényi szabályok keretei között a bíróságoknak a megsemmisítő és új eljárásra kötelező döntés keretein belül kell megoldaniuk azt, hogy ítéletük a helyi földbizottságra is kiterjedjen valamilyen szinten (a rendelkező részben a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezést nem hozhatnak, az állásfoglalást nem semmisíthetik meg, a megismételt eljárásban az alperesnek új állásfoglalást kell beszereznie). A megfelelő megoldás a bíróság reformatórius jogkörének ismételt megadása lenne, amely a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának megváltoztatásával véglegesen eldöntené a felek

jogvitáját. Ez a megoldás felelne meg az eljárások ésszerű időtartamon belül történő befejezése követelményének, illetve a gazdálkodási szempontoknak is (nem elfogadható, hogy esetlegesen 5, vagy több évig húzódó jóváhagyási eljárások miatt a termőföldek művelése elmaradjon). A megváltoztatási jogkör mellett indokolt lehet a bírósági ítélet elleni fellebbezés lehetőségének újbóli beiktatása is, hogy az elsőfokú bíróság eljárása és ítélete minden felet megnyugtató módon kerüljön felülbírálatra egy magasabb szintű bírói fórum által.

Az értekezés másik nagy témája, a használati és haszonélvezeti jogok törlésével kapcsolatos szabályozás kapcsán 2022. év elején végre elmondható, hogy a jogalkotó eleget tett egyrészt az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozatában foglalt jogalkotási kötelezettségének, illetve az Európai Unió Bírósága C-235/17. számú, kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletében foglaltaknak. Sajnálatos módon ehhez egy újabb előzetes döntéshozatali eljárás kellett, amelynek keretében a Magyarország elkezdett „alkudozni” a Bizottsággal a C-235/17. számú ítéletből eredő kötelezettségek jogalkotási úton történő végrehajtása kapcsán, melynek eredményeképpen 2022. január 1-jétől hatályba lépett az Fétv. 108/B. – 108/Q. §-ok szabályozása, amelyek a törölt haszonélvezeti jogok visszajegyzéséről, illetve a törléssel érintettek kompenzációjáról rendelkeznek. E jogszabályi rendelkezések gyakorlati alkalmazása már egy következő tanulmány, értekezés részét képezheti.

XIII. Felhasznált irodalom

1. Marius ALEKNAVICIUS, Audrius ALEKNAVICIUS, Jolanta VALCIUKIENE: Protective restrictions on the acquisition of agricultural land: The impact on the land market on the example of Lithuania In.: Geodetski Vestnik 2021/1. Ljubljana
2. ANKA Márton Tibor: A földforgalmi szabályozás a tulajdonjog és a haszonélvezeti jog oldaláról. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2021.
3. BALOGH Elemér: A magyar termőföldtulajdon az Alkotmánybíróság judikatúrájában. In.: Reformato iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. 2009.
4. BÁNYAI Krisztina: A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása PhD értekezés 2016.
5. BÁNYAI Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon. In.: Agrár-és Környezetjog 2016/20.
6. BÁNYAI Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel In.: Új Magyar Közigazgatás 2014/1.
7. Olena BORODINA, Viktor YAROVYI: Land concentration or land grabbing: Multidimensional issues challenging ukrainian agrarian sector In.: Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europa 2019/4.
8. Vasile BURJA, Attila TAMAS-SZORA, Iulian BOGDAN DOBRA: Land Concentration, Land Grabbing and Sustainable Development of Agricultura in Romania In.: Sustainability 2020/12. Basel
9. CSÁK Csilla – HORNYÁK Zsófia – OLAJOS István: Az Alkotmánybíróság határozata a mező-és erdőgazdasági földek végintézkedés útján történő örökléséről In.: Jogesetek Magyarázata 2018/1.
10. CSÁK Csilla – HORNYÁK Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás In.: Advocat 2013/1-4.
11. CSÁK Csilla – HORNYÁK Zsófia: A mezőgazdasági földek használatát érintő anyagi és eljárási szabályok rendszere In.: Advocat. 2014/1-2.
12. Jochen EICHLER: Flemish Gentrification – Protecting the less Affluent Local Population under European Law and the EJC Judgement in Libert a.o. In.: European State Aid Law Quarterly 13/1. 2014. Berlin
13. EMBER Alex: A föld, mint tulajdonolható és birtokolható speciális dolog. Történeti áttekintés kezdetektől a rendszerváltásig In.: Iustum Aequum Salutare XII. 2016. 3.

