



AGRÁRMINISZTERIUM

DR. NAGY ISTVÁN  
miniszter

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>		
Ügyszám: <i>IV/2119-10/2022</i>		
Érkezett: <b>2023 MARCH 22.</b>		
Érkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	EGYÉB:
Példány: <i>2</i>	Melléklet:	Kezelőiroda: <i>4</i>

Iktatószám: JgF/58-2/2023.

Ügyintéző: [REDACTED]

Telefon: 06-1-795-1857

Hivatkozási szám: IV/2119/2022.

**Alkotmánybíróság**

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

**Tárgy:** amicus curiae beadvány a IV/2119/2022. számú alkotmánybírósági eljárásban

***Tisztelt Főtitkár Úr!***

*Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdése alapján, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 54. § 6. pontjára figyelemmel, az Alkotmánybíróság előtt IV/2119/2022. számon folyamatban lévő alkotmányjogi panasz iránti eljárásban az alábbiak szerint tájékoztatom szakmai álláspontomról.*

**I. A tárgybéli alkotmányjogi panasz előterjesztésének előzményei**

Indítványozó a IV/2119/2022. számú alkotmányjogi panaszában *az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdés alapján a **mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény** (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 18. § (3) és (4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól.* Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az Indítványozó egy olyan erdőgazdasági hasznosítású föld ingatlan tulajdoni hányadának átruházásáról szóló adásvételi szerződésre tett – elővásárlásra jogosultként – elfogadó nyilatkozatot, amelyben az eladó, a szerződésben megjelölt vevő, továbbá az Indítványozó is tulajdonostársak. Az ügyben mezőgazdasági igazgatási szervként eljáró Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) határozatában azonban úgy döntött, hogy az eladó és a vevő között létrejövő szerződést hagyja jóvá. Az Indítványozó ezért a Budapest Környéki Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) eljárását kezdeményezte, amely ítéletével a Kormányhivatal határozatát hatályon kívül helyezte és a hatóságot új eljárás lefolytatásra kötelezte. A Kúria viszont végzésével hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét. A Kúria döntésének elvi tartalma szerint, ha az elfogadó nyilatkozatot tevő és a

szerezéses vevő is elővásárlásra jogosult a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdése alapján, akkor a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdése az elővásárlás sorrendjében már nem lehet releváns, mivel egymással szemben nem minősülnek az érintettek elővásárlásra jogosultnak, ekként nem is érvényesíthetnek ilyen jogot.

A Törvényszék megismételt eljárásában újból hatályon kívül helyezte a Kormányhivatal határozatát. A bíróság az Indítványozó keresetét alaposnak ítélte, megállapította, hogy a Kormányhivatal téves jogértelmezésen alapuló jogszabálysértő döntést hozott. Egyúttal rögzítette, hogy az alperesnek a következők figyelembevételével kell eljárnia: a Földforgalmi törvény által szabályozott tulajdonviszonyban tulajdonostársnak tulajdonostárssal szemben nincs elővásárlási joga; ha a vevő és az elővásárlásra jogosult is tulajdonostárs, akkor az elővásárlás sorrendjét a Földforgalmi törvény 18. § (3) és (4) bekezdése dönti el, ennek hiányában a mezőgazdasági igazgatási szerv az eladó választása szerinti jogosultat jelöli ki.

A Törvényszék ugyanakkor az Indítványozó számára kedvezőtlen tényállást állapított meg annyiban, hogy álláspontja szerint az Indítványozó és a vevő tulajdonostárs elővásárlásra jogosultságai között nem áll fenn sorrend a Földforgalmi törvény 18. § (3) és (4) bekezdésének figyelembe vételével, ezért a szerződés megkötésére jogosult személyt a Kormányhivatal jelölheti ki a Földforgalmi törvény 29. § (1) bekezdése alapján. Az Indítványozó álláspontja szerint az elővásárlási jog gyakorlása szerint lényeges körülmény, hogy a vevővel szemben az Indítványozó megfelel a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés *d)* pontjában meghatározott feltételnek, azaz helyben lakó földművesnek is minősül, amellyel megelőzi a vevő tulajdonostárs elővásárlási jogosultságát. A Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésének az alapügy keletkezésekor hatályos szövege szerint „a közös tulajdonban álló föld esetében a tulajdonostárs tulajdoni hányadának harmadik személy javára történő eladása esetében a 18. § (1) bekezdés *b)-e)* pontjában, valamint a 18. § (2) bekezdésben meghatározott földműveseket – az elővásárlásra jogosultak sorrendjében – megelőzi a földműves tulajdonostárs.” Az Indítványozó álláspontja szerint a szabályozás csak a harmadik személyekre vonatkozik, ugyanakkor figyelembe kell venni az „elővásárlásra jogosultak sorrendjére” történő utalást.

