

K Ú R I A (<http://www.lb.hu>)

[Címlap](#) > 2/2016. (III.21.) KMK vélemény

2/2016. (III.21.) KMK vélemény

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 27. § (1) bekezdés alapján az egységes ítélkezési 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 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 érdemi felülvizsgálat feltétele az, hogy mind a földbizottság, mind a képviselő-testület határozata tartalmazza a döntés indokait.

• • •

A Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiumok jelzése, majd az azt követő szakmai vizsgálat alapján megállapítható volt, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok gyakorlata nem egységes a 2013-ban elfogadott mező- és erdőgazdasági földek forgalmát szabályozó törvények egyes rendelkezéseinek alkalmazását illetően.

A mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban Földforg.tv.) 23. §-a szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv (továbbiakban: Hatóság) e § szerinti követelmények meglétét vizsgálhatja, és dönthet az adás-vételi szerződés jóváhagyásának megtagadásáról. Ennek elmaradása esetén a Földforg.tv. 24. §-a szerint a Hatóság megkeresi a helyi földbizottságot, amely az adás-vételi szerződés megkötését megtagadó, vagy a jóváhagyást megadó állásfoglalását bocsájthat ki. A Földforg.tv. 24. § (2) bekezdése alapján a bizottság az adás-vételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen e bekezdésben részletezett szempontok szerint értékeli.

A Földforg.tv. 68.§-a rendelkezik a helyi földbizottság feladat és hatáskörével, illetve az eljárásának alapkérdéseiről. 68. § (5) bekezdés értelmében a helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a település önkormányzat képviselő-testületénél. A helyi földbizottság a 68. § (3) bekezdés alapján a mező- és erdőgazdasági földek forgalma körében a Földforg.tv. 24-25. §-a szerinti körülményeket vizsgál, de különösen a 24. § (2) bekezdésben írt szempontokat értékeli a szerződés jóváhagyásához

szükséges állásfoglalás körében.

A Földforg.tv.-nyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 103/A. § (1) és a Földforg.tv. 68. § (5) bekezdése szerint a bizottság állásfoglalásával szemben az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. E hatáskörében a képviselő-testület a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Földforg.tv. 23-25. §-a megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. Az elkésett kifogást a képviselő-testület érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.

Az Alkotmánybíróság is foglalkozott 17/2005.(VI.5.) határozatában a Földforg.tv. egyes rendelkezéseivel, mivel több közigazgatási és munkaügyi bíróság előtte folyamatban lévő perben alkotmányossági aggályt észlelt a Földforg.tv. egyes rendelkezései kapcsán. A testület határozatában megállapította, hogy a bizottság számára biztosított jogosultságok nem ellentétesek a Földforg.tv. szerinti speciális ingatlanok tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal. Ugyanakkor a határozat rendelkező részének 2. pontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikke szerinti jogorvoslathoz való jognak a Földforg.tv. szabályozása abban az esetben felel meg, ha egyrészt a bizottságok 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 nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálnak a bírósági felülvizsgálat során. Emellett pedig a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető. Alaptörvényellenességet az Alkotmánybíróság a Földforg.tv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontjával (adás-vételi szerződés jóváhagyásának megtagadhatósága, ha nem adja ki felhívás ellenére hallgatólagos vétőjogot gyakorolva a bizottság állásfoglalását), a Földforg.tv 68. § (5) bekezdésével (képviseelő-testület határozat elleni jogorvoslat, kifogás, panasz teljes kizárása), valamint a Fétv. 103/A. § (1) bekezdésével (állásfoglalás jegyző általi egyes közzéadási szabályai) összefüggésben mondta ki.

Az indoklás szerint a bizottságot – illetve a törvényben megjelölt esetben (a bizottság működésképtelensége esetén) a jogkörében eljáró Kamarát – jogállása alapján annak ellenére közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, hogy a Földforg.tv. és a Fétv. működési szabályokat határozott meg számára, ám e jogi státuszt alátámasztó példaként említi az Alkotmánybíróság határozata, hogy a bizottság más magánjogi érdekelttel közvetetten a jegyző útján érintkezik (Indokolás 56-57. pont). A Földforg.tv. 24–25. §-a értelmében a földbizottság a Hatóság megkeresésére kiadott állásfoglalásában az egyes adás-vételi 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 értékarányosságnak vizsgálatát írják elő (Indokolás 57. pont). A bizottság, mint közvetett magánjogi jogosult értékelésen alapuló állásfoglalása a Hatóság eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá (Indokolás 74. pont).