14. EMBER Alex: Magyar földjogi szabályozás az Európai Unió tükrében In.: Európai Jog 2016/3. szám
15. GÁL Enikő: A földszerzés alkotmányjogi alapjairól In.: Jogi Tanulmányok. 2016. ELTE-ÁJK
16. Minko GEORGIEV, Dafinka GROZDANOVA: Acquisition and inheritance of agricultural land in Bulgaria – from fragmentation towards consolidation In.: Journal of Agricultural and Environmental Law 2020/29.
17. Ivna GODZIROV: Restrictions on the acquisition of certain categories of real estate in relation to the basic market freedoms in the European Union In.: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 2020, Osijek
18. Xavier GROUSSOT, Niels KIRST, Patrick LEISURE: Segro and its aftermaths: Between economic freedoms, property rights and the „essence of the rule of law” In.: Nordic Journal of European Law 2019/2
19. GYURÁN Ildikó – OLAJOS István: Magyar Nemzeti Jelentés – Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában In.: Agrár-és Környezetjog 2012/12.
20. HEGYES Péter: A földforgalmi törvény a gyakorlatban – avagy az utolsó öt oldal In.: Honori et virtuti. Szeged. Iurisperitus Bt. 2017.
21. Chris HILSON: The Unpatriotism of the Economic Constitution? Rights to Free Movement and their Impact on National and European Identity (in.: European Law Journal 14/2. 2008.)
22. HOLLÓ Klaudia – HORNYÁK Zsófia – NAGY Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között In.: Agrár-és Környezetjog 2015/19.
23. HOLLÓ Klaudia: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése In.: Themis. 2013/2.
24. HORNYÁK Zsófia: Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban In.: Agrár-és Környezetjog 2014. 17. szám
25. HORNYÁK Zsófia: Új típusú közigazgatási intézmények a Földforgalmi törvény mezőgazdasági földekre vonatkozó használati szabályai között In.: Via scientiae iuris: proceedings of the international conference of PhD students in law. Miskolc. 2015. Gazdász-Elasztik Kft.
26. HORNYÁK Zsófia: Az elővásárlási jog megítélése, mint a tulajdonjog lehetséges korlátozása az Alkotmánybíróság szemszögéből In.: Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 2014. Miskolc

27. HORNYÁK Zsófia – CSÁK Csilla: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek In.: Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 2014. Miskolc
28. HORNYÁK Zsófia: A földforgalmi törvény hatása a tulajdoni viszonyokra In.: Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában 1. kötet. Budapest. 2014.
29. Tatjana JOSIPOVIC: Acquisition of Agricultural Land by Foreigners and Family Agricultural Holdings in Croatia – Recent Developments In.: Journal of Agricultural and Environmental Law 2021/30.
30. KECSKÉS László – SZÉCSÉNYI László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében In.: Magyar Jog 1997/12.
31. KENGYEL Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó. 2013.
32. KOCSIS Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből In.: Agrár-és Környezetjog 2014/16.
33. KOROM Ágoston: Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti, és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusokból eredő tagállami felelősség” PhD értekezés, Budapest, 2012., Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar
34. KOROM Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó „moratórium” lejárát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog In.: Európai Jog 2009/6.
35. KOROM Ágoston – BOKOR Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban – Transzparencia és egyenlő elbánás In.: Honori et virtuti. Szeged. 2017. Iurisperitus Bt.
36. Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Konferenciakötet. Szerkesztette: KOROM Ágoston. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Budapest. 2013.
37. KOZMA Ágota: Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a külföldiek termőföldszerzésének korlátozásáról In.: Res Immobiles 2011/1. szám
38. KOZMA Ágota: A magyar földtörvények rövid történeti áttekintése 1945-től 1994-ig In.: Jogelméleti Szemle 2011/4.
39. KRISTON-PUSKÁS Ágnes: Időszerűség és jogorvoslat a földforgalmi eljárásban In.: Magyar Jog 2020/3.
40. Dalibor KRSTINIC, Jovana VASILJKOVIC, Ana Langovic MILICEVIC: Regulation on Foreign Ownership of Agricultural Land in the Republic of Serbia In.: Ekonomika Poljoprivrede 67/2. 2020. Belgrade

