

Magyarország földjogi szabályozásának egyes aktuális kérdései

Magyarország – alapjait tekintve – 2013-ban elfogadott földjogi szabályozása kapcsán még korántsem beszélhetünk egy nyugvópontra jutott, letisztult szabályozási rendszerről (más szóval: földforgalmi rezsimről). Sőt, valójában azt figyelhetjük meg, hogy az új földszabályozás – amelynek két alapvető törvényi alapja a Fftv¹ és a Fétv² – esetében, illetve a mögötte lévő nemzetpolitikai fundamentumok³ és szakpolitika⁴ esetében igencsak sok nyitott kérdés van még. Jelen tanulmányban e kérdések közül veszünk sorra néhány, az állam- és jogtudományt is érintő aktualitást. Fontos kihangsúlyozni ugyanakkor, hogy jelen tanulmány terjedelme nem teszi azt lehetővé, hogy a földszabályozást mélységében bemutassuk, sőt, az egyes aktualitások mélyreható elemzése is sokkal részletesebb kifejtést érdemelne. Tekintettel azonban, hogy ezen kérdésekben immáron számos jó alapozó munkára⁵ támaszkodhatunk a magyar szakírók tollából, ezért jelen tanulmány elsődleges feladatának a jelenlegi – hihetetlen dinamikával változó – szabályozási és joggyakorlati helyzetkép felvillantását szánjuk.

1. A belső jogfejlesztési kérdések

A földforgalom újraszabályozásának folyamata nem csak valamilyen külső tényező miatt tekinthető nyitottnak, hanem az alkotmányozó

* Dr. Szilágyi János Ede, habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc

¹ 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról.

² 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról.

³ Ennek kapcsán lásd különösen az Alaptörvény P) cikkét.

⁴ Ennek kapcsán lásd: Vidékfejlesztési Minisztérium: *Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében*, 2012. május 30.

⁵ Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Orlovits Zsolt (szerk.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 40-124. p.

hatalom szempontjából is. Az Alaptörvény P) cikke ugyanis a földforgalmat érintő három főbb szabályozási területet is sarkalatos törvényi szabályozási körben nevesít (hangsúlyozzuk, hogy pusztán nevesíti e témaköröket, és a jogalkotót nem kötelezi ezek megalkotására!), miközben mindezek közül a törvényalkotó mindeztidáig lényegében csak egy esetben⁶ realizált szabályokat (nevezetesen a „termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésének, valamint hasznosításának” korlátai kapcsán). A másik két esetben – nevezetesen az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre illetve a mezőgazdasági üzemekre (és annak egyik típusára, a családi gazdaságokra) – ezidáig nem született részletekbe menő speciális jogalkotás. A szakirodalomban mindazonáltal igen aktuálisnak és szükségesnek tekintenék különösen az utóbbi, mezőgazdasági üzemre, mint vagyoni elemek összességére vonatkozó jogszabály megszületését. Mindezek kapcsán *Kurucz Mihály* ekként fogalmazott már 2010-ben is: „*A sajátos dologösszességek magánjogi kezelését elégtelennek érzem a magyar magánjogban, és úgy látom nincs változás az új Ptk. egyik tervezetében sem ebben a tekintetben, így különösen az egy agrárüzemhez tartozó földek és felszerelés élők közötti forgalma és a halál esetére való kezelése tekintetében*”.⁷ Mind a mezőgazdasági üzemek, mind pedig a mezőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzésének kérdéskörével szoros kapcsolatban van ezek speciális törvényi öröklési szabályainak kérdése. A speciális törvényes öröklés szabályozását többen is (így *Hornyák*,⁸ *Prugberger*,⁹ *Raisz*,¹⁰ *Szilágyi*¹¹) javasolták

⁶ Némileg cizellálva a fenti kijelentésünket, meg kell jegyezzük ugyanakkor, hogy a mezőgazdasági üzem esetében is találunk átmeneti szabályokat a jelenlegi szabályozásban.

⁷ Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 151. p.

⁸ Hornyák Zsófia: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes, in: Stipta István (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, 2013, 117-121. p.; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135. p.

⁹ Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (edit.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58. p.; v.ö. Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65. p.