Az Indítványozó álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezések ellentétesek Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal, valamint sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát azáltal, hogy vele összehasonlítható helyzetben lévő másik joggal szemben korlátozzák a tulajdonszerzését és a rendelkezési szabadságát. Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos álláspontom a következő.

## **II. Szakmai álláspont**

### II.1. Az indítvány befogadhatóságának vizsgálata

Az indítvány befogadhatóságának körében az Alkotmánybíróságnak az eljárás során elsődlegesen azt kell megvizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek. Az Abtv. 52.§ (1) bekezdése szerint „*[a]z indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia*”.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontja értelmében pedig „*[a]z (1a) bekezdésében foglalt eseteken kívül a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az indoklást arra nézve,*

*hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés (...) miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel (...)*”.

Az Indítványozó kérelmének határozottsága körében megjegyzendőnek tartom, hogy az Indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének vonatkozásában megjelölte a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmét, azonban álláspontom szerint az ezzel összefüggésben előterjesztett indoklás kizárólag a bírói döntésekre vonatkozik, abban nem áll fenn kapcsolat a támadott jogszabályi rendelkezés és a sérelmezett alapjog között. A bírói döntésekkel összefüggésben – a bírói függetlenséget és a hatalom megosztásának elvét tiszteletben tartva – nem kívánok állást foglalni.

Rámutatnék továbbá arra, hogy az Indítványozó az előterjesztett alkotmányjogi panaszában tévesen hivatkozza a Földforgalmi törvény számát, valamint a szintén nem helyes „Fétv.” rövidítést alkalmazza.

**A fentiekre figyelemmel álláspontom szerint az indítvány nem teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) és e) pontjai szerinti követelményeket,** ezáltal megítélésem szerint az indítvány visszautasításának van helye. Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság mégis az indítvány érdemi vizsgálata mellett döntene, úgy az alábbiakban adom elő a támadott jogszabályhely Alaptörvénnyel való összhangja melletti érveimet.

## II.2. A föld adásvételével kapcsolatos elővásárlási jogosultság rendszere a Földforgalmi törvény alapján

A föld jelentőségéből és sajátosságaiból következően a tulajdonára vonatkozó rendelkezések is speciálisak, melyek értelmében az állam földszerzési korlátok felállításával avatkozik be a földpiac működésébe. A beavatkozás egyik legmeghatározóbb eszköze az elővásárlási jog. Az elővásárlási jog lényege, hogy a szerződésben vevőként szereplő személy helyébe a szerződő felek akaratától függetlenül beléphet egy – jogszabályon vagy megállapodáson alapuló elővásárlási joggal bíró – harmadik személy.

A Földforgalmi törvény szabályozással elérni kívánt céljait a preambulum sorolja fel, nevesítve többek között a mezőgazdaságban a közepes méretű agrárüzemek elterjedését, a kis gazdaságok stabil működésének és további fejlődésüknek biztosítását, az élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok létrejöttét, valamint azon célokat, hogy a birtokelaprózódások hátrányos következményei ne terheljék a mezőgazdaság tulajdoni szerkezetét és a földműves zavartalan mezőgazdasági termelést folytathasson.

A célok megvalósítását a Földforgalmi törvény számos rendelkezéssel segíti elő, mely célok elérését biztosítják az elővásárlási jogosultságot megállapító rendelkezések is, kifejezésre juttatva, hogy az elővásárlási jogosultság elsősorban a tényleges mezőgazdasági tevékenység folytatásához kötődik.

