



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1668/2018. számú ügyben

Előadó: dr. Herke Miklós
Érintett szerv: Nagybánhegyes Község Önkormányzata
Békés Megyei Agrárgazdasági Kamara

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-1668/2018. számú ügyben
(kapcsolódó ügy: AJB-1686/2018.)**

Előadó: dr. Herke Miklós
Közreműködő: dr. Csink Lóránt
dr. Pump Judit

Az eljárás megindítása

I. A panaszos leányai a tulajdonukban álló nagybánhegyesi, közel 2,5 hektár területű termőföldre 2015 januárjában adásvételi szerződést kötöttek egy belga-magyar kettős állampolgárral. Az adásvételt sem a helyi földbizottság jogkörében eljáró Magyar Agrár-Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara Békés Megyei Elnöksége (a továbbiakban: BMAK), sem a másodfokon eljáró Nagybánhegyes Község Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) nem támogatta. A BMAK állásfoglalása az volt, hogy a csanádapácai lakosú vevő felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát. Egyébként is a helyben kialakult birtokméretekhez képest többszörös üzemmérettel rendelkezik, az általa használt földterületek nagysága jelentősen nagyobb az átlaghoz képest, ami helyi monopólium kialakulásához vezetne. A Képviselő-testület – egyetértve a BMAK állásfoglalásával – 2015 októberében elutasította a vevő döntéssel szembeni kifogásait.

A panaszos álláspontja szerint a településen többen is rendelkeznek nagyobb méretű termőföld tulajdonnal. Ismeretei szerint a vevő – egyebek között – egy sajtüzemet és egy tehenészeti telepet üzemeltet más településen. Véleménye szerint a hatóság döntése mögött nem valós, konkrét adatokkal alátámasztott és jogilag megindokolható érvek, hanem szubjektív feltételezések állnak. Földjükre, azóta sem jelentkezett másik vevő.

II. A másik ügy panaszosa 83 éves, súlyos beteg, budapesti lakos édesanyja nevében nyújtotta be beadványát. Panasza szerint édesanyja 2015 áprilisában eladta pocsaji szántó földjét, azonban a jogügylet nem realizálódott, mert az adásvételt Pocsaj Község Önkormányzata nem támogatta. A döntés ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelem alapján a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016 februárjában új eljárást rendelt el. A folyamatban lévő új eljárás miatt – hatásköröm hiányában – megszüntetett ügyben a panaszos újabb beadványt nyújtott be. Abban a jogi szabályozás felülvizsgálatát kérte arra hivatkozva, hogy az Alaptörvény ugyan garantálja a magántulajdon védelmét, azonban egy annál alacsonyabb szintű jogszabály, a földforgalmi törvény megakadályozza édesanyja tulajdonának az eladását, miközben a termőföld művelési kötelezettségét írják elő.

Figyelemmel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tulajdonhoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során megkerestem Nagybánhegyes Község Önkormányzata polgármesterét, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Békés Megyei Igazgatóságát, a földművelésügyi minisztert valamint a felek jogi képviselőjét.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”*
- *A tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.)*
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű*

határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket., hatályos volt 2017. december 31-ig);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.);
- A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.);

A megállapított tényállás

I. Nagybánhegyes Község Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) polgármesterének tájékoztatása¹

A panaszos két, nem helyi lakos gyermeke fele-fele részbeni tulajdonosa a nagybánhegyesi 0100/ 27 hrsz-ú, 2 ha 5943 m² nagyságú, „szántó” művelési ágú ingatlanok, amit 2015. január 29-én eladtak egy csanádapácai lakosnak, aki ugyan belga-magyar kettős állampolgár, de belföldi földművesnek minősül. A megállapodásuk szerint a tulajdonjog átruházására a szerződés hatósági jóváhagyását és a teljes vételár kifizetését követően kerül sor.

Az Fftv. szabályai szerint kifüggesztett adásvételi szerződés esetében elővásárlási jogot nem gyakoroltak. A helyi földbizottsági feladatkörben eljáró BMAK a 2015. szeptember 1-jei ülésen, BEK01-03082-4/2015. számú záradékolt állásfoglalásában nem támogatta a csanádapácai vevő tulajdonszerzését. Az indokolás szerint „A Fftv. 24. § (2) bekezdés c) pont cc) alpontja különös értékelési szempontként nevesíti azt, hogy adás-vételi szerződés jóváhagyása esetén az adás-vételi szerződés szerinti vevő illetve a jegyzék szerinti, az első helyen álló elővásárlásra jogosult, vagy ha több elővásárlásra jogosult áll az első helyen, akkor valamennyi első helyen álló elővásárlásra jogosult indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szereznék meg a föld tulajdonjogát. A helyi földbizottságként eljáró szerv a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés szerinti értékelése során arra a következtetésre jutott, hogy az értékelt személy indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási céllal szereznék meg a föld tulajdonjogát, mivel a szerződéses vevő a helyben kialakult birtokméretekhez képest többszörös üzemmérettel rendelkezik, az általa használt földterületek nagysága jelentősen nagyobb az átlaghoz képest, ami helyi monopólium kialakulásával fenyeget.”

A BMAK állásfoglalását Kaszaperi Közös Önkormányzati Hivatal Nagybánhegyesi Kirendeltségének hirdetőtábláján 2015. szeptember 07-14. között függesztették ki², amellyel szemben a vevő kifogást nyújtott be. Azt – a Képviselő-testület döntése alapján – a jegyző a 2015. október 26-án kelt, 314-5/2015. számú határozatával elutasította. Az indokolás szerint a Képviselő-testület megvizsgálta a BMAK állásfoglalását, valamint a kifogásban előadottakat és jogszabálysértés hiányában a kifogás elutasítása mellett döntött.

Miután észlelték, hogy a kifüggesztéssel egyidejűleg az érintett felek értesítése elmaradt, részükre az állásfoglalást 2016. február 15-én postázták. Az eladókat képviselő panaszos 2016. február 21-én a földbizottságnál kifogásolta az elutasító döntést, a vevő pedig 2016. február 22-én kifogással élt a Képviselő-testületnél.

A Képviselő-testület a vevő határidőn belül előterjesztett kifogását a 2016. február 29-i, zárt ülésén tárgyalta³ és a 31/2016. (II. 29.) számú határozatában elutasította. A polgármester annak alapján hozta meg 2016. március 7-én, a 397-5/2016. számú határozatát. A döntés

¹ 397-7/2016.

² A Fétv. 103/A. §-a alapján

³ A Fétv. 103/A. § (2) bekezdése értelmében

indoklása – többek között – azt tartalmazza, hogy „A Képviselő-testület a 31/2016. (II. 29.) számú határozatában az alábbiakat fogalmazta meg: Nagybánhegyes Község Önkormányzatának Képviselő-testülete elfogadja a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara Megyei Elnökségének, mint helyi földbizottsági feladatkörben eljáró szervnek, a BEK01-03082-4/2015. számú állásfoglalásában szereplő indoklást a Nagybánhegyes, 0100/27. hrsz-ú ingatlan adás-vételére vonatkozóan, ezért (...) vevő kifogását elutasítja”. Ez a földbizottság indoklásának szó szerinti átvétele.⁴

A határozat tartalmazza azt is, hogy a Képviselő-testület döntése ellen az érintettek bírósági felülvizsgálati kérelmet nem nyújtottak be.

A település jegyzője vizsgálatom során telefonon arról tájékoztatót, hogy helyben nincs földbizottság, a települési önkormányzatok képviselő-testületeinek nincs megfelelő szakismerete megyei szakmai szervezet álláspontjának felülvizsgálatára. Álláspontja szerint a jogi szabályozás nem kellően részletes, a bírósági joggyakorlat sem kiforrott.

Felmerül a kérdés, hogy más vevő hiányában miért nem lehetett realizálni az eladást. A kérdést különösen alátámasztja az a körülmény, hogy állami földek árverésén a szerződés szerinti vevő vásárolhatott termőföldet.

II. A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Békés Megyei Igazgatóságának tájékoztatása⁵

A tájékoztatás tartalmazza a Fftv. előírásait és a helyi földbizottság jogkörében eljáró Agrárgazdasági Kamara (e továbbiakban: AK) feladatait. A földbizottság állásfoglalásait az Fftv. 24. § (2) bekezdése szerint köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján alakítja ki. Az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozata szerint a helyi földbizottság – mint közvetett magánjogi jogosult – értékelésen alapuló állásfoglalása a hatóság eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá. *A helyi földbizottságnak a törvény szerinti értékelést olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a hatósági határozat alapjául szolgálhasson, alkalmas legyen a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására.*

A helyi földbizottság tehát állásfoglalását csak a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján tudja kialakítani. A köztudomású tények körébe esnek az evidens tények, amit a tudomány vagy társadalmi gyakorlat igazolt és ebből kifolyólag bizonyítás nélkül valónak fogadható el. A köztudomású tényeket helyi szinten a helyi (mezőgazdasági) körülmények is alakítják és meghatározzák. Minden adásvétel más és más, nem lehet automatikusan kijelenteni, hogy ha valakit egyszer támogattak, akkor azt jövőben is támogatni fognak, mivel később ismertté válhat olyan tény, ami azt megakadályozza.

