

Varga Zoltán, bíró

*Szombathelyi Közigazgatási és Munkaiügyi
Bíróság, Észak-dunántúli Közigazgatási és
Munkaiügyi Regionális Kollégium*

Quo vadis földbizottság? A helyi földbizottságok ügyféli jogállása és kereshetőségi joga

A szerző köszönetét fejezi ki annak a pezsgő szakmai műhelynek, mely a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaiügyi Bíróságon, illetve az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaiügyi Regionális Kollégiumban körbeveszi.

A nyári „uborkaszezon” közepén, 2016. július 1. napjával sommás kormányrendelet jelent meg a Magyar Közlönyben, melynek címe: a helyi földbizottságok ügyféli jogairól. A 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet mindössze két szakaszból áll. Az 1. § szerint 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 (Fétv.) alapján ellátó Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara (Kamara) az ügyfél jogait gyakorolja az e feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban. A 2. § pedig arról rendelkezik, hogy a Korm. rendelet rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokban is alkalmazni kell.

Tanulmányomban a fenti, meglehetősen rövid, ám annál lényegretörőbb és határozottabb jogszabály megalkotásának indokait és előzményeit tekintem át, melynek során vázolom a helyi földbizottságokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, az Alkotmánybíróság álláspontját, illetve a kialakult (kialakulóban lévő) bírói gyakorlatot. A fentiek áttekintését követően arra igyekszem választ adni, hogy a helyi földbizottság és a jogkörében eljáró Kamara rendelkezik-e perindítási jogosultsággal, illetve kereshetőségi joggal a képviselő-testület kifogást elbíráló határozatával szemben kezdeményezett peres eljárás-2016/2.

ban, azaz a Kamara keresetlevelét a Pp. 130. § alapján kell-e elutasítani, vagy a keresetet ítélettel kell-e elutasítani kereshetőségi jog hiánya miatt.

1. A helyi földbizottságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések

A helyi földbizottságok intézményét a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fftv.) 68. § rendelkezései vezették be a magyar jogrendszerbe. Az Fftv. 68. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A 68. § (2) bekezdése szerint e helyi gazdálkodói közösség képviselői szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság. Az Fftv. 68. § (3) bekezdése alapján a helyi földbizottság feladata, hogy a település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatóságába spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képző fölbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése érdekében a fölbirtok-politikai célokkal összhangban a 24. és 25. §-ban foglalt feladatának gyakorlásával befolyásolja.

Az Fftv. 68. §-ához fűzött miniszteri indoklás szerint a helyi földbizottság a magyar jogban új elemként jelenik meg, azonban számos más európai ország már régebb óta alkalmazza a helyi közösségek bevonását a földszerzési eljárásba. Ezen új intézmény bevezetésével a helyi érdekek és viszonyok - a hatóság által egyébként nem ismert - szempontjai jelenhetnek meg, ami teljesebb képet ad az eljáró hatóság számára a mérlegelés lefolytatásához. A földbizottság nem hatóság, eljárása nem önálló közigazgatási vagy szakhatósági eljárás, így a nyilatkozata ellen sem felszólalásnak, sem panasznak, sem más jogorvoslatnak nincs helye.

A helyi földbizottságnak, illetve a jogkörében eljáró Kamarának a termőföld tulajdonjogának megszerzésére irányuló adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló eljárásban biztosít szerepet az Fftv. A termőföld eladására vonatkozó elfogadott vételi ajánlatot adásvételi szerződésbe kell foglalni, s a vételi ajánlatot a tulajdonosnak közölnie kell az Fftv.-n, más törvényen és a megállapodáson alapuló elővásárlási jog jogosultjával, jogosultjaival – az Fftv.-n alapuló elővásárlási jog esetén a föld fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzője útján, egyéb elővásárlási jog esetén pedig közvetlenül is közölni kell a jogosultakkal. Az elővásárlási jog jogosultja az ajánlat közlésétől számított 60 napos jogvesztő határidőn belül tehet a jegyzőnél az adásvételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó nyilatkozatot. A jegyző a nyilatkozattételre nyitva álló határidő leteltét követő 8 napon belül a beérkezett, illetve az átvett jognyilatkozatokról iratjegyzéket készít, és azt az adásvételi szerződés eredeti példányával, valamint a jognyilatkozatokkal együtt megküldi a mezőgazdasági igazgatási szerv részére jóváhagyás céljából. A mezőgazdasági igazgatási szerv az Fftv. 23. § alapján „érvényességi szűrést” végez a hozzá beérkezett adásvételi szerződések és elfogadó jognyilatkozatok vonatkozásában: azok tartalma és alaki kellékei alapján ellenőrzi az érvényességi és hatályossági feltételeknek való megfelelést. Az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül a mezőgazdasági igazgatási szerv dönt az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásáról, ha a szerződés, vagy az elfogadó jognyilatkozat nem felel meg az Fftv. 23. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek. Amennyiben a mezőgazdasági igazgatási szerv nem tagadja meg az adásvételi szerződés jóváhagyását, haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot állásfoglalásának beszerzése céljából. Az Fftv. 24. § (1) bekezdése alapján a helyi földbizottság 15 napon belül kiadja az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalását. A helyi földbizottság az adásvételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen az

