

Dr. Csák Csilla\*

## Az új magyar földforgalmi szabályozás és hatása a földtulajdoni és használati viszonyokra – hatósági jóváhagyás, mint a rendelkezési jog korlátozása

Magyarország 2004. május 1. napján csatlakozott az Európai Unióhoz.<sup>1</sup> A Csatlakozási Okmány<sup>2</sup> hét év (+3 év) földmoratóriumot (átmeneti időszakot) biztosított, amelynek értelmében eltérő szabályokat tarthattunk fenn a magyar és a nem magyar személyek földtulajdonszerzése tekintetében. A hét év lejártát (2011) követően – Kormány kezdeményezésére<sup>3</sup> - a további 3 évre is megkaptuk a moratóriumot a Bizottság döntése<sup>4</sup> alapján.<sup>5</sup> Erre tekintettel Magyarországon 2014. április 30-

---

\* Dr. Csák Csilla, tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, a Kar tudományos és nemzetközi dékánhelyettese, Miskolc

„A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.”

<sup>1</sup> Az *Európai Megállapodás* (Magyarországon kihirdetve az 1994. évi I. törvénnyel) értelmében a termőföldek tulajdonlása esetében Magyarországnak az uniós csatlakozás időpontjáig nem kell az ún. nemzeti elbánást bevezetnie.

<sup>2</sup> 2003. szeptember 23.

<sup>3</sup> 2/2010. (II. 18.) OGY határozat a nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalom meghosszabbításának szükségességéről. Ennek értelmében az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy az Európai Unió illetékes szerveinél kezdeményezze a 2011-ben lejáró, a nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterületnek minősülő termőföld megszerzésére vonatkozó tilalom meghosszabbítását, amelynek érdekében a szükséges egyeztetéseket folytassa le.

<sup>4</sup> Bizottság határozata 2010/792/EU a magyarországi mezőgazdasági földterületek szerzésére vonatkozó átmeneti időszak meghosszabbításáról 2010. december 20. 1. cikk “A Magyarországon a mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó, a csatlakozási okmány X. melléklete 3. fejezetének 2. pontjában említett átmeneti időszakot 2014. április 30-ig meg kell hosszabbítani.”

<sup>5</sup> Csatlakozási Okmány X. melléklet alapján, ha elegendő bizonyíték áll rendelkezésre arra nézve, hogy az átmeneti időszak lejártával (7év) Magyarországon a mezőgazdasági földterületek piacának súlyos zavara alakul ki vagy ennek kialakulása fenyeget, a Bi-

án követően (földmoratórium megszűnése) meg kell szüntetnünk a termőföldjeinkre a magyar és az uniós, tagállami állampolgárokra vonatkozó eltérő tulajdonszerzési tilalmakat és korlátozásokat. A földmoratórium lejáratát az jelenti, hogy ettől az időponttól a tagállamok földművesei is vásárolhatnak termőföldet Magyarországon a magyar földművesekre irányadó szabályok szerint. Ennek értelmében a jelenleg hatályos – többször módosított – *1994. évi LV. törvény a termőföldről* szóló törvény, amely a földszerzés és használat szabályait határozza meg, már nem képes betölteni szerepét, tehát jogtechnikai szempontból vagy jelentősen módosítani vagy hatályon kívül helyezni szükséges új jogi szabályozás kialakításával. Az unió tagállamaiban alkalmazott jogi szabályozásra is figyelemmel, a nemzeti érdekeket is tükröző új, átfogó földügyi jogi szabályozás kialakításával kapcsolatos igény már 2010 évben megfogalmazódott, oly módon „... amely biztosítja a mezőgazdaság multifunkcionális jellegének fenntartását, továbbá a közérdekű célok meghatározásakor legyen figyelemmel a diszkrimináció mentességre, az arányosságra, valamint az objektív, állandó, átlátható és nyilvános kritériumok biztosításának szükségességére.”<sup>6</sup>

Magyarországon - tehát az utóbbi megoldást követve - a komplex földügyi szabályozás rendszerében megszületett az *új földforgalmi törvény*<sup>7</sup> (2013), amely elsőként került megalkotásra az új jogi szabályozás rendszerében és fokozatosan, de legkésőbb teljes egészében 2014. május 1. napján lép hatályba. Az új földforgalmi törvény erre tekintettel olyan szabályozást vezet be, amely alapján egyrészt a földszerzőnek meg kell felelnie a földműves kritériumainak, másrészt, amellyel a hazai egyéni és családi kis- és középbirtokok válhatnak meghatározóvá a piacon. Mindezekre figyelemmel az új földforgalmi szabályozásban vannak olyan jogintézmények, amelyek már ismertek a jelenleg hatályos termőföldről szóló törvény kapcsán (pl. elővásárlási jog)<sup>8</sup> és lesznek olyan jogintéz-

