



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-349/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Herke Miklós
Érintett szerv: Nemzeti Földalapkezelő Szervezet
Agrárminisztérium

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-349/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

Egy mátraderecskei lakos – többek között – földfelajánlása tárgyában kérte segítségemet. A panaszos 2016. március 13-án felajánlotta az erdőgazdálkodási bírsággal érintett noszvaji földterületét a Magyar Államnak, de kérését a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) a Földművelésügyi Minisztériumhoz továbbította. Ajánlatára – többszöri kérése ellenére – választ nem kapott.

Az NFA végül 2017. december 5-én válaszolt a panaszos felajánlására. Azt közölték velem, hogy a földet csak akkor fogadják el, ha erdőtelepítési kötelezettségét teljesíti. Ehhez képest a vonatkozó törvényi előírások¹ azt rögzítik, hogy felajánlás történhet térítés ellenében vagy ingyenesen, az ingyenes felajánlást kötelező elfogadni, a földrészlet tulajdonjogának átruházása nem utasítható vissza, aminek indoka, hogy ha valaki nem tudja, vagy nem akarja művelni a földterületét, az hasznosuljon.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során megkerestem az NFA vezetőjét és az agrárminisztert, továbbá a Heves Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: HMK) vezetőjét.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.);
- A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.).

A megállapított tényállás

I. *Az ügy előzménye:* A panaszos 1998-ban vásárolta meg a noszvaji 0152/1 hrsz-ú, 2,65 ha nagyságú, „erdő” művelési ágú ingatlant. A terület az Országos Erdőállomány Adattárban Noszvaj 22 B erdőtervi jellel van nyilvántartva és erdőfelújítási kötelezettség alatt áll.

A HMK Erdészeti Igazgatósága, mint erdészeti hatóság, első alkalommal 2013 májusában a HEG/EI/4134-1/2013. számú határozatában 2014. május 31-i határidővel felszólította a panaszost az erdőfelújítási kötelezettsége teljesítésére. A határozatot átvette és az – fellebbezés hiányában – 2013 júniusában jogerőre emelkedett. A döntésben szerepeltek a teendők, az irányadó jogszabályi előírások és a kötelezettség elmulasztása esetén várható szankciók.

A panaszos az erdőfelújítási kötelezettségének – határidőben – nem tett eleget, ezért az erdészeti hatóság a 2014 novemberében megtartott helyszíni szemle megállapításai alapján, a HEG/EI/1533-1/2015. számú határozatával erdőgazdálkodási bírságot szabott ki. A határozattal szemben a panaszos fellebbezést nyújtott be, a másodfokú erdészeti hatóságként eljáró Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal az első fokú döntést helyben hagyta, az ellene benyújtott keresetet pedig a bíróság elutasította. Ezzel a bírság végrehajthatóvá vált.

¹ Nfatv. 24. § (1) és (3) bekezdései

Az erdészeti hatóság évente felülvizsgálta az erdősítést, s miután a panaszos kötelezettségének továbbra sem tett eleget, újabb erdőgazdálkodási bírságokat szabott ki. A panaszos beadványának benyújtását megelőzően, illetve a 2016. évi kötelezését követően a HE-02/ERDO/4630-1/2017. számú határozattal, 2017 májusában újabb bírságot szabtak ki. A döntés ellen benyújtott fellebbezést a Pest Megyei Kormányhivatal PE/FE/00912-2/2017. számon elutasította, majd a panaszos felülvizsgálati kérelmére, a PE/FE/0096-6/2017. számon részletesen ismertette az erdőtörvény vonatkozó előírásait.²

II. *Az ügy érdeme:* A panaszos a noszvaji 0152/1 hrsz-ú ingatlan esetleges állami tulajdonba adásával kapcsolatban először 2015. március 26-án fordult beadvánnyal az NFA-hoz, amely az NFA-009449/002/2015. számú – 2015. augusztus 28-án kelt – levelében tájékoztatta az Nfatv. irányadó előírásairól, illetve kérte a vételár megjelölését az ajánlat elfogadásához.