Fftv. 24. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerint értékeli, s adja meg állásfoglalását. A helyi földbizottság állásfoglalásával szemben az eladó, a vevő és a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület megváltoztatja az állásfoglalást, ha annak kiadására az Fftv. 23-25. §-ai megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. Bár az Fftv. és az Fétv. nem szabályozza, az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) határozatával (a továbbiakban: AB határozat) alkotmányos követelményként előírta, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat vehető igénybe. A bírósági felülvizsgálat elvégzésére pedig a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság rendelkezik hatáskörrel.

2. A helyi földbizottság jogállása az AB határozat szerint

Az AB határozat indokolásának 51. margószámában a taláros testület leszögezi, hogy a földbizottság nem köztestület, „ennek ellenére mint valamely település termőföldet művelő gazdálkodói közösségének a törvény által létrehozott képviseleti szerve a gazdasági élet ama fakultatív köztestületeire emlékeztet, amelyek a XX. század elején jelentek meg hazánkban¹”. Az Alkotmánybíróság utalt még a legelők birtokosai által alkotott közbirtokosságra, mint a helyi földbizottság létrehozatala szempontjából figyelembe vett jogtörténelmi előképre. Az AB határozat a helyi földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján azt a következtetést vonta le, hogy a jogalkotó a földbizottságot „nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára²”. Az Alkotmánybíróság szerint az Fftv. a helyi földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet „a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi

¹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat indokolásának 51. margószáma

² 17/2015. (VI. 5.) AB határozat indokolásának 56. margószáma

szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőtében gyakorol³”. A földbizottság érdekeltsége tehát magánjogi természetű és közvetett jellegű (mivel a földbizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyével összefüggő eljárásban nem vehet részt). A helyi földbizottságot tehát közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, annak ellenére, hogy az Fftv. és az Fétv. működési szabályokat határozott meg számára. A helyi földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit ugyanis a mezőgazdasági igazgatási szerv alkalmazza.

Az AB határozat indokolásának 74. margószáma alapján a helyi földbizottság mint közvetett magánjogi jogosult értékelésen alapuló állásfoglalása a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá.

Czine Ágnes alkotmánybíró az AB határozathoz fűzött különvéleményében kifejti, hogy a helyi földbizottság nem tekinthető magánjogi érdekeltnek, hiszen a helyi közérdek érvényesítése céljából jár el. Amennyiben mégis magánjogi érdekeltnek tekintenénk, akkor pedig nem gyakorolhatna vétőjogot a vele azonos magánjogi jogállású személyek adásvételi szerződésének hatályosulási folyamatában⁴.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében még inkább górcső alá veszi a helyi földbizottságok jogállását, s megállapítja, hogy e testületek nem magánjogi jogosultsággal rendelkeznek, hanem közhatalmat gyakorolnak. Álláspontja szerint a helyi földbizottság egyetértési joga révén a mezőgazdasági igazgatási szervvel „együttdöntési” joggal rendelkezik, így az ügydöntő határozat meghozatalában – közhatalmi szervként – közvetlenül maga is részt vesz.

3. Problémafelvetés: pert indít a Kamara

A helyi földbizottság, illetve a jogkörében eljáró Kamara jogállásával kapcsolatos problémák akkor kerültek felszínre a joggyakorlatban, amikor a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv bírósági felülvizsgálat iránti kereseti kérelmeket terjesztett elő az állásfoglalását megváltoztató képviselőtestületi határozatokkal szemben. A magyar bírói kar előtt három lehetőség kínálkozott és kínálkozik jelenleg is az ilyen jellegű közigazgatási perekben: a keresetlevél Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja szerinti idézés kibocsátása nélküli elutasítása, a kereset elutasítása keresetlenség jog hiányában, illetve a per érdemi tárgyalása és érdemi ítélet hozatala.