---

zottság Magyarország kérelmére határozatot hoz az átmeneti időszak legfeljebb három évre történő meghosszabbításáról. Magyarország kérelmét arra alapozta, hogy a Magyarország részére nyújtandó közösségi agrártámogatás csak 2013-tól kezdve éri el az Európai Unió régi tagállamainak az átlagát, a magyarországi átlagos földárak még mindig jelentősen elmaradnak az Európai Unió tagállamai többségének földáraitól, ami a mezőgazdasági földterületek 2011. utáni piacának súlyos zavarával fenyeget, valamint a rendszerváltozást követően megindult birtokrendezési folyamatok még nem fejeződtek be.

<sup>6</sup> 2/2010. (II. 18.) OGY határozat

<sup>7</sup> *A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény*

<sup>8</sup> Lásd bővebben: Leszköven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdé-

mények, amelyek a korábbi gyakorlat alapján az újdonság erejével hatnak (pl. hatósági jóváhagyás). A rendelkezési jog korlátozásának eszközeként ismert elővásárlási jog is jelentősen átalakult a törvényen alapuló elővásárlási jogok rendszerében. A változások részben a jogosultak körében, rangsorában, gyakorlásának módjában ragadhatók meg. Az eljárási rendben a rendelkezési jog korlátozásának közjogi eleme is megjelenik a hatósági jóváhagyás tekintetében illetőleg meghatározott esetekben az elővásárlási jogot gyakorló személy kijelölésének vonatkozásában is.<sup>9</sup>

### *1. Az Alaptörvény földszabályozási struktúrája*

A termőföld az ország egyik legértékesebb természeti erőforrása, amely a nemzet közös örökségét képezi, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése az állam és mindenki kötelessége – olvashatjuk Magyarország Alaptörvényének P) cikkének (1) bekezdésében.<sup>10</sup> Ezen célok megvalósítását szolgálja az Országgyű-

---

sei. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus XXII. (2004). 393-403. o.; *Olajos* István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásáról. *Napi Jogász*, 2002/4, 7-12. o., *Bobvos* Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása. In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Tomus: LXVI.* Fasc.3. Szeged, 2004,5.o., *Olajos* István-Prugberger Tamás: A termőföldbirtoklás, hasznosítás és forgalmazás a családi gazdaság elősegítésének új jogi szabályozása tükrében. *Magyar Jog* 2002 május 286-295.o., *Szilágyi* János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXIV. Miskolc University Press 2006. 517-524.o., *Olajos* István: A termőföldről szóló törvény módosítása, avagy mi fér bele száz napba. *Napi Jogász*, 2002/7-8. 8-12.o., *Olajos* István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében. *Gazdasági eredményesség és politikai öncélúság. Cég és Jog* 2002/10. 13-17.o.,

<sup>9</sup> A rendelkezési jog korlátozása szűk értelemben azt jelenti, hogy valaki a dolog birtoklásával, használatával, tulajdonjogával nem rendelkezhet szabadon, minden korlátozás nélkül. Tág értelemben valamennyi, a szerződési szabadság elve alá eső feltétel korlátozásáról beszélhetünk, azaz bele tartozik a szerződő fél személyének megválasztására irányuló szabadság is. A rendelkezési jog a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítvány, amely a tulajdon feletti döntés szabadságát foglalja magába. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az elővásárlási jog, mint korlátozás kizárólag a vevőválasztási szabadságot érinti. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a vevőként jelentkező személy tulajdonszerzési joga is korlátozott az elővásárlási jog jogosultjával szemben. Lásd bővebben: 7/1991. (II.28.) AB határozat.