41. Mykola KURYLO, Oleksandr KOSTENKO, Alyona KLOCHKO, Vitalii GATSELIUK: Advantages and risks of opening the land market in Ukraine In.: Problems and Perspectives in Management 2021/4
42. KURUCZ Mihály: Jogértelmezési feszültségek és önellentmondások az Fétv 50/A. §-ának a földhaszonbérleti díj módosítására vonatkozó új szabálya kapcsán In.: Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században 2. 2020.
43. KURUCZ Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről In.: A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014. (Szerk.: Szalma József), Újvidék: Magyar Tudományos Társaság, 2015.
44. KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről In.: Geodézia és Kartográfia 2008/9.
45. Jarmila LAZÍKOVÁ, Ivan TAKÁC, Pavol SCHWARCZ, Anna BANDLEROVÁ: Agricultural land market in Slovakia – economic and legal impacts of the Law No. 140/2014 Coll. on the land acquisition In.: Agricultural Economics 2015/8. Prague
46. LENKOVICS Barnabás: Ember és tulajdon. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 2013.
47. LUGOSI József: Keresetjog és kereseti jog In.: Jog, állam, politika 8. évf. 4. szám (2016)
48. MIKÓ András: A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara szerepe a termőföld jóváhagyási eljárásban In.: Gazdaság és Jog 2017/3.
49. OLAJOS István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről és állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról In.: Jogesetek Magyarázata 2015/3.
50. OLAJOS István – ANDRÉKA Tamás: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése In.: Magyar Jog 2017/7-8. szám
51. OLAJOS István: Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra In.: Agrár-és Környezetjog 2017/23.
52. OLAJOS István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzésének és használatának engedélyezéséhez kapcsolódó egyéb eljárások (jegyző, helyi földbizottság) In.: Új Magyar Közigazgatás 2014/3.
53. OLAJOS István: Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiből In.: Miskolci Jogi Szemle. 2017/2.
54. OROSZ Sándor: Gondolatok a földforgalmi törvények alaptörvény-ellenességéről In.: Gazdaság és Jog 2017/3.

55. RAISZ Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában In.: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Kiadó. Miskolc. 2010.
56. RAISZ Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről In.: Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica. Miskolc. 2017.
57. Agnieszka STACHERZAK, Maria HELDAK, Ladislav HÁJEK, Katarzyna PRZYBYLA: State Interventionism in Agricultural Land Turnover in Poland In.: Sustainability 2019/6. Basel
58. SZABÓ Péter: Az uniós jog határai a magyar Alkotmánybíróság legfrissebb döntéseinek tükrében In.: Európai Jog 2020/6.
59. SZILÁGYI Sándor: Elmélkedés a földrendező és földkiadó bizottságokról. In.: Veres-
emlékkönyv, 1999.
60. SZILÁGYI János Ede: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása In.: Agrár-és Környezetjog 2017/23.
61. SZILÁGYI János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések In.: Miskolci Jogi Szemle 2017/2.
62. TANKA Endre: Korunk földkérdése, létünk a tét – Földrablások a világban és magyar földvédelem. Püski Kiadó. 2018.
63. TATTAY Levente: Földtulajdonszerzés az Európai Unióban In.: Gazdaság és Jog 2015/3.
64. TATTAY Levente: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban In.: Európai Jog 2009/1.
65. TÉGLÁSI András: A termőföld védelme a korábbi magyar Alkotmányban és az Alaptörvény hatálybalépését követően. In.: A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014. Szerk.: Szalma József.
66. TÉGLÁSI András: A termőföldtulajdon alkotmányjogi aspektusai In.: Studia in honorem Endre Tanka. 2010.
67. TÉGLÁSI András: A földtulajdon alaptörvényi védelme a 2014-ben lejáró moratórium tükrében In.: Jogtudományi Közlöny. 2012/11.
68. VALENTÉNYI-SZILÁGYI Bernadett: A földforgalmi rezsim kérdőjelei a bírósági joggyakorlat tükrében In.: Jegyző és Közigazgatás 2017/4.
69. Marie WALTER: One Year into the State Aid Modernisation Initiative In.: European State Aid Law Quarterly 12/4. 2013. Berlin
70. ZLINSZKY Péter: A földtulajdonjogi szabályozás Európai Unió szabta mozgástere In.: Iustum Aequum Salutare 2013/3.

