11/2024. Jogegységi határozat (Jpe.III.60.035/2023/14.)

a közigazgatási eljárásban a helyi földbizottság állásfoglalásának vizsgálatáról[1]

A Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a Kúria K.IV. tanácsának előzetes döntéshozatali indítványa alapján a közigazgatási eljárásban a helyi földbizottság állásfoglalásának vizsgálata tárgyában meghozta a következő

jogegységi határozatot:

1. A mezőgazdasági igazgatási szerv a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti esetben a helyi földbizottság alkotmányos követelményeknek, törvényi előírásoknak megfelelően kiadott állásfoglalása birtokában hozhat határozatot.

2. A mezőgazdasági igazgatási szervnek meg kell vizsgálnia, hogy az állásfoglalás tényekkel, adatokkal alátámasztott-e, okszerűen, ellentmondásoktól mentesen, részletesen indokolt-e.

3. Ha azt állapítja meg, hogy az állásfoglalás az alkotmányos követelményeknek, a törvényi előírásoknak nem felel meg, azt nem változtathatja meg, nem mellőzheti. Köteles a helyi földbizottságot a jogszerű állásfoglalás kiadása céljából felhívni. [2]

4. A Kúria K.IV. ítélkező tanácsa a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett Kfv.37.502/2022/7. számú döntésben foglalt jogértelmezéstől eltérhet, az a továbbiakban kötelező erejűként nem hivatkozható.

Indokolás

I.

[1] A Kúria K.IV. ítélkező tanácsa (a továbbiakban: indítványozó tanács) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 32. § (1) bekezdés *b)* pontja, valamint 33. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján előzetes döntéshozatali indítványt terjesztett elő az előtte folyamatban lévő Kfv.37.163/2023. számú földforgalmi tárgyú ügyben, mert jogkérdésben el kíván térni a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: BHGY) közzétett Kfv.37.502/2022/7. számú kúriai határozattól.

[2] Az indítványozó tanács kérte, hogy a Jogegységi Panasz Tanács döntsön az alábbi kérdésben: „A helyi földbizottság formai hiányosságokkal és/vagy tartalmi ellentmondásokkal terhelt állásfoglalása köti-e a mezőgazdasági igazgatási szervet a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban Fftv.) 27. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti esetben?”

II.

1 Megjelent: Magyar Közlöny 2024/111.

2 A „– adott esetben több alkalommal is –” szövegrészt megsemmisítette: 5/2026. (VII. 22.) AB határozat 1. Hatálytalan: 2026. VII. 23-tól.

[3] Az indítványozó tanács előtt folyamatban lévő ügy tényállása szerint 2022. évben a felperes mint vevő és a külterületi ingatlan tulajdonosa között adásvételi szerződés jött létre az eladó tulajdonát képező ingatlanrészre. A szerződés közzétételének időtartama alatt egy magánszemély elővásárlási jog gyakorlására nyilatkozatot nyújtott be.

[4] Az adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban a megyei kormányhivatal (az alperes) megkereste a – helyi földbizottsági feladatkörben eljáró – Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Megyei Elnökségét (a továbbiakban: Kamara), amely állásfoglalásában a szerződés jóváhagyását sem a felperes mint szerződés szerinti vevő, sem az elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult esetében nem támogatta.

[5] Az alperes határozatával a szerződés hatósági jóváhagyását az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontja alkalmazásával megtagadta arra alapítottan, hogy e törvényhely szerint köti a Kamara állásfoglalása, amelyet ezért nem is vizsgált.

[6] A felperes az alperes határozata ellen közigazgatási pert indított. Sérelmezte, hogy a Kamara állásfoglalása érdemi információt, ellenőrizhető tényadatokat nem tartalmaz.

[7] Az alperes és az alperesi érdekeltként perbelépő Kamara a kereset elutasítását kérte.

[8] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperes határozatát megsemmisítette, az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Indokolása szerint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 2. §-a és 62. §-a alapján az alperesnek kötelezettsége a Kamara állásfoglalásában foglalt tények valóságtartalmának, az indokolás megfelelőségének a vizsgálata, amelynek nem tett eleget. Az új eljárásban az alperesnek a tényállás tisztázási és bizonyítási kötelezettségét teljesítve a Kamara állásfoglalását érdemben kell vizsgálnia, és amennyiben szükséges, úgy intézkedjen az állásfoglalás kiegészítése és részletes indokolása érdekében, valamint határozatában az állásfoglalás értékeléséről is számot kell adnia. Alkalmazhatónak minősítette a Kfv.37.044/2021/6. és a Kfv.37.558/2022/6. számú kúriai ítéletekben foglaltakat.