¹⁰ Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 70. p.

immáron. *Hornyák Zsófia* ennek kapcsán a következőképpen fogalmazta meg sommás véleményét: „*Tekintettel arra, hogy hazánkban a Ptk. szerinti általános öröklési rend alapján történik a mezőgazdasági földterületek öröklése, így könnyen előfordulhat, hogy földművesnek nem minősülő személy fogja megszerezni a föld tulajdonjogát. Bár a földforgalmi törvény hatálya nem terjed ki a törvényes öröklés jogcímén történő tulajdonszerzésre, ellentmondásosnak érezzük, hogy törvényes öröklés esetén ezen személyek a földforgalmi törvényben számukra megengedett egy hektárnál nagyobb méretű föld tulajdonjogát is megszerezhetik*”.¹² E gondolathoz ugyanakkor annyi megjegyzést fűznénk, hogy ha földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy vagy tagállami állampolgár a tulajdonjogot átruházó személy közeli hozzátartozója, akkor az egy hektáros korlátot élők közötti tulajdon-átruházás esetében sem kell alkalmazni.¹³ Ettől eltekintve *Hornyák Zsófia* további megállapításaival egyet kell értsünk: „*Mindenképpen szükség lenne speciális szabályok kialakítására, mivel ilyen rendelkezésekkel nem találkozunk a földforgalmi törvényben, így ezeket a kérdéseket egy külön földöröklési törvényben kellene rendezni. Mindenképpen követendőnek tartom hazánk számára azt, hogy egy esetleges jövőbeni speciális, földre vonatkozó öröklési jogszabály kialakításánál azt az elvet tűzze ki célul, amit a svájci, az osztrák és a német jogalkotó, vagyis hogy a mezőgazdasági üzem egy kézben maradjon.*”¹⁴ A szakértők felvetésének igazi aktualitást viszont egy 2017. év végi alkotmánybírósaági döntés¹⁵ adhat, amely döntés a jogalkotót is a terület szabályozásának újragondolására készítheti.

¹¹ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsimit befolyásoló tényezők, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 60. p.

¹² *Hornyák Zsófia*: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klszm, 188. p.

¹³ Fftv 16. § (1) bek.

¹⁴ *Hornyák Zsófia*: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klszm, 188. p.

¹⁵ A 24/2017. (X.10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét, mivel a Fftv 34. § (3) bek. hatálybalépésével egyidejűleg nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely a végintézkedésen alapuló tulajdonszerzés jóváhagyásának megtagadása esetére, amennyiben a törvényes öröklés rendjén az állam öröklése áll be, a végrendeleti örökös javára megváltást állapít meg (egyúttal az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2017. december hó 31. napjáig tegyen eleget). Ezen túl a hivatkozott jogszabályhely utolsó mondatának alaptörvény-ellenességét is megállapította az Alkotmánybíróság, ezért azt megsemmisítette.

Meglátásunk szerint mindazonáltal érdemes lenne, ha a mezőgazdasági földekre vonatkozó speciális törvényes öröklési szabályok mellett, a speciális törvényes öröklési szabályok a mezőgazdasági üzemek kapcsán is megszületnének, mindez pedig feltételezi, hogy a speciális törvényes öröklési szabályozás kialakításával párhuzamosan a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályozás kodifikációja is megtörténik. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy – értelmezésünk szerint – mindezek azonban sarkalatos törvényi felhatalmazást igényelnek.

2. Az európai uniós jogi kihívások

A belső jogi igények mellett hasonlóan fontos és koncepcionális változást hozhatnak az Európai Unió szintjén zajló folyamatok, amelyek leglátványosabban a határon átnyúló földforgalmi kérdések¹⁶ vonatkozásában indított kötelezettségszegési eljárások képében nyilvánulnak meg. E kötelezettségszegési eljárások első, szembeötlő sajátosságát képezi az a tény, hogy korábban az Európai Unió Bírósága előtt földforgalmi kérdésekben – finoman szólva – nem volt jellemző kötelezettségszegési eljárások indítása (lényegében egy ügyről tudunk, amelyben bírósági ítélet is született). Ehhez képest korábban az előzetes döntéshozatali eljárások voltak meghatározók, habár kétségtelen tény az is, hogy ezek esetében sem lehet túlzottan nagy számú ügyről beszélni. Az uniós szabályozási keretek kapcsán felvetődő, vitára okot adó helyzet is éppen ezzel függ össze. Nevezetesen, hogy a földforgalom tulajdonszerzési vonatkozásait tekintve uniós szinten alapvetően csak alapelvi – vagyis részletszabályokat nem tartalmazó – előírások vannak (leginkább a tőke szabad mozgása és a letelepedés szabadsága érintett), és ezek konkrét földtulajdonszerzésre történő bírói értelmezése is meglehetősen kevés. Lényegében ez teremti meg azon szakirodalmi felvetés létjogosultságát, amelyet *Korom Ágoston* 'birtokpolitikai bizonytalanságként' definiál¹⁷