II.1. A helyi földbizottság a Fftv. alapján értékelését köteles azonos szempontok szerint elvégezni a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult és az adásvételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában. Amennyiben a helyi földbizottság az értékelés alapján egyik elővásárlásra jogosult esetében sem támogatja az adásvételi szerződés jóváhagyását, akkor állást kell foglalnia arról, hogy az adásvételi szerződés szerinti vevővel támogatja-e a szerződés jóváhagyását. *Vagyis a Fftv. teszi lehetővé azt, hogy a szerződés szerinti vevővel a hatósági eljárás során megtagadásra kerüljön a szerződés jóváhagyása.*

Az állásfoglalás ellen az eladó, a vevő és a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult is kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Fftv. 23-25. §-a megsértésével került sor, egyébként elutasítja. A képviselő-testület a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat szerint hatósági jogkörben jár el, döntését a Ket. (amit időközben az általános

⁴ „Határozatát a képviselő-testület az alábbiakkal indokolja: A Fftv. 24. § (2) bekezdés c) pont cc) alpontja különös értékelési szempontként nevesíti azt, hogy adás-vételi szerződés jóváhagyása esetén az adás-vételi szerződés szerinti vevő illetve a jegyzék szerinti, az első helyen álló elővásárlásra jogosult, vagy ha több elővásárlásra jogosult áll az első helyen, akkor valamennyi első helyen álló elővásárlásra jogosult indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felbomozási célból szereznék meg a föld tulajdonjogát. A helyi földbizottságként eljáró szerv a földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés szerinti értékelése során arra a következtetésre jutott, hogy az értékelt személy indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felbomozási céllal szereznék meg a föld tulajdonjogát mivel a szerződéses vevő a helyben kialakult birtokméretekhez képest többszörös üzemmérettel rendelkezik, az általa használt földterületek nagysága jelentősen nagyobb az átlaghoz képest, ami helyi monopólium kialakulásával fenyeget.”

⁵ BEK01-00744-5/2016.

közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény váltotta fel) szerint kell meghoznia és határozata ellen bírósági felülvizsgálat kérhető.

II.2. Az AK-nak *nincs információja arról, hogy a képviselő-testületek rendelkeznek-e megfelelő jogi és szakmai ismeretekkel az egyes ügyek elbírálásához*, ugyanakkor lehetőségük van a Ket. alapján meghallgatni a helyi földbizottság képviselőjét. Folyamatosan figyelemmel kísérik a termőföld adásvétellel kapcsolatban született bírósági ítéleteket és felhasználják a helyi földbizottsági állásfoglalások kialakítása során.

Nem rendelkeznek információval arról sem, hogy a vevő az állami földek árverése során vásárolt-e termőföldet. *A helyi földbizottság az állami földek árverése során értékesített földekről nem ad ki állásfoglalást*, mivel ilyen esetben nem az Fftv. szabályait⁶ kell alkalmazni, hanem a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvényt és a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendeletet.

A meghíúsult jogügyletek esetében nincs helytállási kötelezettsége sem a helyi földbizottságnak, sem a képviselő-testületnek. E szervek törvényi kötelezettségüknek tesznek eleget, így a szerződő felek már az adásvétel megkötésekor tisztában vannak azzal, hogy a jogügylet a hatósági jóváhagyás eredményeként meghíúsulhat. Nem is lenne értelme helytállási kötelezettség megállapításának, mivel azzal gyakorlatilag a törvény ellehetetlenítené magát az eljárást.

III. A jogi képviselő tájékoztatása⁷

A vevő nem rendelkezik – nem is rendelkezhet – nagyobb földterülettel, mint amit a Fftv. lehetővé tesz. A Fftv. preambulumban megfogalmazott célok és a 24. § (2) bekezdésében foglaltak tág teret biztosítanak a helyi földbizottság feladatait ellátó AK részére. A tulajdonszerzések elutasítására többnyire azért került sor, mert

- indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne tulajdont;
- tulajdonszerzése monopolhelyzet kialakulását teremtené meg az adott településen;
- tulajdonszerzése következtében elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolná;
- az adásvételi szerződés szerinti vételár nem áll arányban a föld forgalmi értékével;
- a mezőgazdaságban termelt jövedelmeknek a vidékfejlesztési célok szolgálatában történő felhasználása lehetőleg a keletkezésük helyén segíthesse elő a foglalkoztatás bővülését és a vevő nem helyi lakosokat alkalmaz.

Ezeket az elutasítási okokat az állásfoglalások felsorolják, azonban adatokkal, bizonyítékokkal nem támasztja alá, így az elutasítási okokat ellenőrizni nem lehet. A szóban forgó adásvételi szerződésben érintett vevő az állami termőföld árverések során – a hirdetményekben foglalt feltételekkel – vásárolt termőföldet és nem csak a panaszolt ügyben érintett községben, hanem más környező településen is. Ezekhez a Fftv. 36. § (1) bekezdés b) pontja alapján nem kellett a helyi földbizottság állásfoglalását beszerezni.

A kedvezőtlen képviselő-testületi döntésekkel szemben – a vizsgált ügyön kívül – az illetékes Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságokhoz fordultak, azonban az első fokon jogerőre emelkedő ítéletek ellen csak rendkívüli perorvoslat kezdeményezhető a Kúriánál. *A keresetlevél benyújtása és a jogerős ítélet meghozatala között azonban hosszabb idő telik el – 8-10 hónap –, ezért felülvizsgálati kérelem benyújtása már szóba sem kerülhet, illetve évek múlva fejeződne be a szerződés jóváhagyása iránti eljárás.* Kaszaper és Nagybánhegyes községekben volt olyan eset, amikor a képviselő-testület megváltoztatta az agrárkamara állásfoglalást és támogatta a vevő tulajdonszerzését, azonban az AK, mint a helyi földközösség képviselője keresetet nyújtott be a bíróságra, úgy hogy senki sem gyakorolta elővásárlási jogát.

Álláspontja szerint a képviselő-testületek nem rendelkeznek megfelelő jogi és szakmai ismeretekkel az AK állásfoglalások felülvizsgálata iránti ügyekben, melyekben a Ket. szabályai

⁶ Ftv. 36. § (1) bekezdés b) pontja szerint: „Nem kell a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása (...) az állam, illetve az önkormányzat tulajdonában álló föld elidegenítéséhez.”

⁷ Juhász és Társai Ügyvédi Iroda 2016. szeptember 6.

szerint, hatóságként járnak el. A képviselő-testületeknek döntenüik kell a kifogásokról, amihez ha nem áll rendelkezésükre elegendő adat, bizonyítási eljárást kellene lefolytatniuk. Az AK nem juttat további információt a képviselő-testületnek azon felül, ami az állásfoglalásukban szerepel. A probléma akkor kezdődik, amikor az AK állásfoglalások sincsenek kellő bizonyítékkal alátámasztva, hivatkozások történnek a Fttv. rendelkezéseire, konkrét adatok nélkül. Békés megyében az AK állásfoglalása meghozatala előtt – a kamarai alapszabály előírása alapján (amit aggályosnak tart) – kikéri a települési agrárgazdasági bizottság állásfoglalását (a továbbiakban: TAB) és olyan állásfoglalást hoz az AK, amit a TAB javasol. A TAB megkeresésére azonban csak az AK Alapszabálya ad lehetőséget, miközben a Fttv. 72. § b) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormánynak kell megállapítania a helyi földbizottság működéséről és tagjai nyilvántartásának a vezetéséről, illetve az AK közreműködéséről szóló szabályokat. Erre – közel 3 éve – nem került sor.

Kifogásolta a jogszabályi környezetet, mert a bíróságok a képviselő-testület jogszabálysértő döntését csak hatályon kívül helyezhetik, új eljárás lefolytatására nem utasíthatják. Arra sincs lehetőségük, hogy a döntést megváltoztathassák. Két olyan ügye is volt a nyilatkozó ügyvédnek, ahol a bíróság hatályon kívül helyezte a képviselő-testületi döntést, de az új eljárás során is megfelelőnek találták az AK állásfoglalásokat, így azok ellen újból bírósági felülvizsgálati eljárást indítottak. *Egyik jogügyletnél sem történt elővásárlási jog gyakorlása, és mindkét esetben idős eladókról volt szó, akiknek szükségük lett volna a vételárra.* Érthetetlennek tartja a polgári jogügyletek meghiúsulását olyan esetekben, amikor a szerződéses vevő helyébe nem lép senki.