[9] A jogerős ítélettel szemben az alperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, előadva, hogy a támadott ítélet jogkérdésben eltér a Kúria Kfv.37.355/2021/7. számú döntésétől, amelynek [31] bekezdésében foglaltak szerint a helyi földbizottság állásfoglalása köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, amennyiben megvalósul az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontban foglalt tényállás, azaz hogy a helyi földbizottság egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés vevőjével sem támogatta a szerződés jóváhagyását.

[10] Az alperesi érdekelt csatlakozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, állítva, hogy a jogerős ítélet sérti az Fftv. 27. § (1) bekezdését. A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte.

III.

[11] Az indítványozó tanács szerint az alperes részéről felhívott Kfv.37.355/2021/7. számú, illetve az elsőfokú bíróság által megjelölt Kfv.37.558/2022/6. számú ügyekben volt olyan személy, akinek tulajdonszerzését a helyi földbizottság támogatta, a tényállások nem az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontja szerintiek, így ügyazonosság nem állapítható meg.

[12] A Kfv.37.502/2022. és a Kfv.37.044/2021/6. számú kúriai ügyekben a föld vevőinek tulajdonszerzését a helyi földbizottság nem támogatta, az adásvételi szerződés jóváhagyását a mezőgazdasági igazgatási szerv az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pont alkalmazásával megtagadta.

[13] A Kúria a Kfv.37.502/2022/7. számú döntése [61] bekezdésében azt mondta ki, hogy az egyetlen fórum, ahol a nem támogató kamarai állásfoglalással szembeni jogorvoslati jog gyakorolható lesz, a közigazgatási per.

[14] A Kfv.37.502/2022. számú ügyben hivatkozott Kfv.37.044/2021/6. számú végzésében ugyanakkor a Kúria a [45] bekezdésben azt fejtette ki, hogy a Kamara részére előírt értékelés felülvizsgálatára az alperes, míg a bírósági felülvizsgálat során az alperes által értékelt bizonyítékok alapján elfoglalt álláspont jogszerűségi vizsgálatára és ez alapján annak felülmérlegelésére közigazgatási perben a bíróság jogosult.

[15] Az indítványozó tanács észlelte, hogy a Kúria joggyakorlata nem egységes abban az elvi jelentőségű jogkérdésben, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervet az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti esetben terheli-e a helyi földbizottság ügyféli nyilatkozatnak minősülő állásfoglalásának vizsgálatára vonatkozó kötelezettség.

[16] Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 28. cikkére, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvénynek (a továbbiakban: Fétv.) a helyi földbizottság állásfoglalásának tartalmát meghatározó 103. §-ára, az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB (a továbbiakban: AB határozat1) és 3297/2019. (XI. 18.) AB (a továbbiakban: AB határozat2) határozataiban foglaltakra hivatkozott az indítványozó tanács megállapítva, hogy a helyi földbizottságnak az állásfoglalását felülvizsgálatra alkalmas módon kell megindokolnia, a mezőgazdasági igazgatási szervnek pedig az állásfoglalás ténybeli alapját, okszerűségét, az értékelés törvényességét érdemben vizsgálnia kell.

[17] Követendőnek a Kfv.37.044/2021/6. számú döntést értékelte. Álláspontja szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv a Fétv.-nek az állásfoglalás tartalmi elemeiről rendelkező 103. §-a sérelmét hiánypótlással, bizonyítással köteles orvosolni. Mindezek eredménytelensége azzal a következménnyel jár, hogy nincsen olyan helyi földbizottsági állásfoglalás, amely döntése meghozatalában a mezőgazdasági igazgatási szervet kötné, így a hatóságnak az adásvételi szerződés jóváhagyásáról állásfoglalás nélkül kell döntenie. A helyi földbizottságot mint ügyfelet a mezőgazdasági igazgatási szerv állásfoglalást mellőző döntésével szemben a keresetindítás joga megilleti, így ez az értelmezés alkalmas arra, hogy a felek számára a lehető leghatékonyabb jogvédelmet biztosítsa.

[18] Az indítványozó tanács az előtte folyamatban lévő eljárást a Bszi. 32. § (2) bekezdése alapján a jogegységi eljárás befejezéséig felfüggesztette.

IV.

[19] A legfőbb ügyész jogi álláspontja szerint az, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv számára a jogalkotó nem teszi lehetővé a földbizottság megtagadó döntésétől való eltérést, kifejezett vétójogot jelent. A helyi földbizottság állásfoglalása ügyféli nyilatkozat, ezért kötőerővel nem rendelkezik. A hatóságnak kötelessége a tényállás tisztázása, amelynek során felhívhatja a helyi földbizottságot állásfoglalásának a Fétv. 103. §-ában foglaltaknak való megfeleltetésére, ez esetben azonban az állásfoglalás mellőzésével – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem dönthet.

V.

