

Olajos István

Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról

Laikusszervek szerepe a földforgalom szabályozásában

Hivatalos hivatkozás: 17/2015. (VI. 5.) AB határozat; MAK 2015/78. 7097–7125.

Tárgyszavak: helyi földbizottság • érdekeltek a földforgalmi törvényben • közigazgatási és közhatalmat gyakorló szerv • demokratikus legitimitás • közvetlen és közvetett vétó

Értelmezett jogszabályhelyek: Alaptörvény P) cikk, I. cikk (3) bekezdés, XIII. cikk (1). bekezdés, XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (7) bekezdés, 2013. évi CXXII. törvény a mezőgazdasági földek forgalmáról 27. § (1) bekezdés *aa)* és *ab)* pont, 68. § (1) és (5) bekezdés (Fftv.), 2013. évi CCXII. törvény a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról 103/A. § (1) bekezdés (Fétv.)

1. Az indítványok
2. A döntés érvelése
 - 2.1 A többségi határozat
 - 2.1.1 A bírói indítványok befogadhatóságának vizsgálata
 - 2.1.2 A többségi határozat érvelése
 - 2.2 Párhuzamos indokolások és különvélemények
 - 2.2.1 Párhuzamos indokolások
 - 2.2.2 Különvélemények
3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
4. Az érvelés kritikája
 - 4.1 A párhuzamos indokolások és a különvélemények
 - 4.2 A döntés és hatásai a folyamatban lévő eljárásokra
 - 4.3 A helyi földbizottság jogállása és e jogállás alkotmányos követelményei
 - 4.4 A közvetlen, a közvetett vétó és a jogorvoslathoz való jog
 - 4.5 Az ügyfelek eljárási jogai, a hirdetményi kézbesítés és a földbizottság eljárása
 - 4.6 A helyi földbizottság demokratikus legitimitációja
5. A döntés jelentősége, utóhatásai
 - 5.1 A határozat hatásai a bírósági eljárásokra
 - 5.2 A határozat szerepe a helyi földbizottságok működési feltételeire
 - 5.3 A határozat és a mezőgazdasági igazgatási szervek működése
 - 5.4 A határozat hatása a helyi önkormányzat képviselő testületeinek működésére

1. Az indítványok

Az Alkotmánybíróság eljárását három közigazgatási és munkaügyi bíróság kezdeményezte az előttük lévő ügyben.

Az első ügyben, melynek alkotmánybírói kontrollját a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezte, az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv azért utasította el az előtte lévő adásvételi szerződés jóváhagyását, mert a helyi földbizottság pótlólagosan úgy nyilvánított véleményt, hogy „nem támogatja az adásvételi szerződés jóváhagyását, és indokként egy ötös számot adott meg. [Ez az indítványozó bíróság értelmezésében az Fftv. 24. § (2) bekezdés *cc)* alpontját jelöli, mely az indokolható gazdasági szükséglet nélküli, felhalmozási célú föld-

szerezés tilalmát mondja ki.] A helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogást lehetett volna előterjeszteni, de erről az érdekeltek a hirdetményi kézbesítés miatt nem értesültek. Így a mezőgazdasági igazgatási szervnek az Fftv. 27. § (1) bekezdés *aa)* pontjára hivatkozva, kötelezően el kellett utasítani az adásvételi szerződés jóváhagyását. A bíróság saját eljárásában észlelte, hogy az érdekeltek jogorvoslathoz való joga sérült, nem látja, hogyan segíti elő a hatályos szabályozás a termőföld védelmét, és észleli, hogy az Fftv. 24. § (2) bekezdése a helyi földbizottság számára sem tényállás tisztázási, sem indokolási kötelezettséget nem ír elő. Így saját eljárását felfüggesztve az Alkotmánybíróság állásfoglalását kérte, kifejtve azon álláspontját, hogy az Fftv. hivatkozott szakaszai miatt ellentétesek az alaptörvénnyel.

A második ügyben a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert az előtte lévő ügyben az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv azért tagadta meg a szántó művelési ágú mezőgazdasági földrésztelre létrejött adásvételi szerződés közigazgatási jóváhagyását, mert a helyi földbizottság ismételt felszólítás ellenére sem adott ki állásfoglalását. A bíróság értelmezése szerint a „*quasi* szakhatóság” hallgatásával a hozzájárulást megadottnak kellene tekinteni, ezzel ellentétes az Fftv. 27. § (1) bekezdés *ab)* pontjának azon rendelkezése, ami az ilyen jellegű határozatok megtagadást írja elő. Az indítványozó bíróság értelmezése szerint sérül a jogállamiság és a jogbiztonság elve, sérül a tulajdonos rendelkezési joga, és sérül a tisztességes hatósági eljárás előíró rendelkezés is.

A harmadik ügyben a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azért függesztette fel az előtte lévő ügyet, mert az Fftv. 27. § (1) bekezdés *aa)* és *ab)* alpontjait a Pp. 339. § (1)–(2) bekezdésével összevetve, értelmezve, azt a döntést kellene meghoznia, hogy nem jogszabálysértő a mezőgazdasági igazgatási szerv azon határozata, mely a helyi földbizottság jóváhagyást megtagadó állásfoglalása vagy a helyi földbizottság hallgatása miatt tagadta meg az előtte lévő adásvételi szerződés jóváhagyását. Így az eljáró bíróságnak nincs érdemi hatásköre a tényállás tisztázásának és az indoklási kötelezettség betartásának ellenőrzésére. A folyamatban lévő ügyben a bíróság szerint nem tisztázott, hogy a mezőgazdasági

igazgatási szervnek akkor is meg kell keresnie a helyi földbizottságot állásfoglalásának kialakítása ügyében, ha az eladó és a vevő mellett elővásárlási jogosult nem jelentkezett. Az eljárást kezdeményező bíróság értelmezésében az Fftv. 27. § (1) bekezdés *aa*) és *ab*) alpontjai sértik az alaptörvényben lefektetett tisztességes eljáráshoz való jogot, a jogállamiság követelményét és a jogorvoslathoz való jogot.

2. A döntés érvelése

2.1 A többségi határozat

2.1.1 A bírói indítványok befogadhatóságának vizsgálata

A három bírói indítvány beterjesztése után az Alkotmánybíróság az Abtv. 25. §-a alapján azt vizsgálta, hogy a kezdeményezések megfelelnek-e a törvényi feltételeknek.

A bíró abban az esetben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az előtte lévő egyedi ügyben olyan jogszabályt kell alkalmaznia, melynek alaptörvény-ellenességét észleli. Ebben az esetben az előtte lévő ügyben a bírósági eljárást fel kell függesztenie.

Az eljárás felfüggesztése minden esetben megtörtént, a bírói indítványok pedig konkrét, határozott és megalapozott érvelést tartalmaztak az eljárásban értelmezendő jogszabályok alkotmány-ellenességére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság tehát a kezdeményezéseket befogadhatónak tartotta, és a három ügyet annak összetartozó tárgyára vonatkoztatva egyesítette.

2.1.2 A többségi határozat érvelése

A többségi határozat érvelése a következő logikát tartalmazza: 1. A helyi földbizottság sarkalatos törvényben megállapított jogállásának vizsgálata és működésének alkotmányos követelményei 2. A helyi földbizottság adásvételt nem támogató, illetve felszólítás ellenére állásfoglalást nem tartalmazó döntésének jogkövetkezmenyei [Fftv. 27. § (1) bek. *aa*) és *ab*) alpontjainak alaptörvény-ellenességének vizsgálata] 3. A helyi földbizottság állásfoglalása elleni kifogás beterjesztésére vonatkozó Fftv. szakaszok értelmezése [68. § (5) bek.] 4. A helyi földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogás eljárási szabályai alkotmány-ellenességének értelmezése (Fétv. 103/A. §).

1. Az Alkotmánybíróság a helyi földbizottság sarkalatos törvényben megállapított jogállása és működése alkotmányos követelményeinek vizsgálata kapcsán a következőket fejtette ki

Az Alaptörvény harmadik módosításakor bekerült P) cikkének első fordulata sarkalatos törvény megalkotását írja elő a „termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzéséről és hasznosításáról”. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján megszületett sarkalatos törvény miniszteri indokolása szerint a kis és közepes méretű agrárüzemek megerősítésére törekedett. Az adásvétel és a használat szabályozása körében létrejött földforgalmi törvény több jogalany együttműködését írta elő, úgymint az eladó és a vevő, az elővásárlásra jogosult, a jegyző,

a mezőgazdasági igazgatási szerv, és különleges eljárások körében rendelkezett a helyi földbizottságokról és a helyi önkormányzat képviselő testületéről.

E személyi körben a helyi földbizottság leginkább a XX. századi közigazgatás-tudomány által megalkotott köztestületekre emlékeztet, amelyek létrejöttében a földterület egységes kihasználásának biztosítása vagy a földbirtokosok egymáshoz való viszonyának rendezése játszott szerepet. A helyi földbizottság létrehozását a föld védelme, fenntartása és megőrzése indokolja. A föld védelmét pedig annak véges jóság jellege, nélkülözhetetlensége, megújuló-képessége, különleges kockázaterzékenysége, alacsony nyereséghezama és különleges szociális kötöttsége indokolja. Ezen indokok támasztják alá e területen a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesülését.

Maga a helyi földbizottság a helyi földművesek s mezőgazdasági termelőszervezetek gazdálkodói közösségének olyan választott képviselői szerve, melynek legfőbb feladata a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképessége, a spekulatív földszerzés megelőzése és a helyi gazdálkodói közösség érdekérvényesítése. Felette és működése felett törvényeségi felügyeleti jogot a kormányhivatal gyakorol, melynek keretében ellenőrzi, hogy belső szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, működése és határozatai pedig a belső szabályzatoknak.

Ha a helyi földbizottság nem működik, vagy a működés-képtelensége elhárítása érdekében tett jegyzői intézkedések eredménytelennek bizonyultak, akkor feladatait a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara látja el, annak helyi szerve – tehát a megyei elnöksége útján. Így az általában a helyben lakó, de elővásárlási joggal nem rendelkező földművesek képviselőjét ellátó szervezet egy olyan testület, melyben nincsenek minden településnek a helyi viszonyokat értő képviselői.

A fentiek alapján – az Alkotmánybíróság többségének értelmezésében – a helyi földbizottság nem közigazgatási hatósági jogkört és közhatalmat gyakorló szerv, hanem olyan magánjogi érdekelt képviselőjében kell eljárnia, akik az adott eljárásban jogaikat közvetlenül nem gyakorolhatják. Így mint közvetett magánjogi érdekelt, az eléje kerülő szerződéseket a köztudomású tényekre és a legjobb ismereteire vonatkoztatva értékeli.

A szerződés értékelésének nem kizárólagos szempontjai: a tulajdonszerzési korlátozások megkerülése, a felek titkos fenntartásai, a jogszabály megkerülése, a visszaélészerű joggyakorlás, a gazdasági szükséglet nélküli és felhalmozási célú tulajdonszerzés, valamint az értékarányosság vizsgálata. Ezen szempontok alapján történő állásfoglalás közjogi jogkövetkezmenyeit a mezőgazdasági igazgatási szerv vonja le.

Ebből következően a helyi földbizottság eljárásával kapcsolatban a közigazgatási szervektől elvárt és az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított tisztességes hatósági eljárás követelményeit és a demokratikus legitimitációt [B cikk (1) bek.] nem lehet számon kérni. Mint magánjogi érdekeltnek azonban vizsgálható az Alaptörvény XIII. cikkben megjelölt tulajdonhoz való jog sérelme.

A helyi földbizottság döntését a jegyző kézhezvételétől számított három napon belül a helyi önkormányzat hirdetőtábláján öt napra kifüggeszti. Az érdekeltek a helyi földbizottság állásfoglalása ellen a jegyző útján a helyi önkormányzat képviselő testületéhez kifogást nyújthatnak be, de csak ezen ötnapos határidőn belül. A kifogásokat a képviselő testület zárt ülésen, tizenöt napon belül elbírálja, a meghozott határozatával szemben további felülvizsgálatnak nincs helye.

E fenti kifogást elbíráló eljárásra – az Alkotmánybíróság többsége szerint – mint közigazgatási eljárásra azonban már alkalmazni kell a tisztességes eljárásra irányadó, az Alaptörvényben meghatározott szabályt. A képviselő testület döntése olyan érdemi döntésnek minősül, melyben érvényesíteni kell az eljárásban résztvevők jogorvoslathoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.], a tisztességes eljáráshoz való jogot és a tulajdonhoz való jogot.