A kérdéssel először a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumvezetők 2016. február 26. napján megtartott értekezlete foglalkozott, s rögzítette, hogy a helyi földbizottság a saját állásfoglalása elleni kifogást elbíráló képviselő-testületi hatósági eljárásban sem ügyfél nem volt, sem az eljárás egyéb résztvevőjének nem tekinthető. A képviselő-testület nem a helyi földbizottsággal szemben folytatta le az eljárást, nem a helyi földbizottság kérelmére járt el. Bár a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti, a bírói gyakorlat egyértelművé tette, hogy az elsőfokú közigazgatási hatósági eljárás során az elsőfokú közigazgatási szerv döntésével szemben felülvizsgálati kérelmet nem nyújthat be. A regionális kollégiumvezetők szerint a kifogást elbíráló képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálata során a helyi földbizottság ügy tekinthető, mint quasi elsőfokú szervként eljáró testület. A képviselő-testület előtti eljárásban az ügyfél jogállása nem illette meg, egyéb érintettsége közvetett, ezért a Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának van helye.

³ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat indokolásának 56. margószáma

⁴ 17/2015. (VI. 5.) AB határozathoz fűzött különvélemény (158. margószám) 2016/2.

Az elsőfokú és a másodfokú bíróságok eltérő álláspontokra helyezkedtek a Kamara perindításával kapcsolatban. A Veszprémi Törvényszék – az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyva – a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása mellett tette le voksát. Hivatkozott az Fétv. 27. § (1) bekezdésére, mely rögzíti, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági jóváhagyásához kötött, a föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződés hatósági jóváhagyására vonatkozó eljárásra az Fftv.-ben és az Fétv.-ben foglalt eltérésekkel a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Fétv. 27. § (2) bekezdése meghatározza azokat a személyeket és szervezeteket, akik a fenti eljárásban ügyfélnek minősülnek. E felsorolás taxatív, így kizárja az ügyféli jogállás meghatározása kapcsán a Ket. 15. § (1) bekezdésének alkalmazását. A törvényszék a Ket. 15. § (4) bekezdése kapcsán rögzítette, hogy „a feladatköri érintettségén alapuló ügyféli jogállás annak alapján keletkezik, hogy a közigazgatási szervek feladatai nem egyeznek meg a jogi felhatalmazásban biztosított hatáskörrel, ugyanakkor az ügyben hozandó döntés kihatással lehet arra a közérdekre, amelynek érvényre juttatására a feladattal érintett szerv (földbizottság) hivatott⁵”. A képviselő-testület eljárása során azt vizsgálhatja, hogy a kifogást előterjesztő által felhozottak az állásfoglalás törvényességét és megalapozottságát megingatják-e, vagy sem. Amennyiben a képviselő-testület megváltoztatja a helyi földbizottság állásfoglalását, nem állapít meg többletjogot, vagy kötelezettséget, nem von el a meglévőből újabb jogot a földbizottságtól, csupán az Fftv. 23-25. §-aival kapcsolatban fejt ki eltérő törvényességi értékelését. Ennek következtében a helyi földbizottságnak nem lesz több vagy kevesebb, esetleg más a jogszabályi feladata, hiszen e feladatát már ellátta azzal, hogy állásfoglalását kiadta. A helyi földbizottság az „állásfoglalás kiadásával juttatta ugyanis kifejezésre, hogy a törvényi szempontok szerint

az adásvételi szerződést a helyi gazdálkodó közösség képviselőjében értékelte⁶”.

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a Veszprémi Törvényszékhez hasonlóan értékelte a kamarai szerv perindítási jogosultságát, s a Kamara keresetlevelét idézés kibocsátása nélkül elutasította. Indokolásában utalt a Ket. 15. § (1) bekezdésére, az Fftv. 68. § (3) bekezdésére és az AB határozat indokolásának 56. margószámában foglaltakra, s rögzítette, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv állásfoglalásával szemben benyújtott kifogást a képviselő-testület bírálja el, egyfajta jogszerűségi felülvizsgálatot végezve a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv települési földek tulajdonjoga forgalmának befolyásolási tevékenysége vonatkozásában. A képviselő-testület tehát nem azt vizsgálja, hogy a „helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése megfelelő volt-e, hanem azt, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv betartotta-e az eljárásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket. Előbbi esetben a helyi földbizottságnak fennállna a jogi érdekeltsége a képviselő-testületi határozat felülvizsgálata iránti perben, hiszen az általa képviselt gazdálkodó közösség érdekeibe avatkozna be a képviselő-testület. Utóbbi esetben azonban a képviselő-testület nem a gazdálkodó közösség érdekei vizsgálata alapján hozza meg döntését, hanem kizárólag a helyi földbizottság eljárásának jogszerűségét vizsgálja⁷”. Utóbbi esetben a helyi földbizottság jogi érdekeltsége „elenyészik”.