¹⁶ A határon átnyúló földszerzések kategóriájának meghatározásáról lásd Szilágyi János Ede: General Report of Commission II, in: Roland Norer (szerk.): CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation, Baden-Baden, Nomos, 2017, 231-234. p.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. klszm, 110-114. p.

¹⁷ Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 20-22. p.

az európai uniós szabályozási kereteket illetően. Ebből kifolyólag az olyan új, 2004-ben vagy azt követően csatlakozott tagállamok, mint hazánk is – amelyek földárai jóval alacsonyabbak, mint a korábban csatlakozott tagállamok földárai – ennél fogva mintaként leginkább a korábban csatlakozott tagállamok nemzeti szabályozásából tudtak kiindulni. Lényegében ezen sajátosságához kapcsolódik az uniós szintű viták egy másik sajátossága, nevezetesen hogy az Európai Bizottság átfogó földjogi vizsgálatot és ebből induló kötelezettségszegési eljárást kizárólag a 2004-ben illetve azt követően csatlakozott országok ellen indított, miközben ezen tagállamok számos határon átnyúló földforgalmat korlátozó intézkedése más, régebben csatlakozott tagállam nemzeti szabályozásából került áttemelésre. Elismerve azt, hogy ezen áttemelések – uniós jogot (vagyis a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát) érintő – hatása eltérhet az eredeti ország intézkedésének uniós jogi hatásaitól, illetve nem vitatva az Európai Bizottság diszkrecionális jogát arra, hogy maga válassza meg azt, mely tagállam ellen indítson eljárást, mégis úgy gondoljuk, hogy Korom Ágoston azon felvetése,¹⁸ amely szerint mindezzel az Európai Bizottság diszkriminatívan élt, megítélésünk szerint¹⁹ is vizsgálatra szorul még, és elképzelhetőnek tartanánk ennek kapcsán akár egy, a kérdést tisztázó európai ombudsmani eljárást is.

A fentebb említett birtokpolitikai bizonytalanságokból adódó helyzet (keményebben fogalmazva: visszásságok) megoldása végett a magyar szakértők több kiutat is felvetettek, illetve tárgyaltak a szélesebb nyilvánosság elé (beleértve az Európai Bizottságot is!). Egyrészt az Európai Agrárjogi Tanács (CEDR) 2015-ös potsdami kongresszusának második munkabizottsága foglalkozott e megoldási lehetőségekkel,²⁰ másrészt pedig egy 2017-es, a Magyar Agrárjogi Egyesület illetve az MTA Közjogi Albizottsága által szervezett budapesti konferencia²¹ is

¹⁸ Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban. Transzparencia és egyenlő bánásmód, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013, 266-267. p. Korom Ágoston ezen véleményéről lásd még Papik Orsolya: “Trends and current issues regarding member state’s room to maneuver of land trade” panel discussion, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/22, 155. p.

¹⁹ Lásd Szilágyi János Ede: Conclusions, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 92-93. p.

²⁰ Szilágyi János Ede: Conclusions, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 93. p.; Szilágyi János Ede: General Report of Commission II, in: Roland Norer (szerk.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 299-300. p.

²¹ Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands

továbbgondolta már e kérdéskört. Mindezekből úgy tűnik, hogy a magyar szakértők (Andréka Tamás, Kurucz Mihály, Szilágyi J. Ede) leginkább az uniós szintű jogalkotásban látják a kérdéskör megnyugtató rendezésének kérdését (ettől némileg eltérő álláspontot képvisel Korom Ágoston).

