

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-643/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Csink Lóránt

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosához számos beadvány érkezett a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel kapcsolatban. Három beadványt különböző képviselőcsoportokhoz tartozó országgyűlési képviselők terjesztettek elő, ezen felül civil szervezet és több magánszemély fordult az ombudsmanhoz.

A beadványok egységesen azt kezdeményezték, hogy az alapvető jogok biztosa alkotmányossági szempontból vizsgálja meg a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény egészét, illetve egyes részeit. A beadványok többsége a törvény tulajdonhoz való jogot, vállalkozás szabadságát korlátozó rendelkezéseit tartotta alaptörvény-sértőnek, különös tekintettel a termőföld vételére vonatkozó hatósági eljárás vonatkozásában.

A beadványok érdemi vizsgálata érdekében, a jövőbeli visszásság veszélyének megelőzésére tekintettel a panaszok nyomán az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján eljárást indítottam. Mivel a beadványokban kifogásolt törvény még nem lépett hatályba, így az esetleges sérelem csak absztrakt és jövőbeli lehet. Így értelemszerűen a szabályozással érintett szervek megkeresésétől – figyelemmel többek mellett az eljárás minél gyorsabban történő lezárására, a hatékony fellépésre – a jelentés kialakítása során eltekintettem.

Az érintett alkotmányos jogok

- Jogállamiság elve [*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: Magyarország független és demokratikus jogállam.*];
- Tulajdonhoz való jog [*Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”*];
- Hatósági ügyek tisztességes intézése [*Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*].]

Alkalmazott jogszabály

A mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Földtv.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen esetben a Földtv. kifogásolt rendelkezései vonatkozásában az ombudsmani vizsgálatot nem zárja ki az, hogy ezeket a szabályokat kizárólag a jövőben fogják majd az érintett hatóságok alkalmazni.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján pedig a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

2. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 99. § (1) bekezdése értelmében az agrárpolitikáért való felelőssége körében a vidékfejlesztési miniszter készíti el az ágazat fejlesztésére vonatkozó koncepciókat és döntési javaslatokat.

II. A vizsgálat érdemében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Arra azonban nincs lehetősége az alapvető jogok biztosának, hogy az alapjogi-alkotmányossági megfontolásokon túlmutató, a Földtv. szabályozási koncepciójával kapcsolatos célszerűségi, policy jellegű megállapításokat tegyen. Az ombudsman nem veheti át az Országgyűlés és a Kormány felelősségét abban a kérdésben, hogy milyen jellegű birtokpolitika a célravezető; megállapításait az Alaptörvény rendelkezéseiből levezethető szempontokra kell korlátoznia.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel azt mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében „mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való jog mint alapjog tárgya nem szükségszerűen követi a tulajdon polgári jogi fogalmát [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. Az alkotmányosan védett tulajdon körébe nem a polgári jogi részjogosítványok tartoznak, a birtoklás, a használat vagy a tulajdonnal való rendelkezés korlátozásának alkotmányossága nem minden esetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján ítélt meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a tulajdonhoz való jog korlátozás során a jogalkotónak azt kell figyelembe vennie, hogy ezt az alapjogot csak közérdekből és az elérni kívánt célhoz képest arányos mértékben lehet korlátozni.

Az Alkotmánybíróság rámutatott ugyanakkor arra is, hogy egyes tulajdontárgyak esetében az állami beavatkozás, a jogkorlátozás szélesebb körű is lehet. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a termőföld, a földtulajdon kérdésével. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban rámutatott, hogy „sajátosságai folytán a földtulajdonnak más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése adott vonatkozásban indokolt”. Az alaphatározatnak tekinthető 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság mindezt kibontotta: „a föld véges jószág volta (a föld ugyanis mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetlensége, megújuló-képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg”.