<sup>10</sup> A P cikk értelmezését illetően lásd: *Raisz* Anikó: A Constitution's Environment,

lés által 2013. június 21-én elfogadott új földforgalmi törvény (*A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény*), melyet 2013. június 28-án Áder János, köztársasági elnök is aláírt. A mezőgazdasági földeket érintő társadalmi viszonyok szabályozásának első lépéseként megszületett új földforgalmi törvény mellett további két törvény fogja szabályozni ezt a területet, nevezetesen az üzemszabályozási és a termelésszervezési törvény, mely jogszabályok elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők 2/3-ának a szavazata (ún. sarkalatos törvény) szükséges. Ezek a jövőben megszülető jogszabályok további speciális rendelkezéseket tartalmazhatnak a földek tulajdoni és használati viszonyait illetően, amelyek megalkotásával válik teljes körűen szabályozottá a mezőgazdasági jogviszonyok komplex területe.<sup>11</sup> Az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a családi gazdaságokra (termelésszervezési törvény), továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó (üzemszabályozási törvény) még nem került elfogadásra. A jövőben megszülető jogszabályok további speciális rendelkezéseket tartalmazhatnak a földek tulajdoni és használati viszonyait illetően, amelyek megalkotásával válik teljes körűen szabályozottá a mezőgazdasági jogviszonyok komplex területe. Ezen jogszabályok kiegészítéseként és a földforgalmi törvény végrehajtásaként az Országgyűlés 2013. december elején elfogadta a *2013. évi CCXII. törvényt (földről szóló törvény)*, mely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló *2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról* rendelkezik. Bár nem tekinthető sarkalatos törvénynek, egyes, külön meghatározott rendelkezései sarkalatosnak minősülnek, különösen azon rendelkezések tekintetében, amelyek a földforgalmi tör-

---

Environment in the Constitution: Process and Background of the New Hungarian Constitution. *Est Europa – La Revue, Special Edition*, 2012/1, 37-70. o. Lásd még például az *Alaptörvény 38. cikk* értelmében a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

<sup>11</sup> Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról. *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136. o., Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22. o.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, II. rész. *Geodézia és Kartográfia*, 2008/10, 3-9. o.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, III. rész. *Geodézia és Kartográfia*, 2008/11, 10-17. o., Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013. 109-119. o.

vény rendelkezéseit korrigálják. A speciális szabályozás mellett, természetesen a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) és a közigazgatási eljárásról szóló törvény (Ket.) generális joganyagát is alkalmazni kell. Ezen túlmenően figyelemmel kell lenni arra is, hogy az erdőtörvény és a nemzeti földalapról szóló törvény eltérő rendelkezéseit is alkalmazni kell az általuk megszabott hatályra tekintettel. A földszabályozás új komplex rendszere ugyanakkor - a törvényi szintű szabályozáson túl - további végrehajtási jogszabályokra fog épülni.<sup>12</sup>

## 2. A földbirtok-politikát meghatározó anyagi és eljárásjogi szabályozás alapvetései

### 2.1. Az uniós joganyag és joggyakorlat

Az Unió jogi normái közvetlenül nem szabályozzák a mezőgazdasági földek tulajdonlásával kapcsolatos kérdéseket, azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) elvei alapján kialakult bírósági gyakorlat kereteket és irányokat állapít meg a jogalkotás és a jogalkalmazás számára. Az alapvető jogelvek körében kiemelhető a diszkrimináció tilalma, személyek szabad mozgása (ezen belül is a letelepedés szabadsága), tőke szabad mozgása, stb. Mindezekből levezethető, hogy a tulajdonszerzés korlátozására csak az uniós joggyakorlat által elismert közérdekből kerülhet sor. Közérdek lehet például a vidéki népesség megtartása, az életképes gazdasági egységek kialakítása és a spekulációs földvásárlások megakadályozása.<sup>13</sup> A közérdek megvalósításához különböző eszközök vehetők igénybe, amelyeknek a közérdekkel

---

<sup>12</sup> *Alaptörvény P) cikk*

„(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

<sup>13</sup> *Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában.* In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai.* Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 11. o., *Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai.* In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai.* Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 187-197. o.

arányosnak és diszkriminációmentesnek kell lenniük. Az eszközök bevezetésére és alkalmazására többféle modell értékű megoldás látott már napvilágot az egyes tagállami jogi szabályozásban és azok kereteinek meghatározására, jogszerűségi vizsgálatára az Európai Bíróság joggyakorlatában.<sup>14</sup> Az eszközök vagy korlátozások körében találhatunk hatékony megoldásokat, mint például a helybenlakás, szakképesítés követelménye, hatósági jóváhagyás,<sup>15</sup> de ide sorolható a jogszabályon alapuló elővásárlási jog kikötése stb. Természetesen találkozhatunk tagállami túlkapásokkal is, amelyek az arányosság, jogbiztonság elvét durván sérti és összeegyeztethetetlen korlátozásnak minősítette a Bíróság.<sup>16</sup>