2. A helyi földbizottság adásvételt nem támogató, illetve felszólítás ellenére állásfoglalást nem tartalmazó döntésének jogkövetkezményei [Fftv. 27. § (1) bek. *aa*) és *ab*) alpontjainak alaptörvény-ellenességének vizsgálata].

Az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjának *aa*) alpontja értelmében az eljáró mezőgazdasági igazgatási szervnek meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha azt a helyi földbizottság egy elővásárlásra jogosult, illetve az adásvételi szerződésben szereplő vevővel sem támogatja.

Ugyanezen pont *ab*) alpontja értelmében akkor is meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a földbizottság a jegyző felhívása ellenére sem adja ki az állásfoglalását.

E tekintetben tehát a helyi földbizottság kettős vétőjoggal rendelkezik az elé beterjesztett szerződéssel és az elővásárlási jognyilatkozatokkal kapcsolatban. Kifejezett vétőjoggal, ahol a szerződésben szereplő érdekeltek (eladó, vevő, elővásárlási jogosultak) mindegyikével szembeni elutasítás a mezőgazdasági igazgatási szerv kötelezően megtagadó határozatához vezet. A másik, talán az előzőnél is erősebb jogosítvány a hallgatólagos vétőjog, ahol a helyi földbizottság pusztán hallgatása a szerződés közigazgatási jóváhagyásának megtagadásához vezet.

Kifejezett vétő esetén a földbizottság az állásfoglalásban köteles kitérni az értékelt szempontokra és értékelés eredményére, valamint az állásfoglalást részletesen indokolni kell.

A hallgatólagos vétő esetén ezek a szempontok nem érvényesülnek, így az értékelési szempontok, sem az azokból leont következtetés, sem a támogatás indoka nem tűnik ki, és hallgatólagos vétő esetén a képviselő testülethez sem nyújtható be kifogás.

A vétő intézménye kapcsán az elsődleges vizsgálati szempont a tulajdonhoz való joggal való összhang volt. Az érdekeltek körét az eladón, a vevőn és az elővásárlási joggal rendelkező személyeken túl a helyi gazdálkodói közösség tagjában vonja meg. Az első két kategóriában a rendelkezési jog terjedelmét a polgári jog határozza meg. Az elővásárlási jogosultak korlátozott rendelkezési joga az Alkotmánybíróság konzekvens jogértelmezése mellett összhangban van a tulajdonhoz való joggal. A fennálló korlátozás csak a tulajdonszerzésre vonatkozó jogosultság korlátozása, nem jelenti a tulajdonhoz való jog sérelmét, ami a gyakorlott abszolút szerkezetű jogra vonatkozta-

tól [3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 2021/2014. (II. 14.) AB végzés].

A helyi gazdálkodói közösség tagjának érdekeltsége közvettebb és távolibb, mint a vevő és az elővásárlásra jogosultak érdekeltsége, azonban a törvényben ennek a közösségnek nyújtott beavatkozási jogosultság a helyi földbizottságokon keresztül erősebb. Beavatkozásával nemcsak a vételi, hanem az eladási szándékot is meg tudja hiúsítani, és nem köteles az eredeti vevő helyébe lépni. A helyi földbizottság ilyen tárgyú tevékenységét tekintve az alkotmányos tulajdonvédelem mindig függ a tulajdon alanyától, tárgytól, funkciójától és a korlátozás módjától is [3219/2012. (IX. 27.) AB végzés; ABH 1997, 411, 415–416, 418].

A földbizottság tekintetében a földforgalmi törvény meghatározza a tulajdonszerzés korlátait és a földbizottság korlátozott mozgásterét is [szempontok, Alaptörvénnyel való összhang, Id. P) cikk (1) bek.].

Így az Alkotmánybíróság a kifejezett vétő esetben arra az álláspontra jutott, hogy az elérni kívánt célokhoz szükséges, arányos és a közérdek által igazolt. Ez azonban csak abban az esetben van így, ha a helyi földbizottság állásfoglalásának értékelésekor a tényállás tisztázásának kötelezettségét, az értékelés ténybeli alapját, okszerűségét és törvényességét az eljárás további részében a mezőgazdasági igazgatási szerv érdemben tudja elbírálni, illetve a kifogásra nyitva álló eljárás keretében a képviselő testület el tudja bírálni. Ezeket a szempontokat érvényesíti a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv határozata felülvizsgálatakor is.

A hallgatólagos vétő esetében azonban nem csak a felek szerződési és az eladó tulajdonhoz való joga sérül. A meglévő tulajdonjog ilyen mértékű és a közigazgatási szervek által nem kontrollált korlátozása sérti a tulajdonhoz való jogot. Ezt az álláspontot támasztja alá az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata, mely alkotmány-ellenesnek ítélte a meghatározott időtartamra szóló elidegenítési és terhelési tilalmat [7/1991. (II. 28.) AB hat., 24/1992. (IV. 21.) AB hat.] vagy az egyes ingatlanok forgalomképtelenné nyilvánítását [11/2013. (V. 9.) AB hat.].

A hallgatólagos vétő sérti a jogorvoslathoz való jogot is, ugyanis ebben az esetben sem a közigazgatási hatóságok, sem a közigazgatási és munkaügyi bíróság nem érvényesítheti azt a kijegecesedett és az 1896. évi XXVI. törvénytől érvényesülő jogát, hogy a tényállást felülbírálja, az eljáró hatóságok intézkedését jogszerűség szempontjából értékelje, illetve a közigazgatási szerv a mérlegelést alávesse a közjónak, a józan észnek, az erkölcsös és gazdaságos célnak. Ezeket a célokat nem érdemi jellegű állásfoglalás esetén nem tudja értékelni sem a közigazgatási szerv, sem pedig az érdemi jogerős határozatot felülvizsgáló közigazgatási és munkaügyi bíróság.

3. A helyi földbizottság állásfoglalása elleni kifogás benyújtására vonatkozó Fftv. szakaszok értelmezése [68. § (5) bek.].

Az Fftv. 68. § (5) bekezdése szerint a földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő testületénél. A kifogás elbírálásakor a képviselő testület csak az elővásárlási jogosultak rangsora, az egyes elővásárlásra jogosultakkal kapcsolatban a támogató vagy nem támogató állásfoglalás kiadása, illetve az eredeti vevővel kap-

csolatos állásfoglalás kiadásának anyagi és eljárási szabályok betartásával kapcsolatban végezheti el felülbírálati tevékenységét. A képviselő testület döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Ez különleges jogorvoslat csak abban az esetben terjeszthető elő, ha a földbizottság állást foglal. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a helyi földbizottság magánjogi érdekelteként alakítja ki az állásfoglalását, így eljárására nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog mint követelmény, melyet a közigazgatási hatóságokkal szemben lehet és kell érvényesíteni.

A kifogást elbíráló képviselő testület azonban hatóságnak minősül, a döntése közbenső érdemi intézkedés. Ezért, ha a jogalkotó biztosítja a földbizottság döntése elleni felülbírálat (kifogás) jogintézményét, amire nem lenne alkotmányos kötelezettsége, akkor az Alkotmánybíróság döntése alapján köteles biztosítani a bírósági felülvizsgálat lehetőségét is.

4. A helyi földbizottság megállapítása elleni benyújtott kifogás eljárási szabályai alkotmány-ellenességének értelmezése (Fétv. 103/A. §).

A földbizottság állásfoglalásáról az érdekeltek csak az önkormányzat hirdetőtábláján történő kifüggesztés útján értesülnek. A kifüggesztés napjától számított öt napon belül van joguk kifogást előterjeszteni. Ebbe az öt napba bele kell férnie az állásfoglalás megfelelő értelmezésének, a kifogás elkészítésének és a jegyzőnél történő benyújtásnak.

A kifogás csak az Fftv. és a Fétv. rendelkezéseinek megsértése miatt nyújtható be, ami rendkívül szűken határozza meg a képviselő testület döntésének mozgásterét.

A hirdetményi kézbesítés itt szükségtelen, ugyanis kifogást csak az érdekelt, tehát az eladó és a vevő, illetve az elővásárlási jogát gyakorolni kívánó elővásárlási jogosult terjeszthet elő, így nem szükséges erről másokat értesíteni, és nem biztos, hogy minden érdekelt tud élni ezen idő alatt a jogával.

Az érdekeltek jogának megfelelő érvényesítése levezethető az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és ésszerű határidő követelményeiből, így a hirdetményi úton történő kézbesítésre vonatkozó kitétel alkotmány-ellenes, ebből következően azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. A kitétel elhagyásával az eljárásra a Ket-ben megfogalmazott általános követelmények az érvényesek, tehát a jegyző minden érdekeltet köteles értesíteni a földbizottság állásfoglalásáról, és a kifogás előterjesztésére az értesítés napját követő naptól számít az ötnapos határidő. Az Alkotmánybíróság az indítványokban aggályosnak tartott, de kifejezetten nem támadott Fftv. rendelkezésekre [24. § (2) bek., 23. § (5)–(6) bek., 72. § b) pontja] nem terjesztette ki a vizsgálatát.

2.2 Párhuzamos indokolások és különvélemények

2.2.1 Párhuzamos indokolások

P1. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Juhász Imre szükségtelennek tartja a már hatályon kívül helyezett alkotmány szakaszait értelmező AB-határozatok beemelését az indokolásba.

Indokolása alapján *contra legem* állapotnak tekinthető, hogy a Kormány az Országgyűlés által az Fftv. 72. § b) pontjában megadott felhatalmazás ellenére sem alkotott kormányrendeletet a helyi földbizottság működéséről, tagjai nyilvántartásának vezetéséről, a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara közreműködéséről, és nem szabályozta az Fftv. 72. § i) pontja alapján adott felhatalmazással élve a helyi földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogás elbírálásának részletes szabályait.

Ezzel véleménye szerint nem egy lehetőséggel nem élt, hanem a jogszabályi kötelezettségét mulasztotta el a Kormány.

P2. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Salamon László szerint a többségi véleményben magánjogi érdekelteként definiált helyi földbizottság hallgatása nem értelmezhető abszolút vétőjogként, már csak azért sem, mert az Fftv. 24. § (2) bekezdése felsorolja az állásfoglalás kialakításának szempontjait. A helyi földbizottság hallgatása sem jelenthet abszolút vétőt, és e hallgatásnak a hatósági eljárás kötelező megtagadása okként történő definiálása sérti a jogállamiság és a tulajdon védelmének elvét, megsemmisítése tehát ezért indokolt.

A vélemény második fontos kérdése, melyet az alkotmánybíró máshogyan indokolt volna, a helyi önkormányzat döntése elleni fellebbezés kérdése. Ebben a kérdésben már a földbizottság állásfoglalása ellen is lehetett volna közvetlen bírói utat alkalmazni, mint a tulajdonközösségben vagy a társasház-közösségben kisebbségben maradt tulajdonostársaknál, azonban a jogi forma kiválasztása esetében az Országgyűlés kompetenciáját nem kérdőjelezi meg.

Az önkormányzati igazgatási szervként jellemezhető képviselő testület döntésével szembeni bírói út igénybevétele alapvető alkotmányossági követelmény.

A mozaikos megsemmisítés, és a megmaradt részekhez kapcsolódó alkotmányos követelmény meghatározása megfelelő, és a jogszabály alkalmazását elősegítő jogintézménynek tekinthető Salamon László értelmezésében.

2.2.2 Különvélemények

K1. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

Az alkotmánybíró értelmezésében az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor közzogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.

A tulajdon alkotmányos védelme így nemcsak a konkrét tulajdonelvonásokkal, hanem az elvonásnak minősülő korlátozásokkal szemben is érvényesül. A tulajdonhoz való jog korlátozása mindig közérdeket feltételez. A közérdek alkotmánybírói vizsgálata a szükségesség és az arányosság ismervein túl arra is kiterjedt, hogy a „közérdekű” megoldás önmagában nem sért-e valamely alkotmányos jogot.

Az utóbbi időben ez a megoldás szigorúbbá vált, és megköveteli a közérdekűség konkrét vizsgálatát is. A közérdek vizsgálatának szempontja az arányosság, tehát, hogy az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia.

Az Alkotmánybíróság e gyakorlata alátámasztható az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatával is.

A tulajdonhoz való jog emberi jogi tartalma nem korlátozhatja az állam jogát a köz érdekében történő használati szabályozás megalkotásában. A közérdekre történő alaptalan hivatkozás azonban nem fogadható el (Görögország volt királya kontra Görögország 25701/94 2000. november 23.).

A korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel (Athanasiau és mások kontra Görögország 2531/02 2006. február 9.).

A tulajdonhoz való jog sérelmét jelenti az is, ha állammal szemben való fellépésre nincsenek kidolgozott eljárási szabályok (Dangeville kontra Franciaország 36677/97 2002. április 16.).

Ha ez a jogsértés több jogalanyt érint, akkor ezt a jogrendszer azon hiányosságaként fogalmazzák meg, hogy a tulajdonjog sérelme esetére nem rendelkezik a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról (Broniowski kontra Lengyelország 31443/96 2004. június 22.).

Ha nincsenek megoldások a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértésével szemben, a bíróság felhívta az államot az arányosságot biztosító jogi megoldások kidolgozására (Hutten-Czaska kontra Lengyelország 35014/97 2006. június 19.).

Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét, függ a tulajdon alanyától, tárgyától, funkciójától és a korlátozás módjától. A közhatalmi beavatkozást jelen esetben a termőföld speciális jellege és szociális funkciói jelenítik meg. A közérdekű beavatkozás korlátai a következők: nem zárhatják ki a piacgazdaság létét, tárgyilagos megítélés és ésszerű indokok alapján nem korlátozhatnak egyéb jogot. Így például a bányatelek kijelölésére vonatkozó szabályok, melyek esetlegesen építési korlátozást és tilalmat is előírhattak, hátrányosan megkülönböztették az ilyen telekké minősített ingatlan tulajdonosait a többi tulajdonostól [1/2004. (II. 12.) AB határozat].

Más esetben az Alkotmánybíróság alkotmányosnak minősítette az olyan jogszabályi előírást, ahol a jogszabály több elővásárlásra jogosultat is abba a helyzetbe hoz, hogy a megkötött adásvételi szerződés vevőjének a helyébe léphessen. Ez a rendelkezés az eladót csak a vevőválasztás szabadságában korlátozza, és nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére, sem pedig a szerződési szabadság ellehetlenítésére [7/2006. (II. 22.) AB határozat].

Az indítványozott esetekben legfontosabb dolog a földbizottság státusának rendezése. A földbizottság nem hatóság, így eljárásában nem kell értelmezni a hatósági eljárástól elvárt garanciákat, fogalmazza meg a többségi álláspont, de Czine Ágnes álláspontja szerint nem lehet pusztán magánjogi érdekelt sem, mert állásfoglalásában a helyi közérdeket érvényesíti, és e közérdeknek megfelelően gyakorol vétőjogot.

A jogszabály nem fogalmaz egyértelműen a vizsgált szempontrendszer kérdésében sem. A példalódzó jellegű felsorolás nem teszi lehetővé az átlátható tulajdonosi joggyakorlást a partnerválasztásban, így a tulajdonjog gyakorlása bizonytalanává válik.

Az alkotmánybíró véleménye szerint a helyi földbizottság bekapcsolása a folyamatba azért is szükségtelen, mert az Alaptörvény P) cikkének védelmében az igazgatási szerv

funkciói maguk is elégségesnek bizonyulnak. Így – a különvélemény megfogalmazója szerint – a földbizottság konzultációs jogkört meghaladó bevonása az eljárásba a tulajdonos tulajdonjogának gyakorlásába aránytalan korlátozást jelent, és ezt az Alkotmánybíróság által előírt indoklási kötelezettség sem teszi arányossá.

K2. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

Kiss László alkotmánybíró a beérkezett indítványok, és az Európai Unió Bizottságának több állammal szemben is megindított kötelezettségzegési eljárásának következményeként sokkal alaposabb és körültekintőbb vizsgálatra tett indítványt.

Nem vitatja az Országgyűlés jogát az Alaptörvény P) cikkében meghatározott érdekek védelmében felállított szervezetrendszer kialakításához.

A kérdés tisztázása kapcsán az Alkotmánybíróság előtt két út állt. Az egyik – melyet a többségi álláspont választott – csak az indítványokban megsemmisíteni kért szakaszokat vizsgálja, és nem vizsgálja a helyi földbizottságok rendszerű működését.

A másik, élve a „szoros összefüggés” doktrína által kínált lehetőségekkel, teljes körűen felméri a földbizottságokra vonatkozó jogi szabályozás egészét, és az alapjogi problémák vizsgálata előtt tisztázza a demokratikus legitimitáció kérdését.

Azzal, hogy a többségi álláspont az első kérdés mellett döntött, és megsemmisített három törvényi rendelkezést, felállított két alkotmányos követelményt, közvetlenül meghatározta a jogszabály szövegét és annak értelmezési módját, átvette a jogalkotó szerepét, de a jogintézmény lényegi problémáit nem orvosolta.

A különvélemény két kérdést tárgyal részleteiben: a földbizottság jogi természetét, és annak demokratikus legitimitációját.

A földbizottság jogi természetének kérdése – Kiss László álláspontja szerint – csak az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott célok kialakítása értelmében és szigorúan értelmezendő. A földbizottság működésének célját a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképességének megteremtése, a spekulatív földszerzés megelőzése, és a helyi gazdálkodói közösség érdekérvényesítése tettezte. Ezek a célok azonban nem szerepelnek az Alaptörvény P) cikkében, és a gazdálkodói közösség képviselője sem érvényesül, mert nem alkották meg a helyi földbizottság megválasztásának részletszabályait.

A többségi álláspont szerint a földbizottság „sajátos magánjogi jogosultsággal” rendelkező, „közvetett magánjogi érdekeltként eljáró” szervezet. Ilyen jellegű szervezetet a magyar jog nem ismer, és mint ilyen, nem azonosítható a közigazgatási eljárásjog egyik szereplőjével – az ügyféllel, a szakértő szervvel és a szakhatósággal – sem.

A földbizottság, státusát tekintve, olyan testület, mely a földadásvételi szerződéseket véleményezi, és gyakorlatilag vétőjoga van. Áttekintve a földbizottságok kialakult gyakorlatát, Kiss László ezt a vétőjogot tényleges együttdöntési jogként értelmezi, mert a hatóság is kötve van a földbizottság nemleges állásfoglalásához. Az együttdöntési jog gyakorlása pedig egyértelműen a közhatalom gyakorlása. Ebből következik, hogy az érdemi ügydöntő határozat meghozatalában közvetlenül résztvevő közhatalmi szerv maga is.

A helyi földbizottság státusára vonatkozó alkotmánybírói végkövetkeztetés: a többségi határozat rendelkező része és annak többségi indokolása inkoherens, mert a fölbizottsági közhatalmi és hatósági karakterének felismerése nélkül nem lehetne részletesen és érdemben tárgyalni a jogorvoslati jog sérelmét sem.

A helyi földbizottság demokratikus legitimitációja kérdésével azért kellett volna foglalkoznia az Alkotmánybíróságnak, mert ennek megléte esetén derül ki, hogy a tényleges döntésben közreműködő egyetértési, vétójoggal, valamint a „hallgatás jogaival” rendelkező szervezetnek megvan-e ezen jogok gyakorlásával kapcsolatos felhatalmazása.

A demokratikus jogállamiság [B cikk (1) bek.] és a népszuverenitás [B cikk (3) bek.] egymásra vonatkoztatott értelmezésével dolgozta ki korábbi döntéseiben az Alkotmánybíróság. A jelenlegi Alaptörvény és az azt megelőző Alkotmány meghatározó szakaszai lényegében megegyeznek, ezért Kiss László felhasználta az Alkotmánybíróság Alkotmányra vonatkozó jogértelmezéseit.

A bírói hatalom forrását elemző határozataiban [38/1993. (VI. 11.) AB határozat; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat] az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választásokon alapulnak. A másik út valamely hatalmi ág közreműködése a létrejövetelében (alapítás, kinevezés), de a hatalom végső forrásának vissza kell hogy vezethető legyen a szuverén néphez. Ha a láncolat folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem kérdőjelezhető meg.

Ezt a legitimitációt később minden olyan szervvel szemben vizsgálta az Alkotmánybíróság, mely közhatalmat és közhatalmi jellegű jogosítványt gyakorol (társadalombiztosítási önkormányzatok, jogalkotási hatáskörgyakorlás: 16/1998. (I. 8.) AB határozat, 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, 30/1998. (VI. 25.) AB határozat).

Az önlegitimáció feltétele a demokratikus választás, amelyen minden érdekelt állampolgár részt vehet, és olyan feladatra választják a testületet, melyet később gyakorol is. A közvetett legitimitáció feltétele a már említett, meg nem szakadó kinevezési – alapítási – választási láncolat visszavezetése valamely nép által választott testületig.

A demokratikus legitimitációt az egyetértési jog kapcsán is vizsgálni kell, mert a konszenzus hiányában itt a döntési jog jogosultjának sincs lehetősége érvényes döntés meghozatalára [47/1991. (IX. 24.) AB határozat, 792/B/1998. AB határozat és a 183/2010. (X. 28.) AB határozat].

A legitimitáció közvetett módja érvényesül a mezőgazdasági igazgatási szervek esetében, de teljesen hiányzik a helyi földbizottságok esetében, ahol nem az érintett földművesek, termelő-szervezetek választanak, hanem a végrehajtási rendelet hiányában a teljesen más feladat- és hatáskörrel létrejövő helyi kamarai szervek és ezek települési bizottságai.

A legitimitáció hiánya tehát kimutatható, de a tényleges, a földbizottság részére juttatott hatáskör egyetértési és vétójogot jelent, az állásfoglalás hatása pedig köti a demokratikus legitimitációval rendelkező közigazgatási szervet.

Kiss László szerint a demokratikus legitimitáció hiánya miatt az egyedüli járható út az ilyen jellegű problémák megoldására, a legitimitációval nem rendelkező szervezetre vonatkozó valamennyi Fftv. és Fétv. rendelkezés *ex nunc* hatállyal történő megsemmisítése.

3. A rendelkezés és a *ratio decidendi*

1. Az Alkotmánybíróság döntése szerint az, hogy mezőgazdasági igazgatási szervnek meg kell tagadnia az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha azt a helyi földbizottság egyik elővásárlási jogosulttal és az eredeti vevővel sem támogatja – a XIII. cikket a P) cikkel összevetve –, nem ellentétetés a termőföld tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal, így az erre vonatkozó 27. § (1) bekezdés *a)* pontjának *aa)* alpontjának alkotmányellenességére vonatkozó bírói kezdeményezést elutasítja.

2. A helyi földbizottságok eljárásával kapcsolatos XXVII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslatihoz való alapjog érvényesülése csak akkor zavartalan, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálgatható a hatósági eljárásban, a döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig tartalmi és formai szempontból is felülbírálgatható a felülvizsgálati eljárásban, a képviselő testület határozata mint érdemi közbenső döntés ellen bírósági felülvizsgálat vehető igénybe.

3. Az Alkotmánybíróság megsemmisíti azon jogszabályi rendelkezést, amelyben a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság a mezőgazdasági igazgatási szerv ismételt felhívása és az ott biztosított tizenöt napos határidő eredménytelen eltelte után sem adja ki állásfoglalását [Fftv. 27. § (1) bek. *a)* pont *ab)* alpontja]. Megsemmisíti azon jogszabályi rendelkezést is, hogy a földbizottság állásfoglalása elleni kifogás elbírálása után a helyi önkormányzat képviselő testületének határozata ellen nincs helye felülvizsgálatnak [Fftv. 68. § (5) bek. utolsó mondata].

4. Az Alkotmánybíróság megsemmisíti azon jogszabályi rendelkezést, mely kimondja, hogy a kifogást hirdetőtáblán kell kifüggeszteni. A Fétv.103/A. § (1) bekezdésének második mondata a következő szöveggel marad hatályban: „Az állásfoglalás ellen – 5 napon belül – az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tett elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.”

5. A kifogás előterjesztésénél alkotmányos követelmény, hogy a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül név szerint ismertekkel közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.

6. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezések 2015. június 6. napjától vesztek hatályukat.

7. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezések nem alkalmazhatóak a kérelmező bíróságok, továbbá bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben.

4. A határozat értékelése

4.1 A párhuzamos indokolások és a különvélemények

A határozat és az értékelés nagy vitát váltott ki az Alkotmánybíróság ülésén. A határozattal három alkotmánybíró nem

értett egyet, és különvéleményének adott hangot. A háromból két megfogalmazott különvéleményt a tanulmány első részében részleteiben ismertettünk. Lévy Miklós csatlakozó különvéleménye, mely Czine Ágnes különvéleményének első pontjához kapcsolódik, nem azonosítható be pontosan. Czine Ágnes érvelésének pontjai egészében alkotnak logikus egységet. Két alkotmánybíró, egyetértve a többséggel, párhuzamos indokolást fogalmazott meg, némileg árnyalva a többségi álláspontot.