A konkrét magyar ügyekre áttérve, különbséget kell tegyünk az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárások²² és az előzetes döntéshozatali eljárások között. A magyar kötelezettségszegési eljárások közül az egyik²³ illeszkedik az Európai Bíróság által földügynben, az új tagállamok ellen indított kötelezettségszegési eljárások fősodrához (a szakirodalomban erre, mint „átfogó-ügyre” történik hivatkozás²⁴). Ezen átfogó-ügynek ugyanakkor vannak egyedi sajátosságai Magyarország viszonylatában; nevezetesen a jogi személyek általános földtulajdonszerzés-tilalma, amely tilalom már az uniós csatlakozásunk előtt is egyedi jellemzője volt a magyar földforgalmi szabályozásnak. Ez a tilalom a jelenlegi magyar földszabályozás szempontjából koncepcionálisnak tekinthető, vagyis az Európai Unió Bíróságának ebben való, Magyarország szempontjából kedvezőtlen döntése a magyar földforgalmi rezsím alapjaiban történő újragondolását hozhatja magával. Ennek következtében előkerülhetnek, és hangsúlyosabbá válhatnak olyan pénzügyi korlátozós intézkedések a földforgalom kapcsán mint, amilyenekkel Nagy Zoltán is foglalkozik munkáiban.²⁵ A Magyarország ellen indított

and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017, m.a.; v.ö. Papik Orsolya: “Trends and current issues regarding member state’s room to maneuver of land trade” panel discussion, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/22, 157-159. p.; Bartha Ildikó: Földindulás – A földforgalom-szabályozás tagállami és uniós joga, *Jogtudományi Közlöny*, 2017/9, 409-413. p.

²² A kötelezettségszegési eljárások mélységében történő értelmezése kapcsán lásd Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 417-424. p.

²³ 2015/2023. sz. jogsértés.

²⁴ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsímet befolyásoló tényezők, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 61-62. p.

²⁵ Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549. p.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-194. p. 2010 végén egyébiránt a hivatalban lévő magyar kormány immáron azzal számolt, hogy már 2011-től uniós jogi konformmá kell tennie a magyar földszerzési szabályokat, és ennek érdekében ki is dolgoztak egy elég részletes koncepciót, amelyben pénzügyi korlátozások is voltak. A koncepció főbb

másik kötelezettség-szegési eljárás²⁶ (a szakirodalomban erre, mint „haszonélvezeti-ügyre” történik hivatkozás²⁷) a magyar szabályozás egy relatíve kis szegletére, a nem közeli hozzátartozók közötti szerződéssel alapított haszonélvezeti jogok ex lege megszüntetésére korlátozódik. Az eddig nyilvánosságra került előzetes döntéshozatali eljárások is ezen haszonélvezeti-ügyhöz kapcsolódnak, és ezek tárgyában immáron egy – magyar szempontból igen kedvezőtlen – főtanácsnoki indítvány²⁸ is megszületett.

Fontos megjegyezzük ugyanakkor, hogy a mezőgazdasági földek forgalmának határon átnyúló kérdései koránt sem csak Magyarország illetve más, 2004-ben vagy azt követően csatlakozott országok szempontjából relevánsak. Jól érzékelhetően korábban csatlakozott országok kapcsán is aktuális a kérdés.²⁹ Ráadásul óriási törésvonalak is felszínre kerültek e téma vonatkozásában, ezért aztán – nem kis meglepetésre – olyan európai uniós intézmények is rendhagyó formában fogalmazták meg elképzeléseiket, értelmezésüket, amelyek ezidáig ilyen kérdésekben lényegében tartózkodtak mindezekről. A sort az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye³⁰ nyitotta, ezt követte az Európai Parla-

elemeit 2010. november 11-12. napján Andréka Tamás, az akkori Vidékfejlesztési Minisztérium főosztályvezető-helyettese be is mutatta Miskolcon, a Magyar Agrárjogi Egyesület által szervezett konferencia szakértői közönségének. Mivel azonban az Európai Bizottság végül jóváhagyta a földmoratórium meghosszabbítását (vagyis ez által a moratórium 2014. április 30. napjáig fennmaradhatott), ezért aztán e koncepció végül nem kapott szélesebb nyilvánosságot. Andréka Tamás a konferencia tanulmánykötetében végül egy általánosabb témájú tanulmányt jelentett csak meg; v.ö. Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 7-19. p.

²⁶ 2014/2246. sz. jogsértés.

²⁷ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsimit befolyásoló tényezők, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 61-62. p.

²⁸ Joined cases C-52/16 and C-113/16, opinion of advocate general Saugmandsgaard Øe delivered on 31 May 2017; ennek elemzéséről lásd Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, Zbornik Radova *Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017, m.a.

²⁹ Szilágyi János Ede: Conclusions, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 93. p.; Szilágyi János Ede: General Report of Commission II, in: Roland Norer (szerk.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 238-242. p.