[20] Az alperes álláspontja szerint pereket generálhat, ha a mezőgazdasági igazgatási szervet az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti kamarai vétójog nem kötné. A helyi földbizottság állásfoglalása nélküli döntéshozatal pedig ellentétes a jogalkotói szándékkal, mert a társadalmi kontroll gyakorlását zárná ki, a helyi gazdálkodó közösségek érdekei nem érvényesülhetnének.

[21] Az alperesi érdekelt egyetértve az alperessel hangsúlyozta továbbá, hogy ha a mezőgazdasági szerv tartalmilag vitatná a helyi földbizottság állásfoglalását, az indokolás hiányosságára vagy megalapozatlanságára hivatkozással azt figyelmen kívül is hagyhatná.

VI.

Az alkalmazandó jogszabályok:

[22] Fftv.

23/A. § (1) Az adás-vételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban az agrárgazdasági tevékenységet folytatók kötelező tagságán, és a tagok egyenlő szavazati jogán alapuló, köztestületként működő Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarának a szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szerve (a továbbiakban: helyi földbizottság) állást foglal arról, hogy az adásvételi szerződés megfelel-e

a) a birtokviszonyok átláthatóságára,

b) a spekulatív földszerzések megelőzésére,

c) az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képező fölbirtokok kialakítására és megőrzésére,

d) a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítésére,

e) az életvitelszerűen helyben lakó és gazdálkodó földművesek segítésére, és

f) a mezőgazdaságban a generációváltás elősegítésére

vonatkozó általános agrárpolitikai és földbirtok-politikai érdekeknek.

(2) A 23. § (5) bekezdésben meghatározott esetben a mezőgazdasági igazgatási szerv a rendelkezésére álló okiratok, a jegyzékben szereplő valamennyi elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozatának és az általa készített jegyzék másolatának megküldésével haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot állásfoglalásának beszerzése céljából.

(3) Ha a 23. § (6) bekezdésben foglalt esetek valamelyike áll fenn, a (2) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv jegyzék nélkül keresi meg a helyi földbizottságot.

(4) A helyi földbizottsági jogkörben eljárva a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarát a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatával kapcsolatos e törvény szerinti eljárásában az ügyfél jogállása, a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatának bírósági felülvizsgálata vonatkozásában pedig keresetindítási jog illeti meg.

24. § (1) A helyi földbizottság a feladatkörébe tartozó ügyben a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének beérkezésétől számított 30 napon belül adja ki az állásfoglalását.

(2) A helyi földbizottság az adás-vételi szerződést és a jegyzékben szereplő valamennyi elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozatát a köztudomású tények és legjobb ismeretei, valamint a (3) bekezdésben foglaltak szerint beszerzett információk együttes – kormányrendeletben meghatározott módon történő – mérlegelése alapján a 23/A. § (1) bekezdésében meghatározott szempontoknak való megfelelés vonatkozásában értékeli és támogatja vagy nem támogatja.

(3) Az adásvételi szerződésnek a 23/A. § (1) bekezdésében meghatározott szempontoknak való megfelelése értékelésének során figyelembe kell venni

a) a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult és közeli hozzátartozói tulajdonában, használatában a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül hány darab, mekkora térmértékű, művelési ágú és aranykorona értékű föld található és azok hol helyezkednek el;

b) a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül az a mezőgazdasági termelőszervezet, amelyben a vevő, a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult vagy ezen személyek közeli hozzátartozója tulajdoni részesedéssel rendelkezik, mekkora térmértékű és aranykorona értékű földterület használója;

c) a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult az adásvételi szerződést megelőző három éven belül kötöttek-e közeli hozzátartozójukkal földre vonatkozó jogügyletet, és ezen föld kinek a használatában áll;

d) a vevő vagy a jegyzékben szereplő elővásárlásra jogosult az adásvételi szerződés megkötését megelőző öt évben tett-e a föld fekvése szerinti településen, vagy annak közigazgatási határától számított húsz kilométeres körzetén belül található földre elővásárlóként elfogadó nyilatkozatot, de a jogügylet a szerződésszegése miatt nem ment teljesedésbe;

e) a föld adás-vétele mennyiben szolgálja a fiatal földműves, a pályakezdő gazdálkodó gazdaságátadással összefüggő tulajdonszerzését;

f) az elővásárlásra jogosult rendszeresen elfogadó jognyilatkozatot tesz-e olyan földre, amelyre elővásárlási joga fennáll, anélkül, hogy annak megszerzését gazdaságának mérete indokolná;

g) az adás-vételi szerződés szerinti vevő, illetve a jegyzék szerinti elővásárlásra jogosultak tulajdonában álló földek birtokmérete

ga) között nagyságrendbeli különbözőség áll fenn,

gb) és a település üzemeinek átlagos mérete között nagyságrendbeli különbözőség áll fenn;