A panaszos újabb, 2015. novemberi beadványára – melyben jelezte, ingyenesen is lemondana a területéről, de csak ellenérték fizetése esetén tudná megfizetni a kiszabott 100.000 forintos erdészeti bírságot – az NFA, az NFA-009449/004/2015. számú – 2016. január 8-án kelt – levélben válaszolt, amelyben ismertette a föld megvásárlásának feltételeit, kérve a vételár megjelölését és a szükséges iratok becsatolását.

Az NFA-nak a panaszos 2016. március 5-én válaszolt (iratok csatolása mellett), jelezve, hogy a vételárat nem tudja, ingyenesen is odaadná, de mivel a bíróságot ki kell fizetnie, érdeklődött az értékbecslés költségeinek viseléséről. Választ 2017. december 05-én az NFA-018135/001/2017. számú tájékoztató levélben kapott, amely szerint mindaddig, amíg a művelési ág helyreállítási – erdőhelyreállítási – kötelezettségét nem teljesíti, az NFA-nak nem áll módjában (az ingyenes) felajánlást elfogadni. Ha pedig a feltételeknek eleget tett, kéri az erről szóló igazolások megküldését.

II/1. *Az NFA tájékoztatása*³

Az NFA első válasza szerint az Nfatv. 24. § (1)-(3) bekezdésén túl más jogszabály nem foglalkozik azzal, hogy pontosan mely felajánlások minősülnek ingyenesnek. Ezért csak azokat a föld felajánlásokat nem utasítja vissza, melyek teljes mértékben ingyenesnek tekinthetők a Magyar Állam számára.

Minden ingyenesen felajánlott ingatlan (föld) esetében megtörténik a tulajdoni lap és földhasználati lap tartalmának ellenőrzése, valamint a közhiteles nyilvántartásokban feltárható esetleges ellentmondások tisztázása. *Amennyiben a felajánlott ingatlan tulajdoni lapján terhelés található, vagy egyéb természeti teher terheli az ingatlant, a felajánlás már nem tekinthető ingyenesnek. Így összességében csak per-, teher-, és igénymentes ingatlant tudnak elfogadni.*

² Az előzmények kapcsán megkeresett HKM a HE-02/VE2/00086-5/2018. számú válaszában tájékoztatott arról is, hogy a hatályos jogszabályi előírások szerint a tulajdonszerzést követően a vevőre szállnak a tulajdonosi kötelezettségek. Ezért az erdőfelújítási kötelezettség alapján a tulajdonszerzést követő 30 napon belül gondoskodnia kellett volna, hogy a területnek az erdészeti hatóságnál nyilvántartásba vett erdőgazdálkodója – akár a panaszos, akár egy általa megjelölt magánszemély vagy szervezet – legyen, de ez a mai napig nem történt meg.

Erdőgazdálkodói nyilvántartásba vételi kérelem híján az erdészeti hatóságnak 1998-ban információja sem volt a tulajdonszerzésről. Amennyiben a panaszost vagy az erdőgazdálkodót az erdészeti hatóság nyilvántartásba vetette volna, úgy erdőtervet kapott volna, melyben tételesen megjelennek az erdőgazdálkodó jogai és kötelezettségei.

Az erdészeti hatóság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 17. és 57. §-ai, valamint az – akkor hatályos – végrehajtásáról szóló 153/2009. (XI. 13.) FVM rendelet 28-29. §-a alapján az erdőgazdálkodóval nem rendelkező, un. rendezetlen erdőgazdálkodási viszonyú erdők erdőfelújításának elmaradása esetén – nyilvántartásba vett erdőgazdálkodó hiányában – a tulajdonossal (tulajdonosokkal) szemben kellett eljárnia, mert ilyen esetben az erdőfelújítási kötelezettség a tulajdonost terhelte, terheli.