Az elővásárlásra jogosult földműveseket a Földforgalmi törvény főbb csoportokba rendezi (rangsor), azon belül az általuk végzett mezőgazdasági tevékenység birtokpolitikai szempontú értékelése, valamint a vevő személyét érintő és egyéb szempontok alapján állapítja meg egyes földművesek egymásutániságát (ranghely). Az elővásárlásra jogosultak körével kapcsolatban tehát fontos megkülönböztetni a jogosulti csoport és a ranghely fogalmát. A Földforgalmi törvény elővásárlási jogosultság sorrendjének kialakítása követi azt a birtokpolitikai

célkitűzést, hogy a földeket elsősorban a helyi gazdálkodók szerezhessék meg, mindezt kiegészítve az állattartó telepek, valamint az eredetvédett terméket előállító és feldolgozó, az ökológiai gazdálkodást vagy kertészeti tevékenységet folytató, illetve vetőmagot előállító gazdák földszerzésének preferálásával.

A Földforgalmi törvény 18. §-a határozza meg részletesen, hogy az elővásárlási jog kit, milyen rangsorban illet meg, de ezen felül az elővásárlási jog más törvényen és megállapodáson is alapulhat, amelyeket szintén figyelembe kell venni. Ahhoz, hogy egy személy az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe léphessen, jogalappal kell rendelkeznie az elővásárlási jog gyakorlásához: meg kell felelnie a Földforgalmi törvény 18. § (1)-(4) bekezdéseiben vagy egyéb törvényben szabályozott valamely ranghely feltételeinek.

**A Földforgalmi törvény 2023. január 1. napjától hatályos 18. §-a a föld adásvétele esetén az elővásárlásra jogosultak sorrendje tekintetében az alábbiak szerint rendelkezik:**

I. Az **állam** mindenki mást megelőző elővásárlási joggal rendelkezik.

II. A **földet használó földműves** akkor rendelkezik ezt követő ranghelyen elővásárlási joggal, ha egyben

1. helyben lakó szomszédnak minősül, vagyis

- a) aki helyben lakó és a legalább egy éve tulajdonában vagy használatában lévő föld szomszédos az adásvételi szerződés tárgyát képező földdel, vagy
  - b) akinek az életvitelszerű lakáshasználatának helye legalább 3 éve azon a településen van, mely szomszédos az adásvételi szerződés tárgyát képező föld fekvése szerinti településsel, és a legalább egy éve tulajdonában vagy használatában lévő, az életvitelszerű lakáshasználatának helye szerinti településen fekvő földje szomszédos az adásvételi szerződés tárgyát képező földdel [Földforgalmi törvény 5. § 10. pont], vagy
2. helyben lakó, tehát életvitelszerű lakáshasználatának helye legalább 3 éve a megszerzendő föld fekvése szerinti településen van [Földforgalmi törvény 5. § 9. pont], vagy
3. a lakóhelye vagy mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve a megszerzendő föld fekvése szerinti településtől legfeljebb 20 km távolságra van.

III. A következő pozícióban **több elővásárlói csoport** szerepel, melyek egymással azonos ranghellyel rendelkeznek.

1. Állattartó telep üzemeltetője akkor rendelkezik elővásárlási joggal, ha

- a) helyben lakó földműves,
- b) legalább 3 éve a megszerzendő föld fekvése szerinti településen állattartó telepet üzemeltet,
- c) a földszerzés célja az állattartáshoz szükséges és azzal arányban álló takarmány-szükséglet biztosítása,
- d) megfelel a föld művelési ágához igazodó feltételeknek:
  - da) rét, legelő (gyep), vagy fásított terület adásvétele esetén szarvasmarhafélék, ló, szamár öszvér, juh, kecske vagy méh tartása szükséges,
  - db) szántó adásvétele esetén a fent fel nem sorolt valamely állatfaj vagy szarvasmarha tartása szükséges, továbbá az elővásárlásra jogosultnak engedély vagy bejelentés alapján nyilvántartásba vett takarmány-vállalkozásnak kell minősülnie, valamint
- e) rendelkezik a fenti állatfajok tekintetében a jogszabályban meghatározott állatsűrűséggel, amely az átlagos állatsűrűség megállapításának szabályairól szóló 57/2014. (IV. 30.) VM rendelet alapján jelenleg 0,5.