## 2.2. A hatósági jóváhagyás rendszere és hatása a mezőgazdasági földviszonyokra

Magyarországnak a Csatlakozási Szerződés/Okmány alapján is lehetősége van/volt a hatósági engedélyezési rendszer bevezetésére az átmeneti időszakban, de azt nem zárja ki a közösségi jog későbbi időpontra sem. C-213/04. sz. ügyben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy meghatározott célkitűzések – mint például a stabil mezőgazdaság támogatása és fejlesztése a mezőgazdasági ingatlanstruktúra alakulásának ellenőrzésével – eléréséhez egy előzetes jóváhagyási rendszer is összeegyeztethető lehet a tőkemozgások szabadságával.<sup>17</sup>

### 2.2.1. A hatósági jóváhagyás rendszere a tulajdonszerzéseknél

A Csatlakozási Okmány alapján amennyiben az átmeneti időszak alatt Magyarország a mezőgazdasági földterület megszerzését engedélyhez köti, az engedélyezési eljárásnak objektív, állandó, átlátható és nyilvános kritériumokon kell alapulnia. A kritériumokat megkülönböztetés

---

<sup>14</sup> Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó `moratórium` lejárát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog. *Európai Jog*, 2009, 6. szám, 7-16. o.

<sup>15</sup> C-213/04. sz. ügy

<sup>16</sup> Például a C-370/05. számú ügyben 44. pont alapján a helybenlakás követelménye tekintetében a nemzeti jogszabály a legalább 30 hektáros mezőgazdasági földterületek szerzését nyolcéves időtartamhoz köti, amely nem tűnik arányos intézkedésnek és a tőke szabad mozgásának korlátozásával összeegyeztethetetlen.

<sup>17</sup> Ezzel kapcsolatban lásd többek között a C-452/01. sz., Ospelt és Schlössle Weissenberg ügyben, 41 - 45. pontját.

nélkül kell alkalmazni, és azok nem tehetnek különbséget a tagállamok Magyarországon lakó állampolgárai között. Az átmeneti időszak alatt Magyarország nem élt ezzel a lehetőséggel. Az új szabályozás értelmében 2014. május 1. napjától azonban ezzel a közjogi korlátozással a jogügyletek során számolni kell.<sup>18</sup>

*A földtulajdonszerzés körében a jogügyleteket a hatósági jóváhagyás szempontjából 3 csoportba tudjuk sorolni.* Ad (1) a föld adásvételi szerződéssel történő megszerzése esetén, ad (2) egyéb jogcímen történő tulajdonszerzésekhez kapcsolódó hatósági jóváhagyás, ad (3) hatósági jóváhagyáshoz nem kötött földszerzések.

Ad (1) Adásvételi szerződések hatósági jóváhagyása esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv- megyei földhivatal - a jegyzőtől beérkező dokumentációt először formai vizsgálatnak veti alá és 15 napon belül dönt ezek alapján a jóváhagyás megtagadásáról, amelyre egyebekben a törvényben meghatározottan felsorolt esetekben van lehetőség. Ha nem kerül sor első körben a jóváhagyás megtagadására, akkor megkeresi a helyi földbizottságot állásfoglalásának előterjesztésére, amely a helyi viszonyok figyelembe vételével, a köztudomású tények alapján, a törvényben meghatározott szempontok alapján kerül kialakításra. A helyi földbizottságnak 15 nap áll rendelkezésére (amely további 15 nappal meghosszabbítható) a jóváhagyás megtagadására vagy megadására irányuló állásfoglalásának megküldésére. A vizsgálati szempontok valamennyi elővásárlásra jogosult és eredeti vevő vonatkozásában irányadók és a vizsgálat elvégzendő. Ezek alapján a helyi földbizottság nyilatkozik arról, hogy mely elővásárlásra jogosulttal (vagy jogosultakkal) illetőleg eredeti vevővel kapcsolatban támogatja a szerződés jóváhagyását. A helyi földbizottság állásfoglalására is tekintettel a mezőgazdasági igazgatási szerv újra megvizsgálja a szerződés jóváhagyásának és megtagadásának feltételeit és meghozza határozatát, amelyet záradékolt formában rávezet a szerződésre. A jóváhagyás megtagadásának vannak a törvényben meghatározott kötelező esetei és az igazgatási szerv belátásától függő esetek, pl. ésszerűtlen birtokszerkezet létrejötte.