4.2 A döntés és hatásai a folyamatban lévő eljárásokra

A „*ratio decidendi*” részben ismertetet határozat e tekintetben egyértelműen fogalmaz. A kérelmező bíróságok előtt felfüggesztett eljárásokban már az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett cikkek nélküli szöveget kell alapul venni a jogerős bírósági ítélet meghozatalakor, míg a többi ügyben az *ex nunc* hatállyal megsemmisített jogszabályi rendelkezéseket nem szabad alkalmazni.¹ Így, ha a földbizottság nem foglalt állást, hogy nem támogatja valamely elővásárlási joggyakorló vagy a szerződés eredeti vevője tulajdonszerzését, és a jogszabály pontjain túl az állásfoglalás más indokokat nem tartalmaz, akkor a mezőgazdasági igazgatási szerv csak abban az esetben köteles figyelembe venni a határozatában a földbizottság állásfoglalását, ha az eset összes körülményei folytán az indokok egyértelműek, és azokat a határozatban meg is tudja jeleníteni.²

Ha a nemleges állásfoglalás indokait a közigazgatási szerv nem tudja feltárni, abban az esetben a határozat nem teljesítheti a jogszerű közigazgatási eljárástól elvárt tényállás tisztázásának kötelezettségét, az értékelés ténybeli alapját, okszerűségét. Így a megfelelő indokolás hiánya miatt a közigazgatási szerv köteles ismételt felkérni a földbizottságot az indoklási kötelezettség teljesítésére. Ellenkező esetben a nem megfelelően alátámasztott határozatuk miatt a közigazgatási és munkaügyi bíróságok fogják határozataikat megsemmisíteni, és végzéssel új eljárásra utasítani őket. A bíróságnak erre abban az esetben is joga van, ha megítélése szerint a földbizottság indokai nem egyeznek meg a közigazgatási szerv határozatában kifejtett indokkal.

A kellően nem tisztázott tényállás, az értékelés ténybeli alapjának és az okszerűségnek a hiánya olyan indokok, ami alapján van értelme a bíróságoknak átvizsgálni és értelmezni a közigazgatási szervek határozatát.³

Itt az is értékelésre kerülhet, hogy a közigazgatási szerv megtett-e mindent a tényállás feltárása és a földbizottság indokainak feltárása ügyében.

A problémával kapcsolatos érdekes kérdés, ha a felek a vita rendezése ügyében a Magyar Agrárkamara mellett működő Állandó Választott Bíróságot jelölik ki eljáró fórumként. Ez csak abban az esetben lehetséges, ha valamelyik fél gazdasági tevékenységgel élethivatásszerűen foglalkozó személy, és a felek a szerződésükben az alávetésre vonatkozó jognyilatkozatot megtették. A testület speciális eljárási szabályai és az alávetési nyilatkozatok meggyorsíthatják az eljárást.⁴

4.3 A helyi földbizottság jogállása és e jogállás alkotmányos követelményei

A helyi földbizottság jogállása tekintetében négy álláspontot is ismertettünk a határozat előző részeiben.

1. A többségi álláspont szerint a földbizottság olyan magánjogi érdekeltek képviselőjeként foglal állást a mezőgazdasági és erdőgazdasági földek⁵ eladásának kérdésében, akik önálló elővásárlási joggal nem rendelkeznek.

Véleményünk szerint az Alkotmánybíróság a státus kérdésének rendezése kapcsán konzekvensen használta saját gyakorlatát. Ezt az álláspontot támasztja alá az elfogadott döntés indokolásában szereplő számos alkotmánybírói határozat konzekvens idézése. Nem vizsgálta azonban, hogy miként áll a földbizottsági feladatokat helyi szinten ténylegesen gyakorló Agrárkamara helyi szervének felhatalmazása, a magánjogi érdekeltek vagy a köztisztviselői státus felépítése.⁶ Az Agrárkama-

- 1 A jogszabály eredeti szövegének értelmezéséről ld. Csák Csilla – Hornyak Zsófia: „A helyi földbizottságok szerepe a mezőgazdasági földek tulajdon-átruházási eljárásában” *Őstermelő* 2014/5. 8–9; Csák Csilla: „Az új magyar földforgalmi szabályozás és hatása a földtulajdoni és használati viszonyokra – hatósági jóváhagyás mint a rendelkezési jog korlátozása” in Szalma József (szerk.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2013* (Újvidék: Vajdasági Magyar Tudományos Társaság 2014) 156–169; Szilágyi János Ede: „A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei” in Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem 2013) 109–119.
- 2 Az erre adott földbizottsági válasz, hogy az indokolást igénylő és esetleges további jogvitára kerülő állásfoglalásokat június hónapban a helyi földbizottságok nem hozták meg. Ezekben az ügyekben egy új formanyomtatványt használva, a tényleges és okszerű indokolás lehetőségével élnek. Ehhez azonban meg kellett várniuk az erre vonatkozó, a kamara jogi osztálya által elkészített szempontrendszert és az új eljárási rendet. (A szerző kutatási eredményei).
- 3 Ld. Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.27.047/2015. számú ügyben jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára tett és jelen tanulmány 1. pontjában kifejtett indítványát.
- 4 A választott bírósági törvény földforgalmi törvényre vonatkoztatott értelmezéséről ld. Csák Csilla – Hornyak Zsófia: „A jogviták rendezésének eljárási kérdései a földforgalom körében: (Választott) bírósági keretek” *Őstermelő* 2014/4. 5–7.
- 5 Itt következetesen nem az Alkotmánybíróság által is használt termőföld kategóriát használjuk. A termőföld a földforgalmi törvény megalkotása előtti jogi terminológia, és nem ugyanaz a földforgalmi törvény kategóriájában használt mező- és erdőgazdálkodási földdel. Több annyival, hogy a beletartozik a halastó is, de kevesebb annyival, hogy a mező- és erdőgazdálkodási földek nemcsak a külterületi földrészleteket érintik, hanem a művelésbe vont belterületi földrészleteket is, és beletartoznak azok a művelésből kivont területek, melyeket az Országos Erdőállomány Adattár erdőként tart nyilván.
- 6 A kamara státusáról ld. Szilágyi János Ede: „Köztisztviseltek az agrár- és vidékfejlesztésben” in Csák Csilla (szerk.) *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (Miskolc: Novotni Alapítvány 2010) 273–279.

ra minden mezőgazdasági tevékenységet folytató természetes és jogi személy tagságával rendelkező olyan köztestület, mely felhatalmazást kapott tagjai érdekeinek képviseletére. Az érdekképviselet feladatai pedig a köztestületi feladatokon túl kiterjedhetnek a helyi, elővásárlási joggal nem rendelkező gazdák érdekeinek védelmére is. Ehhez viszont biztosítani kell a személyes kötődést. A kamara azon eljárási szabályai, melyek minden döntés előtt kikérik a Települési Agrárbizottságok állásfoglalásait, biztosítják azt, hogy a megyei szinten nem, de helyben jól ismert vevőt, eladót vagy elővásárlási jogot gyakorlót, ha jogát visszaélészerűen gyakorolná, ki lehessen zárni a joggyakorlók közül.⁷

2. Más a véleménye a státus kérdésében a párhuzamos indokolást tevő Juhász Imrénének. Az alkotmánybíró a helyi földbizottságok létrejvetelének és működésének a két törvényben körvonalazott szabályait nem találja kellően részletesnek. A működés és az Agrárkamara közreműködésének részletes szabályainak megalkotására az Országgyűlés a Kormányt hatalmazta fel. A kapcsolódó rendelet és a részletszabályok hiányában a földbizottságok demokratikus működése kérdőjeleződik meg. Az alkotmánybíró álláspontját erősíti az a szabály, hogy az Agrárkamara helyi szerveinek felhatalmazása arra az esetre szól, ha a törvény felhatalmazása alapján a helyi földbizottságok nem alakulnak meg, vagy annak törvényes működésének feltételei nem biztosítottak.⁸

Jelen esetben nem erről van szó, hanem a megalakulás részletszabályai nélkül a megalakulás kezdeményezésére felhatalmazott jegyző nem tudta összehívni az érdekelteket (nem tudni, kik azok) és a választást sem lehetett lebonyolítani (a választás eljárási szabályai nem ismertek). Így nem a jegyzők, hanem a rendeletalkotásra felhatalmazott Kormány mulasztása miatt lépett be az Agrárkamara helyi szerve a földbizottságok feladatainak ellátásába. A megfelelő, akár egyszemélyes rendeleti felhatalmazás alapján az Agrárkamarára történő végleges hatáskör telepítésnek nem lett volna akadálya, és ez tette volna megingathatatlaná a helyi földbizottságokra rótt feladatok ellátását. Az Agrárkamarára érvényes kötelező tagság intézményével a feladatkört ellátó testületi szerv demokratikus legitimitációja sem kérdőjeleződne meg.

3. Czine Ágnes különvéleményében a földbizottságok státusát illetően kritizálja a többségi álláspontot abból a szempontból, hogy ha a földbizottság magánjogi érdekeltek minősül, abban az esetben nem gyakorolhatna a vele azonos jogállású magánjogi érdekeltek szerződéseivel kapcsolatos vétőjogot, ha pedig a helyi közérdek érvényesítőjeként jár el, akkor eljárásában érvényesülnie kellene a tisztességes eljárás és a demokratikus legitimitáció követelményének. Az alkotmánybíró úgy oldaná fel ezt az ellentmondást, hogy a konzultációs jogot meghaladóan elvonná a földbizottságokra ruházott tényleges vétő lehetőségét is, és a tényleges döntést a mezőgazdasági igazgatási szervre ruházná.

Értelmezésünk szerint, mely a jogszabály szövegéből, nem pedig az Alkotmánybíróság által tényként rögzített tényleges vétőjog fennállásából indul ki, a helyi földbizottságoknak nincs több jogköre, mint amit Czine Ágnes kívánatosként számon tart. A közvetlen vétő mint jogintézmény az Fftv. 23. § (1) be-

kezdés *aa)* alpontjában leírtak értelmezése szerint az összes érdekelte elutasításán kívül ténylegesen nem érvényesülhet.

4. Kiss László különvéleményében a földbizottság státusának kérdésére nem kapunk egzaktt választ. Elveti a „sajátos magánjogi jogosultsággal rendelkező” és „közvetett magánjogi érdekeltként eljáró” szervezet státusát, és kifejezetten közjogi alapon, a juttatott hatáskör tekintetében elemzi a testület tevékenységét. Értelmezésében a földbizottság vétőjoggal felruházott, földadásvételeket véleményező szervezet, amelynek egyetértő véleménye nélkül nem lehet határozatot hozni az adásvételek közigazgatási engedélyezése kérdésében.

Véleményünk szerint az alkotmánybíró érvelését, mely közjogi alapon nehezen kérdőjelezhető meg, a földforgalmi törvény preambulumban kifejtett célok érvényesíthetősége tekintetében lehet másképp értelmezni. A helyi földbizottság jogszabályban kialakított keretei ténylegesen nem működnek. Ennek legfőbb oka, hogy jogszabály eredeti változatának kialakítása és a hatályba lépése között változott a jogszabályalkotó koncepciója. E fontos kérdésében történő állásfoglalást nem merete rábízni olyan testületre, mely gazdálkodói gyakorlattal és helyismerettel rendelkezik, de jogi jellegű állásfoglalást nem képes kialakítani. Így a jogszabály eredeti változatában szereplő és részletesebb szabályozást igénylő koncepció helyett a menekülő útként kezelt kamarai szervezethez juttatták a földbizottságok hatáskörét. Ezzel jelentős költségvetési összegeket spóroltak, mert az eredeti változatban minden településen működő szervezet (megközelítőleg 1200 bizottságot jelentett volna) helyett húsz megyei/fővárosi testületet hoztak létre, mely saját településeiken működő szervezeteire tud támaszkodni. (Nem beszélve arról, hogy a kamarai tagdíjakból finanszírozott testületek fenntartására nem kell költségvetési pénzeket elkülöníteni, melynek költségvetési vonzatát a sarkalatos földforgalmi törvény elfogadása során nem kalkuláltak be.) A saját tagjai által finanszírozott, megfelelő közigazgatási gyakorlattal rendelkező tisztviselőkből álló kamara a feladatot képes ellátni, azonban nincs konkrét jogszabályi felhatalmazása a feladat ellátásra, és ezt sem a kamarai törvény módosításával, sem pedig egyéb módon (kormányrendelettel) nem pótolták. A kamarát véleményünk szerint nem csak az Fftv.-ben szabályozott kivételes esetkörökre, hanem – mint az agrárágazat termelőinek és feldolgozóinak képviseleti szervét – közvetlenül is szükséges lenne fejhatalmazni a földbizottsági feladatok elbírálására.

