

A NEMZETI AGRÁRGAZDASÁGI KAMARA SZEREPE A TERMŐFÖLD JÓVÁHAGYÁSI ELJÁRÁSBAN

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény II. fejezetének a 7. pontja tartalmazza az adásvételi szerződések hatósági jóváhagyási eljárását. A hatósági jóváhagyási eljárást gyakorlatilag négy jól elkülöníthető szakaszra lehet bontani. A kifüggesztéses, az érvényességi és hatályosulási vizsgálati, a földbizottsági, valamint a jóváhagyás megadásának/megtagadásának szakasza. A cikk a földbizottságokat is közvetlenül/közvetve is érintő alkotmánybírósi döntésekkel és az eljárás során felmerülő és megoldásra váró problémákkal, valamint a földbizottsági szakasz részletes bemutatásával foglalkozik.

Az érvényességi és hatályosulási vizsgálati szakasz után a mezőgazdasági igazgatási szerv – amennyiben nem tagadja meg a jóváhagyást – a rendelkezésére álló okiratok és az általa készített jegyzék másolatának megküldésével haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot az állásfoglalásának beszerzése céljából, és ezzel megkezdődik a jóváhagyási eljárás földbizottsági szakasza.

Az Országgyűlés 2013. december 2-i ülésnapján fogadta el a földforgalmi törvény átmeneti szabályairól szóló 2013. évi CXCI. számú törvényét. Az átmeneti törvény 103. §-a 2013. május 1-jei hatállyal a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara hatáskörébe utalta a helyi földbizottságok felállítását a föld tulajdonjoga megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban. A jogalkotó eredeti szándéka szerint a helyi földbizottságok feladatait a helyi Önkormányzatoknak kellett volna ellátnia.

A már korábbiakban említett jogszabály Magyar Közlönyben történt megjelenésétől számított 4 hónapon belül a Kamara biztosította az eredetileg a helyi földbizottság feladatait ellátásához szükséges feltételeket, kialakításra került a földbizottságok eljárásrendje, ezáltal biztosítva a bizottságok jogszabályok szerinti zavartalan működését. A helyi földbizottsági feladatokat megynként a Kamara megyei elnökségei látják el, melyek véleményüket az országosan mintegy 2800 településen működő települési agrárgazdasági bizottságok szakmai álláspontjának ismeretében alakítják ki.

A Kamara megyei elnökségei heti több alkalommal ülésezve a csaknem 13 500 tagot számláló helyi földbizottságok állásfoglalásainak figyelembevételével az elmúlt két év során több, mint 85 000 ügyben hozta meg állásfoglalását. Az ügyek mennyisége igen nagy terhet ró a települési agrárgazdasági bizottságaira, valamint a Kamara megyei elnökségeire. Fontosnak tartom azonban megemlíteni, hogy a törvény 15 napos határidőt ír elő az állásfoglalás megadására, és ezt a határidőt azonban csaknem minden esetben tartani tudták a megyei elnökségek.

Eddig megközelítőleg 1500 alkalommal a helyi földbizottság nemleges támogató állásfoglalást adott ki ami az összes ügyszámhoz mérten kevesebb mint 2%-a az ügyeknek.

Az elutasítások legjellemzőbb indokai az alábbiak voltak:

- a) Elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolja,
- b) életvitelszerű tartózkodás hiánya,
- c) aránytalanul magas ár a helyben kialakult értékhez képest, vagy aránytalanul alacsony (előbbiektől döntő többségében),
- d) spekulatív/felhalmozási céllal történő vásárlás, tulajdonszerzési korlátozás megkerülése.

A föld tulajdonszerzésének jóváhagyási eljárása során keletkezett nem támogató állásfoglalások vele járó hozadéka volt, hogy az ügyfelek az állásfoglalással szemben kifogással éltek az önkormányzatok képviselő testületénél, illetve a kifogás elmulasztása esetén a Kormányhivatal elutasító határozata ellen a döntés bírósági felülvizsgálatát kezdeményezték.