Az erdészeti hatóságnak – a jogszabályi előírások alapján – minden évben felül kell vizsgálnia az erdősítés állapotát és mindaddig ki kell szabnia a jogszabályban előírt mértékű bírságot, amíg az erdőfelújítás sikeressége nem biztosított. A felülvizsgálat során megkeresik a tulajdonosokat és erdőfelújítási kötelezettség esetén határidővel felszólítják őket annak teljesítésére. Ez alapján vizsgálták felül a panaszos ingatlan tekintetében a felülvizsgálta az erdősítés helyzetét és mivel a tulajdonos kötelezettségének a továbbiakban sem tett eleget ismételt – továbbra is a minimális összegben – kiszabta a bírságot.

Jelezték, a következő hatósági helyszíni szemlére 2018. július 15 - október 15. közötti időszakban kerül sor. Amennyiben az erdő felújítás állapota akkor sem lesz megfelelő, akkor az erdészeti hatósági jogkörben eljáró járási hivatal a hatályos jogszabályokban előírt intézkedést kell megtennie.

³ NFA-004191/005/2018.

A tulajdoni lapon szereplő terhek megítélése fajtánként eltérő lehet, de a földhasználati jog, a haszonélvezeti jog, az özvegyi jog, a végrehajtási jog, a jelzálogjog, valamint az ahhoz kapcsolódó elidegenítési és terhelési tilalom fennállása esetén a felajánlás nem minősül ingyenesnek. A telki szolgálmi jog, a villamosberendezések elhelyezését biztosító használati jog, továbbá a vezetékjog, a vízvezetési és a bányaszolgálmi jog, valamint a törvény rendelkezésén alapuló közérdekű szolgálmiak és használati jogok az ingatlanhoz kapcsolódó jogosultságok, melyek jellemzően függetlenek a tulajdonostól, és harmadik személy javára szolgálnak, vagyis *idegen dologbeli jogok*. E jogok az ingatlan (a föld) használatát korlátozzák azonosítható terjedelemben, és általában nem képezik akadályát az ingyenes felajánlás elfogadásának. Ezek természetesen külön vizsgálandóak.

A természeti terhek önmagukban nem jelentik akadályát a felajánlás elfogadásának kivéve akkor, ha azok jelentős mértékű többlet kiadásokkal járnának a Magyar Állam számára. Természeti terhek különösen a védett terület, vagy Natura 2000 besorolás, a művelési ágak való meg nem felelés, a környezetkárosítás, vagy erre vonatkozó mentesítési kötelezettség, valamint az ingatlanra vonatkozó bármilyen folyamatban lévő hatósági eljárás, melyek a Magyar Államnak többletköltségeket jelentenének.

Abban az esetben, ha a felajánlott földrészlet művelési ága erdő, és az ingatlanra bejegyzett erdőgazdálkodót, vagy annak hiányában a tulajdonost erdőtelepítési vagy erdő-felújítási kötelezettség terheli, melyből eredően az erdészeti hatóság bírságot szabott ki, a felajánlás nem minősül ingyenesnek. Amennyiben a földterület a Magyar Állam tulajdonába kerülne, *az elfogadás a Magyar Állam számára a tulajdonszerzéssel járó szokásos költségeken túl olyan anyagi megterhelést eredményezne, amely kizárja a felajánlás ingyenességét.*

Második válaszában – a tényállás ismertetésén túl – az NFA azt hangsúlyozta, hogy a kérelmező (panaszos) ingyenes felajánlását nem utasították el, csupán meghatározták azokat a feltételeket és az ahhoz kapcsolódó igazolási módot, amely teljesítése esetén kötelezettségük a Magyar Állam javára ingyenesen felajánlott föld elfogadása.