Ezt a hiányosságot, bár többen is utaltak rá, nem dolgozta ki az Alkotmánybíróság, és nem elemezte a ténylegesen feladatot ellátó szervezet legitimitását és eljárási rendjét sem. Pedig a köztestületként, azon belül gazdasági kamaraként eljáró szer-

7 A helyi földbizottságok kamarai joggyakorlásával kapcsolatban ld. OLAIOS István: „Az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának speciális szabályai a földforgalomban” in BARZO Tímea at al (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára* (Miskolc: Novotni Alapítvány 2015) 375–386, valamint OLAIOS István: „A mezőgazdasági földek tulajdon-szerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság)” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/7. 53–55.

8 Vö.: Fftv. 68. § és 72. §-a, valamint Fétv. 101–103. §.

vezet legitimációja agrárügyekben nem kérdőjelezhető meg. A demokratikus legitimitációt itt a minden érdekelt részvételével történő döntéshozatal önlegitimáló értelmében, mind pedig az Országgyűlés által adott (Fftv.-ben rendezett) felhatalmazás – mely forrását tekintve visszavezethető a szuverén néphez – alapján is értjük.⁹ Tagja minden olyan termelő, aki a településen belül nem rendelkezik közvetlen beavatkozást biztosító elővásárlási joggal, és joga is van fellépni tagjai érdekében. A vegyes, magán- és közjogi szervezetként definiált köztestületi státusban működő és a földbizottsági feladatokat ténylegesen ellátó kamarának voltak és vannak is közigazgatási feladatai. Ilyen jellegű feladatnak minősül a megfeleltetési kritériumok ellenőrzésében való közreműködés,¹⁰ de a kamara közreműködik a támogatási kérelmek EMIR- rendszerben történő rögzítésében, és az MVH-hoz való eljuttatásában is.¹¹

Összefoglalva: az Alkotmánybíróságnak a helyi földbizottság feladatait tényleges ellátó Agrárkamara helyi szervezeténél kellett volna elvégeznie a tulajdonhoz való jog védelmének és az eljárás szabadságának tesztjét. Abban is állást kellett volna foglalnia, hogy a teljesen más esetre adott felhatalmazás (létre nem jött szervezet, törvényességi felügyeleti jogkörben megszüntetett szervezet működésének átvétele) értelmezhető-e általános működési felhatalmazásként, illetve a feladat telepítésével változik-e a kamara helyi szervezetének státusa, tehát más lesz-e a státusa a helyi földbizottságnak, mint egy megyei Agrárkamara elnökségének.

4.4 A közvetlen, a közvetett vétó és a jogorvoslathoz való jog

A helyi földbizottság eljárási szerepének tisztázásakor a címben megjelölt három jellemző az, amit az Alkotmánybíróság megvizsgált, és értékelve a testület mező- és erdőgazdálkodási földek átruházásának engedélyezési eljárásban betöltött szerepét, sok esetben túlzott és mások jogainak csorbítására alkalmas eszköznek talált és határozatával kiemelt az Fftv. és a Fétv. szakaszai közül.

1. A közvetlen vétó az Alkotmánybíróság értelmezésében az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontja, mely alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az átruházás közigazgatási jóváhagyását a vevővel, illetve elővásárlási jogot gyakorlóval szemben, ha egyik elővásárlási jogosulttal és a vevővel szemben sem támogatja a helyi földbizottság a szerződés jóváhagyását. Ezt a szabályt a közvetlen vétó szabályainak értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság kiterjesztette. Értelmezése szerint, akivel szemben a helyi földbizottság nem támogatja valamely elővásárlási jogosultat, akkor ő kizárt azon személyek közül, akivel szemben támogató közigazgatási döntés hozható. Az Alkotmánybíróság logikája szerint közvetlen vétó alkalmazása esetén tehát a mezőgazdasági igazgatási szervnek csak azon személyek esetében van joga alkalmazni a 24. § (2) bekezdés a)–d) pontjait, akiket a helyi földbizottság támogatott.

Értelmezésünk szerint az Alkotmánybíróság többségi döntése erőteljesen kiterjesztően értelmezi az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontját, mert itt szó sincs közvetlen vétóról. Ellentétben az Alkotmánybíróság értelmezésével, a mezőgaz-

dasági 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 többi pedig nem, akkor, értelmezésünk szerint az igazgatási szerv – az elővásárlási jogyakorlására vonatkozó szabályok értelmezése szerint – szabadon dönthet, hogy támogatja-e a vagy sem az elővásárlási jogosultat vagy a vevőt jogának gyakorlásában. A földforgalmi törvényben nem szerepel az a mondat, ami a közvetlen vétó értelmezését támasztaná alá, hogy: A mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja a határozat közigazgatási jóváhagyását azzal a személlyel szemben, akit a helyi földbizottság nem támogat.¹²

A helyi földbizottsági állásfoglalás jellegét a többségi döntéstől eltérően értékelte Kiss László, aki a mezőgazdasági igazgatási szerv és a helyi földbizottság viszonylatában az együttdöntési eljárás jeleit véli felfedezni. Érvelése logikája szerint a földbizottság előzetes értékelésétől a mezőgazdasági igazga-

9 Ld. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye 196. pont.

10 Ld. FARKAS CSAMANGÓ Erika: „Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 2009/1–2. 151–170; FARKAS CSAMANGÓ Erika: „Köztestületek az agráriumban” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 2007/3. 3–24; CSAK Csilla: „Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként” *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 2012/2. 423–433; NAGY Zoltán: „A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében” *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 2012/2. 339–350; SZILÁGYI János Ede: „Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken” *Agrar- und Umweltrecht* 2015/2. 44–50; CSAK Csilla – SZILÁGYI János Ede: „Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary” in Roland NORER–Gottfried HOLZER (szerk.): *Agrarrecht Jahrbuch 2013* (Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag (NWV) 2013) 215–233; SZILÁGYI János Ede: „Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának értékelése a mezőgazdasági üzemek tulajdoni kérdéseinek változásában” in AMBRUS István et al. (szerk.): *Dikaiosz logosz: Tanulmányok Kovács István emlékére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2012) 263–268.

11 A közreműködő szervezetekről ld. SZILÁGYI János Ede: „A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben” in CSAK Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (Miskolc: Novotni Alapítvány 2010) 355–371; OLAJOS István: *Videkfejlesztési jog* (Budapest: NKE Közzolgálati Kft. 2014) 22–24; OLAJOS István: „A közjogi szerződések jelentősége az agrár- és környezetjogban. A támogatási szerződések eljárási helye és szerződési létszakai” *Pázmány Law Working Papers* 2012/26.; OLAJOS István: „A támogatási eljárás” in CSAK Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (Miskolc: Novotni Alapítvány 2010) 473–487.

12 A fenti véleményét a szerző egyeztetette Bobvos Pál tanszékvezető egyetemi docenssel (SZTE) és Csák Csilla intézeti tanszékvezető egyetemi docenssel (ME), valamint Kurucz Mihállyal, az ELTE docensével és a Pest megyei Kormányhivatal jogtanácsosával. Az alkotmánybíróági jogértelmezés egyikük szerint sem korlátozhatja a kormányhivatalok tényleges döntési pozícióját tételes jogszabályi felhatalmazás nélkül.

tási szerv nem térhet el. Ez azonban nem vétót, hanem a közigazgatási döntésben való részvételt jelent. Az a szerv pedig, aki ilyen mértékben képes a közigazgatási szerv határozatát érdemben befolyásolni, az maga is közigazgatási szerv, tehát eljárásának döntő lényege a demokratikus legitimitáció. Ez a lényeges elem a földbizottságokról szóló Fftv. szakaszokból hiányzik, ami a rendszer lényegét kérdőjelezi meg Kiss László szerint.

Az érvelés logikája egy ponton támadható. A földbizottságok döntései közül csak a mindenkivel szembeni nemleges állásfoglalásnak van ehhez hasonló, az eljárást érdemben is befolyásoló jogkövetkezménye. A 23. § (1) bekezdés *aa)* alpontját tehát úgy értelmezzük, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatában csak abban az esetben kötött a földbizottság állásfoglalásához, ha a földbizottság sem egyetlen elővásárlási jogosulttal, sem pedig az eredeti vevővel nem támogatja a szerződés jóváhagyását. Más döntés esetében, mint azt Czine Ágnes is kívánatosként értelmezte különvéleményében, csak figyelembe veheti a mezőgazdaság igazgatási szerv állásfoglalását, de nem köteles azt elutasító döntéssel megerősítenie.

A mezőgazdasági igazgatási szerv, előzetes eljárása során egy feljegyzésben összeállítja az Fftv. által felállított elővásárlási rangsor¹³ szerinti jogosultak listáját. Amennyiben nincs elővásárlásra jogosult, és a vevővel szemben nem merülnek fel a 24. § (2) bekezdésében felsorolt kizáró okok, a földbizottság automatikusan jóváhagyja a felek közötti szerződést. Amennyiben elővásárlásra jogosult jelentkezett, és a vevő is megjelölte azt, hogy a 18. § melyik pontja szerint van elővásárlási joga,¹⁴ abban az esetben csak addig kell vizsgálni az eléjük adott listát, míg nem találunk olyan személyt, akire támogató álláspontot tudnak kialakítani. Fontos dogmatikai kérdés, hogy bár a Fétv. 13. § (3) bekezdése a szerződés kötelező tartalmi kellékeként előírja, jogértelmezésünk szerint a vevő saját ajánlatával kapcsolatban nem gyakorolhat elővásárlási jogot. Ezt a jogot ugyanis a jogosult a polgári jog szabályai szerint csak harmadik személy által tett ajánlat elfogadásával teheti meg.¹⁵ A Fétv. 13. § (3) bekezdését ezért úgy lenne célszerű módosítani, hogy a vevő az adásvételi szerződésben köteles megjelölni, hogy harmadik személytől érkező ajánlat esetén hol illetné meg az elővásárlási jog.

Ebből, illetve a vevői elővásárlási jog kapcsán kialakult értelmezésből következik, hogy a földbizottság kötve van a mezőgazdasági igazgatási szerv megelőző eljárásának eredményéhez. A végzéssel megküldött iratjegyzékben felállított sorrendet értelmezésünk szerint nem változtathatja meg, ha nem talál olyan indokot, mely alapján a sorrendben előrébb álló nem támogatható.

Feladatát több elővásárlási jogosult megléte esetén is köteles minden jogosult vonatkozásában elvégezni. Több jogosultat is támogathat, de ha a sorrendben első helyen szereplő jogosultat támogat, a többi jogosult esetében már csekély¹⁶ a jelentősége, hogy támogató vagy nem támogató állásfoglalást ad-e ki.¹⁷

Ez a megállapítás azzal a szemponttal támasztható alá, hogy az első helyen szereplő jogosulttal szemben, ha nincs földhasználati díjtartozása vagy öt éven belüli földvédelmi bírsága, ak-

kor csak alapos és az eset összes körülményeinek értékeléséből következő, alátámasztott indokok alapján¹⁸ utasítható el a közigazgatási jóváhagyás a szerződésbe való vevőkenti belépésre.

2. A közvetett vétó intézményét, melyet az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjának *ab)* alpontja szabályozott, a kérelmeket is áttekintve, az Alkotmánybíróság kiiktatta a jogszabály szövegéből. Az Alkotmánybíróság többségének értelmezésében bár a földbizottság nem hatósági szerv, de állásfoglalása közvetlenül hatással van a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésére, és – az állásfoglalás jogszerűségének tekintetében – az állásfoglalásra benyújtott kifogást elbíráló képviselő testület működésére is. A hallgatólagos vétó Fftv.-ben lefektetett jogkövetkezménye – a kötelezően elutasító hatósági döntés és érdemi állásfoglalás nélkül a kifogás hiánya – komoly ügyféli jogokat von el, nem érvényesül a hatóságnak biztosított jogorvoslati jog¹⁹ és az érdemi felülvizsgálat alkotmányos követelménye sem (ugyanis ha érdemben nem vizsgálódhat az eljáró hatóság, és nincs megállapított tényállás, akkor ezt a bíróság sem tudja felülvizsgálni).