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fenti végzését a Szombathelyi Törvényszék hatályon kívül helyezte, s a per további tárgyalására utasította az elsőfokú bíróságot. Határozatának indokolásában lakonikusan kifejtette, hogy a Kamara ügyfélnek tekinthető a képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban – a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján. Utalt

⁵ Veszprémi Törvényszék 3.Kpkf.20.215/2016/3. számú végzése
 2016/2.

⁶ Veszprémi Törvényszék 3.Kpkf.20.215/2016/3. számú végzése

⁷ Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.097/2016/2. számú végzése

még a 21/2016. számú közigazgatási elvi döntésre is, mely megállapította, hogy a földbizottság a szerződés jóváhagyási eljárásban hozott állásfoglalása tekintetében kereshetőségi joggal nem rendelkezik. Az elvi döntés alapját képező, a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott 12.K.27.292/2015. számú ítélet utalt arra, hogy a közigazgatási perben a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog nem minden esetben egyezik meg. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy „a felperes keresetében nem igazolta a kereshetőségi jogát, a bíróság felhívására sem jelölt meg olyan közvetlen jogi érdekeltséget, amely alátámasztaná azt, hogy az alperessel szemben igényét érvényesítheti. Nem adott elő olyan konkrét és egyedi jogsérelmet, amely számára abból fakad, hogy az alperes az alperesi beavatkozók és az eladók közötti adásvételi szerződést jóváhagyta⁸”. Az elsőfokú bíróság – az AB határozat megállapításaira is utalva – rögzítette, hogy a helyi földbizottság, illetve a Kamara olyan sajátos magánjogi jogosultsággal rendelkezik, amelyet „a termőföld forgalmával érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőként gyakorol⁹”. A helyi földbizottság állásfoglalása olyannak tekinthető, mint egy hatósági eljárásban hozott elsőfokú döntés. A kereshetőségi joggal kapcsolatban a szolnoki ítélet – a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozatra is utalva – rámutat arra, hogy „a közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél jogképessége, továbbá az, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát, vagy törvényes érdekét érintse. A fél érintettsége a kereshetőségi jogban (perbeli legitimitáció) valósul meg. A kereshetőségi jog közvetlen érintettséget, meghatározott érdekeltségi kapcsolatot feltételez. A kereshetőségi jog alapvetően anyagi jogi kérdés, a félnek a vitában való anyagi jogi érdekeltségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében

bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi¹⁰”.

A fentiek alapján látható, hogy a helyi földbizottság jogkörében eljáró szerv által indított perek a végeredményt illetően a felperes peresztesésével zárulnak. Nem mindegy azonban az, hogy a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül utasítja el a bíróság az ügyféli minőség hiányára hivatkozva, vagy ítélettel utasítja el a keresetet a kereshetőségi jog hiánya miatt. A jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében kiemelkedő érdek fűződik ahhoz, hogy a bíróságok azonos elvek és szempontok szerint ítéljék meg a helyi földbizottság és a jogkörében eljáró kamarai szerv jogi helyzetét, ügyféli minőségét.

4. Ügyfél-e a Kamara?

Látszólag a címben feltett kérdésnek már nincs relevanciája, ugyanis a 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet – rövidre zárva a bírósági gyakorlatban mutatkozó bizonytalanságokat – kimondta, hogy a Kamara az ügyfél jogait gyakorolja az e feladatkörét érintő közigazgatási hatósági eljárásokban. A Korm. rendelet hatálybalépését megelőzően első fokon befejezett bírósági eljárásokat érintő másodfokú bírósági eljárások kapcsán azonban jelentőséggel bír a címben feltett kérdés. A Korm. rendelet ugyanis csak a hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben és a megismételt eljárásokban alkalmazandó.

A kérdésnek már csak abból a szempontból is van relevanciája, hogy miként érvényesül az egységes jogalkalmazási gyakorlat a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok létrejöttét követően. Gondolok itt arra, hogy a 2016. február 26-i regionális kollégiumvezetői értekezleten elfogadott álláspont szerint a Kamara által előterjesztett keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani, a Kúria által közzétett közigazgatási elvi döntés azonban a kereset érdemi elutasítását

⁸ 21/2016. számú közigazgatási elvi döntés 22. pontja

⁹ 21/2016. számú közigazgatási elvi döntés 24. pontja
 2016/2.