Általánosságban érvényes előírás, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv határozata ellen bírósági eljárás kezdeményezhető, egyéb jog-

---

<sup>18</sup> A hatósági jóváhagyás intézménye jelenleg az agrárjog körében nem ismeretlen intézmény, hiszen alkalmazásra került jelenleg is az agrártámogatások, mezőgazdasági vagyoneértékű jogok átruházása esetén. Történetiségében a magyar földjogi szabályozásban is fellelhető a rendszerváltást megelőzően (1987-ig).

orvoslat nem vehető igénybe. A helyi földbizottság állásfoglalásával szemben jogorvoslati lehetőség ugyanakkor kizárt. Lényeges megemlíteni, hogy a földbizottság állásfoglalásának elmaradása esetén (hallgat a bizottság) az igazgatási szerv – mint jogszabályban rögzített megtagadási ok - jóváhagyást megtagadó határozatot hoz. A határozat bírósági felülvizsgálata során azonban jogértelmezési és jogalkalmazási kérdésként merül fel, hogy a jogszabályban rögzített kötelező megtagadási ok miatt, ebben az esetben eredményesen támadható-e a határozat, azaz egy bizottság mulasztásával megvalósuló jogsértés miként orvosolható.

Ad (2) Az adásvételnek nem minősülő jogügyletek esetén is fő szabály szerint meg kell kérni a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyását (pl. csere). Ebben a körben különösen az elbirtoklásra, a végintézkedéssel történő tulajdonszerzésre, a végrehajtási, felszámolási, vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés vagy pályázat útján történő földtulajdonjog szerzésére állapít meg a törvény speciális szabályokat.

Ad (3) Nem szükséges a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása és erről kérelemre igazolást ad ki:

- az állam, egyház, jelzálog-hitelintézet, önkormányzat tulajdonszerzéséhez,
- az állam, illetve az önkormányzat tulajdonában álló föld elidegenítéséhez;
- a föld tulajdonjogának ajándékozás jogcímén történő átruházásához;
- a közeli hozzátartozók közötti tulajdonjog átruházásához;
- a tulajdonostársak közötti tulajdonjog átruházáshoz, ha ezzel a közös tulajdon megszüntetésére kerül sor;
- a földnek jogszabályban foglalt módon, támogatás feltételeként más földműves részére való átadásával megvalósuló adás-vételhez;
- a telekalakítási engedélyezési eljárás keretében történő tulajdonszerzéshez.

### 2.2.2. A hatósági jóváhagyás rendszere használati viszonyok esetén

A föld használatának átengedéséről szóló szerződést fő szabály szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv hagyja jóvá. *A földhasználat kapcsán a jogügyleteket a hatósági jóváhagyás szempontjából 3 csoportba sorolhatjuk.* 1. csoportba a haszonbérleti szerződések hatósági jóváhagyása tartozik, 2. csoportot az egyéb jogcímen történő földhaszná-

latokhoz kötődő hatósági jóváhagyás jelenti, és végül a 3. csoportba a hatósági jóváhagyáshoz nem kötött földhasználati szerződések tartoznak. A használatához kapcsolódó hatósági jóváhagyás rendszere és működési elvei hasonlóak a tulajdonszerzéshez szükséges hatósági jóváhagyások rendjéhez. Lényeges különbségként említhető, hogy a helyi földbizottságok szerepe a használati kötelek engedélyezése esetén nem bír jelentőséggel, nem befolyásolja az eljárás kimenetelét. Mindezekre tekintettel csak azt tartjuk szükségesnek kiemelni, hogy mikor nem kell hatósági jóváhagyás a jogügylet létrejöttéhez.<sup>19</sup>

*Nem szükséges a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása és erről kérelemre igazolást állít ki:*

- az állam, illetve az önkormányzat tulajdonában álló föld földhasználati jogosultságának az átengedéséhez;

- a tulajdonostársak közötti használati megosztáshoz;

- ha a földműves földhasználó közeli hozzátartozója a használatba adó;

- a föld használati jogosultságának jogszabályban foglalt módon, támogatás feltételeként más földműves vagy mezőgazdasági termelő-szervezet részére való átadásával megvalósuló földhasználati szerződéshez;