III.1. Kiegészítésként a jogi képviselő rámutatott arra, hogy a bírói gyakorlat abba az irányba mutat, hogy az agrárkamarai állásfoglalásnak kell megfelelően indokoltnak lennie. Ennek ellenére az állásfoglalások „nem támogató” döntései nincsenek kellően alátámasztva, a fél kénytelen a döntéssel szembeni kifogását előterjeszteni. A képviselő-testületek eljárása változó. Van, ahol észlelik azt, hogy az állásfoglalás nem kellően indokolt és nem felel meg a Fttv.-ben rögzített eljárásoknak, ezért megváltoztatják. Másról a tényállás rögzítése mellett csak az szerepel, hogy az állásfoglalás mindenben megfelel a jogszabályoknak és elutasítja a kifogást. Az ezt követő bírósági felülvizsgálati eljárásban a felperesnek kell bizonyítania, hogy miért jogszabálysértő az alperesi képviselő-testületi határozat, tulajdonképpen a helyi földbizottság állásfoglalása.

A jogi képviselő két olyan peres ügyet említett, ahol a felperesnek kellett kérnie ingatlanforgalmi szakértő kirendelését – 100-100 ezer forintos szakértői díjelőlegzés mellett – annak megállapítására, hogy a föld forgalmi értéke arányban áll a szerződéses vételárral. Ez azért sérelmes, mert az AK állásfoglalásai a helyi földek átlagárára hivatkoznak, holott az Fttv. 24. § (1) bekezdés d) pontja a föld forgalmi értékére utal, miközben a kettő nem ugyanaz.

Jelentős problémát észlel az indokolatlan gazdasági szükséglet nélküli, felhalmozási célból történő tulajdonszerzés értelmezésével is. Nem elégséges a jogszabályban jelölt szerzési korlátozásokra történő hivatkozás⁸, bizonyítani kell azt is, hogy mennyi állatot tart az érintett személy és ahhoz mennyi takarmány szükséges. Holott a földműves nem szükségszerűen tart állatot, foglalkozhat csak növénytermesztéssel is (ilyenkor az AK arra hivatkozik, hogy „a helybeli földművesek által tulajdonolt földterület kevesebb a szerződéses vevő által a köztudomású tények alapján tulajdonolt területnél”).

A „köztudomású tények és legjobb ismeretek”-re történő állandósult AK hivatkozást megkérdőjelezhetőnek tartja és bírósági felülvizsgálatra sem alkalmas, mert nem konkretizálható fogalom és ellenőrizhetetlen is. Hasonlóan problémás az AK ügyfélként történő eljárásbeli pozíciója, perlési jogosultsága, amit a helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet ugyan rendez, azonban az Fttv. 27. § (2) bekezdése tételesen sorolja fel, hogy az eljárásban ki tekinthető ügyfélnek, amibe az AK nem tartozik bele.

Újdonság, hogy a bíróságok, amennyiben bizonyítható, hogy a képviselő-testületi határozat jogszabálysértő, meg tudják változtatni az állásfoglalásban foglaltakat. Ez azonban 1-2 évet is igénybe vesz. Volt olyan ügy is, ahol kétszer kellett perelni a képviselő-testületi határozatot

⁸ Az Fttv. 16. § (1) bekezdése szerint földműves max. 300 ha termőföld tulajdonjogát szerezheti meg.

(az első alkalommal a jogszabály csak hatályon kívül helyezést tett lehetővé a bíróság számára, a második peres eljárásban – a jogszabályváltozás miatt – már lehetőség nyílt a megváltoztatásra).

Az AK eljárásai nem következetesek, van olyan település ahol a szerződéses vevő tulajdonszerzését támogatja a helyi földbizottság, van ahol nem. Ilyen esetekben kellő bizonyíték a peres eljárásban a korábbi támogató döntés, majd az erre alapított mezőgazdasági szakigazgatási szerv jóváhagyó határozata.

IV. A volt földművelésügyi miniszter tájékoztatása⁹

A megyei agrárgazdasági kamarák termőföld eladással kapcsolatos feladatairól, eljárásairól szóló megkeresésekre közel fél év elteltével tájékoztatott a miniszter.

IV.1. A földbizottsági döntések indokolásával kapcsolatban az Fftv. 24-25. §-ára hivatkozott a miniszter. Aszerint a földbizottság termőföld adásvétele esetén az adásvételi szerződéseket a köztudomású tényekre és legjobb ismereteire alapozza. A szerződés értékelésének az Fftv-ben megjelölt, de nem kizárólagos szempontok a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésének, a felek titkos fenntartásainak, a jogszabály megkerülésének, a visszaélésszerű joggyakorlásnak, a gazdasági szükséglet nélküli felhalmozási célú tulajdonszerzésnek, illetve az értékarányosságnak a vizsgálatát írják elő.

A 17/2015. (VI. 5.). AB határozat szerint „*kifejezett-vető esetén az Fftv. 24. §-a értelmében a földbizottság az állásfoglalásában köteles kitérni az értékelt szempontokra*”, továbbá „*a földbizottságnak a törvény szerinti értékelést [24. § (2) bekezdés] olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a Hatóság határozatának alapjául szolgálhasson, alkalmas legyen a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására.*”

Mindezek alapján a termőföld adásvételével kapcsolatos földbizottsági döntést valamennyi esetben tényekkel, adatokkal kell alátámasztani.

IV.2. A szerződéses vevő helyébe lépő harmadik személy hiánya kapcsán közölte, a földbizottság az adásvételi szerződéseket a Fftv. 24. §-a szerinti szempontok alapján attól függetlenül értékeli, hogy van-e az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe lépő elővásárlási jogosult. A föld sajátos természeti és vagyoni jellemzői, azaz a föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázaterékenysége és alacsony nyereséghezama indokolják a termőföld speciális védelmének szükségességét.

A földbizottság működésének célja, hogy a helyi termőföld forgalmát befolyásolja, a birtokviszonyok átláthatósága és versenyképessége, a spekulatív földszerzés megelőzése, és a helyi gazdálkodó közösség érdekérvényesítése céljából. *Fenti célok érvényesítése attól függetlenül történik, hogy az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe harmadik személy elővásárlási jogosultként belép-e.*

IV.3. A képviselő-testület eljárása és a földbizottság álláspontjának felülvizsgálatával összefüggésben a Fétv. 103/A. §-ára és a Ket. 12. § (3) bekezdésére utalt a miniszter, mely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóság, így kifogás benyújtása esetén eljárása hatósági eljárásnak minősül. A képviselő-testület eljárása során annak vizsgálatára jogosult, hogy a földbizottság állásfoglalásának kiadására az Fftv. 23-25. § rendelkezéseinek betartásával került-e sor.

A képviselő-testület döntésével szemben a bírósági felülvizsgálat lehetőségét a Fétv. 103/D. §-a biztosítja. A fővárosi és megyei kormányhivatalok a helyi földbizottság és a képviselő-testület felett törvényességi felügyeletet gyakorol.

Az adásvételi szerződések jóváhagyásának bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban a Fétv. 39. §-át idézte, amely a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának bírósági felülvizsgálatát biztosítja. A bíróság felülvizsgálati eljárása során a mezőgazdasági igazgatási szerv és a képviselő-testület határozatát egyrészt kasszációs jogkörben hatályon kívül helyezheti, másrészt a reformatórius jogkörében meg is változtathatja. Vagyis a Fétv. biztosítja az adásvételi szerződések jóváhagyásával kapcsolatos döntések teljes körű bírósági felülvizsgálatát.

⁹ JgF/648/2017.

IV.4. Az állami termőföldek árveréssel történő értékesítésével összefüggésben a Kormány „Földet a Gazdáknak!” Programját ismertette a válasz, ami a helyben lakó földműveseknek biztosítja az állami feladatok ellátásához nem szükséges állami tulajdonú földterületek megvásárlását, hogy a családi kis- és középbirtokok aránya – a földet megművelő magyar gazdák és a vidéki lakosság érdekében – javuljon. A programot a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet bonyolította le és a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény alapján a földértékesítés árverés útján történik. Mivel az állam által történő értékesítés során a birtokpolitikai célok közvetlenül érvényre jutnak, nincs szükség hatósági eljárás lefolytatása.

A földbizottság által érvényesítendő helyi érdek fennállása a jogügyletbe lépő harmadik személy hiánya miatt az Fftv. 68. § (3) bekezdésének objektív kritériumain alapul, amely attól függetlenül alkalmazandó, hogy van-e az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe lépő elővásárlási jogosult. *A termőföld speciális védelméhez fűződő társadalmi és helyi érdek a jogügyletbe lépő harmadik személytől független.*

A termőföld adásvétel meghiúsulása miatti képviselő-testületi, földbizottsági helytállási kötelezettséggel kapcsolatban a helyi gazdálkodó közösség érdekének védelmére hivatkozott. *A föld korlátozott rendelkezésre állásából fakadóan, a földvédelemhez fűződő helyi érdek valamennyi adásvételi szerződés esetében fennáll. A piaci mechanizmusok működésére és a kereslet-kínálat általi földár befolyásolására figyelemmel a képviselő-testület és a földbizottság termőföld megvásárlására és művelésére vonatkozó kötelezettsége nem értelmezhető. Elutasító hatósági döntés esetén a hatóság helytállási kötelezettségének felvetése nem helyes.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

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

A Ket. előírása¹⁰ alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóság, ezért a termőföld adásvételével kapcsolatos földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogás elbírálása során hozott képviselő-testületi döntés az alapvető jogok biztosá által felülvizsgálható döntésnek minősül.