h) a földnek az ügylet szerinti ellenértéke alapos indok nélkül ne haladja meg

ha) erdőnek nem minősülő föld esetén a földnek – indexálással meghatározott – 20 éves termelési időszakra számított jövedelemtermelő képességét,

hb) erdőnek minősülő föld esetében a földnek 50 éves termelési ciklusra számított jövedelemtermelő képességét azzal, hogy az erdőtalaj és a faállomány értékét együttesen kell megállapítani, amelynek során az erdőtalaj értékét az erdő örökös járadékából, míg a faállomány értékét a potenciális véghasználatból levezetett jelenérték szerint kell kiszámítani,

továbbá a földön létesített ültetvény vagy felépítmény értékét nettó pótlásiköltség alapú értékbecsléssel kell megállapítani.

27. § (1) bekezdés *a)* A mezőgazdasági igazgatási szerv – a 23. § (3) bekezdésében meghatározott eseteken túl – az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja, ha a helyi földbizottság az állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adás-vételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, míg csereszerződés esetén a helyi földbizottság az állásfoglalása alapján bármelyik szerződő féllel nem támogatja a csereszerződés jóváhagyását.

[23] Fétv.

36. § (1) Ha a helyi földbizottság a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének beérkezésétől számított 45 napon belül nem adja meg az állásfoglalását, úgy a mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság állásfoglalása nélkül dönt az adásvételi szerződés jóváhagyásáról.

103. § A helyi földbizottság állásfoglalása tartalmazza:

a) az eljáró szervezet megnevezését,

b) az érintett természetes személy nevét, lakcímét,

c) az érintett földrészletek azonosítására szolgáló adatokat,

d) az érintett fél vonatkozásában a szerződés létrejötte támogatásának vagy nem támogatásának kimondását,

e) az indokolásban:

ea) a megállapított tényállást,

eb) az ügyfél által a helyi földbizottság felhívására a Földforgalmi törvény 24. § (3) bekezdésében foglaltakról szolgáltatott adatokat vagy az adatszolgáltatás hiányát,

ec) az állásfoglalás kialakításánál figyelembe vett és az állásfoglalást alátámasztó szempontokat,

ed) az *ec)* alpont szerinti szempontok kormányrendeletben előírt mérlegelésének eredményét,

f) az állásfoglalás kiadásának dátumát, a kiadmányozó aláírását.

[24] A helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 1. § A helyi földbizottság vagy az annak feladatát a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103. §-a alapján ellátó Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara az ügyfél jogait gyakorolja az e feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban.

[25] Ákr.

2. § (1) A közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

(2) bekezdés *a)* A hatóság a hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően jár el.

62. § (1) Ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le.

VII.

[26] A Jogegységi Panasz Tanács álláspontja az indítványban meghatározott jogkérdéssel kapcsolatban a következő.

[27] Az indítványozó tanács részéről előterjesztett indítványnak – alapul szolgáló tényállás hiányában is – nincsen olyan része, ami arra keresné a választ, hogy mi annak a jogkövetkezménye, ha a helyi földbizottság állásfoglalása tényekkel, adatokkal alátámasztott, okszerű, ellentmondásoktól mentes, részletesen indokolt, azonban annak tartalmával a mezőgazdasági igazgatási szerv nem ért egyet, ezért e kérdést a Jogegységi Panasz Tanács nem vizsgálta.

[28] Az Alaptörvény *P)* cikkében rögzített, a nemzet közös örökségét képező erőforrások közül a termőföld tulajdonjoga megszerzésének részletszabályait az Fftv. és a Fétv. tartalmazza. E törvények rendelkeznek a termőföld megvásárlásának közvetlen magánjogi érdekeltjeiről, az eladóról és a vevőről, az elővásárlásra jogosultakról, a szerződés jóváhagyása körében a hatósági jogkörben eljáró mezőgazdasági igazgatási szervről, továbbá a helyi földbizottságokról is.

[29] A települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként – ahogyan azt az Fftv. 2019. január 11-ig hatályos 68. §-a meghatározta – helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A helyi gazdálkodói közösség képviseleti szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság, amely a földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatósága, a spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló versenyképes, egységes birtoktagot képző földbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése, az életvitelszerűen helyben lakó és gazdálkodó földművesek segítése, a mezőgazdaságban a generációváltás elősegítése érdekében az általános agrárpolitikai és a földbirtok-politikai célokkal összhangban befolyásolja.

[30] A földbizottság nem köztestület, nem hatósági jogkörben jár el, állásfoglalása nem szakhatósági állásfoglalás, amint azt az AB határozat1 meghatározta: közvetett magánjogi érdekelt a termőföld adásvételével kapcsolatos eljárásban, mivel a termőföld forgalmában érintett, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) érdekeit képviseli. A Korm. r. 1. §-ában foglaltak értelmében a helyi földbizottság vagy az annak feladatát ellátó Kamara az ügyfél jogait gyakorolja az e feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban.