¹⁰ 21/2016. számú közigazgatási elvi döntés 27. pontja

propagálja kereshetőségi jog hiányában. A regionális kollégiumvezetői értekezleten részt vett a Kúria közigazgatási szakágának képviselője is, s részéről sem hangzott el az elfogadott állásponttal ellentétes felvetés. A problémát csak fokozza, hogy az egységes közigazgatási és munkaügyi jogalkalmazás biztosítása érdekében létrejött egyes regionális kollégiumok üléseiken álláspontokat fogadtak el a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának verzióját támogatva. Melyik álláspontot tegye magáévá az elsőfokú bíró: a tagságával működő regionális kollégium állásfoglalását, vagy a Kúria által közölt elvi döntést? Jelen tanulmánynak nem célja megválaszolni az ebben a bekezdésben feltett kérdést, kizárólag annak vizsgálatával foglalkozik, hogy a Korm. rendelet megjelenése előtt a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai szerv ügyfélnek volt-e tekintendő, vagy sem.

A feltett kérdésnek abból a szempontból is jelentősége lehet, hogy a közigazgatási perben a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog vonatkozásában egységes jogalkalmazói gyakorlat alakuljon ki.

5. Kísérlet a kérdés megválaszolására

a) A perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog elhatárolása

A kérdés megválaszolásához vezető út első állomása a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog fogalmának tisztázása, illetve egymástól való elhatárolása.

A bírói gyakorlat különböző elvi döntéseken keresztül kimunkálta a fenti két fogalom közötti különbségeket, illetve a hiányuk esetére alkalmazható jogkövetkezmények eltérőségét. A BDT2000. 346. számú eseti döntés szerint a perbeli legitimációtól meg kell különböztetni a kereshetőségi jogot, ugyanis nem azonos tartalmúak. A perbeli legitimáció hiánya perakadálynak minősül, amely az ügy érdemi vizsgálatát mellőzi, meghatározza ki jogosult a keresetlevél benyújtásával a per

megindítására, illetve a keresetlevélben felhozott jogalapon kívül szemben indítható meg a per. A kereshetőségi jog igényérvényesítési jogosultság, meghatározza, hogy a perbeli alanyi jog a konkrét felperest az adott tényállás alapján a konkrét alperessel szemben megilleti-e. A döntés szerint a perbeli legitimáció és a kereshetőségi jog nem azonos tartalmú kifejezések, „mindkét fogalom az anyagi jogszabályokon alapuló, a perbeli legitimáció esetében részben a Pp. különleges eljárásaiban esetenként külön nevesített, részben anyagi jogszabályokban szabályozott perindítási jogot jelent s közöttük a különbség a perjogi következményekben mutatkozik¹¹”. Az aktív, illetve passzív perbeli legitimáció annak a jogszabályi (formális) meghatározása, hogy ki jogosult a keresetlevél benyújtásával a per megindítására, illetve a keresetlevélben felhozott jogalapon kívül szemben indítható meg a per. Ha a keresetlevelet nem ilyen személy nyújtja be, vagy nem ilyen személy van alperesként megjelölve, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani, illetve amennyiben a perindítás hatályai már beálltak, az eljárást meg kell szüntetni. A döntés szerint kereshetőségi jogon „igényérvényesítési jogosultságot értünk, nevezetesen azt, hogy a perbeli alanyi jog a konkrét felperest az adott tényállás alapján a konkrét alperessel szemben megilleti-e¹²”. Lényegében a fent kifejtett jogi álláspontot ismétli meg a BDT2003. 758. számú eseti döntés is. A BDT2005. 1145. számú eseti döntés szerint a kereshetőségi jogot meg kell különböztetni a perindítási (kereseti) jogtól. Ez utóbbinak csak a perbeli jogképesség az előfeltétele, míg a kereshetőségi jog (perbeli legitimáció, igényérvényesítési jogosultság) ezzel szemben a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, azt jelenti, hogy a felperest megilleti a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben. A perbeli legitimáció hiánya esetén - törvényi kivételtől eltekintve - a keresetet ítélettel kell elutasítani. A Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontjában meghatározott esetekben a perbeli legitimáció perelőfeltételnek

¹¹ BDT2000. 346. számú eseti döntés

¹² BDT2000. 346. számú eseti döntés

minősül, mely szabályt megszorítóan kell alkalmazni. A Pp. 130. § (1) bekezdése g) pontjának alkalmazása kapcsán az eseti döntés indokolása kifejtette, hogy a Pp. 1995-ös módosítása aktív vagy passzív perbeli legitimitációt perelőfeltétellé tette azáltal, hogy hiányát külön keresetlevél elutasítási okként szabályozta. A Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontját azonban megszorítóan kell alkalmazni, „kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, amikor a jogszabály konkrétan, és kifejezetten, a perbeli pozíciók szempontjából nevezi meg, illetve sorolja fel azt, hogy ki jogosult az adott per megindítására, illetve mely személy ellen kell azt megindítani. A valóban a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja alá tartozó esetekben sincs azonban mód a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására akkor, ha magából a keresetlevélből nem állapítható meg azonnal, további vizsgálódás nélkül az aktív, vagy passzív perbeli legitimitáció hiánya¹³”.