- a mezőgazdasági termelőszervezet, mint földhasználó, és az annak legalább 25%-ban tulajdonostagja, illetve annak közeli hozzátartozója, továbbá legalább 3 éve foglalkoztatott alkalmazottja, mint használatba adó közötti földhasználati szerződéshez;

- az erdőbirtokossági társulat és a tagjai közötti, a tagok tulajdonában és hasznélvezetében álló erdőnek minősülő földre vonatkozó földhasználati szerződéshez;

- a bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye haszonbérleti szerződéséhez;

- tanya földhasználati jogosultságának az átengedéséhez.

A hatósági közjogi tevékenység a földjogi szabályozásban több síkon jelenik meg. Találkozhatunk – az előbbieken kifejtettek alapján - (a) hatósági jóváhagyással, amely mind a föld forgalmánál, mind haszonbérleténél releváns jogintézmény. A mezőgazdasági igazgatási szer-

---

<sup>19</sup> Lásd bővebben: *Olajos István: A termőföld használata az erdő és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján.* In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013. 121-137.o.

vek hatáskörébe tartozik továbbá pl. a személyi regisztrációval kapcsolatos (b) közhiteles nyilvántartások vezetése, a (c) szerzési korlátozások, feltételek és tilalmak ellenőrzése illetőleg meghatározott eljárások (végelszámolás, felszámolás, adósságrendezés) esetén (d) árverés, pályáztatás lefolytatása valamint (e) hatósági bizonyítványok, igazolások kiadása is.

### 2.2.3. A hatósági jóváhagyás joghatása

A hatósági jóváhagyás jogkövetkezményei tekintetében a jogügyletek két nagy csoportját különböztethetjük meg. Egyrészt a hatóság jóváhagyása érvényességi feltétel, annak hiányában a megállapodás semmis, másrészt, amikor a hatósági jóváhagyása nem az érvényesség, hanem a szerződés hatályba lépésének illetőleg a létrejöttének feltétele.<sup>20</sup> Az első esetben a jelenleg hatályos (1959) Ptk.<sup>21</sup> 200.§. (2) bekezdése alapján *„semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz.”* A második esetben a Ptk. 215.§ (1) bekezdése alapján *„ha a szerződés létrejöttéhez harmadik személy beleegyezése vagy hatósági jóváhagyás szükséges, ennek megtörténtéig a szerződés nem jön létre, de a felek nyilatkozatukhoz kötve vannak.”* Valamint a Ptk. 215.§. (2) bekezdésére is kell hivatkoznunk, amely szerint *„a beleegyezés, illetőleg a jóváhagyás megtörténtével a szerződés - ha jogszabály kivételt nem tesz - megkötésének időpontjától kezdődő hatállyal jön létre.”*

A 2014. március 15. napján hatályba lépő új Ptk.<sup>22</sup> egyértelművé teszi a hatósági jóváhagyás meglétének illetőleg hiányának jogi megítélését.

*„6:95. § [Tilos szerződés]*

*Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Más jogkövetkezmény mellett is semmis a szerződés akkor, ha a jogszabály ezt külön kimondja, vagy ha a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása.”*

---

<sup>20</sup> BH1998.545. számú eseti döntésében a bíróság kifejtette, hogy a hatósági jóváhagyás hiánya objektív kérdés, nem releváns, hogy annak beszerzéséről a felek tudtak-e vagy sem.

<sup>21</sup> 1959. évi IV. törvény

<sup>22</sup> 2013. évi V. törvény

6:118. § [Beleegyezéstől vagy jóváhagyástól függő szerződés]

(1) *Ha a szerződés hatályosságához jogszabály harmadik személy beleegyezését vagy hatóság jóváhagyását teszi szükségessé, a beleegyezéssel vagy a jóváhagyással a szerződés megkötésének időpontjára visszamenőleg válik hatályossá.*

(2) *A beleegyezésről vagy jóváhagyásról történő nyilatkozattétel, valamint a nyilatkozattételre megszabott határidő leteltéig a felek jogait és kötelezettségeit a függőben lévő feltétel szabályai szerint kell megítélni.*

(3) *A szerződés nem válik hatályossá, ha a harmadik személy a beleegyezést vagy a hatóság a jóváhagyást nem adja meg vagy ha arról a bármelyik fél által a másik féllel közölt megfelelő határidőn belül nem nyilatkozik.*