Az Alkotmánybíróság határozati indokolásának kapcsolódó részében kifejtette azt is, hogy a földbizottság jogállását tekintve már megállapította, hogy a földbizottság nem hatósági jogkörben jár el, hanem közvetett magánjogi érdekeltként adja ki állásfoglalását, az adásvételi szerződés jóváhagyására vonatkozó hatósági döntést a Hatóság hozza meg, állásfoglalása a jogorvoslati joggal

összefüggésben nem vizsgálható (Indokolás 94., 97. pont). Ha viszont a törvényhozó biztosította a közbenső jellegű kifogást, akkor az annak alapján hozott döntésnek meg kell felelnie a jogorvoslathoz való jog alkotmányos mércéjének (Indokolás 98. pont).

Az indokolás érvelése alapján a jegyző, valamint a települési önkormányzat képviselő-testülete más jogszabályok, így különösen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: a Ket.) 12. §-a (3) bekezdésének rendelkezései alapján államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóságok. A jegyző közreműködése és a helyi viszonyokat ismerő képviselő-testületnek a kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás (Indokolás 61. pont). Az indokolás kitért a bizottság és a képviselő-testület viszonyára is. A jegyző eljárása (állásfoglalás közlése körében), valamint a kifogás benyújtása esetén pedig a képviselő-testület döntése befolyásolja a Hatóság saját hatósági eljárásban hozandó döntését. Ugyanakkor a képviselő-testület nem a bizottság, mint közvetett magánjogi érdekelt jogkörét veszi át, nem jogosult a helyi gazdálkodói közösség érdekeit képviselve felülbírálni a földbizottság állásfoglalásának kiadását a Földforg.tv. 23–25. §-ai megsértésének észlelését meghaladó körben. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozata tehát olyan közbenső érdemi döntés, amely a Földforg.tv. 27. §-a alapján meghatározza a Hatóság lehetséges döntését (Indokolás 61. pont). Ebből viszont az következik, hogy a képviselő-testület döntésével szemben a bírósági felülvizsgálat biztosítása az Alaptörvényből eredő követelmény (Indokolás 98. pont).

A helyi földbizottság az adás-vételi szerződés hatósági jóváhagyása körében önállóan, saját hatáskörben jár el, és döntésének meghozatala során különösen a Földforg.tv. 24. § (2) bekezdésében foglaltakat értékeli. A földbizottság állásfoglalása az adás-vételi szerződés hatósági jóváhagyásának fontos eljárási mozzanata, mely jelentősen befolyásolhatja a Mezőgazdasági Igazgatási szerv végső döntését. Eljárásjogi szempontból hasonló a helyzet az úgynevezett osztott hatáskörben meghozott közigazgatási döntésekhez. A Földforg.tv. a helyi földbizottság állásfoglalása ellen a 68. § (5) bekezdése szerint önálló jogorvoslat - kifogás – előterjesztését is lehetővé teszi. Ennek elbírálása az illetékes önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik. Ez a képviselő-testületi döntés számos lényeges vonatkozásban önkormányzati hatósági jelleget mutat, különös tekintettel arra, hogy olyan jogorvoslat elbírálásáról van szó, amelyet kapcsolódó hatósági ügyben az ügydöntő hatóság is köteles figyelembe venni.

Nem hagyható figyelem kívül, hogy a helyi földbizottság, illetve a képviselő-testület hatásköré tartozik önállóan a Földforg.tv. 24. § (2) bekezdésében írt szempontok vizsgálata, amely az adás-vételi szerződés hatósági jóváhagyása szempontjából gyakran ügydöntő jelentőséggel bírhat. Ezért – figyelembe véve az Alkotmánybíróság már idézett határozatát is – a helyi földbizottság döntése elleni kifogást elbíráló képviselő-testületi döntést közigazgatási perben önállóan felülvizsgálható határozatnak kell tekinteni.

A képviselő-testületi döntés felülvizsgálata során a közigazgatási per általános szabályai érvényesülnek, tehát ez esetben is a bíróságnak a képviselő-testületi határozat törvényességét kell vizsgálnia. Az érdemi felülvizsgálat feltétele az, hogy a határozatból megállapíthatók legyenek a Földforg.tv. 24-25. §-ban írt szempontok és követelmények, és emellett különösen az, hogy a földbizottság, illetve a képviselő-testület a döntését milyen törvényekre alapította. A közigazgatási határozattal szemben támasztott általános formai és tartalmi követelmények a hiánya a határozat jogsértését teszi megállapíthatóvá.