A pocsaji panaszos ügyében – a tényállás szerint – a bíróság által elrendelt új eljárásban még nem született ombudsman által felülvizsgálható döntés, azonban a jogi szabályozás vizsgálatát kérte, ráadásul a sérelmet szenvedett időkorú személy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés d) pontjában szereplő, leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportba tartozik, akinek védelmére az alapvető jogok biztosának megkülönböztetett figyelmet kell fordítania.

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

¹⁰ Ket. 12. § (3) bekezdés

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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

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

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 13. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye, valamint a tulajdonhoz való jog védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével kapcsolatban annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.¹¹ Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.*

A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a

¹¹ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közbatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (56/1991. (XI. 8.) AB határozat). Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek az Alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1)-(2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben¹² következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a „köz” érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható.

Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”.¹³

A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.¹⁴ Az Alkotmánybíróság kimondta,¹⁵ hogy „(...) a tulajdonhoz való jog védelmére

¹² 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

¹³ 64/1993. (XII. 22.) határozat

¹⁴ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

¹⁵ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekkel.” Az Egyezmény 1. cikke szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

A testület rámutatott arra, hogy „a közérdek fogalmát a Bíróság tágran értelmezi. (...) A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. (...) Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.”

Az Alkotmánybíróság a határozatában példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére. Ugyancsak a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését, ezért ismételt felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Legvégül az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének (1) bekezdése a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kimondja, hogy *mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.*

III. Az ügy érdemében

1. Jelen ügy előzményének tekintem az AJB-643/2013. számú jelentésemet, amelyben a Fftv. előírásaival kapcsolatban folytattam vizsgálatot. A jelentés szerint: „a Földtv. [Fftv.] *nem tartalmaz garanciarendszert arra vonatkozóan, hogy a döntést felülvizsgáló bíróság érdemben is vizsgálja a helyi földbizottság állásfoglalását, amin a hatósági döntés alapult. Ez az eljárási rendszer így nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek.*

A helyi földbizottsággal szemben a Földtv. nem támaszt objektív döntéshozatali kritériumokat. Csupán példálózó felsorolást tartalmaz a mérlegelési szempontok meghatározásánál, így ténylegesen a helyi földbizottság állásfoglalása parttalanná válhat. Az objektív, a termőföld sajátosságain alapuló szempontrendszer és az indokolás hiánya ellentétes a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével és alapjoggal összefüggő közvetlen visszasságot eredményez. Súlyosítja a jogszabályi környezet megítélését, hogy a helyi földbizottságra – mivel nem hatóság – nem vonatkozik az indokolási kötelezettség, így előállhat az a helyzet, hogy az ügyfél nem tudja érdemben vitatni azokat a tényeket és jogokat, amelyekre a hatósági döntés alapult, mivel a döntés tartalmát nem a hatóság, hanem a helyi földbizottság alakította ki.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásról, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő joggal összefüggő visszasságot eredményez az is, hogy a Földtv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja értelmében a hatóság kötelezően megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság nem adott állásfoglalást. Nyilvánvalóan ellentétes a tisztességes ügyintézéshez való joggal az az előírás, amely a megkeresett szerv mulasztását egyoldalúan és mérlegelés nélkül a vétlen ügyfél terhére tudja alkotmányosan ellenőrizni, hogy a polgári jogi jogalanyok betartották a termőföld adásvételére vonatkozó törvényi

rendelkezéseket. A Földtv. ennek vizsgálatára vonatkozó rendelkezései azonban olyan ellenőrzési rendet állapítottak meg, amelyek a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével a fenti indokok alapján ellentétes.”

Előzőekben idézettek alapján az AJB-643/2013. számú jelentésben felkértem az agrárpolitikáért felelős földművelésügyi minisztert, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével terjesszen elő javaslatot az Fftv. olyan módosítására, hogy a termőföld adásvételére vonatkozó szerződések hatósági jóváhagyásának szabályai teljes körűen megfeleljenek az Alaptörvény előírásainak. A kezdeményezésemre nem kaptam választ.

2. Az Fftv. előírásai alapján termőföld tulajdonjogának átruházásáról szóló szerződéshez szükség van a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyására¹⁶, illetve a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles megkeresni a helyi földbizottságot az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalás kiadása érdekében.¹⁷ (Kivéve az Fftv. által¹⁸ meghatározott eseteket.)

Az Fftv. értelmében a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A helyi gazdálkodói közösség képviseleti szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság.

Amennyiben egy településen 2014. május 1-jéig nem került sor a helyi földbizottság tagjainak megválasztására, vagy a megválasztott helyi földbizottság működésképtelen, akkor a föld tulajdonjoga megszerzésének hatósági jóváhagyása iránti eljárásba – a Fétv. előírásai alapján – a föld fekvése szerinti AK területi szervét kell bevonni. Miután a helyi földbizottságok jellemzően nem alakultak meg, a helyi földbizottság feladatait általában az AK látja el.

A helyi földbizottság az Fftv. 23-25. §-a – így első sorban a köztudomású tények és legjobb ismeretei¹⁹ – alapján alakítja ki állásfoglalását.

A Fétv. előírásai alapján a helyi földbizottság állásfoglalását megküldi a települési önkormányzat jegyzőjének, aki azt 3 napon belül a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti és a név szerint ismert jogosultakkal²⁰ közli a földbizottság állásfoglalását, valamint a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.²¹ A képviselő-testület a kifogást 15 napon belül zárt ülésen bírálja el. A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadása az Fftv. 23-25. §-a megsértésével történt, egyébként a kifogást elutasítja. A képviselő-testület a döntését a jegyző útján közli a helyi földbizottsággal, a kifogást előterjesztővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel.²² A képviselő-testület döntésével szemben bírósági felülvizsgálati kérelem nyújtható be.²³

Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatában rögzíti: „[56] *A földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve a hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a törvényhozó a földbizottságot nem közbatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára. Ezt erősíti meg az a szabály is, mely*

¹⁶ Fftv. 7. § (1) bekezdés

¹⁷ Fftv. 24. § (1) bekezdés

¹⁸ Az Fftv. 36. § (1) bekezdése szerint „Nem kell a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása

a) az állam tulajdonszerzéséhez;

b) az állam, illetve az önkormányzat tulajdonában álló föld elidegenítéséhez;

c) a föld tulajdonjogának ajándékozás jogcímén történő átruházásához;

d) a közeli hozzátartozók közötti tulajdonjog átruházásához;

e) a tulajdonostársak közötti tulajdonjog átruházásához, ha ezzel a közös tulajdon megszüntetésére kerül sor;

f) a földnek jogszabályban foglalt módon, támogatás feltételeként más földműves részére való átadásával megvalósuló adásvételhez;

g) a telekalakítási engedélyezési eljárás keretében történő tulajdonszerzéshez;

h) a 11. § (2) bekezdésében meghatározott tulajdonszerzéshez.

¹⁹ Lásd az Fftv. 24. § (2) bekezdését

²⁰ Az eladó, a vevő és a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult.

²¹ Fétv. 103/A. § (1) bekezdés

²² Fétv. 103/A. § (3) bekezdés

²³ Fétv. 103/D. §-a

szerint a földbizottság a más magánjogi érdekeltekkel nem közvetlenül, hanem a jegyző útján érintkezik. A közhatalmi döntések meghozatalának címzettje kétséget kizáróan a Hatóság. A földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít az Fftv., amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak) képviseletében gyakorol. A földbizottság, illetve az általa képviseltek érdekeltége az Fftv. 68. §-ának (3) bekezdése értelmében tehát magánjogi természetű, a (4) bekezdés értelmében pedig – mely szerint a földbizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyével összefüggő eljárásban nem vehet részt – közvetett jellegű. [57] A földbizottságot – illetve a törvényben megjelölt esetben a jogkörében eljáró Kamarát – jogállása alapján annak ellenére közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, hogy az Fftv. és a Fétv. működési szabályokat határozott meg számára. Így a Fftv. 24-25. §-a értelmében a földbizottság a Hatóság megkeresésére kiadott állásfoglalásában az egyes adásvételi szerződéseket a köztudomású tényekre és legjobb ismereteire alapozva értékeli. A szerződés értékelésének a törvényben megjelölt, de nem kizárólagos szempontjai a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésének, a felek titkos fenntartásainak, a jogszabály megkerülésének, a visszaélészerű joggyakorlásnak, a gazdasági szükséglet nélküli felhalmozási célú tulajdonszerzésnek, illetve az értékarányosságának vizsgálatát írják elő. A földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit – az adásvételi szerződés jóváhagyását, illetve megtagadását – nem maga, hanem a Hatóság alkalmazza.”