A hatósági jóváhagyás hiányának érvényességi vagy hatályossági kérdésként illetőleg a szerződés létrejöttéhez kapcsolódó megítélése nem mindig egyértelmű. Ha a jogszabály erre vonatkozóan előírást tartalmaz egyszerűen megválaszolható a kérdés. A jogszabály a hatósági jóváhagyás hiányát meghatározhatja semmisségi<sup>23</sup> vagy hatályossági illetőleg a szerződés létrejöttéhez szükséges jog aktusként is. Erre utaló iránymutatást azonban földforgalmi törvény nem ad, mely szerint annak 7. § (1) bekezdése értelmében „*ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződést a mezőgazdasági igazgatási szerv hagyja jóvá. A mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása a jogszabályban előírt egyéb érvényességi feltételeket és kellékeket nem pótolja, továbbá nem pótolja más hatóságok előzetes engedélyét, illetve jóváhagyását, amelyek a jogügylet létrejöttéhez vagy érvényességéhez ugyancsak szükségesek.* A (2) bekezdése alapján pedig „*ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a föld tulajdonjogának átruházásnak nem minősülő módon történő megszerzéséhez a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása szükséges.*”<sup>24</sup> Ugyanez a szabályozási elem jelenik meg a mezőgazdasági földeket érintő használati kötelmek hatósági jóváhagyása esetén is.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Legfelsőbb Bíróság BH 1995.275. számú határozata alapján a hatósági jóváhagyás hiányában érvénytelen szerződéseket a bírói gyakorlat alapján bíróság érvényessé nyilváníthatta, ha utóbb a hatósági jóváhagyás megadására sor került.

<sup>24</sup> A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXII. törvény 7.§.

<sup>25</sup> Földforgalmi törvény 39. § „*Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a föld használatának átengedéséről szóló szerződést a mezőgazdasági igazgatási szerv hagyja jóvá. A mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása a jogszabályban előírt egyéb érvényességi feltételeket és kellékeket nem pótolja, továbbá nem pótolja más hatóságok előzetes engedélyét, illetve jóváhagyását, amelyek a jogügylet létrejöttéhez vagy érvényességéhez ugyancsak szükségesek.*”

A mezőgazdasági földeket érintő jogi szabályozás nem rendelkezik arról a kérdésről, hogy a hatósági jóváhagyás érvényességi vagy hatályossági kategória. Ebben a kérdésben háttérjogszabályként a Polgári Törvénykönyvet kell figyelembe venni. A Ptk. fentiekben hivatkozott szabályozásában (Ptk. 200.§. illetve 215.§) alapján - a bírói gyakorlatra is figyelemmel <sup>26</sup>- arra a következtetésre juthattunk, hogy a hatósági jóváhagyás hiányában nem jön létre a szerződés és az érvénytelenség jogkövetkezményeit kell alkalmazni. Ezt a gondolatot vette át egyebekben a földforgalmi törvény tervezetéhez kapcsolódó indoklás is. A hatósági jóváhagyás szükségességének a kérdése mindig a szerződéskötéskor érvényes jogi szabályozás alapján kell megítélni.

A hatósági jóváhagyás kérdését illetően a bírói gyakorlatban pl. megjelenik a devizahatósági engedélyezés, elidegenítési és terhelési tilalom feloldásához szükséges beleegyezés. „*A szerződéskötés időpontjában hatályos a tervszerű devizagazdálkodásról szóló 1974. évi 1. számú tvr. 6. §-a (1) bekezdésének b) pontja alapján a felek közötti szerződés megkötéséhez devizahatósági engedélyre volt szükség. A Ptk. 215. §-ának (1) bekezdése értelmében, ha a szerződés létrejöttéhez hatósági jóváhagyás szükséges, ennek megtörténteig a szerződés nem jön létre, de a felek a nyilatkozatukhoz kötve vannak. A (3) bekezdés szerint jóváhagyás hiányában a szerződésre az érvénytelenség jogkövetkezményeit kell alkalmazni. A jóváhagyás beszerzésére a törvény határidőt nem szabott, a felek részéről határidő kikötésére nem került sor, így a devizahatósági engedély hiányában is a szerződő felek nyilatkozatukhoz kötve maradtak.*”<sup>27</sup> „*Az ilyen jellegű elidegenítési és terhelési tilalom ellenére kötött szerződést ugyanis úgy kell tekinteni, mint a Ptk.215. §-ában szabályozott, a harmadik személy beleegyezésétől függő szerződést (A Polgári Törvénykönyv magyarázata, Kjk-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. I. kötet 394. oldal).*”<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> „*A Ptk.215.§.(1) bekezdése szerint ha a szerződés (ideértve az egyes szerződési feltételt is) létrejöttéhez harmadik személy beleegyezése szükséges, ennek megtörténteig a szerződés nem jön létre. A Ptk.215.§.(3) bekezdése szerinti beleegyezés hiányában a szerződésre az érvénytelenség jogkövetkezményeit kell alkalmazni. Jelen esetben tehát a szerződés 5.3. bekezdése II.r. alperes hozzájárulásának hiányában a Ptk.215.§.(1) bekezdése és (3) bekezdése értelmében érvénytelen.*” Györi Ítéltábla Pf.V.20.118/2011/5.szám