A helyi földbizottságok állásfoglalására alapított önkormányzati határozatok bírósági felülvizsgálati eljárás során elengedhetetlenné vált a szabályok Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata és értelmezése.

Az Alkotmánybíróságnak az alábbi kérdéseket kellett tisztáznia:

1. Földbizottság szerepe összeegyeztethető-e az Alaptörvény előírásaival?
2. A helyi földbizottság milyen eljárási szereplőnek minősül a jóváhagyási eljárás során?
3. Az ügyfelek értesítése megfelel-e a tisztességes eljárás elvének?
4. Van-e lehetőség a NAK állásfoglalásával szemben bírósági felülvizsgálatnak?

1. FÖLDBIZOTTSÁG SZEREPE ÖSSZEEGYEZTETHETŐ-E AZ ALAPTÖRVÉNY ELŐÍRÁSAIVAL?

Az Alkotmánybíróság III/00278/2015. számú határozatában külön kiemeli, hogy a termőföld védelmében felállított testület nem számít újdonságnak, hiszen a 19. században is ismert fogalom volt a közbirtokossági közgyűlés ahol a birtokosok közgyűlése állapította meg a legelőrendtartást, a legeltetés, az állattenyésztés és az apaállattartás módjait. A közbirtokossági közgyűlésnek joga volt a teendőket saját közegeire bízni, e célból alapszabályokat alkotni és külön tanácsot és végrehajtóközegeket választani. Ezt nevezték szervezett közbirtokosságnak.

A fentiek tükrében a jogalkotó szándéka nem más, mint a termőföld védelme érdekében felállításra kerülő olyan bizottság létrehozása, ami a helyi gazdálkodói közösség érdekeit érvényesíti.

Az Alkotmánybíróság egyértelműen kimondta, hogy a helyi földbizottságok részvétele a jóváhagyási eljárásban nem ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel.

2. A HELYI FÖLDBIZOTTSÁG MILYEN ELJÁRÁSI SZEREPLŐNEK MINŐSÜL A JÓVÁHAGYÁSI ELJÁRÁS SORÁN?

Az Alkotmánybíróság határozata előtt egyes bíróságok a helyi földbizottság eljárását szakhatósági eljárásnak minősítették.

A Kamara álláspontja az, hogy eljárása nem minősül szakhatósági eljárásnak tekintettel arra, hogy nem kap hatósági ügy intézésére, jog, vagy kötelezettség megállapítására, adat igazolására, nyilvántartás vezetésére, vagy hatósági ellenőrzés végzésére irányuló közigazgatási hatósági hatáskört. A Kamara kizárólag csak a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján adja ki állásfoglalását.

A taláros testület így megerősítette a Kamara álláspontját, amikor egyértelműen kimondta, hogy a helyi földbizottság nem, mint szakhatóság adja ki állásfoglalását, hanem mint közvetett magánjogi érdekelt jár el. Ennek következményeként a Kamarának azokban az esetekben, ahol az önkormányzat határozatának Bíróság általi felülvizsgálatát kezdeményezik nem kötelező a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 332. § (6) bekezdése szerinti perben állása. Ezzel egyidejűleg a kifogás elbírálása során a képviselő-testület eljárását hatósági eljárásnak minősítette.

3. AZ ÜGYFELEK ÉRTESETÉSE MEGFELEL-E A TISZTESSÉGES ELJÁRÁS ELVÉNEK?

Az Alkotmánybíróság III/00278/2015 számú határozatában a kérdés pontosabban úgy vetődött fel, hogy a jogszabály nem teszi kötelezővé, hogy az érintettek közvetlenül értesüljenek arról, hogy ügyük az eljárás azon szakaszába érkezett, ahol kifogással élhetnek a Kamara állásfoglalásával szemben.