[31] Az adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban a mezőgazdasági igazgatási szerv a rendelkezésére álló okiratok megküldésével haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot állásfoglalásának beszerzése céljából. A helyi földbizottság az adásvételi szerződést és a jegyzékben szereplő valamennyi elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozatát a köztudomású tények és legjobb ismeretei, valamint az Fftv. 24. § (3) bekezdés *a)–h)* pontjaiban foglalt előírások szerint beszerzett információk együttes mérlegelése alapján – a 23/A. § (1) bekezdésében meghatározott szempontoknak való megfelelés vonatkozásában – értékeli. A helyi földbizottság az értékelést köteles azonos szempontok szerint, a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult, és az adásvételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában elvégezni Fftv. 25. § (1) bekezdés.

[32] Az értékelés alapján a helyi földbizottság kiadja az állásfoglalását: az adásvételi szerződés létrejöttét támogatja vagy nem támogatja. Az Alkotmánybíróság az AB határozat1-ben megállapította, hogy az Fftv.-ben a földbizottságok mint közvetett magánjogi érdekeltek számára biztosított jogosultság nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a termőföld tekintetében a *P)* cikkel korlátozott tulajdonhoz való joggal.

[33] Az indítványozó tanács részéről megfogalmazott kérdés folytán („az állásfoglalás köt-e”) a Jogegységi Panasz Tanács vizsgálta, hogy a helyi földbizottság állásfoglalásához a törvényhozó milyen joghatást (vétójog, kötőerő, jogerő) rendelt.

[34] Az Alkotmánybíróság az AB határozat1-ben, illetve az AB határozat2-ben is foglalkozott a helyi földbizottságokkal és a számukra a jogalkotó által az Fftv.-ben biztosított vétójoggal is. Az AB határozat1 meghozatalának időpontjában az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pont *aa)* alpont rendelkezése az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásáról megegyező szövegtartalmú, mint az Fftv. 2019. január 11-i módosításával hatályos 27. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglalt szabályozás.] Az Alkotmánybíróság e döntéseiben kifejtette, hogy az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pont rendelkezése kifejezett egyet nem értési (vétó) jogot is biztosít a helyi földbizottság számára. Az adásvételi szerződés hatóság általi jóváhagyását a helyi földbizottság azáltal képes megakadályozni, hogy az Fftv. 24. §-ában írt, vagy a saját működése szempontjait érvényre juttató, a szerződés teljesedésével szembeni állásfoglalást ad ki (kifejezett vétó). A hatóságnak kifejezett vétó esetén – amely nem minősül alaptörvény-ellenesnek – meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását.

[35] Közigazgatási perben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályozása alapján a határozatok joghatásai: a kötőerő és a jogerő. Az egyszerű kötőerő (Pp. 357. §) a nem jogerős határozathoz fűződő joghatás, a bíróság a saját határozatához kötve van, azt – eltérő rendelkezés hiányában – nem változtathatja meg és nem helyezheti hatályon kívül.

[36] „Minősített” kötőerő a jogerő, amely a Pp. 358. § és a Kp. 96. § alapján az alaki és az anyagi jogerő együttese. Az alaki jogerő a rendes perorvoslattal való megtámadhatatlanságot jelenti (relatív megtámadhatatlanság). A Kp. anyagi jogerőhatása folytán a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehessék. Az anyagi jogerőhatás ítélt dolgot (res iudicata) eredményez, és a döntés tartalmát irányadónak kell tekinteni. Az Ákr. jogerő helyett a döntés véglegessége fogalmat használja, kifejezésre juttatva, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt a hatóság már nem változtathatja meg, abból jogok és kötelezettségek fakadnak 82. § (1) bekezdés.

[37] A mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság állásfoglalását az adásvételi szerződést, csereszerződést jóváhagyó, vagy azt megtagadó határozata meghozatalakor mint ügyféli nyilatkozatot veszi figyelembe Fftv. 27. § (4) bekezdés. A közigazgatási eljárásban az ügyféli nyilatkozathoz a törvényhozó kötőerőt, jogerőt, véglegességet nem rendelt, hanem a helyi földbizottság számára az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pont rendelkezésében kifejezett egyet nem értési, vétójogot biztosított.

[38] A Kúriának a földforgalmi ügyek egyes kérdéseiről szóló 2/2018. (IX. 17.) KMK véleménye is tartalmazza, hogy az Fftv. 7. § (1) bekezdése alapján a termőföld tulajdonjogának átruházásáról szóló szerződést – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a mezőgazdasági igazgatási szerv hagyja jóvá, az állásfoglalás ismeretében kétféle döntést hozhat: a szerződés jóváhagyását megtagadja [Fftv. 23. § (1)–(2) bekezdések, 27. § (1)–(3) bekezdések vagy a szerződést jóváhagyja [Fftv. 30. § (1) bekezdés].