Az Alkotmánybírósági döntés alapján a Kúria a K-H-KJ-2017-7. számú bírósági határozatában²⁴ azt mondta ki, hogy „[15] A 2016. június 9-től hatályos Rendelet²⁵ 1. §-a értelmében a helyi földbizottság vagy az annak feladatát a Fétv. 103. §-a alapján ellátó Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara az ügyfél jogait gyakorolja az e feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban. A 2. § (1) bekezdése kimondja, ez a rendelet a kihirdetését követő nyolcadik napon lép hatályba. A 2. § (2) bekezdése szerint e rendelet rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokban is alkalmazni kell. [16] A felülvizsgálati bíróság álláspontja szerint a Rendelet 1. §-a a közigazgatási eljárásokra irányadó, nem rendelkezik arról, hogy a bírósági eljárásban is alkalmazni kell. Ez a jogszabályhely tehát a felperes keresetbontási jogát nem alapozza meg.”

3. A helyi földbizottság jogállásának tisztázását követően a nagybánhegyesi ügyben lefolytatott eljárást és a termőföldtulajdon átruházásának támogatásában hozott képviselő-testületi döntést szükséges megvizsgálni.

A tényállás szerint a 31/2016. (II. 29.) számú – elutasító – határozatban²⁶ a Képviselő-testület kizárólag az Fftv. 24. § (2) bekezdés c) pont cc) alpontjára és a 24. § (2) bekezdés szerinti értékelésre hivatkozott, amely szerint a jogosult indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát, mert „a szerződéses vevő a helyben kialakult birtokméretekhez képest többszörös üzemmérettel rendelkezik, az általa használt földterületek nagysága jelentősen nagyobb az átlaghoz képest, ami helyi monopólium kialakulásával fenyeget”.

A Képviselő-testület döntésében – ahogy a BMAK BEK01-03082-4/2015. számú, földbizottsági állásfoglalásban – nem szerepel olyan adat vagy tény, amely alapján tisztázható lenne e döntés helytállósága vagy megalapozatlansága. A jogi helyzet – a tényállás – adatokkal, tényekkel nincs alátámasztva, nem tisztázhatók (állapíthatók meg) a döntés alapjául szolgáló szempontok, hiányoznak a döntést alátámasztó információk.

A döntést megalapozó adatok és tények nem csak a döntésből és az alapul szolgáló földbizottsági állásfoglalásból, hanem a háttér dokumentációból is hiányoznak. A rendelkezésemre bocsátott iratok és a megkeresett szervek válaszai – az állásfoglaláshoz és a döntéshez hasonlóan – csak a jogszabályi előírásokra, az ott meghatározott kritériumokra utalnak, nem tartalmaznak információt sem a vevőre, sem földterületeire, ahogy a településre, a helyi földművesekre és földterületeikre sem.

3.1. A település polgármestere és jegyzője a földbizottság álláspontjának „ügydöntő” szerepét hangsúlyozta, míg a BMAK válaszában az Fftv. szerinti köztudomású tények alapvető

²⁴ Kúria Kfv.VI.37.886/2016/6.

²⁵ A helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet

²⁶ Sem az azt befoglaló 397-5/2016. számú határozatban, ahogy a korábbi 314-5/2015. számú határozatban sem.

szerepére hivatkozott. Az FM válasza szerint a termőföld adásvételével kapcsolatos földbizottsági döntést valamennyi esetben tényekkel, adatokkal kell alátámasztani.

A korábban már hivatkozott 17/2015. (VI. 5.) AB határozat rendelkező része szerint „2. Az Alkotmánybíróság a földbizottságok eljárásával kapcsolatos alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslatához való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha

a) a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálható a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálható a bírósági felülvizsgálat során, illetve

b) a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető”.

A jogalkotó a termőföld átruházások jóváhagyásával összefüggésben a földbizottságok – mint a helyi gazdák érdekeit képviselő sajtáságos köztestületek – kötelező bevonását és véleményalkotását írta elő, melynek a feladata a helyi érdekek védelme a földforgalomban.

Ebből következően a földbizottságok állásfoglalásai – ahogy ezt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta – magánjogi érdeket tükröznek, ezért azokra a Ket. előírásai közvetlenül nem érvényesíthetők. Emiatt nem vonatkoznak rájuk a Ket. szerinti hatósági döntésre (szakhatósági állásfoglalásra) előírt alaki követelmények, ugyanakkor azokból mégis ki kell tűnnie annak, hogy a földbizottság (a nevében eljáró AK) milyen szempontok és körülmények alapján alakította ki álláspontját.

A jogalkotó a földbizottság állásfoglalásával szemben a kifogással biztosította a jogorvoslat lehetőségét, amiből – és az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozatból – következően a képviselő-testület csak akkor tudja érdemben elbírálni az állásfoglalással szembeni kifogásban foglaltakat, ha az állásfoglalás megfelelően tartalmazza azokat az adatokat, tényeket és indokokat, amelyre a földbizottság álláspontja épült.

Előzőek alapján a jogbiztonság, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülésének követelménye, hogy a földbizottság állásfoglalásaiban szereplő álláspont adatokkal és tényekkel megfelelően alá legyen támasztva, valamint tartalmi – anyagi jogi – szempontból is helytállóak legyenek.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a földbizottsági állásfoglalásokban rögzíteni kell az alapul szolgáló tényeket és adatokat, a kialakított álláspont indokainak pedig világosnak és nyomon követhetőnek kell lenniük. Ezek hiányában sérül a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog.

3.2. A jóváhagyási eljárásban – a korábbiak szerint – a képviselő-testületek hatósági jogkört gyakorolnak, így a földbizottsági állásfoglalások közjogi jogkövetkezményeit ők viselik (ahogy ezt az Alkotmánybíróság kifejtette), felelnek az azzal kapcsolatos eljárások és döntéseik jogszerűségéért.

A képviselő-testületek határozatai – a földbizottságok állásfoglalásaival szemben – hatósági döntésnek minősülnek, így azokra az eljárás idején hatályos Ket.-ben rögzített, a hatósági határozatokra vonatkozó alakisági és tartalmi követelmények vonatkoznak.

A Ket. 72. § (1) bekezdése²⁷ szerint a határozat indokolásának – többek között – tartalmaznia kell a megállapított tényállást, az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de

²⁷ A Ket. 72. § (1) bekezdés szerint „A határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg – tartalmaznia kell (...)

e) az indokolásban

ea) a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat,

eb) az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait,

ec) a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket,

ed) a szakhatósági állásfoglalás indokolását, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének okát,

ee) az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy a 33/A. § alkalmazásának van helye,

ef) azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta,

eg) a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást, (...)”

mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, mérlegelési jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és tényeket, azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatát hozta, valamint a hatóság hatáskörét és illetékességet megállapító jogszabályra történő utalást.

Nem vitatom azon körülmény fennállását – amit a jogi képviselő jelzett és a település jegyzője is megerősített –, hogy kisebb településeken a képviselő-testületek nem rendelkeznek olyan jogi és szakmai ismeretekkel, ami alapján a földbizottság álláspontját (főképp, ha azt megyei szakmai szervezet, az AK alakította ki) megalapozottan felül tudnák vizsgálni. Ugyanakkor ez hatóságként indifferens, mert a Ket. előírásai alapján a hatóságnak egyrészt tényállás tisztázási kötelezettsége van²⁸, másrészt jogszabályi előírások rendezik, hogy mi a teendő, ha a hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel.²⁹

Amennyiben a földbizottság (vagy a nevében eljáró AK) állásfoglalásából a szükséges (tartalmi és szakmai) kritériumok hiányoznak vagy hiányosan szerepelnek, úgy a képviselő-testületnek – a Ket. szabályai szerint – intézkednie kell (kellene) a tényállás tisztázása érdekében: hívja fel a földbizottságot a hiányosságok pótlására, folytasson le bizonyítási eljárást, stb.

Különösen igaz ez olyan esetekben, amikor a településen többen is rendelkeznek a vevőnél (vevőknél) nagyobb méretű termőföld tulajdonnal, vagy ha a termőföld tulajdona (tulajdonuk) a mezőgazdasági igazgatási szerv álláspontja szerint nem haladja meg a jogszabályi mértéket. Az ilyen esetekben a jóváhagyás esetleges megtagadásakor a képviselő-testületeknek különös körültekintéssel kell eljárniuk.

3.3. A fentiekkel kapcsolatos kérdéseket a Kúria is vizsgálta és a 16/2016. számú közigazgatási elvi döntésében³⁰ rögzítette, hogy az AK állásfoglalásában a döntés indokait részletesen meg kell határozni, míg a Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma a 2/2016. (III. 21.) KMK véleményében³¹ azt rögzítette, hogy a helyi földbizottság állásfoglalásának és a képviselő-testület határozata érdemi felülvizsgálatának feltétele, hogy azok tartalmazzák a döntés indokait.

Mindezek alapján, amennyiben a képviselő-testületek döntései mögött – ahogy erre mindkét beadvány hivatkozik – nem valós, konkrét adatokkal alátámasztott (és jogilag is megfelelő) indokok

²⁸ A Ket

²⁹ A Ket. 58. § (1) és (2) bekezdése szerint

(1) Szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és

a) az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy

b) jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét.

(2) Nincs helye szakértő kirendelésének, ha törvény vagy kormányrendelet ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő.