13 Ld. Fftv. 18. §.

14 A gyakorlatban felmerült eset, amikor a helyi földbizottság észlelte, hogy a szerződés vevője helyben lakó földművesként az Fftv. 18. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján elővásárlási joggal rendelkezik. Ezt a tényt azonban a szerződést elkészítő ügyvéd nem tüntette fel az adásvételi szerződésben, pedig a Fétv. 13. § (3) bekezdése alapján kötelező lett volna. Ezért a mezőgazdasági igazgatási szerv a rangsor összeállításánál a 18. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján a vevőt egy, húsz km-es körzeten belüli földműves mögé helyezte el. A mezőgazdasági igazgatási szerv az elővásárlásra való jogosultságot hivatalból nem észlelheti. Ha a vevő nem jelzi, hogy ő a 18. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján elővásárlásra jogosult, akkor őt automatikusan a többi elővásárlásra jogosult mögé helyezik el. Az elővásárlásra jogosult fog a szerződésbe vevőként belépni. Az álláspont a közigazgatási eljárás logikáját tükrözi. Ugyanúgy védhető a vevő álláspontja. A vevő szerződésben kijelentette, hogy a szóban forgó földet meg kívánja vásárolni, a helyben lakó földműves mivoltáról pedig a szerződés adatainak megadásakor nyilatkozott. A szerződésben a Fétv. 13. § (3) bekezdésében előírt kötelező rendelkezés nem szerepelt, ami az engedélyezési eljárásban nem pótolható hiányosságnak számít. Így a szerződés értelmezése körében az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv mulasztást követett el, véleményünk szerint e szerződés érvénytelen, és mint ilyen kötelező elutasítási ok lett volna. Ez a szerződés helyes jogértelmezés szerint nem kerülhetett volna a helyi földbizottság elé, de ha odakerült, a felállított sorrendet nem volt módja megváltoztatni. A problémát a kifogás és annak bírói felülvizsgálata során lehet orvosolni.

15 Ld. [új] Ptk. 6:221–623. §.

16 Jelentősége akkor lehet, ha a második helyen elővásárlási jogot gyakorlóval szemben nem ad ki támogató állásfoglalást, az első helyen támogatott pedig a mezőgazdasági igazgatási szerv számára nyitva álló 27. § (2) és (3) bekezdései alapján esik ki a lehetséges vevők közül.

17 Ld. Fftv. 25. §.

18 Ld. a Legfelsőbb Bíróság KK 20. számú állásfoglalását, mely a közigazgatási perekben fennálló bizonyítási kötelezettség, és ezzel kapcsolatban a közigazgatási szerv indokolási kötelezettsége körében rendelkezik.

19 Ld. Alaptörvény XXVII. cikk (7) bekezdését.

A helyi földbizottság hallgatólagos vétó által biztosított, minden magánjogi érdekeltnél nagyobb, a szerződések létét érdemben befolyásoló jogköre tehát az Alkotmánybíróság döntésével megszűnt. Ha hallgat a helyi földbizottság, akkor ez a Ket. utaló szabályából következően úgy értelmezendő, hogy minden érdekelttel támogatja a szerződést jóváhagyását, és a döntés a mezőgazdasági igazgatási szerv kezébe kerül.

4.5 Az ügyfelek eljárásai jogai, a hirdetményi kézbesítés és a földbizottság eljárása

Az ügyfelek eljárási jogainak érvényesülése az Alkotmánybíróság többségi határozatának meghozatalakor központi kérdésként szerepelt az elemzési szempontok között. Ha a földbizottság állást foglalt, és valamelyik érdekelt jogszerzését nem támogatta, akkor a sérelmet szenvedő csak abban az esetben tud az érdekelt eredményesen fellépni, ha észlelte azt az okot, melyre hivatkozva a földbizottság megtagadta a hozzájárulás megadását. Az Alkotmánybíróság ezért az ügyféli jogok megfelelő érvényesíthetőségére hivatkozva írta elő a nem közigazgatási szerv földbizottságának a tényfeltárási és az indokolási kötelezettség teljesítését.

Véleményünk szerint az Alkotmánybíróság fent idézett döntése az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából a jogszabályok pontatlan és nehezen értelmezhető rendelkezéseiből következő anomáliák jelentős részét ki tudta küszöbölni. A helyi földbizottság állásfoglalásában a rendelkező részt követő indokolásban összefoglalja az ügy eddigi menetét, az iratjegyzékhez kapcsolt és a mezőgazdasági igazgatási szerv által összeállított elővásárlási sorrendet, és megindokolja, hogy a sorrendben szereplők közül kivel támogatja, és kivel nem, valamint milyen indokok alapján a szerződés jóváhagyását, és beleírja a helyi kamarai agrárbizottság állásfoglalását, valamint a szavazatok arányait. Ezeket az előírásokat betartva a helyi földbizottság állásfoglalása kellően részletes lesz ahhoz, hogy indokait az érdekeltek, a képviselő testület és a mezőgazdasági igazgatási szerv megismerje, és megfelelően értékelje.²⁰

Mire terjedhet ki a képviselő testület és a mezőgazdasági igazgatási szerv értékelése? A Fétv. 103/A. § (2) bekezdése alapján a képviselő testület a benyújtott kifogást²¹ az alapján értékeli, hogy az Fftv. 23–25. §-ait betartották-e. Ha a képviselő testület a jogszabály megsértését észleli, akkor joga van a jogszabályoknak megfelelő határozat meghozatalára.

1. Jogszabályban biztosított lehetősége, hogy a nem támogatott elővásárlási jogosultnak vagy vevőnek megadja a támogatást. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv nem vagy hibásan értékelte azt, hogy a felek között megkötött szerződés létre nem jött vagy semmis szerződésnek minősül.

2. A vevő személyes művelésre, saját használatra, földműves mivolta, ötéves földhasználat vállalására, földhasználati díjtartozás hiányára, illetve pályakezdő gazdálkodó mezőgazdasági tevékenység folytatására, illetve üzemközpont létesítésére vonatkozó nyilatkozatait nem tartalmazza a jegyző által továbbított iratjegyzék. Illetve mindezek az iratjegyzékben szerepelnek, és ezeknek hiányát a mezőgazdasági igazgatási szerv iratellenesen állapította meg.

3. A jognyilatkozat nem teljes bizonyító erejű ügyvéd által ellenjegyzett magánokirati formában vagy közokiratban került megadásra, nem elővásárlásra jogosulttól származik, és nem derül ki belőle, milyen jogszabály keletkezeti az elővásárlási jogot. Kifogás előterjesztésére az elővásárlásra jogosultaknak, az eladónak és a vevőnek akkor is joga van, ha ezeket az okokat a mezőgazdasági igazgatási szerv nem vette figyelembe, és kötelező elutasítás helyett iratjegyzéket készítve továbbküldte a földbizottságnak.

4. Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv nem észlelte az elővásárlási jogok gyakorlására irányadó jegyzői eljárás hibáit, és kötelező elutasítás helyett az iratjegyzék eljutott a földbizottsághoz.

5. Ha az elővásárlási sorrend megállapítására a mezőgazdasági igazgatási szerv által készített iratjegyzékben szereplő végzés és feljegyzés nem felel meg az Fftv. 18.–22. §-ában felépített sorrendnek.

6. Ha a helyi földbizottság által felépített és a 24. § (2) bekezdésében példálódzó jelleggel felsorolt és a helyi földbizottság indokaival kiegészített indokolás nem felel meg a „köztudomású tények és a helyi földbizottság legjobb ismeretei” kitételeknek.

7. Ha a helyi földbizottság valamelyik jogosulttal vagy a vevővel kapcsolatban nem adott értékelést.

A fenti szempontokat áttekintve érdekes, hogy a jogalkotó az Fftv. 23. §-át is a képviselő testület által értékelendő szempontoknak tekinti. Így, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv felismeri az adásvételi szerződésekben, a jognyilatkozatokban, a jegyzői eljárásban előforduló hibákat, és tizenöt napon belül elutasító határozatot hoz, akkor az érdekeltek közvetlenül bírósághoz fordulhatnak.

Míg, ha más érdekeltnak (például egy nem helyben lakó földművesnek, aki 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az elővásárlási sorrend utolsó helyén áll) ahhoz fűződik jogi érdeke, hogy a szerződés jognyilatkozatainak hiányosságára hivatkozva a szerződés egésze kerüljön az elutasítás sorsára, lényegében a mezőgazdasági igazgatási szerv mulasztását támad-

20 Az indokok felépítésénél az Agrárkamara központjában dolgozó jogászok lényegesen kiegészítették az Fftv. 24. § (2) bekezdését. Elsősorban a Fftv. céljainak beemelése történt meg az elkészített segédletbe, és minden megtagadási okhoz megfelelő példát hoztak, mely az adott ügyre egyéniesíthető. A sablon elkészítése azonban, bár segítség a helyi földbizottságok működésében, az adott ügyben nem segíti elő a tényállás feltárását, és sok esetben a földterület, az eladó és a vevő tényleges ismerete nélkül születik meg a döntés. (A helyi földbizottság nyilvános ülésén tapasztaltak alapján a szerző kutatási eredményeinek összegzése.)

21 A kifogás előterjesztésére a Fétv. 103/A. § (1) bekezdése alapján az eladónak, a vevőnek és az elővásárlási joggal jogszerűen élt elővásárlónak van joga. Ezen személyeket az AB-határozat alapján külön kell értesíteni, és a kézhezvételtől számított ötödik napig kell várni, hogy terjesztenek-e elő kifogást. Így a Fétv.-ben megmaradt hirdetményi kézbesítés szabálya értelmetlen, mert az arról hirdetményben értesülőknek nincs kifogástételi joguk.

hatja meg a helyi földbizottság állásfoglalásában a képviselő testület előtt.

A beiktatott kifogás jogintézménye azonban sérti a költség-hatékonyság alapelvét,²² és további több hónappal lassíthatja az amúgy is közel fél évig tartó eljárást. A jegyző a földbizottság határozatát iktatja (kb. két nap), közli az érdekeltekkel (két nap), az érdekelt öt munkanapon belül kifogással élhet (öt nap). A jegyző a beérkezett kifogást (két nap) a képviselő testület elő terjeszti (tizenöt nap), a képviselő testület határozatát közli az érdekeltekkel (két nap), az érdekelteknek harminc napjuk van a bírósági felülvizsgálat előterjesztésére (harminc nap). Továbbá meg kell várni, hogy nem érkezik-e be a harmincadik napon feladott kereset (öt nap), és a képviselő testületi döntés jogerőssé válásáról a jegyző értesíti a mezőgazdasági igazgatási szervet (két nap). Tehát ha a felek (eladó, vevő, elővásárlási jogosultságukkal élők, földbizottság, mezőgazdasági igazgatási szerv) nem élnek a képviselő testületi határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségével, akkor is több mint két hónappal (hatvankét nappal) hosszabbodik az eljárás. Ez a tény véleményünk szerint minden eljárási jogosult érdekét sérti. Nem is beszélve arról, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv végleges döntése előtt már értékelheti az eljárást az önkormányzati igazgatás tevékenységét vizsgáló tanácsa a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak. Ám, ha a bíróság a képviselő testületet új eljárásra utasítja, akkor akár fél évvel is meghosszabbodhat az eljárás, és még nincs jogerős döntése a mezőgazdasági igazgatási szervnek.

Ha átkerül az ügy a földhivatali szervezethez, ők azokkal a személyekkel szemben is megtagadhatják a jóváhagyást, akikkel a földbizottság vagy a képviselő testület esetleg támogatta. A meginduló, immár jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálati eljárásában a bírósági ügyvitel szabályai szerint a kormányhivatali szervezetben (megyei kormányhivatal földhivatali főosztálya) meghozott jogerős határozatot más tanács fog elbírálni. Így egy ügy kétszer is megjárja a bíróságot, mire az egyfokú felülvizsgálati eljárásban ítélet születhet.

A felülvizsgálat lehetőségének biztosítása egy olyan magánjogi érdekelt nem határozattal meghozott állásfoglalása kérdésében, ahol a földbizottság bizonyítási kötelezettség nélkül, a legjobb tudomása szerint és a fellelhető információk tudatában mérlegel, nem más, mint a felelősség átvállalása egy olyan szervezet részéről (képviseelő testület), mely ugyan erősebb közjogi legitimitációval rendelkezik, de az adott ágazat viszonyaihoz szinte semmi köze nincs.