[39] Az adásvételi szerződés jóváhagyását megtagadó hatósági döntésnek – az indítványozó tanács kérdésében megjelölt – az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjában az a változata szabályozott, amikor a helyi földbizottság az állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adásvételi szerződés jóváhagyását, míg csereszerződés esetén a helyi földbizottság az állásfoglalása alapján bármelyik szerződő féllel nem támogatja a csereszerződés jóváhagyását. Ebben az esetben a helyi földbizottság kifejezett vétójogát gyakorolja.

[40] A jogszerű hatósági döntés előfeltétele, hogy a helyi földbizottság az adásvételi szerződés jóváhagyása tárgyában meghozott állásfoglalását az Fftv.-ben és a Fétv.-ben foglaltak szerint hozza meg. A helyi földbizottság állásfoglalásának tartalmi elemeit a Fétv. 103. §-a meghatározza, így tartalmaznia kell az eljáró szervezet megnevezését, az érintett természetes személy nevét, lakcímét, az érintett földrészletek azonosítására szolgáló adatokat, az érintett fél vonatkozásában a szerződés létrejötte támogatásának vagy nem támogatásának kimondását, az indokolásban: a megállapított tényállást, az ügyfél által a helyi földbizottság felhívására az Fftv. 24. § (3) bekezdésében foglaltakról szolgáltatott adatokat vagy az adatszolgáltatás hiányát, az állásfoglalás kialakításánál figyelembe vett és az állásfoglalást alátámasztó szempontokat, az állásfoglalás kiadásának dátumát, a kiadmányozó aláírását.

[41] Az AB határozat1 [75] bekezdésében az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként előírta: a helyi földbizottságnak a törvény szerinti értékelést [Fftv. 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. A hatóságra is irányadó a 25. § (1) bekezdésében foglalt előírás az adásvételi szerződés értékeléséről (28. §). Pusztán az a körülmény, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása köti a hatóságot, nem mentesíti az utóbbit a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól. A helyi földbizottság állásfoglalása ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálhatónak kell lennie a hatósági eljárásban.

[42] Az AB határozat2 [24], [26] bekezdéseiben is ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság: „a termőföld adásvételével kapcsolatos földbizottsági döntést [...] valamennyi esetben indokolással, tényekkel, adatokkal kell alátámasztani.” és „A földbizottsági állásfoglalást a hatóság az eljárásában a határozata meghozatalakor felhasználja. A nem a törvény szerinti tartalommal kiadott állásfoglalásra, mint ügyféli nyilatkozatra nem alapítható megtagadásról szóló döntést tartalmazó határozat a közigazgatási eljárásban.”

[43] Az Alaptörvény *R)* cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdése szerint – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező. A helyi földbizottságnak alkalmaznia kell tehát az Fftv. és a Fétv. rendelkezéseit, állásfoglalásának tartalmaznia kell a Fétv. 103. §-ában foglaltakat, valamint meg kell felelnie az AB határozat1-ben és az AB határozat2-ben meghatározott alkotmányos követelményeknek.

[44] Az Fftv. 2019. január 10-ig hatályos VI. fejezetében a 68. § tartalmazta a helyi földbizottságra vonatkozó szabályokat, közöttük az (5) bekezdés alapján a helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogás volt előterjeszthető a települési önkormányzat képviselő-testületénél. E törvényhely értelmezéséről alkotta meg a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma a 2/2016. (III. 21.) KMK véleményt, amely szerint a helyi földbizottság állásfoglalásával szemben előterjesztett kifogást elbíráló 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 egyes törvényeknek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: az Fftv.-t és Fétv.-t Mód. tv.) 21. § *b)* pontja az Fftv. VI. fejezetét 2019. január 11-től hatályon kívül helyezte.

[45] Az Fftv.-t és Fétv.-t Mód. tv. azzal egyidejűleg, hogy megszüntette a helyi földbizottság állásfoglalása elleni kifogás intézményét, beiktatta a Fétv.-be az állásfoglalás kötelező elemeit meghatározó 103. §-t, így a törvény garanciális szabályként tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyeket egy adott ügyről szóló kamarai állásfoglalás megalkotása során a helyi földbizottságnak mindenképpen alkalmaznia kell. A jogalkotó továbbá módosítással a Fétv. 102. §-ában megteremtette annak lehetőségét is, hogy a helyi földbizottság ülésén részt vehet az eladó, a vevő, az elővásárlási elfogadó nyilatkozatot tevő személy, a helyi földbizottság a felet szükség szerint meghallgathatja, sőt kérelmére meg kell hallgatnia. Így válik lehetővé az igényérvényesítés közvetlen kifejezése és az álláspontok alapos megismerése. E kifejezett és egyértelmű törvényi szabályozás alapján kell tehát a helyi földbizottságnak az állásfoglalását jogszerűen kiadnia.