³⁰ <http://www.kuria-birosag.hu/hu/elvdont/162016-szamu-kozigazgatasi-elvi-dontes> Föld tulajdonjogának átruházásával kapcsolatos agrárkamara állásfoglalásában a döntés indokait részletesen meg kell határozni. [2013. évi CXXII. tv. 18. § (2) bek., (4) bek., 2004. évi CXL. tv. 72. §]

„[31] Ahogy a 17/2015. (VI.05.) AB határozat rendelkező része is írja, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésben biztosított jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése csak akkor biztosított, ha a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálnak a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nem csak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálnak a bírósági felülvizsgálat során.

[32] Bár az Agrárkamara szerepét a jóváhagyási folyamatban nem lehet hatósági döntésként értékelni, és éppen ezért a hatósági döntéssel szemben a Ket-ben megfogalmazott alakísági szabályokat maximálisan nem lehet számon kérni, ellenben olyan döntést kell hoznia, amely döntésből ki kell, hogy tűnjön, hogy az állásfoglalás kiadására milyen szempontok, milyen körülmények értékelése eredményeként kerül sor.

[33] Amennyiben pedig a jogalkotó biztosította az állásfoglalással szembeni jogorvoslat lehetőségét a kifogás útján, az önkormányzat képviselő-testületének csak akkor lesz érdemben lehetősége az állásfoglalással szembeni kifogás elbírálására, amennyiben az állásfoglalás megfelelően tartalmazza azokat az indokokat, amelyekre a döntése épült.”

³¹ <http://www.lb.hu/hu/kollvel/22016-iii21-kmk-velemeny> „A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 27. § (1) bekezdés alapján az egységes ítélezési gyakorlat előmozdítása érdekében a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 68.§ (5) bekezdés értelmezéséről a következő kollégiumi véleményt alkotta:

A helyi földbizottság állásfoglalásával szemben előterjesztett kifogást elbíró képviselő-testületi határozat külön közigazgatási perben vizsgálható felül.

Ebben a perben a helyi földbizottság hatáskörébe tartozó döntés érdemi felülvizsgálatára kerülhet sor, elsősorban a kiadott állásfoglalása törvényességével kapcsolatban.

Az érdemi felülvizsgálat feltétele az, hogy mind a földbizottság, mind a képviselő-testület határozata tartalmazza a döntés indokait.”

állnak, vagy azok hiányoznak, esetleg szubjektív indokokon alapulnak, úgy ezen eljárások és döntések alapjaiban sértik az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok érvényesülését.

3.4. Az előzőeken túlmenően az eladókat képviselő panaszos – a tényállás szerint – a BMAK BEK01-03082-4/2015. számú állásfoglalásával szemben 2016. március 21-én nyújtott be kifogásnak minősülő beadványt a földbizottsághoz (amit az Önkormányzat érkeztetett). A Képviselő-testület elutasító döntést tartalmazó 397-5/2016. számú határozata ugyanakkor csak a vevő kifogásának elutasítását tartalmazza, az eladókét nem.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy sem a BMAK álláspontja, sem a Képviselő-testület döntése nincs adatokkal vagy tényekkel alátámasztva, így mind a BMAK, mind a Képviselő-testület termőföld adásvételével kapcsolatos eljárása és döntése sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, továbbá visszásságot okozott az ügyfelek tisztességes hatósági eljárásához és a jogorvoslatához való jogainak érvényesülésében.*

4. Az előzőek szerint a nagybányai ügyben a Képviselő-testület döntése aggályos, azonban az érintettek bírósági eljárást nem indítottak (azt a BMAK hozzáállása, perképesége korábbi bírósági elismerése miatt kilátástalannak ítélték), a pocsjai ügyben³² azonban erre sor került.

Mindkét beadvány közös kifogása, hogy a földbizottságok (a nevükben eljáró AK-ák) a termőföldre vonatkozó tulajdonváltozásokat a helyi érdekekre hivatkozva nem hagyták jóvá, ténylegesen viszont nem volt olyan helyi földműves, aki a szerződés szerinti vevő helyére lépett volna. Miközben a termőföld tulajdonjog átruházásának hatósági jóváhagyása iránti eljárások több mint egy éven át tartottak, az eljárások végén – a hivatkozott helyi érdek fennállása ellenére – harmadik személy nem lépett a vevők helyére, a jogügyletek nem csak a szerződés szerinti vevőkkel hiúsultak meg, hanem végül a földterületeket nem tudták értékesíteni.

A földbizottságok – ahogy a jogi képviselő jelezte, amit a BMAK, az FM válasza is megerősített – az eladók jogi érdekeire az Fftv. és a Fétv. előírásai alapján egyáltalán nincsenek tekintettel. A jogszabályi előírások alapján ugyanis kizárólag a helyi földközösség érdekeire kell figyelemmel lenniük és azt kell érvényesíteniük. Ennek eredményeként állt elő a vizsgált ügyekben az a helyzet, hogy a földbizottság által megfogalmazott helyi érdekekkel szemben effektíve nem volt olyan földműves, aki a termőföldekre igényt tartott volna.

Ebből következően *a földbizottságok (a nevükben eljáró AK-ák) nem csak az Fftv. és Fétv. szabályainak nem megfelelő vevők termőföld tulajdonszerzését tudják megakadályozni, hanem az eladók rendelkezési jogának érvényesülését is.*

4.1. Mindezek alapján indokoltnak tartom az Alkotmánybíróság gyakorlatának áttekintését és a jogi szabályozás rövid elemzését.

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat szerint „[66] 2.1. A Földforgalmi törvény szabályozása értelmében a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megkötésében és teljesedésében magánjogi érdekeltiséggel rendelkező jogalanyok négy csoportba sorolhatók: eladó(k), vevő(k), elővásárlásra jogosult(ak) és a földbizottság által képviselt helyi gazdálkodói közösség. Az adásvételi szerződést az elsődleges érdekelték, az eladó és a vevő kötik meg a polgári jog és a termőföldre vonatkozó sajátos szabályok figyelembe vételével.”

Az Alkotmánybíróság az érdekelti csoportokkal kapcsolatban – többek között – kifejtette, hogy „[67] (...) Az elővásárlásra jogosultság nyilván korlátozza a vevő érdekeinek teljesedését, nem korlátozza azonban az eladót. Ez a szabályozás alkotmányjogi relevanciával annyiban bír, amennyiben az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog a tulajdon szerzésére irányuló vételi szándékot nem védi, az eladói szándékot viszont igen. Az Alkotmánybíróság a 3387/2012. (XII. 30.) AB végzésben (Indokolás [16]) megállapította: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az alkotmányos tulajdonvédelem a meglévő tulajdonra vonatkozik, a tulajdonhoz való jog nem

³² A második ügyben az eladó élt a bírósági felülvizsgálat lehetőségével és helyt adtak keresetének, az ügyben – az akkori bírósági kasszációs lehetőség miatt – a hatósági eljárás újraindult. Emiatt az ügyet – a jelentés hatásköri részében foglaltak szerint – részletesen nem lehetett vizsgálni.

biztosít jogot a tulajdonszerzésre [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 201.]” {Lásd így még: 3021/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [14]}. [68] A negyedik érdekeltre, a földbizottság által képviselt helyi gazdálkodói közösségre vonatkozó szabályok az elővásárlásra jogosultakra vonatkozóktól jelentősen eltérnek. Mindenekelőtt a helyi gazdálkodói közösség közvetett érdekeltsége távolabbi, mint az elővásárlásra jogosultaké. Következik ez abból, hogy az elővásárlásra jogosultak nem vehetnek részt a földbizottság szerződésre vonatkozó állásfoglalásának kialakításában. *A távolabbi, közvetett érdekeltség ellenére a földbizottság jogosultsága erősebb, mint az elővásárlásra jogosultaké: nem csak a vételi szándékokat képes megbiúsítani, hanem az eladói szándékokat is.* Ez az erősebb jogosultság kockázat nélkül gyakorolható, mivel – szemben az elővásárlásra jogosult kötelezettségével – a földbizottság nem köteles az eredeti vevő helyébe lépni. [69] *A földbizottság jogosultságának gyakorlása tehát a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmához tartozó rendelkezési jog gyakorlását képes megbiúsítani. (...)*”