A fenti bírósági döntések alapján a perbeli legitimitációnak két oldala van. Az eljárási (processzuális) perbeli legitimitáció (perindítási jogosultság) azt határozza meg, hogy a jogszabály kifejezett rendelkezése alapján ki indíthat pert (aktív perbeli legitimitáció), illetve ki ellen lehet pert indítani (passzív perbeli legitimitáció). Amennyiben a fenti perbeli legitimitáció valamelyik esete nem áll fenn, akkor a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani. Az anyagi jogi perbeli legitimitáció (kereshetőségi jog) a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, azt határozza meg, hogy a felperest megilleti-e a keresettel érvényesített jog az alperessel szemben. A kereshetőségi jog hiánya a kereset ítélettel való elutasításához vezet.

Az önkormányzatok perindítási jogosultságának vizsgálata körében a Legfelsőbb Bíróság a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozatában rámutatott arra, hogy „a közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél jogképessége, továbbá, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát vagy

törvényes érdekét érintse. A fél érintettsége a kereshetőségi jogban (perbeli legitimitáció, legitimitáció ad causam) valósul meg. A kereshetőségi jog közvetlen érintettséget, meghatározott érdekeltségi kapcsolatot feltételez¹⁴”. Mivel a kereshetőségi jog anyagi jogi kérdés, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi. A közigazgatási jogegységi határozat fenti indokolását vette át a szolnoki ítélet, mely a Kúria elvi döntéseként is megjelent.

b) Ügyféli minőség hiánya – perindítási jogosultság – kereshetőségi jog

Az előző alfejezetben megtörtént a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog egymástól történő elhatárolása. Ebben az alfejezetben már konkrétan arra keresem a választ, hogy a Kamara ügyfélnek tekinthető-e, s az ügyféli minőség vizsgálata a perindítási jogosultság vagy a kereshetőségi jog kérdésköréhez kapcsolódik-e.

Jelenleg a Pp. 327. § (1) bekezdése határozza meg a közigazgatási per indítására jogosultak körét. Eszerint közigazgatási per indítására jogosult az ügyfél és a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. E jogszabályi rendelkezésnél máris meg kell állnunk, ugyanis a Pp. a közigazgatási per indítására jogosultak kapcsán jelenleg eltérő szabályozást tartalmaz, mint amely a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat alapjául szolgált. A közigazgatási jogegységi határozat meghozatalának időpontjában a Pp. 327. § (1) bekezdése így rendelkezett: a közigazgatási per indítására az jogosult, akinek jogát vagy törvényes érdekét az eljárás alapjául szolgáló ügy érinti. A Pp. korábban tehát nem jelölte meg kifejezetten a perindításra jogosultak körét, a Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja csak abban az esetben volt alkalmazható – összhangban a közigazgatási jogegységi határozat indokolásával –, amennyiben a jogszabály kifejezetten megjelölte a perindításra jogosultat, s a

¹³ BDT2005. 1145. számú eseti döntés 2016/2.

¹⁴ Az önkormányzatok perindítási jogosultságáról szóló 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat indokolásának IV. része

keresetlevelet nem ez a személy nyújtotta be. A Pp. jelenlegi 327. § (1) bekezdése azonban a korábbi homályos, s jogbizonytalanságot eredményező jogszabályi rendelkezéssel szemben konkretizálta a perindításra jogosult személyi kört: a közigazgatási hatósági eljárásban részt vett ügyfél, illetve a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. Az ügyfélre vonatkozó rendelkezéseket a Ket. 15. § szabályozza, az eljárás egyéb résztvevőit pedig a Ket. 172. § e) pontja sorolja fel (a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, az ügyfél képviselője és a hatósági közvetítő). A Pp. jelenlegi szabályozása tehát megkönnyítette a közigazgatási bíróság dolgát: a perindítási jogosultság szempontjából csak azt kell megnéznie, hogy a felperes ügyfél volt-e a közigazgatási hatósági eljárásban, illetve egyéb eljárási résztvevőként a felülvizsgálni kért döntés tartalmaz-e reá vonatkozó rendelkezést. Amennyiben a felperes nem felel meg a fenti feltételeknek, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani. Ezért is aggályosnak tartom a 21/2016. számú közigazgatási elvi döntésben foglaltakat, hiszen az egy olyan közigazgatási jogegységi határozaton alapul, amely eltérő jogszabályi rendelkezés értelmezése kapcsán született. A Pp. korábbi 327. § (1) bekezdése kapcsán valóban szükséges volt a legfőbb bírói szerv iránymutatása a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog elhatárolása kapcsán, hiszen a jogszabályi rendelkezés nem egyértelműen határozta meg a közigazgatási per indítására jogosult személyi kört. Jelenleg azonban a perindítási jogosultság és a kereshetőségi jog kapcsán nincs szükség ilyen jogalkalmazási mankóra.