A 7/2006. (II. 22.) AB határozat rámutatott továbbá, hogy „a termőföldnek egy országon belüli mennyisége adott, az nem növelhető. A rendelkezésre álló föld viszont korlátlan ideig használható, nem amortizálódik. Mindezek a körülmények indokolhatják a földtulajdonosok termőfölddel való rendelkezési jogát korlátozó közérdekű beavatkozást. Az Alkotmánybíróság mindaddig közérdekű célként fogadja el a Kormány és az Országgyűlés földbirtok politikai célkitűzéseinek az érvényesítését, ameddig azok az Alkotmány keretei között maradnak: fogalmilag és nyilvánvalóan nem zárják ki a piacgazdaság létét, és tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül nem korlátoznak egyéb jogot”.

Az Alkotmánybíróság döntéseit áttekintve megállapítható, hogy az Alaptörvény széles mérlegelési jogot biztosít a földforgalom szabályozásában a jogalkotónak. Eddigi döntéseiben nem találta alkotmányellenesnek sem a birtokmaximumot, sem azt, hogy csak korlátozottan van lehetőség földtulajdon megszerzésére, sem az állam elővásárlási jogát, sem pedig a földtulajdon adásvételével, cseréjével kapcsolatos személyi és tárgyi korlátokat. Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy a tulajdon alkotmányos védelmébe nem tartozik bele a tulajdon megszerzésére való jogosultság; valamely ingó vagy ingatlan dolog tulajdonának megszerzése az alkotmányos alapjogon kívül esik. *Erre tekintettel a Földtv. termőföld adásvételére és haszonbérletére vonatkozó korlátozó anyagi jogi jellegű szabályai nem eleve ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével.*

3. A Földtv. korlátozó szabályainak alkotmányosságát mindazonáltal nem csupán az anyagi jogi, hanem az eljárási szabályok tekintetében is vizsgálni kell, és ebben a körben különös tekintettel kell számításba venni, hogy az adásvételi szerződés megkötésével kapcsolatos hatósági eljárás megfelel-e a jogállamiságból, valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséből eredő követelményeknek. A beadványok érdemi elbírálásához szükséges tehát annak áttekintése, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv – mint közhatalmat gyakorló hatóság – eljárására vonatkozóan milyen követelmények vezethetők le az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXIV. cikk (1) bekezdéséből. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukban, amelynek kereteit és

alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírói esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszt tovább.

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése ugyanakkor már szövegszerűen rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. E bekezdés rögzíti azt is, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

3.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam, a (3) bekezdés pedig a népszuverenitás elvét rögzíti: a közhatalom forrása a nép. E két rendelkezés együttes értelmezéséből bontotta ki a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat a *demokratikus legitimitás elvét*. Ez alapján *közhatalom csak akkor gyakorolható, ha az a választások és kinevezések hibátlan láncolatán keresztül visszavezethető a népre*. Ennek érdekében a közhatalom formálisan sem szakadhat el a választópolgárok közösségétől, amely a közhatalom gyakorlására felhatalmazást ad. Negatív megközelítésben pedig a demokratikus legitimitás azt jelenti, hogy nem gyakorolhat olyan személy vagy szervezet közhatalmat, amely a hatalomgyakorlást – a kinevezéseken, választásokon keresztül – nem tudja a népre visszavezetni. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitás nem vitatható [16/1998. (V. 8.) AB határozat].

Mindebből az is következik, hogy az államilag elismert jogokat és kikényszeríthető kötelezettségeket keletkeztető, magatartási szabályokat meghatározó egyedi és normatív aktusokat demokratikus *legitimitással* rendelkező szervezeteknek kell meghozniuk. Tartalmától függetlenül az Alaptörvény B) cikkével ellentétes az olyan közhatalmi döntés, amelyet nem demokratikus legitimitással rendelkező szerv hoz meg.

3.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét írja elő. E bekezdés – a tisztességes ügyintézés részeként – rögzíti azt is, hogy a hatóságok a döntéseiket indokolni kötelesek. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is alkotmányi szintre vezette vissza az indokolási kötelezettséget: a 8/2004. (III. 25.) AB határozat rögzítette: a tisztességes eljárás követelménye szerint elvárható, hogy az érdekelt megismerhesse az ügyében hozott határozat részletes indokait.