Ezen túlmenően „[71] *Ha a földbizottság teljesen önkényesen, minden jogszabályban – a P) cikk (2) bekezdésében megalkotni rendelt sarkalatos törvényben – meghatározott szempont nélkül vonhatná el a tulajdonos, mint eladó rendelkezési jogát, a tulajdonhoz való jog korlátozásának arányossága fel sem merülhetne.* Az Fftv. azonban egyrészt meghatározza a tulajdonszerzés korlátait (az eladó rendelkezési jogának korlátait a másik fél kiválasztását illetően), másrészt a földbizottságnak ezeket a szempontokat, illetve más – nyilván az Alaptörvénnyel összhangban álló – általa meghatározott szempontokat kell figyelembe vennie állásfoglalása kialakításakor. A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát a földbizottságok számára biztosított jogosultság által a P) cikk (1) bekezdésében írt alkotmányos érték védelme érdekében történik. Az indítvány hiányában *az Alkotmánybíróság által nem vizsgált tulajdonszerzési korlátok és a földbizottság által értékelendő szempontok* ugyan jelentős mértékben szűkítik a tulajdonszerzésre jogosultak körét és a megszerzhető termőföld-terület mértékét, *de nem teszik eleve lehetetlenné a termőföldek eladását, illetve az azzal való rendelkezés más formáit.* Mivel a tulajdonhoz való jog a tulajdon megszerzését nem védi, a tulajdonnal való rendelkezés pedig nem eleve kizárt, az Fftv-ben a földbizottságok számára biztosított vétőjogot in abstracto az elérni kívánt célhoz szükségesnek és arányosnak, közérdek által igazoltnak lehet tekinteni. A XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz való jog P) cikkre tekintettel történő korlátozásának az I. cikkben írtakkal való összhangját biztosítják az Fftv-nek a földbizottság értékelési kötelezettségére, a képviselő-testülethez intézhető kifogásra, a hatósági jóváhagyásra és a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályai. [72] Mindezek alapján *az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi törvényben a földbizottságok, mint közvetett magánjogi érdekelték számára biztosított jogosultság nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a termőföld tekintetében a P) cikkel korlátozott tulajdonhoz való joggal.*”

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a földbizottság hallgatása, a hallgatóságos vétővel összefüggésben kifejtette: „[80] 2.3. *Az okszerű értékelés és érdemi felülbírálat követelményét, mint garanciát sérti viszont a hallgatóságos vétő lehetősége.* Az Fftv. szabályai értelmében a földbizottság hallgatásának kockázatát a közvetlenebb érdekelték, az eladó, a vevő és az elővásárlásra jogosultak viselik. [81] *Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a hallgatóságos vétő nemcsak a magyar jog eddig ismert megoldásaitól idegen, hanem olyan egyoldalú hatalmasságot biztosít a földbizottság számára a konkrét szabályozási környezetben, amely a közérdek vizsgálása nélkül képes megbiúsítani az eladónak a termőföld-tulajdonával rendelkezését, a termőföld elidegenítését, amely a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma.* {A hasonló hatású, meghatározott időtartamra szóló elidegenítési tilalmat [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 27.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 129.] vagy ingatlanok forgalomképtelenné nyilvánítását [11/2013. (V. 9.) AB határozat] az Alkotmánybíróság szigorúan ítélte meg.} Az Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának ab) alpontjában a földbizottság számára biztosított hallgatóságos vétő lehetősége tehát a P) cikk (1) bekezdésében írt korlátozás figyelembe vétele mellett is sérti az Alaptörvény XIII. cikkében védett tulajdonhoz való jogot. *A hallgatóságos vétő úgy vezethet a szerződés teljesülésének megakadályozásához, hogy abban semmilyen, a P) cikk (1) bekezdésében írt cél érvényesítése nem ismerhető fel, ezért a rendelkezést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdésének a) pontja alapján megsemmisítette.*”

Az Alkotmánybíróság a 24/2017. (X. 10.) AB határozatában³³ a korlátozások egyensúlyával kapcsolatban kifejtette: „[36] A 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] törvényi úton történő szerződésmódosításnak (megszüntetésnek), amennyire lehet, mindenképp fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak (megszüntetésnek) is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett. A jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, az nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat” (Indokolás [67]). Ugyanez irányadó a jelen helyzetre is. Megállapítható, hogy a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdés utolsó monda a hiányosságánál fogva nem teremt megfelelő egyensúlyt a közérdekű korlátozás és az érintett személyek védett jogai teljes körű érvényesülését illetően.” Az öröklés közérdekű korlátozásával összefüggésben azt állapította meg, hogy „[39] A jelen esetben a szabályozási hiány a Földforgalmi tv. szabályozásának olyan, az Alaptörvényből levezethető lényeges szabályozási hiánya, amely az Alaptörvény XIII. cikke szerinti örökléshez való jog sérelmét idézte elő. A vitatott szabályozás alapján a végintézkedésben kedvezményezettként megjelölt személynek a jogai – az érvénytelenségre vonatkozó szabály következtében – ex lege megszűntek. A jog megszűnésére a végrendeletben érintett személyek akaratán kívül, a törvény erejénél fogva került sor. A megszűnt jog jogosultja az állammal szemben igényt nem terjeszthetett elő. A konkrét esetben még a 34. § (3) bekezdése hatálybalépése előtt létrejött örökléshez való jog ex lege megszűnése a kedvezményezett oldalán olyan vagyoni hátrányt jelenthet, amelyet a Földforgalmi tv. szabályozása megfelelően nem ellentételez, nem kompenzál, és amely másképp sem orvosolható.”

4.2. A vizsgált ügyekben olyan jogi helyzet állt elő, hogy a közérdek – a helyi gazdák érdekeinek – fennállására hivatkozva nem támogatták a vevők tulajdonszerzését, azonban (ténylegesen) nem volt olyan gazda, aki ezt az érdeket – elővásárlási jog gyakorlásával vagy később megkötött adásvétellel – érvényesítette a vevő helyére lépett volna. Vagyis ilyen személy(ek) hiányában a földbizottság (a nevében eljáró AK) és a képviselő-testület a közérdekre hivatkozó álláspontjával úgy védte meg a helyi gazdák érdekét, hogy közben megakadályozta az eladó(k) tulajdonjogának átruházását, az erre irányuló jogügylet létrejöttét.

Az Alkotmánybíróság a korábban hivatkozott 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban egyrészt azt rögzítette, hogy a földbizottság jogosultságának gyakorlása a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmához tartozó rendelkezési jog gyakorlását képes megghiúsítani, másrészt a hallgatólagos vétő alkotmánysértő voltát arra alapozva mondta ki, hogy annak egyoldalú hatalmassága és az eladó termőföld-tulajdonával rendelkezésének korlátozása úgy vezet a szerződés teljesülésének megakadályozásához, hogy abban alaptörvényi cél nem ismerhető fel.

Az Alkotmánybíróság a termőföldtulajdon és az elővásárlási joggal kapcsolatban egy korábbi döntésében azt rögzítette, hogy „az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmánysértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon” [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198.].

A jogszabályi előírások alapján a földbizottságok (a nevükben eljáró AK-k) állásfoglalásaikban és a képviselő-testületek döntéseikben a helyi gazdálkodói (föld)közösség érdekeinek az érvényesítésében, annak fennállásában és ennek következtében az ajánlattevő vevő(k), az elővásárlási jogot gyakorló(k) szerzésének a támogatásában foglalnak állást. Indirekt módon ugyanakkor az eladó tulajdonjogának az átruházásáról is döntenek, hiszen nemleges álláspont esetén az eladó tulajdonát nem tudja értékesíteni e személyeknek.

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat szerint „(...) a földbizottság jogosultsága erősebb, mint az elővásárlásra jogosultaké: nem csak a vételi szándékot képes megghiúsítani, hanem az eladói szándékot is. Ez az erősebb jogosultság kockázat nélkül gyakorolható, mivel – szemben az elővásárlásra jogosult kötelezettségével – a földbizottság nem köteles az eredeti vevő helyébe lépni.” Amennyiben az Fftv. szerinti elővásárlási jog gyakorlására nem kerül sor, úgy a helyi földközösség érdekeinek fennállására – elvileg – csak adatokkal megfelelően alátámasztott és indokolt esetekben lehetne hivatkozni, hiszen ha senki nem lép az ajánlattevő helyébe, akkor a döntés nem csak e személy (a

³³ A Fftv. 34. § (3) bekezdés utolsó mondatának alaptörvény-ellenessége megállapítása kapcsán

szerezéses vevő) tulajdonszerzését, hanem a termőföldtulajdon eladói átruházását is megghiúsítja. Emiatt ezen eljárásokban az alapvető jogok, a tisztességes hatósági eljárás feltételeinek érvényesülése alapvető követelmény.

Az adásvételi szerződésekkel (és az elővásárlási joggyakorlásokkal) kapcsolatban a földbizottság állásfoglalásának kikérésére azért kerül sor, mert a helyi földközösség érdekviszonyainak, a helyi lakosok jövedelemszerző képességének és versenyhelyzetének változásához vezethet, ha a termőföld olyan személy tulajdonába kerül, aki gazdasági ereje miatt képes e viszonyokat megváltoztatni. A földbizottság – az AB által is elismerten – a helyi földközösség (így többek között a negyedik csoportba tartozók) érdekeinek védelmét látja el. A helyi érdekviszonyok megőrzése iránti igény elvileg független attól, hogy a közösség tagjai kívánják-e további termőföldet szerezni, rendelkeznek-e megfelelő forrással újabb földbirtok megszerzéséhez. A helyi gazdálkodók, a földközösség érdekeinek védelme ugyanakkor nem járhat azzal, hogy a szintén e közösségbe tartozó eladók tulajdonhoz fűződő jogosítványait aránytalanul korlátozza. A jogi szabályozás ehhez képest nem zárja ki, hogy az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadása egyes esetekben (így elővásárlásra jogosult vagy más vevő hiányában) a tulajdonos rendelkezési jogát – a közösség érdekében – olyan mértékben ne befolyásolja, hogy azt ellehetetlenítse (hiszen a korábbiak szerint nem teszi lehetővé és kötelezővé a helyi közösség belépését az adásvételi szerződésbe).