<sup>27</sup> Pécsi Ítéltábla Pf.III.20.650/2011/4. szám

<sup>28</sup> Györi Ítéltábla Pf.III.20.167/2010/4. szám

Az új Polgári Törvénykönyv a létre nem jött szerződés illetőleg érvénytelen szerződés jogkövetkezményeinek feltárásáig vezető utat egyszerűsíti és a hatósági jóváhagyás hiányának kérdését a szerződés hatályossági keretei közé utalja. A hatósági jóváhagyás nyilatkozattételéig a függőben levő feltétel szabályait kell alkalmazni. A hatósági jóváhagyás megadásával a szerződés hatálya beáll, annak megtagadásával a szerződés teljesítése nem követelhető illetőleg a hatálytalan szerződés alapján történt teljesítésekre az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit kell alkalmazni.<sup>29</sup>

Azaz a jogszerzésnek meghatározott esetekben az a feltétele, hogy a hatóság a jóváhagyását adja hozzá. Ha a harmadik személy döntése a szerződés feltétele, annak elmaradása hatálytalaná teszi a szerződést. Álláspontunk szerint tehát a jóváhagyás hatályossági feltételként határozható meg az új Ptk-ra tekintettel. A felek által kötött szerződés alapvetően érvényesen jött létre, azzal a feltétellel, hogy egy közigazgatási hatósági aktus szükséges a joghatások kiváltása érdekében. Ezt az álláspontot támasztja alá a függőben levő feltételekre utalás szabálya is. A megkötött mezőgazdasági földszerződést ettől függetlenül természetesen lehet semmis szerződésként kezelni, ha a Ptk. alapján tilos szerződésről, a semmisségi okokat kimerítő jelleggel rendelkezik, azaz beleütközik a földjogi szabályozás kógens rendelkezéseibe.

### 3. Zárógondolatok

Az új szabályozás komoly adminisztratív terheket és erős állami kontrollt vezet be a földpiacra, melynek egyik közjogi formája az, hogy a föld tulajdonjogának/használatnak megszerzéséhez szükség van a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyására.<sup>30</sup>

A mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági jóváhagyásához kötött, a föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerződésnek hatósági jóváhagyására vonatkozó eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni, a földforgalmi törvényben és a földről szóló törvényben foglalt eltérésekkel.

---

<sup>29</sup> 2013. év V. törvény Ptk. 6:119.§.

<sup>30</sup> Olajos István: A zsebszerződésekről. *Héthatár*, 2001/2, 36-38. o.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzés területén. *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10. o.

A mezőgazdasági igazgatási szerv jogerős határozatával lezárt ügyben nem nyújtható be újrafelvételi és felügyeleti eljárás iránti kérelem, de bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére van lehetőség, ennek során a Polgári perrendtartás rendelkezéseit kell alkalmazni, de a 2013. évi CCXII. törvényben foglalt eltérésekkel, miszerint a perben a mezőgazdasági igazgatási szerv székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el, valamint hogy a bíróság a határozatot megváltoztathatja. A bíróságokra nagy teher fog hárulni a jogértelmezési kérdések területén. Kérdésként merülhet fel annak értelmezése mely szerint a helyi földbizottság „hallgatására” alapított hatósági jóváhagyás megtagadását hogyan fogja értékelni a bíróság illetőleg a közigazgatási felülvizsgálati eljárásban adott esetben polgári jogi igényeket miként, mennyiben és milyen eljárási rendben fog elbírálni.