Az Alaptörvény rendelkezésének logikai értelmezéséből következik, hogy az indokolás nélküli érdemi hatósági döntés eleve tisztességtelen; nem érvényesül ez a rendelkezés, ha az érintetteket nem tájékoztatják arról, hogy jogaikról, kötelezettségeikről, jogállásukról milyen tények és jogszabályok alapján döntöttek. A tájékoztatás hiánya ugyanis a tartalmi jogorvoslás lehetőségét is megvonja.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.

A tisztességes ügyintézés követelményéből következik az is, hogy az egyedi, mérlegelés alapján meghozott döntések meghozatalánál is jogszabálynak objektív módon kell meghatároznia a mérlegelés szempontjait a hatóság számára [lásd 62/2009. (VI. 16.) AB határozat].

4. A termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés közvetlenül érinti az eladó és a vevő vagyoni értékű jogait és kötelezettségeit. Az adásvételi szerződés nem csupán a (polgári jogi értelemben vett) tulajdonjogi helyzetet rendezi át, hanem azzal a termőfölddel kapcsolatos adminisztrációs és művelési kötelezettség is átszáll. Az adásvételi szerződés csak a jóváhagyás esetén alkalmas joghatás kiváltására, így annak hatósági jóváhagyása közvetlenül érinti az eladó és a vevő jogait és érdekeit. Erre tekintettel az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő követelmények a szerződés hatósági jóváhagyására is vonatkoztathatók.

A Földtv. 27. §-ából tartalmilag az következik, hogy a termőföld tulajdonára vonatkozó adásvételi szerződés csak akkor kerül jóváhagyásra, ha azt mind a mezőgazdasági igazgatási szerv, mind a helyi földbizottság támogatja.

A helyi földbizottság az adott területen földet használó földművesek, mezőgazdasági termelészövetkezetek, valamint más természetes és jogi személyek képviselői szerve [68. § (1) és (2) bekezdés]. A helyi földbizottság ebben a formában nem rendelkezik demokratikus legitimitációval, így nem hozhat a tagjain kívül harmadik személyre kötelező döntést. Ugyan a Földtv. 27. § (1) bekezdés alapján ilyen döntést nem hoz, állásfoglalása mégis köti a hatóságot. A Földtv. 27. § (1) bekezdése tehát nem csupán véleményezési jogkörrel ruhazza fel a helyi földbizottságot, hanem érdemi döntéshozatali jogkört biztosít számára: a helyi földbizottság ellenző véleménye esetén a hatóság nem hagyhatja jóvá az adásvételi szerződést. Mindezt nem orvosolja az sem, hogy a hatóság döntése bíróság előtt vitatható; a Földtv. nem tartalmaz garanciarendszert arra vonatkozóan, hogy a döntést felülvizsgáló bíróság érdemben is vizsgálja a helyi földbizottság állásfoglalását, amin a hatósági döntés alapult. Ez az eljárási rendszer így nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek.

A helyi földbizottsággal szemben a Földtv. nem támaszt objektív döntéshozatali kritériumokat. Csak példalózó felsorolást tartalmaz a mérlegelési szempontok meghatározásánál, így ténylegesen a helyi földbizottság állásfoglalása parttalanná válhat. *Az objektív, a termőföld sajátosságain alapuló szempontrendszer és az indokolás hiánya ellentétes a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével és alapjoggal összefüggő közvetlen visszásságot eredményez.* Súlyosítja a jogszabályi környezet megítélését, hogy a helyi földbizottságra – mivel nem hatóság – nem vonatkozik az indokolási kötelezettség, így előállhat az a helyzet, hogy az ügyfél nem tudja érdemben vitatni azokat a tényeket és jogokat, amelyeken a hatósági döntés alapult, mivel a döntés tartalmát nem a hatóság, hanem a helyi földbizottság alakította ki.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő joggal összefüggő visszásságot eredményez az is, hogy a Földtv. 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja értelmében a hatóság kötelezően megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a helyi földbizottság nem adott állásfoglalást. Nyilvánvalóan ellentétes a tisztességes ügyintézéshez való joggal az az előírás, amely a megkeresett szerv mulasztását egyoldalúan és mérlegelés nélkül a vétlen ügyfél terhére tudja be.