A korábbi szabályozás ugyanis úgy szólt, hogy a Kamara állásfoglalását az önkormányzat hirdető táblájára kell kifüggeszteni, és az érintetteknek egy szűk 5 napos határidőt adott a jogorvoslat kifogás formájában történő benyújtására.

Az Alkotmánybíróság a fenti rendelkezést úgy módosította, hogy a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismertekkel közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.

Az Alkotmánybíróság III/01363/2016 számú ügyében szintén az ügyfelek értesítésének jogszerűségével foglalkozott. Az indítványozó bíró – az Abtv. 25. §-a alapján – a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fétv.) 103/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó előadta, hogy az előtte folyamatban levő per alperese, mint mezőgazdasági igazgatási szerv, megkereste a helyi földbizottságot állásfoglalás beszerzése céljából. A helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogás benyújtására került sor, amelyet az illetékes képviselő-testület határozatával elbírált. A képviselő-testület határozatát

a helyi földbizottsággal, a kifogást benyújtóval és a mezőgazdasági igazgatási szervvel közölték, míg az elővárlásra jogosult felperes részére nem kézbesítették. A Fétv. 103/A. § (2) bekezdése meghatározza, hogy a képviselő-testület határozatát kivel kell közölni. A rendelkezés szűkíti a jogosultak körét, mivel nem kell kézbesíteni a határozatot a döntés alapjául szolgáló állásfoglalással egyébként érintett ügyfelek részére, akik nem éltek kifogással a számukra kedvező állásfoglalás ellen. Az indítványozó álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot sérti az a rendelkezés, amely alapján nem, az ügyben érintett valamilyen ügyfél részére biztosítja a jogát, jogos érdekét közvetlenül érintő döntés megismerésének lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság a 18/2016. (X. 20.) számú határozatában az alábbi megállapítást tette:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CXXII. törvény 103/A. § (2) bekezdése utolsó mondatának „a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti. A 103/A. § (2) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „(2) A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Földforgalmi törvény 23–25. §-a megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. Az elkésett kifogást a képviselő-testület érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A képviselő-testület a kifogást 15 napon belül zárt ülésen bírálja el. A képviselő-testület a döntését jegyző útján közli.”

4. VAN-E LEHETŐSÉG A NAK ÁLLÁSFOGLALÁSÁVAL SZEMBE BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATNAK?

Az átmeneti törvény kizárólag a Kormányhivatal által a Kamara állásfoglalására alapított határozata ellen nyújtott lehetőséget a döntés bírósági felülvizsgálatára.

A szabályozást az AB határozata annyiban változtatta meg, hogy azok számára, akik ügyfélnek tekinthetők az eljárásban kereset indítási jogot biztosított az önkormányzat képviselő-testület határozatának bírósági felülvizsgálatára. A Kamara, mint közvetett magánjogi érdekelt jelenleg több esetben kezdeményezte a képviselőtestület határozatának bírósági felülvizsgálatát azon esetekben ahol a képviselőtestület a helyi földbizottság állásfoglalását megváltoztatta. A Kamara kereseti kérelme elsődlegesen arra irányul, hogy a Bíróság állapítsa meg a földbizottság a földforgalmi törvény szellemében a helyi gazdálkodók védelme érdekében hozta meg állásfoglalását.

Az eddigi tapasztalatok alapján sajnálatos módon sem az önkormányzatok, sem a Bíróságok nem látják át a jogalkotó szándékát, így a legtöbb esetben előfordul hogy az önkormányzatok határozatukban elfeledkeznek a tényállás teljes tisztázásáról valamint a részletes indokolási kötelezettségükről, míg a Bíróságok nem ismerik el a Kamara keresetjogi jogát.