Ez a szervezet az Fftv. 23–25. §-aiban felsorolt eljárási kérdésekben teljes kasszációs joggal rendelkezik, tehát vagy elutasítja a kifogást, vagy a földbizottság újabb megkérdése nélkül, a tények ismeretének hiányában felülbíráhatja annak döntését. De e jogkör nemcsak a földbizottság határozatai kapcsán illeti meg, hanem az azt megelőző mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása kapcsán is. Így az az eset is előfordulhat, hogy a megváltoztatott földbizottsági állásfoglalás vagy a földhivatali azonnali elutasító határozat hiányában a földbizottsághoz került döntés miatt a földbizottság mint érdekelt fog bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni egy földadásvétel jóváhagyása kapcsán. Mivel a kifogás elbírálására vonatkozó eljárás nem

klasszikus közigazgatási eljárás, a helyi földbizottság magánjogi érdekelt és nem alárendelt közigazgatási szerv a képviselő testülethez képest, így véleményünk szerint érdekeit közvetlenül bírósági úton is érvényesítheti.

Más a helyzet a mezőgazdasági igazgatási szervvel, amely azáltal, hogy feljegyzésben összeállítja az elővásárlók rangsorát, és végzésben átteszi az ügyet a helyi földbizottsághoz, érdemben állást foglalt abban a kérdésben, hogy a szerződés nem semmis és nincs alaki érvénytelenségi ok, a megelőző jegyzői eljárás és a jognyilatkozatok szabályszerűek. Ha a képviselő testület a megelőző eljárás hibái kapcsán jut arra az álláspontra, hogy egyik féllel szemben sem támogatja a szerződés jóváhagyását, ez az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontja alapján köti az igazgatási szervet. Bármely más képviselő testületi döntést, legyen az akár teljesen ellentétes a helyi földbizottság döntésével, nem köti a mezőgazdasági igazgatási szervet. Az egyetlen eljárási kötöttség az, hogy a képviselő testület döntését tartalmazó határozat átvételéig nem folytathat érdemi eljárási cselekményt.²³

A képviselő testület azzal együtt, hogy határozatával viseli a földbizottság állásfoglalásáért a felelősséget (eljárási kasszációs jogköre van a földbizottságok hatáskörébe tartozó ügyben anélkül, hogy esetleg visszaadhatná ismételt elbírálásra), olyan ügyben foglal állást, ami az ő közbeiktatási nélkül is a közigazgatási és munkaügyi bíróság mint fellebbviteli fórum elé kerülhet, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a megindokolt földbizottsági állásfoglalást felhasználva alakítja ki véleményét.

Az Alkotmánybíróság jelen esetben túlértelmezte jogvédő tevékenységét. Az eljárás egy fontos szakaszát tovább bürokratizálta, és az eljárási jogok érvényesülésének hatásait csak az egyén – a kifogást betervező 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 határozatot.

4.6 A helyi földbizottság demokratikus legitimitációja

A demokratikus legitimitációt mint az eljáró közigazgatási szervek működésének korlátját a különvéleményt kialakító Kiss László vizsgálta meg. A vizsgálat alapja az volt, hogy a helyi földbizottság értelmezése szerint együttdöntési jogot gyakorol a mezőgazdasági igazgatási szervvel, és mint ilyen, része a döntéshozatalnak. Ez a tény az, ami alapján a földbizottság igazgatási szerv státusába kerül, és értelme van vizsgálni a létrejöttének demokratikus legitimitációját.

22 Ld. Ket. 7. § A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

23 Ld. Fftv. 30. § (5) bek.

A demokratikus legitimáció vizsgálatának alapja, hogy a közigazgatási szerv felhatalmazása a döntéshozatalra vagy közvetlenül a döntésben érdekelttől származik (közvetlen legitimáció) vagy pedig olyan végrehajtó szerv közvetlen felhatalmazása alapján jön létre, amelynek felhatalmazása valamely közvetlen népképviselési szervtől (tipikusan az Országgyűléstől) ered. Ezt nevezzük közvetett legitimációnak.

Kiss László a legitimációt a földbizottságok Fftv. szabályai szerint létrejövő szervei kapcsán vizsgálta meg. A gazdák településenként létrejövő érdekképviselési szerveinek közvetlen felhatalmazását adná, ha a választásának eljárási szabályait rendeletben a Kormány határozná meg, és e rendeletet betartva minden érdekelt választójogával élve választhatná meg e bizottságok tagjait. Ez azonban a végrehajtási rendelet hiánya miatt nem jöhet létre. A jegyzők által néhány településen a végrehajtási rendelet hiányában létrehozott szervezetet a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásban feloszlatta. A Kiss László által vizsgált szervezetek tehát a valóságban nem léteznek, és az ilyen szervezetek demokratikus legitimációjának hiánya, ami a különvélemény kialakításához vezetett, egy nem létező helyzet elemzésén alapul.²⁴

A következőkben a Kiss László által elemzett szempontok alapján a közvetett és közvetlen legitimáció szempontjából vizsgáljuk meg a ténylegesen működő kamarai szervezet mint helyi földbizottság működését.

A Kiss László által megfelelően értelmezett demokratikus legitimáció az agrárkamaráról szóló törvényben létrehozott kamara működésénél – értelmezésünk szerint – megvan. Azáltal, hogy a Fétv. szintén az Országgyűlés által elfogadott szövege bizonyos feltételek beállta esetén szintén az agrárkamarát bízta meg a földbizottsági feladatok ellátásával, szintén a népképviselési Országgyűléstől származtatott, de közvetlen felhatalmazásnak minősül. A közvetett felhatalmazás annak a jogszabályhelynek az értelmezésére irányul, ami alapján jelenleg is működnek a kamarai szervek.

A Fétv. 103. §-a ad felhatalmazást a kamarai szervezeteknek a hatáskör gyakorlásához. Ennek a szakasznak a tényleges értelmezése adja meg azt, hogy a kamara helyi szerve mint a földbizottság feladatait gyakorló szerv megfelelő jogszabályi felhatalmazás alapján látja-e el feladatát a Fétv. 103. §-a alapján.

A kamarai szervek feladatellátásához az Országgyűlés adta meg a felhatalmazást a Fétv. elfogadásával. A felhatalmazás arra az esetre szól, ha

1. a földbizottság megválasztására nem kerül sor. Ez a felhatalmazás a létre nem jött testületekre mint tényre utal, és további értelmezést nem igényel. Tehát ha 2014. május 1-jéig nincs helyi földbizottság – mindegy, milyen okból –, akkor feladatait a Kamara, jelesül az Agrárkamra helyi szerve látja el.

2. a helyi földbizottság működésképtelen. Akkor működésképtelen, ha tevékenységét harminc napon belül nem kezdi meg, tevékenységét harminc napon túl szünetelteti, vagy létszáma a minimális létszám alá csökken. Ez történik abban az esetben, ha a megválasztott testület nem ül össze, vagy legalább egy hónapig nem nyilvánít véleményt.

A kamarai szervek egyéb működésére a Fétv. 103/B. § (4) bekezdése, illetve a 103/C. § adja meg a felhatalmazást.

A törvényességi felügyeleti eljárás felvetheti az előzőekben elemzett működésképtelenség vagy a működésképtelenné válás közvetlen veszélye is. Ha a megválasztott földbizottság már egy hónapig nem nyilvánít véleményt, akkor működésképtelen, ha ebből a határidőből már nagyon kevés – értelmezésünk szerint egy hétnél kevesebb – van hátra, akkor erre a tényre a földbizottság felhívja a figyelmét, és ezzel egyidejűleg értesíti a jegyzőt, hogy hívja össze egy hónapon belüli időpontra. Ha az összehívott testület nem ül össze, vagy nem hoz érdemi határozatot, akkor tekinthetjük úgy, hogy a határidő eredménytelenül telt el. Ebben az esetben a kormányhivatal arról értesíti a mezőgazdasági igazgatási szervet, hogy a kamara helyi szervét keresse meg a földbizottsági feladatok ellátása céljából.

A kamara érvényes kijelölése tehát abban az esetben történt meg:

– Ha nem jött létre helyi földbizottság az adott településen. Ezt a tényt a jegyző megállapította, a helyi földbizottságokról szóló nyilvántartásába bejegyezte, hogy a helyi földbizottság feladatait a kamara látja el.

– Ha a létrejött földbizottság működésképtelen. Ezt a tényt a jegyző állapítja meg, és a helyi földbizottságokról szóló nyilvántartásába bejegyezte, hogy a helyi földbizottság feladatait a kamara látja el.

– Ha a létrejött és működő földbizottság működésképtelenné vált vagy ennek a veszélye fenyeget. A kormányhivatal által küldött felszólításra és a jegyző által dokumentált meghívóra sem ült össze a testület. A működésképtelenség tényét ekkor törvényességi felügyeleti eljárásban a kormányhivatal határozatban állapítja meg. A határozat alapján jegyzi be a jegyző a nyilvántartásba, hogy a helyi földbizottság feladatait a kamara látja el. A mezőgazdasági igazgatási szerv pedig a kormányhivatal határozata alapján keresi meg a kamarai helyi szervét, hogy lássa el a helyi földbizottság feladatait.

Ha ezek a lépések nem történnek meg, a kamarai szerv nem láthatja el a helyi földbizottság feladatát. Településenként tehát a jegyzőknek saját nyilvántartásukba be kell jegyezniük a létre nem jött vagy működésképtelen földbizottság tényét, és azt, hogy a földbizottság feladatait a kamara illetékes szerve látja el. Ezt a tényt a kamarai szervezetek állásfoglalásuk hatáskörének kialakításakor meg kell jelölniük.

Ezek után a legitimáció, melynek törvényi és alaposan szabályozott feltételei fennállnak (közvetett legitimáció), akkor válik teljessé, ha megvizsgáljuk, hogy a kamara helyi szervének

24 A demokratikus legitimációt tárgyaló alkotmánybírói elemzés előzményeként ld. az Alapvető Jogok Biztosának jelentését a 643/2013-as ügyben. Az alapvető kifogások: objektív szempontrendszer és indoklás hiánya, közvetett vétő intézménye, hatósági megtagadás a földbizottsági támogatás után, tisztességes ügyintézéshez fűződő jogok sérelme. A fentiekből az AB döntése alapján csupán az objektív szempontrendszer hiánya maradt meg. A jelentés értelmezését ld. Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és a földhasználat alapintézményei* (Szeged: SZTE ÁJK – JATE Press 2015) 53.

van-e választói felhatalmazása is az elővásárlási jogokkal nem rendelkező földművesek képviselőjére (közvetlen legitimáció).

Ez pedig a kamara köztestületi jellegéből és abból tényből vezethető le, hogy mezőgazdasághoz kapcsolódó őstermelői, termelői, feldolgozó és értékesítői tevékenységet csak a kamara tagjaként lehet végezni. A kamara belső szabályzatai szerint a kamara tagja pedig választó és választható a kamara önkormányzati szerveibe. Ebből következik, hogy a kamara helyi szervének választott vezetői (megyei agrárkamara elnöksége) – akár együttdöntési joggal is – eljárhatnak tagjaik érdekében képviselőjében a törvényesen rájuk ruházott földbizottságok hatáskörében.

5. A döntés jelentősége, utóhatásai

5.1 A határozat hatásai a bírósági eljárásokra

A határozat bírósági eljárásokra gyakorolt hatásáról a rendelkező rész elemzett változatában is találunk utalást. Az Alkotmánybíróság kontrollját kezdeményező bírósági ügyeken túl minden, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok előtt folyamatban lévő ügyre. Ez azt jelenti, hogy a folyamatban lévő ügyekben a közigazgatási és munkaügyi bíróságoknak is vizsgálniuk kell, hogy a helyi földbizottság, ha nem támogatta a vevő vagy valamely elővásárlási jogosult jogszerzését, akkor ennek indokai kiderülnek-e az állásfoglalásból. Az is kiderül-e, hogy a Települési Agrárbizottság állásfoglalását felhasználták-e az állásfoglalás kialakításakor, és az általuk köztudomásúnak minősített ténynek megvoltak-e az alapjai.

A bíróságoknak a vizsgálatot végig úgy kell lefolytatniuk, hogy a közigazgatási per alperese a mezőgazdasági igazgatási szerv lesz. A perben tényleges jognyilatkozatokat kizárólag a mezőgazdasági igazgatási szerv tehet, és a helyi földbizottság vezetője – más perbeli státus nem lévén – kizárólag tanúként nyilatkozhat a közigazgatási perben. Ezt a státust kihasználva, az ügyekben eljáró bíróságok megkereséssel élve a per első szakaszában be fogják kérni a helyi földbizottság hivatalánál keletkezett valamennyi dokumentumot, így a Területi Agrárbizottság által elkészített dokumentációt is. Ez azért is érdekes, mert ezeket a dokumentumokat nem a helyi földbizottság, hanem a földbizottság helyett a hivatali feladatokat ellátó agrárkamara megyei igazgatósága szolgáltatja, tanúként viszont kizárólag a helyi földbizottság elnökét lehet kihallgatni (vele szemben lehet élni a tanúval szembeni kényszerintézkedésekkel).