2. Földrajzi jelzéssel, eredetmegjelöléssel ellátott termék előállítására és feldolgozása vagy ökológiai gazdálkodás folytatása céljából szántó, kert, szőlő, gyümölcsös művelési ágú föld adásvétele esetén az a földműves gyakorolhatja elővásárlási jogát, akinek az életvitelszerű lakáshasználatának helye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adásvétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van.
3. Kertészeti tevékenység folytatásához szükséges terület biztosítása céljából kert, szőlő vagy gyümölcsös művelési ágú föld eladása esetén, míg vetőmagelőállításához szükséges terület biztosítása céljából szántó művelési ágú föld eladása esetén a helyben lakó földművesnek van elővásárlási joga.

IV. A következő ranghelyen a **helyben lakó szomszéd földműves** található.

V. A helyben lakó szomszéd földművest a **helyben lakó földműves** követi a rangsorban.

VI. A helyben lakó földműves után az a **földműves következik, akinek lakóhelye vagy mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve a megszerzendő föld fekvése szerinti településtől legfeljebb 20 km távolságra van.**

Arra az esetre, ha az adásvétel tárgyát képező föld **közös tulajdonban** áll, a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdése ad eligazítást. Közös tulajdonban álló föld esetében az elővásárlási sorrendben az államot – az adásvételi szerződés megkötésekor legalább 3 éve tulajdoni hányaddal rendelkező – földműves tulajdonostárs követi. Tehát a legalább 3 éve tulajdoni hányaddal rendelkező földműves tulajdonostársak olyan azonos elővásárlási csoportot képeznek, akik a rangsorban – az államot követően – minden más elővásárlási csoportot megelőznek.

E körben rámutatnék arra, hogy a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdése az alapügy megindulását követően két alkalommal módosult. A 2020. július 1-jétől hatályos szöveg szerint „*a közös tulajdonban álló föld esetében a tulajdonostárs tulajdoni hányadának eladása esetében az (1) bekezdés b)-e) pontjában, valamint a (2) bekezdésben meghatározott földműveseket – az elővásárlásra jogosultak sorrendjében – megelőzi az adásvételi szerződés megkötésekor legalább 3 éve tulajdoni hányaddal rendelkező földműves tulajdonostárs. Házastársi közös vagyon megszüntetése esetén a 3 évbe beszámít azon időtartam is, amely alatt a közös vagyonba tartozó ingatlanrész az elővásárlási jogával élni kívánó tulajdonostárs házastársának tulajdonát képezte*”. A szabályozás a korábbi normaszöveghez<sup>1</sup> képest egyértelműen meghatározza, hogy a közös tulajdon esetében a földműves tulajdonostársakat megillető elővásárlási jog nemcsak harmadik személyek részére történő eladása során, hanem a tulajdonostársak egymás közötti szerződéskötésekor is fennáll. A spekulációs magatartás elkerülése, illetve a Földforgalmi törvényben foglalt birtokpolitikai elvekre figyelemmel az elővásárlási jog csak abban az esetben érvényesíthető, ha az elfogadó nyilatkozatot tevő földműves tulajdonostárs legalább három éve tulajdoni hányaddal rendelkezik az érintett ingatlanban.

A Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdése 2020. július 20. napjáig hatályos szövegének helyes értelmezése az, hogy a tulajdonostárs vevőként és elfogadó jognyilatkozatot tevő

<sup>1</sup> „*A közös tulajdonban álló föld esetében a tulajdonostárs tulajdoni hányadának harmadik személy javára történő eladása esetében az (1) bekezdés b)-e) pontjában, valamint a (2) bekezdésben meghatározott földműveseket - az elővásárlásra jogosultak sorrendjében - megelőzi a földműves tulajdonostárs.*”

elővásárlásra jogosultként is hivatkozhat a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésében rögzített elővásárlási jogára, azonban a tulajdonostársat a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdése szerinti jogcímen elővásárlási jog csak harmadik – nem tulajdonostárs – személlyel szemben illette meg. A Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésének szövege a Ptk. szabályozási koncepcióját követte, amely szintén csak harmadik személlyel szemben biztosít elővásárlási jogot a tulajdonostárs részére, azaz a tulajdonostársak egymás közti viszonyában ilyen alakító jog a polgári jogban sem áll fenn [Ptk. 5:81. § (1) bekezdés].

A Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésének hatályos szövege szerint a közös tulajdon esetében a földműves tulajdonostársakat megillető elővásárlási jog nemcsak harmadik személyek részére történő eladás során, hanem a tulajdonostársak egymás közötti szerződéskötésekor is fennáll. Amennyiben a vevő és az elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozatot tevő is tulajdonostársak, akkor köztük az elővásárlás sorrendjét a Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdése dönti el. A Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdése – többek között – a (3) bekezdésben meghatározott jogosulti csoporton belüli belső sorrendet határozza meg, az e körben felsorolt szempontok hiánya pedig nem jelenti a jogosulti csoportból való kiesést.

A Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésének 2023. január 1-jétől hatályos szövege egyértelműsítette továbbá, hogy a tulajdoni hányad egy részének adásvétele is lehetséges, amely esetben a földműves tulajdonostársak elővásárlási jogosultsága biztosított.

**A fenti rendelkezéseken túl a Földforgalmi törvény az elővásárlásra jogosult személyének megállapításához további kiegészítő szabályokat is meghatároz az alábbiak szerint.**

A Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy az (1) bekezdés c)-e) pontjában, valamint a (2) és (3) bekezdésben meghatározott egyes **jogosulti csoportokon belül** az elővásárlásra jogosultak sorrendje miként alakul. Abban az esetben tehát, ha ugyanazon jogosulti csoportba tartozó több jogosult is tesz elfogadó jognyilatkozatot, a 18. § (4) bekezdése alapján a sorrend a következő:

- a) családi mezőgazdasági társaság tagja vagy östermelők családi gazdaságának tagja,
- b) fiatal földműves,
- c) pályakezdő gazdálkodó.

A Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdése tehát tartalmazza az egyes elővásárlási csoportokon belüli – azaz az elővásárlási (fő) rangsor szerint azonos jogállású elővásárlási jogosultak – belső (al) rangsor szempontjait, amelynek okán előfordulhat azon jogi helyzet, hogy a helyben lakó földműves ebbéli minősége bár csoportképző ismérvként a (fő) rangsorban megelőz több másik elővásárlási jogosulti jogcímet, ez a rendező elv magasabb ranghelyen elhelyezkedő csoporton belül – jelen esetben a konkuráló földműves tulajdonostársak között – nem kerül rögzítésre belső ranghelyrendező szempontként.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdésében felsorolt szempontok szakpolitikai indokok alapján állítanak fel rangsort, amelyek csak kiegészítő szabályként alkalmazandóak az azonos csoportokon belül. Sem a szerződés szerinti vevőnek, sem az elfogadó jognyilatkozatot tevő személynek nem kötelező megfelelnie a (4) bekezdés valamely alpontjában foglalt feltételnek. Az elővásárlási jog fennállását nem érinti, ha a szerződés szerinti vevő vagy az elfogadó jognyilatkozatot tevő személy nem felel meg a 18. § (4) bekezdésében felsorolt kategóriák egyikének sem. Amennyiben a vevő és az elfogadó

jognyilatkozatot tevő is földműves tulajdonostárs, akkor elővásárlási jogosultságuk a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésén alapul és köztük az elővásárlásra való jogosultság sorrendjét a Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdése állapítja meg, amely – többek között – a (3) bekezdésben meghatározott jogosulti csoporton belüli belső sorrendet (ranghelyet) határozza meg. A 18. § (4) bekezdésében felsorolt szempont hiánya nem jelenti az elővásárlási jog hatálytalanságát. Mindebből az következik, hogy amennyiben a vevő és az elfogadó jognyilatkozatot tevő is a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésében foglaltakra alapítja elővásárlási jogosultságát, és egyikük sem felel meg a 18. § (4) bekezdésében foglalt szempontoknak, akkor a jogosulti csoporton belül azonos ranghelyen állnak.

Kiemelendő továbbá, hogy amennyiben az elfogadó jognyilatkozatot tevő és a szerződés szerinti vevő elővásárlási jogosultsága a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésén alapszik, akkor az elővásárlási jogosultsági sorrendjük meghatározásánál a Földforgalmi törvény 18. § (1) és (2) bekezdése szerint fennálló további elővásárlási jogosultságaik nem vehetők figyelembe. A Földforgalmi törvény egyértelműen rendelkezik arra vonatkozóan, hogy a 18. § (1) bekezdés c)-e) pontjában, valamint (2) és (3) bekezdésében meghatározott azonos jogosulti csoporton belül az elővásárlásra jogosultak sorrendjét kizárólag a Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdése határozza meg.