Az ingyenes felajánlások ügyintézésével kapcsolatban az Nfatv. 3. § (1) bekezdésére hivatkoztak, amely szerint az NFA a felajánlott földrészletek elfogadása során nem állami közhatalom gyakorlójaként, hanem polgári jogviszony alanyaként jár el. *A polgári jogi ügyletekkel kapcsolatos tulajdonosi döntések meghozatala nem hatósági ügyintézés, arra eljárásjogi ügyintézési határidő nem vonatkozik.*

Amennyiben a felajánlás tárgyát képező földrészlet ingyenesen (ellenérték nélkül) kerülne a Magyar Állam tulajdonába, és a földrészleten annak mindenkorai tulajdonosát (a felajánlót) terhelő, pénzügyi következményekkel járó kötelezettség áll fenn, annak átvétele is megtörténne. Ez pedig a földrészlet piaci értékét meghaladó mértékben a felajánló által nem rendezett – a jogszabályok által meg nem engedett –, ellenérték nélküli kötelezettségvállalást jelentene a Magyar Állam számára. Ha tehát a tulajdonost terhelő kötelezettséggel együtt történne a föld átvétele, a felajánlás nem lenne ingyenes. Nyilván a *felajánlás sem történne meg, ha a föld átadása nem jelentené a felajánló számára kötelezettségétől való mentesülést.*

Jelezték azt is, hogy az Nfatv. 24. § (3) bekezdéséhez *nem tartozik végrehajtási rendelet, illetve a törvény normaszövegének értelmezését segítő hivatalos indokolás sem áll rendelkezésre. Így a föld felajánlások elfogadásának vizsgálatakor a nemzeti vagyonnal és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos jogi előírások mellett a józan ész, és a polgári jogi alapelvek, rendelkezések képezik az értelmezés színvonalát.* Abban az esetben, ha a felajánló súlyosan szennyezett talajú földet kínál fel a Magyar Állam részére, az ingyenesen felajánlott föld elfogadásának kötelezettsége nyilvánvalóan nem áll fenn, hiszen a környezetvédelmi kármentesítési kötelezettség költségei meghaladják a földrészlet – ekkor jellemzően negatív – forgalmi értékét.

Az NFA *elegendő az Nfatv. által reá ruházott földtulajdon elfogadási kötelezettségeinek ingyenes földfelajánlások esetében, de előzetes feltételnek tartja, hogy a földfelajánló a kötelezettségvesztés negatív következményeit szüntesse meg.* Az ingyenes földfelajánlás lehetősége és a Magyar Állam földelfogadási kötelezettsége nem jelenthet jogalapot pénzügyi következményekkel járó

kötelezettségszegés elmulasztása miatti felelősség alóli mentesülésre. Az ilyen ügylet nem ingyenes szolgáltatás (ajándékozás), hanem tartalmi lényege alapján „kötelezettségátvállaló szerződés”, amelyet visszterhes jellegűnek kell tekinteni.

Álláspontjuk szerint az Nfatv. 24. § (3) bekezdéséhez kapcsolódó jogalkotói szándék az lehetett, hogy akinek nincs képessége vagy készsége a földhasznosítási kötelezettség teljesítéséhez, a föld megműveléséhez, attól azt ingyenesen átveszi az Állam, hiszen az ingatlan tulajdonjogával felhagyni nem lehet. Ha a földtulajdonos életkora vagy egészségi állapota miatt nem képes a földjét művelni, és azt a rokonságon belül, vagy harmadik személyre sem tudja átruházni, akkor a termőföld védelme érdekében az Állam a javára felajánlott földrészletet átveszi.