A másik bírósági eljárás, a képviselő testületek határozata elleni, e határozat által konstruált eljárások lesznek, ahol a bíróság, ha nem kívánja a szokásosnál is sokkal tovább húzni az engedélyezési eljárás menetét, célszerű, ha gyorsított eljárásban jár el. Ez a bírósági eljárás soron kívüli eljárásnak minősül, és a jogalkotó kénytelen lesz – ha nem máshol, mint az új közigazgatási perrend megalkotása kapcsán – rendezni a jogerős képviselő testületi határozat és a mezőgazdasági igazgatási szervnél folytatódó eljárás viszonyát. Kötelező lesz-e a mezőgazdasági igazgatási szervnek megvárnia saját eljárásának

felfüggesztésével a közigazgatási és munkaügyi bíróság döntését a helyi földbizottsági állásfoglalás ügyében, vagy a képviselő testület jogerős közigazgatási döntését követően erre csak akkor kerülhet sor, ha bíróság a további közigazgatási eljárás felfüggesztését elrendeli.

5.2 A határozat hatása a helyi földbizottságok működési feltételeire

A helyi földbizottságok működésének legnagyobb változását az jelenti, hogy az Alkotmánybíróság határozata szerint minden érdekelttel kapcsolatban kiadott állásfoglalását kötelezően indokolnia kell. Az indoklás azonban nem korlátozódik az Fftv. 24. § (2) bekezdésében kifejtett szempontokra, hanem a helyi földbizottság bármilyen más szempontot is figyelembe vehet. Az Agrárkamara jogi osztálya az Alkotmánybírósági határozatra tekintettel elkészített egy segédletet, amelyben az Fftv. 24. § (2) bekezdésében foglalt szempontokat kiegészítették az Fftv. preambuluma szempontrendszerével. A helyi földbizottságok munkájának segítségét szolgálja az egyes szempontokat alátámasztó, a konkrét esetre szabható indoklások példalozó felsorolása.

A nem támogató döntését meghozatalának algoritmus a következő: 1. nem támogató döntés kiválasztása; 2. minden esetben kiválasztásra kerül a döntés alapjául szolgáló indok (pl. tulajdonszerzési korlátozás megkerülése) a félkövr szövegekkel; 3. ez alapján automatikusan beillesztésre kerül az indok részletes megfogalmazása [pl. az Fftv. 24. § (2) bek. a) pontja különös értékelési szempontként nevesíti azt, hogy az adásvételi szerződés alkalmas-e a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére. A helyi földbizottságként eljáró szerv az Fftv. 24. § (2) bek. szerinti értékelése során arra a következtetésre jutott, hogy az adásvételi szerződés alkalmas a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére, mivel...]; 4. szövegesen meg kell fogalmazni a kiválasztott indok (köztudomású) tényekkel, adatokkal, értékeléssel történő alátámasztását (pl. az elővásárlási jogosult/vevő korábban nem folytatott mezőgazdasági tevékenységet, köztudomású tények és a helyi földbizottsági szerv legjobb ismeretei alapján az egészségi állapot megromlott, várható örököse a törvényben rögzített birtokmaximumot elérte, köztudomású tények és a helyi földbizottsági szerv legjobb ismeretei alapján további földterület szerzése a célja, az értékelt szerződés vélhetően a birtokmaximum korláton felüli későbbi tulajdonszerzést célozza); 5. egy-egy félhez több, fentihez hasonló indokot is fel lehet sorolni, fontos azonban, hogy a kiválasztott indok és a hozzá fűzött alátámasztás között minden esetben okszerűségi viszony legyen. Fontos, hogy a helyben köztudomású ismeretekhez mindig társuljon valamilyen tényszerű adat.²⁵

25 A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Agrárkamara nyilvános elnökségi ülésén, 2015. július 13-án használt sillabuszban (továbbiakban: Sillabusz) leírt szempontok. Egy nem nyilvános kamarai segédlet alapján készült (a szerző kutatási eredményei).

A támogató döntéseknél a megadott szempontok alapján az algoritmus sokkal egyszerűbb: 1. támogató döntés meghatározása; 2. a támogató döntést meghatározó, az Fftv. preambulumban szereplő szempontok meghatározása lehetőleg minél több támogatható szempont megadásával.²⁶

A segítség azonban, melyet a helyi földbizottságok a mezőgazdaság igazgatási szervek bevált joggyakorlata alapján szinte jogforrásként használnak, nehezen alkalmazhatóak arra az esetre, amikor több azonos ranghelyen elővásárlási jogot gyakorló személy közül a helyi földbizottság csak egy személy esetében látja biztosítottnak az okszerű és fenntartható gazdálkodás feltételeit. Bár mindkét elővásárló esetében fennállnak az elővásárlási jogok, az egyéb gazdálkodáshoz kapcsolódó szempontokat kell érvényesíteni.²⁷ Sajnos, nem elegendő a Sillabuszból kivágott szempontokból valamelyik beemelése, hanem azonos szempontrendszer alapján össze kell hasonlítani a jogosultakat. Az indoklás csak akkor lesz megfelelő, ha annak logikája egyértelműen követhető a képviselő testület, a mezőgazdasági igazgatási szerv, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok számára is.

5.3 A határozat és a mezőgazdasági igazgatási szervek működése

A határozat sok tekintetben kihát a mezőgazdasági igazgatási szervek (megyei kormányhivatal földhivatali főosztályok) működésére is. Részben könnyít a munkájukon, ugyanis a közvetlen vétó esetén nem a földhivatali főosztályoknak kell megtalálniuk a határozat alátámasztására szolgáló, tényleges, iratokon és tényeken alapuló, okszerű indokokat, hanem támaszkodhatnak a helyi földbizottság által kialakított indoklásra. Ez persze nem zárja ki azt, hogy a földbizottság mint felelős közigazgatási szerv indokait ne egészítsék ki.

A másik, a földhivatali főosztályokat érintő fontos kérdés, hogy van-e a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárására vonatkozó hatálya a képviselő testület határozata ellen elrendelt bírósági felülvizsgálati eljárásnak. Meg kell-e várni a jegyzőhöz benyújtott keresetet az eljárás folytatásával, vagy a döntés kézhezvételét követő napon folytatódhat a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása? A képviselő testületi döntést felülvizsgáló közigazgatási és munkaügyi bíróság hivatalból vagy csak a kereseti kérelemben megtett kifejezett indítvány megléte esetén köteles saját döntésig felfüggeszteni a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárását? Ezek a kérdések mind az Alkotmánybíróság határozatán alapulnak, de végleges választ csak a közigazgatási perrendtartás megalkotása adhat rájuk.

A harmadik, a földhivatali szervezet döntési kompetenciáját meghatározó kérdés, hogy az alkotmánybírósági határozatban részletesen elemzett közvetlen vétó intézményének²⁸ melyik szakasz a tényleges jogszabályi alapja. Az idézett Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjának *aa)* alpontjából ezek a következtetések nem vezethetők le, és a 27. § (2)–(3) bekezdései sem utalnak arra, hogy azokkal szemben, akiket a helyi földbizottság nem támogatott, megfelelő indokok birtokában nem adható ki támogató állásfoglalás, csak arra, hogy a földbizottság támoga-

tó állásfoglalása ellenére mikor kötelező és mikor lehetséges megtagadni a hatósági jóváhagyást.²⁹

5.4 A határozat hatása a helyi önkormányzat képviselő testületeinek működésére

A határozat lényegesen megváltoztatta a képviselő testületek felelősségét azzal, hogy elrendelte a meghozott határozatok bírósági felülvizsgálatát. A bírósági felülvizsgálatra kerülő határozatoknak különösen meg kell felelniük a közigazgatási határozatoktól elvárt követelményeknek. A meghozott döntésnek figyelembe kell vennie az eljárás addigi szakaszában megszületett dokumentumokban megjelenő tényeket. A képviselő testületi döntést előkészítő polgármesteri hivatalnak értelmeznie kell az adásvételi szerződést. Az értelmezés szempontjából lényeges szerepe van az [új] Ptk. adásvételi szabályainak [új Ptk. 6:215–6:231. §], a földforgalmi törvény által előírt szerzési képességre vonatkozó előírásoknak [Fftv. 10–15. §], a tulajdonszerzési előírásoknak [Fftv.16–17. §], a vevő és az elővásárlási jogosult jognyilatkozatainak [Fftv. 13–15.§], a jegyző előtti elővásárlási eljárás szabályainak [Fftv. 18–21. §; 474/2013. (XII. 12.) Korm. rendelet] (itt lényeges, hogy a képviselő testület döntésének előkészítésében nem járhat el az ügyben már eljárási cselekményt foganatosító jegyző, akitől nem várható el saját eljárásának tárgyilagossá elbírálása), az elővásárlási rangsor felállításának értelmezésére vonatkozó Fftv. szabályoknak és a kapcsolódó végrehajtási rendeletnek.

26 Ld. Sillabusz támogatható döntések szempontjai.

27 Egy konkrét esetben két, a meghirdetett területtel szomszédos településen élő gazdálkodó nyújtott be elővásárlási jognyilatkozatot. Mindkét személynek fennállt az elővásárlási joga, de az első helyre sorolt személynek tizenegy évvel több volt a gazdálkodási gyakorlata. A második helyre sorolt személynek még nem volt lezárás és eredményes gazdasági éve, amelyből a helyi földbizottság eldönthette volna, hogy alkalmas-e a szóban forgó nagy területű földön történő eredményes gazdálkodásra. A helyi földbizottság a mezőgazdasági igazgatási szerv által elkészített feljegyzésben első helyre sorolt elővásárlót támogatta, a második helyen lévővel szemben azonban azért nem adott ki támogató jognyilatkozatot, mert az ügyletet úgy ítélte meg, hogy alkalmas az első helyen lévő joggyakorló elővásárlási jogának megakadályozására. Itt a leírt indok és a tényleges döntés nem állt összhangban. A helyi földbizottság döntését az illetékességi szabályok szerint az a képviselő testület vizsgálta felül, ahol a második helyre sorolt elővásárlási jogosult lakott. A képviselő testület arra hivatkozva, hogy a földbizottság indokai nem okszerűek, megváltoztatva a döntést, a második helyre sorolt személyt támogatta. Az ügy jelenlegi állása szerint a helyi földbizottság az okszerű gazdasági indokkal ellentétes határozat meghozatala miatt tervezi a képviselő testület döntésének bírósági felülvizsgálatát.

28 Ld. 17/2015. (VI. 5.) AB határozat többségi álláspont 66–71. pontjai.

29 Ld. még BOBOS Pál: „A földforgalmi hatósági engedélyezés alá eső, továbbá elővásárlási joggal terhelt tulajdonszerzés jogcímei” in BOBOS Pál – HEGYES Péter: *A földforgalom és a földhasználat alapintézményei* (Szeged: SZTE ÁJK – JATE Press 2015) 47–56.

A helyi földbizottság döntését álláspontunk szerint azonban kizárólag az eljárási szabályok betartása és a döntés indokainak logikája alapján értelmezheti a képviselő testület. A képviselő testületi döntést a tényállás feltárásának kötelezettsége kell hogy jellemezze, és nincs meg a helyi földbizottságoknak adott könnyítés, hogy a köztudomású tények és a legjobb ismeretei alapján hozhatja meg a döntését. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok a határozat indokolási kötelezettségét az okszerűség és a tényállás alapos feltárásának alapján vizsgálják. A határozatukat a kifogást benyújtónak, a helyi földbizottságnak és a mezőgazdasági igazgatási szervnek kötelesek a jegyző útján kézbesíteni.

A felülvizsgálat lehetősége nyitva áll az eladó, a vevő és az elővásárlási jogokat gyakorlók előtt (itt sérülhet annak az elővásárlási jogosultnak eljárásához való joga, aki nem nyújt be kifogást, és nem értesül a képviselő testület döntéséről). Véleményünk szerint eljárási joga van mint magánjogi érdekeltnek a helyi földbizottságnak is.³⁰

Olajos István egyetemi docens • Miskolci Egyetem Állam- és
Jogtudományi Kar • civoliga@uni-miskolc.hu

30 Ld. a 4.5 pontban kifejtetteket.