A Földforgalmi törvény a kihirdetése óta azonos elvek mentén szabályozza az elővásárlásra jogosultak rangsorolását. Eszerint a rangsort alapvetően a Földforgalmi törvény 18. § (1)-(3) bekezdései határozzák meg, míg az egyes jogosulti csoportokon belüli sorrendet kiegészítő szabályként a 18. § (4) bekezdése szabályozza.

Az egyes elővásárlási jogosultságok konkrét tartalma a gazdasági-társadalmi viszonyok és a jogi környezet változása okán többször módosult, a rangsorolás fentiek szerinti metodikája azonban nem változott: amennyiben az elővásárlásra jogosult – akár vevőként, akár elfogadó jognyilatkozatot tevőként – a 18. § (1)-(3) bekezdése alapján több elővásárlási jogosultságot is igazolni tud, a ranghely megállapítása során ezek közül kizárólag egy – a legmagasabb ranghely – vehető figyelembe. Az azonos jogosulti csoportba tartozó elővásárlásra jogosultak között pedig nem a 18. § (1)-(3) bekezdése alapján esetlegesen fennálló további jogosultság, hanem kizárólag a 18. § (4) bekezdése alapozza meg a sorrendiséget.

A Földforgalmi törvény hatályos rendelkezései szerint, ha a Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdésében szereplő kiegészítő szabály alkalmazásával nem állapítható meg az elővásárlásra jogosult személye, mert a **szerződés szerinti vevő és az elfogadó jognyilatkozatot tevő** az adott jogosulti csoporton belül azonos pozíciót tölt be, akkor a **Földforgalmi törvény 28/A. §-a** alkalmazandó, mely szerint ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a szerződés szerinti vevő és a vele azonos ranghelyen álló elővásárlásra jogosult javára egyaránt hozhatna jóváhagyó döntést, úgy a mezőgazdasági igazgatási szerv az adásvételi szerződés szerinti vevővel hagyja jóvá a szerződést.

A **Földforgalmi törvény 29. § (1) bekezdésében foglaltak** – miszerint ha a mezőgazdasági igazgatási szerv **több, azonos ranghelyen álló elővásárlásra jogosult** javára hozhatna jóváhagyó döntést, akkor ezen elővásárlásra jogosultak közül az eladó, illetve abban az esetben, ha az eladó határidőn belül nem nyilatkozik, és e határidőn belül a határidő meghosszabbítását sem kéri, a mezőgazdasági igazgatási szerv a választása szerinti jogosultat jelöli ki arra, hogy az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe lépjen – abban az esetben alkalmazandók, ha az adásvételi szerződésre több, azonos ranghelyű elővásárlásra jogosult tesz elfogadó jognyilatkozatot.

A jogalkotói szándék egyértelműen arra irányult a szabályozás kialakítása során, hogy a választási jog gyakorlására csak abban az esetben kerüljön sor, ha az elfogadó jognyilatkozatot tevő személyek konkurálnak egymással. A vevő tekintetében ugyanis az Agrárminisztérium álláspontja szerint az eladó azzal már kinyilvánította a választását, hogy vele kötötte meg az adásvételi szerződést. Tekintettel azonban arra, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervként eljáró kormányhivatalok és a földforgalmi ügyekben eljáró bíróságok egyes esetekben akkor is a választás jogát gyakoroltatták az eladóval, ha a szerződés szerinti vevő és az elfogadó jognyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult állt azonos ranghelyen, a jogalkalmazás egységessége és a vonatkozó rendelkezés egyértelműsítése érdekében a termelészövetkezeti földhasználati jog alatt álló földrészek tulajdonjogának rendezéséről és egyes földügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XL. törvény új rendelkezésként beiktatta a Földforgalmi törvény 2020. július 1. napján hatályba lépett 28/A. §-át.