Az NFA jogalkalmazó szerv, ezért az Nfatv. 24. § (1) és (3) bekezdése rendelkezései alapján alakította ki az ingyenes föld felajánlási ügyek intézésével kapcsolatos joggyakorlatát. Az Nfatv.-t érintő jogszabály-előkészítés kodifikációs feladatait az Agrárminisztérium látja el, amely jogszabály értelmezésével kapcsolatos általános, nem kötelező erejű állásfoglalást tehet. A minisztérium Állami Földekért Felelős Államtitkára az FgF/234/2015. számú feljegyzésében olyan egységes tárcsa álláspontot alakított ki, hogy amennyiben az Nfatv. 24. § (3) bekezdése szerinti ingyenes felajánlás az NFA számára a tulajdonjog megszerzésével járó szokásos költségeken túl anyagi megterhelést jelentene, illetve az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett teher az ingatlan értékét nyilvánvalóan és jelentős mértékben meghaladja, úgy a földfelajánlás nem minősül a törvény értelmében „ingyenesnek”, és azt nem kell elfogadnia a Magyar Államnak. Az NFA osztja a felügyeleti jogot gyakorló minisztérium álláspontját, mert minden más értelmezés sértené a közvagyonnal és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás követelményét, ezért tartja a teher- és költségmentességet az ingyenes átvétel feltételének. Ezen túlmenően minden földfelajánlási ügyet – összes körülményére kiterjedően – egyedileg vizsgálnak meg.

Végül rögzítették, hogy a noszvaji 0152/1 hrsz-ú ingatlan ingyenes felajánlását akkor tudják elfogadni, ha felajánló erdőhelyreállítási kötelezettségét teljesíti, az erdészeti hatóság vele szemben kiszabott bírságát megfizeti, és az ezek teljesítését igazoló dokumentumokat részükre megküldi.

II/2. Az agrárminiszter tájékoztatása⁴

Az Nfatv. a földajánlás ingyenessége esetére rendelkezik a felajánlás állam általi elfogadásának kötelezettségéről, de szüksége van az „ingyenesség” mibenlétének értelmezésére. Jelenleg az „ingyenesség” értelmezése jogalkalmazói értelmezéssel, a konkrét földfelajánlási ügy – összes körülményére kiterjedő – egyedi vizsgálatával történik. Megjegyezte, hogy a minisztérium jogértelmezést elősegítő állásfoglalása nem bír kötelező erővel.

Mindazonáltal az ingyenes földfelajánlás elfogadásával kapcsolatos törvényi rendelkezések jogalkalmazók számára is egyértelműbb, részletszabályokra is kiterjedő módosításának szükségességét a tárcsa is megfontolandónak tartja.

Az Nfatv. normáinak részletessége, az ingyenes állampolgári felajánlások feltételei, az azzal kapcsolatos eljárási szabályok, tájékoztatási kötelezettség és határidők tárgyában jelezte, hogy az Nfatv. 24. § (3) bekezdéséhez nem tartozik végrehajtási rendelet, illetve az Nfatv. vonatkozó normaszövegének értelmezését nem segíti indokolás sem. Ebből következően az egyedi ügy körülményeit szem előtt tartva, az ingyenesség feltételeit vizsgálva a Ptk. alapelvei és rendelkezései, valamint a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményének érvényesítésével kell az ingyenesség fennállását megítélni.

Az ajánlati kötöttség szabályait a Ptk. tartalmazza, amely szerint az ajánlattevő kötöttségének időtartamát meghatározhatja. Ha az ajánlattevő kötöttségének idejét nem határozza meg, az ajánlati kötöttség megszűnik távollevők között tett ajánlat esetén annak az időnek az elteltével, amelyen belül az ajánlattevő – az ajánlatban megjelölt szolgáltatás jellegére és az ajánlat megtételének módjára tekintettel – az ajánlatra adott választ rendes körülmények között várhatta, illetve a másik fél általi visszautasítással. Az ajánlati kötöttség időtartama az ajánlat hatályossá válásával veszi kezdetét. A távollevők között tett

⁴ JgF/1068/2018. számú válasz az AJB-2321/2018. számon kért megkeresésemre.

jognyilatkozat a címzetthez való megérkezéssel válik hatályossá. Megszűnik az ajánlati kötöttség, ha az ajánlattevő ajánlatát a másik fél elfogadó jognyilatkozatának elküldését megelőzően a másik félhez intézett jognyilatkozatával visszavonja.⁵

Az ingyenes földfelajánlás elfogadása sem jelenti feltétlenül az ügylet realizálását, amennyiben pl. a földfelajánló az *ingyenes* tulajdonba adási szerződés tervezetének ismeretében vagy egyéb okból mégis visszalép ajánlatától.