A fentiek alapján tehát a Kamara által előterjesztett keresetlevél kapcsán a közigazgatási bíróságnak első körben azt kell górcső alá vennie, hogy a Kamara ügyfél volt-e a megelőző közigazgatási hatósági eljárásban, illetve az eljárás egyéb résztvevőjeként szerepelt-e. A Korm. rendelet megjelenését megelőző ügyféli minőség hiánya magából a kormányrendeletből is következik: mivel e jogalkotási produktum avatta a helyi földbizottságot és a

jogkörében eljáró kamarai szervet ügyféllé, így előtte nem volt ügyfél. Különböznél mi szükség lett volna a két szakaszt tartalmazó Korm. rendelet megalkotására?

A fenti leegyszerűsítő megoldás mellett más módon is levezethető a Kamara ügyféli minőségének hiánya. A Pp. 327. § (1) bekezdése a perindításra jogosult személyi kör vonatkozásában visszautal a Ket. 15. §-ában rögzített ügyfél-fogalomra. A lex specialis derogat legi generali ősi jogelvé alapján azonban először nem a Ket.-ben rögzített ügyfél-fogalmat kell megvizsgálni. Az Fétv. 27. § (1) bekezdése ugyanis a föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződés hatósági jóváhagyására vonatkozó eljárására – az Fftv.-ben és az Fétv.-ben foglalt eltérésekkel – a Ket. szabályait rendeli alkalmazni. Mivel az Fétv. 27. § (2) bekezdésében taxatív felsorolja azokat a személyeket és szervezeteket, akik (amelyek) a fenti eljárásban ügyfélnek minősülnek, így a Ket. ügyfél-fogalmának alkalmazásáig el sem juthatunk, hiszen az Fétv. a Ket. szabályaihoz képest az ügyféli minőség kapcsán eltérő szabályokat tartalmaz. A föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződés hatósági jóváhagyására vonatkozó eljárásban az alábbi személyek, szervezetek tekinthetők tehát ügyfélnek: a jogügyletben résztvevő természetes személy, gazdálkodó szervezet; az állam tulajdonjogának megváltozásával járó jogügylet esetén az állam tulajdonosi jogait gyakorló szervezet, illetve vagyonekezelői jog fennállása esetén a vagyonekezelő; a jogügylet tárgya szerinti földre elővásárlási joggal rendelkező személy; az ingatlan-nyilvántartásból kitűnő egyéb jogosult, akinek a földre vonatkozó jogát az eljárás érinti, ideértve az ingatlan-nyilvántartásba még be nem jegyzett, széljegyzett bejegyzés iránti kérelem jogosultját és kötelezettjét; az Fftv. szerinti közeli hozzátartozó, akinek e helyzetére tekintettel jött létre az a jogügylet, amelynek érvényességi feltétele a közeli hozzátartozói viszony fennállása; mindazon egyéb jogosult, akinek a földre vonatkozó jogát a jogügylet érinti. A 27. § (2) bekezdésének utolsó eleme tartalmaz tágabb személyi kört, a helyi földbizott-

ság és a jogkörében eljáró kamarai szerv azonban e körbe sem fér bele, hiszen a jogügylettel érintett földre vonatkozóan nem áll fenn (nem állhat fenn) semmilyen jogosultsága.