A panaszolt esetekben (függetlenül attól, hogy a vizsgált ügyekben a földbizottság nevében eljáró AK álláspontja és a képviselő-testület döntése adatokkal, tényekkel nem volt alátámasztva) a helyi közösség érdekeire alapított nemleges álláspontok lényegében a jogügylet kötés lehetőségének kiüresítéséhez vezethetnek, mert – a jogalkotói szándékkal szemben – nem csak a vevők jogszerzését, hanem az eladók földtulajdonának az átruházását is korlátozhatják.

Ez különösen olyan esetekben lehet aggályos, amikor a termőföld eladására részben vagy egészében a jogszabályok által előírt művelési kötelezettség – közvetve az Alaptörvény P) cikkében³⁴ foglaltak – biztosítása miatt kerülne sor. Hangsúlyozni szükséges, hogy a két panasz közös eleme, hogy nem helyben lakó – a pocsaji panasz esetében továbbá időskorú (nyugdíjas) – tulajdonosokról van szó, akik azt is jelezték, hogy nem csak elővásárlási jog gyakorlására nem került sor, de korábban *helyben nem volt olyan földműves, aki az eladásra szánt termőföldeket megművelte volna.*

A törvényi előírások alapján az *ingatlanok tulajdonjogával felbagni nem lehet*³⁵ és a *termőföld hasznosítási kötelezettséggel jár.*³⁶ A hasznosítási kötelezettség szoros kapcsolatban van a termőföld „különös jogi természetével”, e közös nemzeti örökségünk védelmével, fenntartásával és megőrzésével, vagyis az a termőföld tulajdon – nem csak a megszerzésének, hanem a megtartásának is – elválaszthatatlan része. Az irányadó törvényi előírások (Fétv. és Fftv.) a tulajdonos rendelkezési jogának közösségi érdekből történő korlátozásával (és szabályozásával) – indirekt módon – úgy „tarják fenn” a tulajdonos hasznosítási kötelezettségét, hogy azt közben nem vizsgálják. Vagyis a döntés során nem értékelik, hogy ez általa – *kora, lakhelyváltozása vagy más élethelyzete miatt* – már nem teljesíthető vagy nem kívánatos terhet jelent számára, illetve hogy a vevőn kívül van-e olyan személy, aki e kötelezettséget át kívánja, vagy hajlandó átvenni. Emiatt a tulajdonától megválni nem tudó személy olyan tevékenység „fenntartására” kényszerülhet, amelynek nem teljesítése objektív közjogi szankciót von maga után.

A megkeresésekre adott válaszok szerint a döntéshozatal során a földbizottság (vagy a nevében eljáró AK) által jelzett helyi földtulajdonosi érdekekkel szemben az eladói érdekekkel nem kell foglalkozni, ahogy az elővásárlási jog gyakorlásának hiányával sem. Annak ellenére, hogy *az eladó földtulajdonosok a helyi földközösségek tagjai, érdekeikkel sem a földbizottságok, sem a képviselő-*

³⁴ Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

³⁵ Ptk. 5.30. § (2) bekezdése

³⁶ A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 5. § (1) bekezdése

testületek nem foglalkoznak, vagyis a hatósági eljárásban a tulajdonjogból eredő alkotmányos szempontjaikat nem veszik figyelembe. Emiatt a gyakorlatban a helyi földközösség érdekeinek fennállítására – a jogi szabályozás alapján – úgyszólván hivatkozni lehet, hogy azt az élet, a valós tények (a helyi fölművesek földvásárlásai, az elővásárlásra jogosultak joggyakorlása) nem támasztják alá.

Nincs szabályozva, hogy mi a teendő, ha a helyi földbizottság (a gyakorlatban jellemzően a nevében eljáró megyei agrárgazdasági szervezet) által jelzett helyi földtulajdonosi érdekek miatt nemcsak a konkrét jogügylet hiúsul meg, hanem az eladó földtulajdonát másnak sem tudja értékesíteni (amit sok esetben már az elővásárlási jog gyakorlásának a hiánya is előrevetít). Emiatt egyes esetekben – ahogy ezt a panaszok is bizonyítják – *nem lehet biztosítani, hogy a helyi földbizottság tulajdonjog átruházással kapcsolatos döntése csak az ajánlattevő és az elővásárlási nyilatkozatot tevő személyek szerzésére – vagyis a konkrét jogügyletre – vonatkozzon (és korlátozódjon) és azon túlmenően ne lehetetlenítse el a termőföldtulajdon átruházását*, ne üresítse ki az eladó tulajdonosok rendelkezési jogát.

Amennyiben nincs olyan helyi gazda vagy más jogosult, aki az eladni szándékozott termőföldet megvásárolná (a nem támogatott személy(ek) helyett a jogügyletbe belépne és ezzel a helyi földközösség érdekeit „ténylegesen” érvényesítené), úgy kérdésessé válhat ezen érdekek védelmére rendelt eszköz arányossága, különösen, ha az elutasítás indoka nem az eladó oldalán merül fel (lásd az Fftv. 24. § (2) bekezdés b) vagy d) pontjait)³⁷. Amennyiben a képviselő-testület (földbizottság) álláspontjában jelzett helyi érdekek jogügylet szintjén, a valóságban nem realizálódnak, úgy e döntés – függetlenül az ajánlattevő, az elővásárlási nyilatkozatot tevő szerzésének megítélésétől – az eladó tulajdonosi, annak részét képező rendelkezési joga indokolatlan korlátozásához vezet (vezethet).

A képviselő-testületeknek – a jogi szabályozás alapján – csak az ajánlattevő és az elővásárlásra jogosultak viszonylatában kell vizsgálnia a helyi földközösségi érdekek érvényesülését, az eladóként fellépő földtulajdonosok tekintetében nem. Holott az eladó érintettsége a véleményezett kétoldalú jogügyletben nyilvánvaló, a döntés következményei rá is ugyanúgy vonatkoznak. Ehhez képest az eladó jogos érdekeit és szempontjait a jóváhagyás – egy hatósági eljárás – során nem vizsgálják, nem értékelik, miközben a termőföld tulajdonjoga hasznosítási kötelezettséggel jár, azzal felhagyni sem lehet. A hatályos előírások alapján a döntéshozó a fennálló jogi helyzetet (az adásvétel körülményeit), a tényállást csak részben tisztázhatja, ami aggályos lehet a jogbiztonság, az eladók tisztességes hatósági eljáráshoz és tulajdonhoz való joguk érvényesülésének hiánya miatt.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a panaszolt ügyekben a termőföldjét eladni szándékozó tulajdonos a földbizottságok támogató döntésének és (elővásárlási jog vagy adásvétel útján) vevőként fellépő más gazda hiányában (a rendelkezési jogának kiüresedése miatt) olyan helyzetbe kerül, ami nem csupán jogi korlátozást jelent, hanem olyan hátrányt is, melynek feloldására nem képes. Mindez a jogi szabályozás következménye, de kompenzálására sincs előírás, az más módon sem orvosolható. A vizsgált rendelkezések azon az előfeltételezésen alapulnak, hogy mindig van olyan – a jogi követelményeknek megfelelő – személy, akinek érdekében áll (tulajdonosként vagy más jogviszony alapján) az adott termőföld hasznosítása. Ez az előfeltétel azonban nem minden esetben teljesül.

Mindezek alapján szeretném felhívni a jogalkotót arra, hogy a helyi (föld)közösség érdekei mellett legyen figyelemmel az eladó földtulajdonosok érdekeinek védelmére és érvényesítésére, a termőföld hasznosítási kötelezettség biztosítására is.

³⁷ Az Fftv. 24. § (2) bekezdése szerint „A helyi földbizottság az adás-vételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen a következő szempontok szerint értékeli: (...)

b) megállapítható-e, hogy a felek már a törvény hatálybalépése előtt megállapodtak a tulajdonjog átruházásában, de az adás-vételi szerződést csak a jelen eljárás keretében léptették egyikük nyilatkozatával, illetve harmadik személy jognyilatkozatának megtételével hatályba; (...)

d) az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e, s ha nem, az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott távol az elővásárlási jogának gyakorlásától.”

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése megelőzése érdekében – a jelentésben foglaltak alapján – felkérem

1. *Nagybánhegyes Község Önkormányzatának Polgármesterét*, hogy az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján a Képviselő-testület vizsgálja felül a panasszal érintett döntését és jövőbeni eljárásai során fordítson fokozott figyelmet a jogszabályi előírások betartására, döntései adatokkal és megalapozott indokokkal való alátámasztására.

2. A *Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Békés Megyei Igazgatóságát*, hogy az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján eljárásai során, illetve állásfoglalásai kialakításakor – annak garanciális jelentőségére tekintettel – fordítson kiemelt figyelmet a vonatkozó jogszabályi előírások érvényesítésére, azok hiteles adatokkal és indokokkal való megalapozására.

Budapest, 2018. *september 15.*