A miniszter szerint a földfelajánlás elfogadására vagy elutasítására vonatkozóan az *NFA válaszadásának nincs sem jogszabályban, sem az NFA belső szabályzatában meghatározott határideje.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – egyebek mellett – közigazgatási vagy közszolgáltatást végző szerv (továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – *az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, amely a (2) bekezdés alapján kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.*

Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint, ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni, míg a 18. § (7) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az Ajbt. idézett előírásai alapján az erdészeti hatóság, mint közigazgatási hatóság, az NFA, mint a törvény szerinti közszolgáltatást végző szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Ugyanakkor az erdészeti hatóság döntései egy évnél régebbiek, azokban részben bírósági eljárásokra is sor került, míg a NFA Magyar Állam képviselőjével, a polgári jogi jogviszonyok létrehozásával kapcsolatos tevékenysége nem közigazgatási, hanem polgári jogi ügy, így ezen eljárásokat nem vizsgálhattam.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése ugyanakkor lehetőséget teremt számomra, mint ombudsman számára a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság – illetve önkormányzati rendelet esetében a Kúria – irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és

⁵ Ptk. 6:64-65. §

összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.⁶

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991. (XI.8.) AB határozat).

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek az alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló

⁶ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

III. Az ügy érdemében

Mindenekelőtt hangsúlyozom, hogy jelen vizsgálatom – a már ismerttetet hatásköri szabályok miatt – nem terjed ki sem az erdészeti hatóság, sem az NFA eljárásának vizsgálatára, kizárólag az ingyenes felajánlásra vonatkozó jogi szabályozást vizsgáltam.

1. Az Nfatv. 3. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter az NFA útján gyakorolja. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az NFA képviseli.

Az Nfatv. 24. §-a rendelkezik a mező- és erdőgazdasági földterületek Magyar Állam részére történő ingyenes felajánlásról és azok elfogadási szabályairól:

„24. § (1) A földrészlet tulajdonosa az NFA-hoz intézett írásbeli nyilatkozattal ingyenesen vagy ellenérték megjelölésével felajánlhatja földrészletét a Magyar Állam javára.

(2) Nem lehet az ajánlatban közöli áron megvásárolni a felajánlott földrészletet, ha az ajánlati ár a helyben kialakult piaci árat meghaladja.

(3) Az (1) bekezdés szerinti ingyenes felajánlás esetén a földrészlet tulajdonjogának átruházása nem utasítható vissza.”

A Nfatv. hivatkozott előírásai a földrészlet tulajdonosára és az NFA-ra tartalmaznak előírásokat. A földrészlet tulajdonosa jogosult a földrészletet ingyenesen vagy ellenérték ellenében felajánlani, illetve ingyenes felajánlás esetén a földrészlet tulajdonjogának átruházása nem utasítható vissza. Ez utóbbi az NFA számára egyben kötelezettséget is jelent, miként az is, hogy a felajánlott földrészlet megvásárlására csak akkor kerülhet sor, ha az ajánlati ár nem haladja meg a helyben kialakult piaci árat.

Az általam megkeresett szervek válasza szerint az Nfatv. 24. §-ában szereplő ingyenesség, ingyenes felajánlás tartalmát a jogalkotó pontosan nem határozta meg, azt nem „bontotta ki”, ugyanis az Nfatv.-hez nem tartozik végrehajtási rendelet és a normaszöveg értelmezését sem segíti indokolás.

A jogi szabályozás, az ingyenesség értelmezése tárgyában az NFA felettes szerve, az Agrármisztérium jogelődje általános, nem kötelező erejű állásfoglalást adott ki, ami szintén a jogi szabályozás bizonytalanságát mutatja.