A Ket. 15. §-ában meghatározott ügyfélfogalomnak sem felel meg egyébként a Kamara. A Ket. 15. § (1) bekezdésének immanens eleme a jog, vagy jogos érdek ügy általi érintettsége. Az AB határozat 56. margószámában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Fftv. a földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőiként gyakorol. Az AB határozat tehát világosan rögzíti, hogy a földbizottság az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezik. Mivel a termőföldet érintő egyes konkrét jogügyletek vonatkozásában alanyi joggal sem a helyi földbizottság, sem az általa képviseltek nem rendelkeznek, így a Kamara vonatkozásában a jogi érdekelttség nem állapítható meg. A Ket. 15. § (4) bekezdése szerint az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Az ügyféli minőség ezen bekezdés szerinti vizsgálatának első lépése annak meghatározása, hogy a jogalkotó milyen entitást ért „szerv” alatt. E titokzatos szervnek az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként nem szabad részt vennie, de feladatkörét az ügynek érintenie kell. Mivel e szervet a Ket. említi, logikus következtetésnek tűnhet azt feltételezni, hogy közigazgatási szervről van szó. E feltételezést az is erősíti, hogy e szerv feladatkörét egy közigazgatási hatósági ügy érintheti. A Pp. 324. § (3) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szerv a közigazgatási határozat meghozatalára jogosult szerv, szervezet vagy személy. A közigazgatási szerv fogalmának immanens eleme tehát a közigazgatási határozat meghozatalára vonatkozó jogosultság. A helyi földbizottság azonban nem jogosult

közigazgatási határozat meghozatalára, arra ugyanis – a helyi földbizottság állásfoglalása alapján – a mezőgazdasági igazgatási szerv jogosult. Megközelíthetjük másik irányból is a Ket. 15. § (4) bekezdésében meghatározott szerv ügyféli minőségét. A Ket. azon szervek ügyféli jogállását tételezi, amelyeknél az adott közigazgatási hatósági ügyben hozandó döntés kihatással lehet arra a közérdekre, amelyekre érvényre juttatására e szervek hivatottak. Mivel a helyi földbizottságot az Alkotmánybíróság magánjogi érdekeltnek tekintette, így álláspontom szerint közérdeket érvényre juttató funkciója nem lehet az adásvételi szerződések jóváhagyása iránti eljárásban végzett befolyásoló tevékenysége kapcsán. A helyi földbizottság és a jogkörében eljáró kamarai szerv tehát nem minősül ügyfélnek a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján sem.

6. Zárszó

Tanulmányomban rámutattam arra, hogy a helyi földbizottság és a jogkörében eljáró kamarai szerv a Korm. rendelet megjelenését megelőzően nem minősült ügyfélnek – sem a Ket., sem az Fftv. rendelkezései alapján. Mivel nem volt ügyféli jogállása, a közigazgatási hatósági eljárás során ügyfélként nem vett részt, így közigazgatási per indítására sem jogosult a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján. Ennek következtében a Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontja alapján az általa előterjesztett keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett (volna) utasítani.

A helyi földbizottság Korm. rendelet hatálya lépése előtti ügyféli minőségének értelmezése kapcsán sajnálatos módon előtérbe kerültek az egységes jogalkalmazás biztosítására irányuló törekvések árnyoldalai is. Gondolok itt arra, hogy a regionális kollégiumvezetők értekezletén többségi álláspontként elfogadásra került a – Kúria közigazgatási szakágának képviselője által sem ellenzett - Pp. 130. § (1) bekezdése szerinti megoldást preferáló javaslat, a Kúria viszont ettől eltérő közigazgatási elvi döntést tett közzé – amely egy olyan közigazgatási jogegységi határozaton alapul, amely jelen ügyben álláspontom

szerint már meghaladott jogértelmezést tartalmaz. A fentiekben bemutatott bizonytalanság leginkább az elsőfokú bíróságok ítélezési tevékenységét befolyásolja, hiszen a szakmai iránymutatással szolgáló bíróságok, testületek jogértelmezése nem egyöntetű és egyértelmű.

Kérdés, hogy a Korm. rendelet hatálybalépését követően mit hoz a jövő? A jogalkotási úton ügyféllé avanzsált helyi földbizottság és a jogkörében eljáró kamarai szerv által előterjesztett keresetlevél már nem utasítható el idézés kibocsátása nélkül. A közigazgatási bíróságoknak azonban ebben az esetben is vizsgálni kell a helyi földbizottság és a per

tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatot, a felperesnek az alperessel szembeni igényérvényesítési jogosultságát, azaz a felperes keresetösségi jogát – a kialakult bírói gyakorlat iránymutatásai alapján. Ebben a kérdésben pedig ítélettel kell állást foglalniuk a bíróságoknak.

A helyi földbizottság és a jogkörében eljáró szerv tehát az első „csatát” megnyerte, a jogalkotó elismerte ügyféli jogállását, az igényérvényesítési jogosultság kérdésében azonban a jelenlegi jogszabályi rendelkezések és az AB határozat alapján a bíróságok hivatottak dönteni.