[46] A mezőgazdasági igazgatási szerv az Fftv. 27–31. §-ainak alkalmazásával dönt az adásvételi szerződés jóváhagyásának kérdésében, a helyi földbizottság – közvetlenül nem támadható – állásfoglalását köteles figyelembe venni. Eljárása és döntéshozatala során az Fftv., a Fétv. és az Ákr. rá vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmaznia. Az Ákr. 80. § (1) bekezdése értelmében a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az Fftv. 23/A. § (4) bekezdése alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv az adásvételi, valamint a csereszerződés jóváhagyásáról, vagy megtagadásáról határozattal dönt. A tényállást köteles felderíteni, ennek érdekében bizonyítást folytathat, határozata rendelkezésének indokait a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére, a jogi indokolásra is kiterjedő indokolási rész tartalmazza. A mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével szemben fellebbezésnek nincs helye, a határozat jogszerűsége közigazgatási perben vitatható.

[47] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben biztosított bírósághoz fordulás és jogorvoslathoz való jog alapján alkotmányos követelmény, hogy a közigazgatási bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben hatékony jogvédelmet biztosítson. A közigazgatási perben a jogvita tárgya a közigazgatási szerv cselekményének: az egyedi döntésnek a jogszerűsége. A bíróság a per érdemében ítélettel dönt Kp. 84. § (1) bekezdés. A bíróság a közigazgatási határozat jogszerűségéről érdemben akkor dönthet, ha a hatóság döntése is érdemi, ami pedig feltételezi és megköveteli, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság állásfoglalását értékelje.

[48] Megalapozza a vizsgálatot az is, hogy a jogalkotó az Fftv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjában a helyi földbizottságnak kifejezett vétójogot biztosított, illetve az állásfoglalással szembeni kifogás intézményét megszüntette, így ha a helyi földbizottság a szerződés szerinti vevővel, illetve az elővásárlásra jogosulttal nem támogatja az adásvételi ügylet létrehozását, a hatóságnak a szerződés jóváhagyását meg kell tagadnia. A mezőgazdasági igazgatási szerv köteles ezért megvizsgálni, hogy a termőföld adásvételével kapcsolatos földbizottsági állásfoglalás valamennyi esetben tényekkel, adatokkal alátámasztott-e, okszerűen, ellentmondásoktól mentesen, részletesen indokolt-e. Ahogyan az Alkotmánybíróság az AB határozat1-ben kifejtette, csak az ilyen tartalmú állásfoglalás érvényesíthető a hatóság döntése folytán állami akaratként.

[49] A hatóság tényállástisztázási kötelezettségét az Ákr. 62. §-a szabályozza meghatározva, hogy ha a rendelkezésre álló adatok a döntéshozatalhoz nem elegendőek, bizonyítási eljárást kell lefolytatnia. Az Ákr. 63. §-a szerint a tényállás tisztázása érdekében a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja fel. Az Fftv. kifejezetten rendelkezik arról 23/A. § (4) bekezdés, 27. § (4) bekezdés, hogy a helyi földbizottságot a mezőgazdasági igazgatási szerv adásvételi, valamint csereszerződést jóváhagyó vagy megtagadó határozatával kapcsolatos e törvény szerinti eljárásában az ügyfél jogállása illeti meg, továbbá mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság állásfoglalását mint ügyféli nyilatkozatot veszi figyelembe. E törvényi szabályozások alapján tehát a mezőgazdasági igazgatási szerv akkor, amikor azt állapítja meg, hogy a helyi földbizottság a törvényi kötelezettségeit nem teljesítette: a kiadott állásfoglalás a Fétv. 103. §-ban foglaltakat nem, vagy hiányosan tartalmazza, és ellentétes az Alkotmánybíróság döntéseivel, köteles a helyi földbizottságot nyilatkozattételi felhívásban az alkotmányos és törvényes kötelezettségei teljesítésére felszólítani, a helyi földbizottság pedig köteles az alkotmányos követelményeknek, a törvényi előírásoknak megfelelő állásfoglalás kiadására.

[50] A jogalkotó rendelkezik arról az esetről, amikor a hatóság az adásvételi szerződés jóváhagyásáról a helyi földbizottság állásfoglalása nélkül dönt: a Fétv. 36. § (1) bekezdése szerint, ha a helyi földbizottság a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének beérkezésétől számított 45 napon belül nem adja meg az állásfoglalását, úgy a mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság állásfoglalása nélkül dönt az adásvételi szerződés jóváhagyásáról.