A Kamara kereshetőségi jogával kapcsolatban a Kúriai döntések, melyben a Kúria az igényérvényesítési jogot csak a fél közvetlen érdekelttségére alapozza, a Ket. 15. § (1) bekezdésére alapítja. A Ket. 15. § (1) bekezdése egy általános ügyfél jogállás meghatározást tartalmaz:

Ket. 15. § (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

Álláspontom szerint a Kamara kereshetőségi jogának elbírálása során nem a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyfél fogalmát, hanem a Ket. 15. § (3) bekezdése szerinti ügyfél fogalmát az alkalmazandó és vizsgálandó.

Ket. 15. § (3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek.

A fentiek értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ha jogszabály azt mondja ki, hogy a Felperes minden további vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül, akkor ezzel álláspontom szerint egyben rögzíti a Kamara közvetlen érintettségét is.

A Kamara ügyféli jogállását a 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet rendezi, amely véleményem szerint ezt a módon meghatározza azt az ügykört, amelyek esetében a helyi földbizottság ügyfélnek minősül.

A Kúria döntésének indoklásában előadta, hogy a közérdek védelme nem alapozza meg a Felperes igényérvényesítési jogát. A Ket. 15. § (5), (5a) bekezdései az alábbiakat mondják ki:

(5) Meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

(5a) A hatósági eljárásban azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul, az eljárás során megilleti a nyilatkozattételi jog. A nyilatkozat az eljáró hatóságot nem köti.

A Kamara közttestület, amelyre bizonyos esetekben az egyesületekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de amely a civil szervezetek nyilvántartásába kerül nyilvántartásba vételre. Álláspontom szerint a Kamara egyértelműen a közérdeket szolgálja azzal, hogy betölti a helyi földbizottság szerepét, így kereshetőségi joga megalapozottnak tekinthető.

A Kúriai ítéletek indokolása szerint az igény érvényesítés igazolása során közérdekre nem lehet hivatkozni. Álláspontom szerint ennek ellentmond a 8/2016. számú közigazgatási elvi határozat, amely az alábbiakat tartalmazza:

[19] Ahogy arra az Európai Unió Bíróságának ítélete rámutatott, a kapacitásallokáció és a szűk keresztmetszetek szabályozása, mint a hálózatokhoz való hozzáférés az egységes belső piaci verseny védelmének kiemelkedő jelentőségű eleme, és így az uniós jog szempontjából sajátos megítélésű. Míg az uniós jog alapján a kereshetőségi jog meghatározása főszabály szerint a nemzeti jog feladatai közé tartozik, addig ezeken a területeken az uniós jog is meghatároz bizonyos, garanciális jellegű rendelkezéseket. Így a Ket. 15. § (1) bekezdésében rögzített ügyfélfogalom „jogát, jogos érdekét” eleme, valamint ahhoz kapcsolódóan a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján megállapítható kereshetőségi jog értelmezése során az uniós jog vonatkozó szabályait is figyelembe kell venni.

[20] Az Európai Unió Bíróságának ítélete alapján a Kúria megállapította, hogy a felperesnek, mint gazdasági szereplőnek, külön jogorvoslatra vonatkozó uniós jogi szabályok nélkül is, önmagában a piaci szereplők hátrányos megkülönböztetéstől mentes és átlátható feltételek melletti szállítási hálózathoz való joga biztosításának kötelezettségéből eredően, e jog tényleges érvényesülése érdekében, joga van a perindításhoz, ezen jogát érintő kérdésekben kereshetőségi joga fennáll, és e tekintetben az ügy jogát és jogos érdekét közvetlenül érinti, ekként egyben ügyfélnek is minősül.

[21] Ebből következik, hogy olyan szabályozási területeken, ahol a védett érdek, a szabályozás tárgya, a piaci verseny, különösen abban az esetben, ha a szabályozásnak uniós jogi vonatkozása is van, alapot adhat a versenytársi minőség a kereshetőségi jog elismerésére. Amennyiben a piaci verseny védelmét szolgáló szabályozásról van szó és a különös eljárási szabályozás nem alkalmaz a Ket. ügyfélfogalmától eltérő szabályokat, akkor az az ügyféli minőséget is megalapozhatja.