**A Földforgalmi törvény hatályos rendelkezései részletesen szabályozzák a mezőgazdasági igazgatási szervnek az elővásárlásra jogosultakkal és az általuk tett elfogadó jognyilatkozatokkal kapcsolatos feladatait az alábbiak szerint.**

A Földforgalmi törvény 23. § (4) bekezdése szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv úgy tekinti, hogy a jogosult elővásárlási jogát nem gyakorolta, ha megállapítja, hogy az elfogadó jognyilatkozat

- a) az alakszerűségi előírásoknak nem felel meg,
- b) nem az elővásárlásra jogosulttól származik,
- c) az elővásárlásra jogosulttól származik, de nem állapítható meg belőle az elővásárlási jogosultság jogalapja, vagy az, hogy az elővásárlási jog mely törvényen alapul, az elővásárlási jogosultságot bizonyító okiratok nem kerültek csatolásra, illetve az elővásárlási jog nem a megjelölt törvényen vagy a törvényben meghatározott sorrend szerinti ranghelyen alapul, az elővásárlásra jogosult által megjelölt elővásárlási jogosultsághoz kapcsolódóan törvény által előírt kötelezettségvállalásokat és nyilatkozatokat nem tartalmazza, vagy
- d) az elővásárlásra jogosulttól származik, de nem tartalmazza az elővásárlásra jogosultnak a 13-15. §-ban előírt tartalmú nyilatkozatait.

A fenti esetkörök tehát az elővásárlási jognyilatkozatot tevőnek az elővásárlásra jogosultak köréből való kiesését eredményezik.

A Földforgalmi törvény 23. § (5) bekezdése alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv azt az elővásárlásra jogosultat vagy azokat az elővásárlásra jogosultakat, akik esetében a fentiek szerinti kiesési ok nem áll fenn, valamint az adásvételi szerződés szerinti vevőt a törvény által meghatározott sorrend alapján rangsorolja, és arról jegyzéket készít. A Földforgalmi törvény 23/A. § (2) bekezdése értelmében ezt követően a mezőgazdasági igazgatási szerv 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. A Földforgalmi törvény 24. §-a alapján a helyi földbizottság állásfoglalásában az adásvételi szerződést és a jegyzékben szereplő valamennyi elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozatát értékeli és támogatja vagy nem támogatja azokat.

Míndezek alapján megállapítható tehát, hogy amennyiben az elővásárlásra jogosult a jogszabályi előírásoknak megfelelő elfogadó jognyilatkozatot tesz, ranghelye alapján



azonban az elővásárlásra jogosultak rangsorában nem előzi meg a szerződés szerinti vevőt (vagy adott esetben más elővásárlásra jogosultat), akkor az elővásárlásra jogosult nem esik ki az elővásárlók közül. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az eljárás során a szerződés szerinti vevő személyét érintő kizáró ok merül fel, az elővásárlásra jogosult a szerződés szerinti vevő helyébe léphet.

### II.3. Az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme

Az Indítványozó az előterjesztett alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy sérült a tulajdonhoz fűződő joga azáltal, hogy az elővásárlási rangsor megállapításánál nem került figyelembevételre az, hogy helyben lakó földművesnek minősül. Álláspontja szerint a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatból egyértelműen következik, hogy alkotmányjogi védelem alatt állnak olyan vagyoni jogosultságok is, amelyek nem minősülnek polgári jogi értelemben vett tulajdonnak, így a védelem olyan jogosultságokra is kiterjed, mint az elővásárlási jog.

Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat – amely 2013. március 31-e óta már nem hatályos – valójában nem rögzíti az Indítványozó elővásárlási jogra vonatkozó következtetését, csupán azt, hogy „*a tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.*”

Az Indítványozó tulajdonjog sérelmével kapcsolatos észrevételeit érintően általánosságban elmondható, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggésben következetes gyakorlatot alakított ki. Ennek lényege, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. {3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]}. Az Alaptörvény XIII. cikke két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen, illetve védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen (kisajátítás). A tulajdonhoz való alapjog tehát alapvetően csak a már megszerzett tulajdont védi [lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, valamint 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat], nem terjed ki azonban a tulajdonszerzésre. A tulajdonszerzés joga tehát nem alapjog [35/1994. (VI.24.) AB határozat].

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Földnek minősülő ingatlan esetében az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény P) cikke teszi korlátozhatóvá. Ezek a korlátozások a Földforgalmi törvényben jelennek meg, és az Alaptörvény P) cikkében megjelenő közérdeken alapulnak. Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy „*[a]z Alaptörvény XIII. cikk (1)*

*bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni.*” {3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [26]}.