A Földtv. 27. § (3) bekezdéséből az következik, hogy ha a helyi földbizottság támogatta is az adásvételi szerződés jóváhagyását, azt a hatóság mégis megtagadhatja. Ebben az esetben is csupán példalózóan sorolja fel a törvény a megtagadás lehetséges okait, így az objektív döntéshozatal ebben az esetben sem biztosított. Az előbbieken kifejtettek alapján az *objektív szempontok hiánya ebben az esetben is az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

Álláspontom szerint az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásának előírása önmagában nem ellentétes az Alaptörvény jogállamiságot és tisztességes ügyintézését előíró rendelkezéseivel. A termőföld különleges adottságaira tekintettel a közhatalom

alkotmányosan ellenőrizheti, hogy a polgári jogi jogalanyok betartották a termőföld adásvételére vonatkozó törvényi rendelkezéseket. A Földtv. ennek vizsgálatára vonatkozó rendelkezései azonban olyan ellenőrzési rendet állapítottak meg, amelyek a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével a fenti indokok alapján ellentétes.

Intézkedésem

A feltárt visszasságok hatékony megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az agrárpolitikáért felelős *vidékfejlesztési minisztert*, hogy – a jelentésben kiemelt és rögzített szempontok alapján – terjesszen elő javaslatot a Földtv. vonatkozó rendelkezéseinek a módosítására, hogy a termőföld adásvételére vonatkozó szerződések hatósági jóváhagyásának szabályai teljes körűen megfeleljenek az Alaptörvény B) és XXIV cikkeiből eredő jogállami garanciáknak.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.

Melléklet: Az Alkalmazott jogszabályok

A mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény

7. Az adás-vételi szerződés hatósági jóváhagyása

23. § (1) *A mezőgazdasági igazgatási szerv a részére jóváhagyás céljából megküldött okiratok közül az adás-vételi szerződést és az elfogadó jognyilatkozatokat először - kizárólag azok tartalma és alaki kellékei alapján - az érvényességi és hatályosulási feltételeknek való megfelelés szempontjából vizsgálja meg, illetve ellenőrzi. A mezőgazdasági igazgatási szerv az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz az adás-vételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról, ha megállapítja, hogy*

- a) az adás-vételi szerződés a jogszabályi előírások megsértése miatt létre nem jött szerződésnek, vagy semmis szerződésnek minősül,*
- b) az adás-vételi szerződés nem tartalmazza a vevőnek a 13-15. §-ban előírt tartalmú nyilatkozatait, vagy azok önállóan, a 13-15. §-ban előírt alakszerűségi előírásoknak megfelelően nem kerültek csatolásra, vagy*
- c) az elfogadó jognyilatkozat*
 - ca) az alakszerűségi előírásoknak nem felel meg,*
 - cb) nem az elővásárlásra jogosulttól származik,*
 - cc) az elővásárlásra jogosulttól származik, de nem állapítható meg belőle az elővásárlási jogosultság jogalapja, vagy az, hogy az elővásárlási jog mely törvényen alapul, illetve az elővásárlási jog nem a megjelölt törvényen, vagy a törvényben meghatározott sorrend szerinti ranghelyen alapul, vagy*
 - cd) az elővásárlásra jogosulttól származik, de nem tartalmazza az elővásárlásra jogosultnak a 13-15. §-ban előírt tartalmú nyilatkozatait, vagy azok önállóan, a 13-15. §-ban előírt alakszerűségi előírásoknak megfelelően nem kerültek csatolásra.*

(2) *A mezőgazdasági igazgatási szerv - az (1) bekezdésben foglaltakon túl - az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz az adás-vételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról akkor is, ha a jegyző által megküldött okiratok alapján megállapítja az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó eljárási szabályok megsértését.”*

24. § (1) *A helyi földbizottság - a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének a beérkezésétől számított - 15 napon belül adja ki az adás-vételi szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalását.*

(2) *A helyi földbizottság az adás-vételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen a következő szempontok szerint értékeli:*