[51] Sem az Fftv.-ben, sem a Fétv.-ben nem szabályozott annak lehetősége, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv az alkotmányos követelményeknek, a törvényi előírásoknak meg nem felelő állásfoglalás birtokában, azt figyelmen kívül hagyva dönthetne. A hatóságnak, amennyiben megállapítja a helyi földbizottsági állásfoglalás ténybeli alapjának hibáit, okszerűségének ellentmondásait, az értékelés törvényességének hiányát, az érdemi döntésének meghozatala érdekében a helyi földbizottság felé – jogszerű állásfoglalás kiadása céljából – nyilatkozatra felhívási kötelezettsége van, de rá irányuló jogi szabályozás nélkül, önhatalmúlag nincs lehetősége az állásfoglalás mellőzésével döntéshozatalra.

[52] A közigazgatási perben a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv döntését nem változtathatja meg Fftv. 30. § (5) bekezdés. Abban az esetben tehát, ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv határozata jogsértő, azt hatályon kívül helyezi és a hatóságot új eljárásra kötelezi Kp. 89. § (2) bekezdés. Mindez megtörténhet ugyanabban az ügyben több alkalommal is.

[53] A mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság állásfoglalásának vizsgálatát követően, ha azt állapítja meg, hogy a helyi földbizottság állásfoglalásában egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adásvételi szerződés jóváhagyását, míg csereszerződés esetén bármelyik szerződő féllel nem támogatja a csereszerződés jóváhagyását, és az állásfoglalás az alkotmányos követelményeknek, a törvényi előírásoknak nem felel meg, azt nem változtathatja meg. Köteles – adott esetben több alkalommal is – a helyi földbizottságot a jogszerű állásfoglalás kiadása céljából felhívni. A jogszerűség, egyértelműség és aggálytalanság érdekében a felhívásban törvényi rendelkezésekre alapítottan, részletesen és közérthetően meg kell határoznia a hibákat, hiányosságokat, ellentmondásokat. A mezőgazdasági igazgatási szerv felhívásában foglaltakra is figyelemmel kell a helyi földbizottságnak állásfoglalását kiadnia.

[54] A Jogegységi Panasz Tanács megállapította, hogy az indítványozó tanács a Kfv.37.502/2022/7. számú kúriai döntésben foglalt jogi álláspontól indokoltan kíván eltérni.

VIII.

[55] Mindezekre tekintettel a Jogegységi Panasz Tanács a Bszi. 24. § (1) bekezdés *c)* pontja, 25. §-a, 32. § (1) bekezdés *b)* pontja, 33. § (1) bekezdés *b)* pontja, 40. § (1) és (2) bekezdései alapján, a bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítása érdekében [Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés] a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

[56] A Jogegységi Panasz Tanács az elfogadott jogértelmezés alapján az indítványozó tanácsnak engedélyezi, hogy a Kúria Kfv.37.502/2022/7. számú, BHGY-ban közzétett határozatától eltérjen, e közzétett határozat a továbbiakban kötelező erejűként nem hivatkozható.

[57] A Jogegységi Panasz Tanács a Bszi. 42. § (1) bekezdése alapján a jogegységi határozatot a Magyar Közlönyben, a BHGY-ban, a bíróságok központi internetes honlapján és a Kúria honlapján közzéteszi. A jogegységi határozat a bíróságokra a Magyar Közlönyben történő közzététel időpontjától kötelező.

Budapest, 2024. szeptember 23.

Böszörményiné dr. Kovács Katalin s.k. a tanács elnöke,
Dr. Kurucz Krisztina s.k. előadó bíró,
Dr. Varga Zs. András s.k. bíró,
Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró,
Dr. Bartkó Levente s.k. bíró,
Dr. Csák Zsolt s.k. bíró,
Dr. Cseh Attila s.k. bíró,
Dr. Darák Péter s.k. bíró,
Dr. Domonyai Alexa s.k. bíró,
Dr. Döme Attila s.k. bíró,
Dr. Dzsula Marianna s.k. bíró,
Dr. Farkas Attila s.k. bíró,
Dr. Hajdu Edit s.k. bíró,
Dr. Hajnal Péter s.k. bíró,
Dr. Harangozó Attila s.k. bíró,
Dr. Kovács András s.k. bíró,
Nyírőné dr. Kiss Ildikó s.k. bíró,
Dr. Sperka Kálmán s.k. bíró,
Dr. Tánczos Rita s.k. bíró

TARTALOMJEGYZÉK

11/2024. Jogegységi határozat (Jpe.III.60.035/2023/14.) a közigazgatási eljárásban a helyi földbizottság állásfoglalásának vizsgálatáról ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 1
III. ---- 2
IV. ---- 3
V. ---- 3
VI. ---- 4
VII. ---- 6
VIII. ---- 11