A fentiekből látható, hogy még a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat sem tükrözi feltétlenül az Indítványozó álláspontját, mert abból csak az következik, hogy az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem azonosítható a polgári jog tulajdonfogalmával, annál szélesebb körben értelmezhető, amely így túlmutat a Polgári Törvénykönyvben szabályozott tulajdonjog és az ahhoz kapcsolódó részjogosítványok intézményrendszerén. Kétségtelen, hogy a tulajdon alkotmányos védelme ezáltal vonatkozhat olyan jogosítványokra is, amelyek adott esetben nem a tulajdonost, hanem törvénynél fogva más személyt illetnek meg, ekként az kiterjedhet az elővásárlási jogra is, különösen a tulajdonostársat (így nem feltétlenül harmadik személyt, hanem eszmei hányadrészben magát a tulajdonost) megillető elővásárlási jogra. Ezt a szempontot azonban kellően értékeli és kifejezi a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdése, ezért – álláspontom szerint – az alkotmányos tulajdonvédelemből és a hátrányos megkülönböztetés tilalmából eredően további követelmények előírása, illetve figyelembevétele nem tűnik indokoltnak a földműves tulajdonostársakat megillető elővásárlási jog körében.

Továbbá, az elővásárlási joggal kapcsolatban fontosnak tartanám kiemelni, hogy az épp a tulajdoni részjogosítványt jelentő rendelkezési jog korlátját jelenti, így alapvetően a tulajdonjog érvényesítését szűkítő, nem pedig a tulajdoni jogvédelem körében megítélhető jogosítványt képez.

#### II.4. Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos további megállapítások

**Álláspontom szerint a Földforgalmi törvény – a fentiekben részletezettek szerint – egyértelműen és teljes körűen tartalmazza az elővásárlási jogosultságok vizsgálatával és a szerződés jóváhagyásával kapcsolatos rendelkezéseket,** így azt is, hogy a Földforgalmi törvény 18. § (3) bekezdésében rögzített elővásárlási jog fennállása esetén az azonos jogosulti csoporton belül az elővásárlásra jogosultak sorrendjét kizárólag a Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdése határozza meg. A Földforgalmi törvény rendelkezéseiből az is egyértelműen megállapítható, hogy a Földforgalmi törvény 18. § (1) és (2) bekezdései szerint fennálló további elővásárlási jogosultságok figyelembevétele nem lehetséges abban az esetben, ha egyik jogosult esetében sem állapítható meg a Földforgalmi törvény 18. § (4) bekezdése szerinti ranghely. A Földforgalmi törvény a 28/A. §-ában és a 29. §-ában pedig arról is egyértelműen rendelkezik, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervnek miként kell eljárnia abban az esetben, ha a szerződés szerinti vevő és az elővásárlásra jogosult, illetve az elővásárlásra jogosultak azonos ranghelyen állnak.

A Kúriának az ügyben irányadó döntésével és a földforgalmi jogszabályokkal összhangban rögzíti az ítélet 27. pontja, hogy *„a felperes tévesen hivatkozott arra, hogy az alperesnek a rangsort a Földforgalmi tv. 18. § (1)-(2) bekezdései alapján kellett volna megállapítania, mert mind a felperes (elfogadó nyilatkozatot tevő), mind az alperesi érdekelt (szerződéses vevő) a Földforgalmi tv. 18. § (3) bekezdése szerinti elővásárlási jogosultak, a Földforgalmi tv. 18. § (3) és (1) bekezdésének viszonyában pedig a Földforgalmi tv. 18. § (1) bekezdése nem vehető figyelembe, a Földforgalmi tv. 18. § (3) bekezdése szerinti jogosulti csoporton belüli sorrendet csak a Földforgalmi tv. 18. § (4) bekezdése dönti el.”*

### **III. Összegző álláspont**

A fentiek alapján megállapítható, hogy a jelenleg hatályos szabályozás zárt és koherens rendszert alkot a közös tulajdonban álló ingatlan tulajdoni hányadának eladása esetén az elővásárlási jog gyakorlására jogosult személy azonosítása tekintetében. Álláspontom szerint a támadott jogszabályi rendelkezések megfelelnek az alkotmányos követelményeknek, így azok nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2023. március „13.”

*Üdvözlettel*

Dr. Nagy István