A helyi földbizottság – ahogy azt az AB is kimondta az AB III/278/2015. számú határozatában – nem minősül hatóságnak. Felperes által kiadott állásfoglalás az ügyfél nyilatkozatával egyenértékű, és jogszabály alapján is ügyfélnek minősül. Amennyiben nem lenne lehetősége a Felperes állásfoglalásának a megvédésére, abban az esetben egy törvény által ráruházott feladat üresedne ki teljes egészében, hiszen az Önkormányzatok a döntéseiket gyakorlatilag kontroll nélkül változtathatnák meg.

A helyi földbizottság egyedi ügyekben adja ki állásfoglalását. Az egyes ügyekben nem a közérdek megnyilvánulása a fontos, hanem a konkrét ügy megítélése. Ha ezt nem védheti meg a helyi földbizottság, akkor gyakorlatilag a szakmai hozzáértését nem védheti meg, márpedig ezt a jogosultságot a Ket. az ügyben részt vevő egyéb szerveknek is megadja a 15. § (4) bekezdésében:

(4) Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

Szintén a Kamara kereshetőségi jogát támasztja alá a Pp. 327. § (1) bekezdéséhez tartozó kommentár az alábbiak szerint:

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a felperes tévesen állította, hogy ő a Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontja alapján kereshetőségi joggal rendelkezik. Ez alapján akkor állt volna fenn kereshetőségi joga, ha ő az alperesi közigazgatási eljárásban ügyfél lett volna, vagy az ügyfél jogállása illette volna meg. (Legf. Bír. Kfv. IV. 37.447/2008., KGD 2010.9.203.)

A felperes törvényi érdekelttségének hiánya általában csak a kereset érdemi vizsgálata során és csak akkor álla-



pítható meg, ha a Ket. 15. § (1)–(6) bekezdése, illetőleg a Pp. 327. § (1) bekezdés a)–c) pontja alapján sincs perindítási jogosultsága.

Amennyiben az ügyfél a képviselő-testület határozatának bírósági felülvizsgálatát kérte, kizárólag a határozat hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatását kérhette. A 2016. június 22-én hatályba lépett 2013. évi CCXII. törvény 103/D. §-a az eljárások bírói szakaszban történő eldöntésének lehetőségét adja meg a Bíróságoknak akkor amikor kimondja, hogy a bíróság a képviselő-testület határozatát megváltoztathatja.

Szintén egy eljárásjogi kérdést tisztázott a helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet 1. §-a ami az alábbiakról rendelkezik:

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.

Számos esetben azzal a problémával kellett szembe-süljek, hogy ha a jogi képviselővel eljáró ügyfél kéri az

önkormányzati határozat Bírósági felülvizsgálatát és az elsőfokú közigazgatási szerv eljárása 2016. július 1-je után indult, úgy a határozat Bírósági felülvizsgálatát kizárólag elektronikus úton lehet kezdeményezni.

A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet értelmében az Önkormányzatok kötelesek biztosítani azt az elektronikus felületet melyen keresztül kérhető a képviselő-testület határozatának Bírósági felülvizsgálata. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtására azonban számos esetben nincsen lehetőség, tekintettel arra, hogy az elektronikus felület az Önkormányzatok által nem biztosított. Tapasztalataim alapján, amennyiben az ilyen esetekben igazolási kérelmet terjeszt elő a jogi képviselő, úgy azt a Bíróságok elfogadják.

Összességében megállapítható hogy azt a feladatot, amit a jogszabály a Nemzeti Agrárgazdasági Kamarára telepít, a földbizottságok teljes körűen ellátják. Ahhoz hogy a helyi földbizottságok feladatának az ellátása során felmerült és a jelen cikkben is bemutatott problémák megoldódjanak, további jogszabály módosításokra van szükség.