Mindezek alapján rögzíthető, hogy a Nfatv. 24. § (1) és (3) bekezdésében szereplő „ingyenes felajánlás” jogintézménye jogi rendelkezések hiányában nem egyértelmű.

2. A megkeresett szervek jelezték, hogy ingyenes felajánlás esetében az NFA annak ellenőrzésére folytat le eljárást, hogy a földterület elfogadása nem jelent-e a Magyar Állam számára a tulajdonszerzéssel járó szokásos költségeken túl olyan anyagi terhelést, ami miatt a felajánlás nem tekinthető ingyenesnek.

Egyetértek azzal, hogy az Nfatv. előírásai⁷ alapján a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. Az is nyilvánvaló, hogy ha az ingyenes felajánlás elfogadása a tulajdonjog megszerzésével járó szokásos költségeket meghaladó, aránytalan anyagi terhet jelentene, vagy az ingatlan értékét az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett teher nyilvánvalóan

⁷ „7. § (1) A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

(2) A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon megőrzése, értékének és állagának védelme, rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségkímélő működtetése, értékővelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése. A kiemelt kulturális örökségvédelmi és természetvédelmi szempontok – kulturális és természeti értékek jövő nemzedékek számára való megőrzése érdekében történő – érvényesítésének nem akadályja a vagyon értékváltozása.”

és jelentősen meghaladná, úgy a földfelajánlás nem tekinthető „ingyenesnek”.

Miután az Nfatv. az ingyenesség tartalmával és megítélésével kapcsolatos (részlet) szabályokat nem tartalmaz, az NFA maga alakította ki a tényállásban ismertetett eljárásrendet. Ennek alapján – a válaszok szerint – konkrét ügy körülményeit szem előtt tartva, a Ptk. alapelvei és rendelkezései, továbbá a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményének érvényesítésével vizsgálja és ítéli meg az ingyenesség fennállását. Nem vitatva ennek szükségességét és indokoltságát, de a jogbiztonság érvényesülése megköveteli, hogy a normák mindenki – mind a kötelezettek, mind a jogosultak – számára világosak, egyértelműek és kiszámíthatóak legyenek. Ezzel nem áll szinkronban, hogy az Nfatv. expressis verbis kimondja, hogy ingyenes felajánlás esetén a tulajdonjog átruházása nem utasítható vissza, a kötelezett viszont a jogosultak számára át nem látható, jogilag nem szabályozott „eljárásban” állapítja meg az ingyenesség „fennállását” vagy ennek hiányát.

Mindkét megkeresett szerv jelezte és egyetértett azzal, hogy szükséges az ingyenes földfelajánlással és elfogadásával kapcsolatos törvényi szabályozás egyértelműbbé tétele, részletszabályokra is kiterjedő módosítása.

Mindezek alapján *megállapítható, hogy az Nfatv. 24. §-ában szereplő termőföld ingyenes felajánlás szabályozása hiányos és bizonytalanságra utal, ami sérti a jogállamiságot, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

Szeretném rögzíteni, hogy az ingyenesség megítélésénél nem mindegy, hogy az NFA milyen szempontokat érvényesít. Az ingyenes felajánlások részlet szabályainak kialakításakor – az NFA álláspontjával szemben, mely szerint az állami vagyon kezelője alapvetően a piaci megközelítést érvényesíti és a nemzet közös öröksége elemeinek jelenlétét értékcsökkentő tényezőnek tekinti – az Alaptörvény P) cikkében és az Ntv. 7. § (2) bekezdésének második mondatában foglaltakat is figyelembe kell venni, érvényesíteni kell a P) cikkből következő állami értékvédelmi kötelezettséget és szempontokat is.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében – az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján – felkérem az *agrárminisztert*, hogy – a jelentésben foglaltak figyelembevételével – kezdeményezze a Nfatv. módosítását és kiegészítését a Magyar Állam részére történő ingyenes felajánlások tárgyában.

Budapest, 2019. május 22 .

Székvény László