- a) az adás-vételi szerződés alkalmas-e a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére;*
- b) megállapítható-e, hogy a felek már e törvény hatálybalépése előtt megállapodtak a tulajdonjog átruházásában, de az adás-vételi szerződést csak a jelen eljárás keretében léptetnék egyikük nyilatkozatával, illetve harmadik személy jognyilatkozatának megtételével hatályba;*
- c) az adás-vételi szerződés jóváhagyása esetén az adás-vételi szerződés szerinti vevő, illetve a jegyzék szerinti, az első helyen álló elővásárlásra jogosult, vagy ha több elővásárlásra jogosult áll az első helyen, akkor valamennyi első helyen álló elvásárlásra jogosult*

ca) alkalmas-e az adás-vételi szerződés és a 13. §-ban, illetve a 15. §-ban meghatározott kötelezettségvállalások teljesítésére,

- cb) elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja, vagy
- cc) indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát;
- d) az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e, s ha nem, az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott távol az elővásárlási jogának gyakorlásától.”
26. § Ha a helyi földbizottság a 24. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül az állásfoglalását nem adja ki, a mezőgazdasági igazgatási szerv egy alkalommal - újabb 15 napos határidő kitűzésével - felhívja az állásfoglalásának kiadására.
27. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv - a 23. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl - az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja
- a) ha a helyi földbizottság
- aa) állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adás-vételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását,
- ab) a 26. §-ban foglalt felhívás ellenére nem adja ki az állásfoglalását;
- b) a (2) bekezdésben meghatározott esetekben.
- (2) A mezőgazdasági igazgatási szervnek - az adás-vételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére - meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés jóváhagyását, ha
- a) utóbb megállapítja, hogy a 23. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak alapján az adásvételi szerződés jóváhagyása megtagadásának lett volna helye, vagy
- b) a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy
- ba) a 24. § (2) bekezdésének a)-b) pontjában, valamint c) pont ca)-cb) alpontjában foglaltak alapján a helyi földbizottság értékelésével ellenkező következtetésre jut;
- bb) a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság - az adás-vételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül - jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki;
- bc) jogerősen megállapított földhasználati díjtartozása áll fenn.
- (3) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl, a mezőgazdasági igazgatási szerv - az adásvételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére - megtagadhatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, különösen, ha
- a) a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy a 24. § (2) bekezdésének c) pont cc) alpontjában, valamint a 24. § (2) bekezdésének d) pontjában foglaltak alapján a helyi földbizottság értékelésével ellenkező következtetésre jut, vagy
- b) az adás-vétel ésszerűtlen birtokszerkezetet eredményezne.”

A Földtv. II. fejezete rögzíti a föld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó szabályokat. Ez a fejezet részben tartalmi részben formai megkötéseket állapít meg (elővásárlási jog, tulajdonmaximum, személyi kör stb.). A formai kötöttségek közé tartozik a termőföld tulajdonára vonatkozó adásvételi szerződés hatósági jóváhagyása. A Földtv. 23. § (1) bekezdéséből következően az adásvételi szerződés csak akkor alkalmas joghatás kiváltására, ha azt a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyta. Döntésének kialakításához a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresi a helyi földbizottságot, amely 15 napon belül foglal állást az adásvételi szerződés jóváhagyásáról, illetve megtagadásáról [24. § (1) bekezdés].

A Földtv. 24. § (2) példálózó felsorolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a helyi földbizottság milyen szempontok szerint értékeli az adásvételi szerződést. A Földtv. 27. § (1) és (2) bekezdései olyan eseteket rögzítenek, amelyeknél a mezőgazdasági igazgatási szerv kötelezően, mérlegelés nélkül tagadja meg az adásvételi szerződés jóváhagyását. Ezek közé tartozik, ha a helyi földbizottság nem támogatja a szerződés jóváhagyását, illetve, ha a helyi földbizottság a meghosszabbított megkeresési határidő elteltét követően sem ad állásfoglalást [27. § (1) bekezdés a) pont]. A Földtv. 27. § (3) bekezdéséből pedig az következik, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv – mérlegelést követően – akkor is megtagadhatja az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha azt a helyi földbizottság támogatta. A mérlegelés szempontjait ez a rendelkezés is példálózóan sorolja fel.