³⁰ European Economic and Social Committee (EESC): *Opinion: Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming*, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00-AC-TRA (EN), Brussels, 21 January 2015. Ennek elemzéséről lásd Szilágyi János

ment jelentése.³¹ Végül pedig az Európai Bizottság³² is lépett egy értelmező közlemény kibocsátásával. (A következőkben e három dokumentumot, mint „uniós jogi állásfoglalást” nevesítjük.) A szakirodalomban ezen uniós jogi állásfoglalásokat (most hozzáértve a korábban említett főtanácsnoki indítványt is a magyar haszonélvezeti kérdéseket taglaló előzetes döntéshozatali eljárásokban) a szerint is szoktuk értékelni, hogy az azokban megnyilvánuló jogi érvelés mennyiben tükrözi a – Korom Ágoston által a francia szakirodalomból beemelt – negatív (alapvetően tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát előtérbe helyező) illetve pozitív (például a Közös Agrárpolitikát is karakteresen figyelembe vevő) integrációs szabályozási modellt³³ a földforgalmi viszonyok vonatkozásában. Számunkra kedvezőbb az, ha egy jövőben születendő európai uniós bírósági döntésben a pozitív integrációs modell szerinti uniós jogi értelmezés nyer teret, és kedvezőtlen az, ha például a főtanácsnoki indítvány tisztán negatív integrációs modell talaján álló értelmezése tükröződik vissza. A nagy kérdés így jelenleg az, hogy ezen uniós jogi állásfoglalások közül az Európai Unió Bírósága melyik érvelését tartja inkább elfogadhatónak, illetve mely szabályozási modellre támaszkodva közelíti meg a magyar kötelezettségszegési eljárási, valamint előzetes döntéshozatali ügyeket.

3. A nemzetközi szabadkereskedelmi megállapodások által felvetett kérdések

A magyar szakirodalomban sokáig nem tulajdonítottunk relevanciát azon kétoldalú kereskedelmi megállapodásoknak, amelyeket az Eu-

Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka Enikő: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/22, 160-162., 181-183., doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160.

³¹ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8- 0119/2017, 2017.03.30. Ennek elemzéséről lásd Szilágyi János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 179-181., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148.

³² Európai Bizottság: *Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról*, 2017/C 350/05. számú értelmező közlemény.

³³ Ezek mibenlétéről lásd Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság, 2013, 14. p.

rópai Unió köt illetve tárgyal más világkereskedelmi partnerekkel. A Kanadával kötött kereskedelmi megállapodás (CETA) korábbi munka-verziói ugyanakkor rávilágították a figyelmet arra,³⁴ hogy érdemes ezek viszonylatában is foglalkozni a határon átnyúló földszerzések kérdésével. Habár a CETA végső hivatalos verziója úgy tűnik, hogy relatíve megnyugtatóan rendezte ezen kérdéskört (Magyarország két típusú fenn-tartást is tett az ügyben),³⁵ a küszöbön álló további kétoldalú kereskedelmi megállapodások esetében is fontos lenne legalább hasonló védelmi szintet garantáló szabályozást kialakítani.

4. Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának fejlesztő hatása a magyar földforgalom szabályozására

Az Alkotmánybíróság több esetben³⁶ is foglalkozott már az új magyar földforgalmi rezsimmel. Ezen alkotmánybíróági döntések sorából mindenképpen érdemes kiemelni a 17/2015. AB határozatot,³⁷

³⁴ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. klszm, 121-123. p.

³⁵ Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 442-443. p.; és Szilágyi János Ede: A határon átnyúló mezőgazdasági földszerzés aktuális kérdései, ELTE 350, m.a.

³⁶ Lásd például: 14/2013. AB határozat [a nemzeti vagyronról és a választott bírászkodásról], 3199/2013. AB határozat [a mezőgazdasági földeken fennálló haszonélvezet ex lege megszűnéséről], 1120/2014. AB határozat [a mezőgazdasági földhasználati jog megszerzésének szabályairól], 16/2015. AB határozat [az állami földvagyron kezeléséről (visszalépés tilalma: intézményi!)], 25/2015. AB határozat [a megszünt haszonélvezeti és használati jogok elszámolási szabályairól], 3146/2015. AB határozat [az egyesületek földhasználati jogosultságáról], 18/2016. AB határozat [a helyi földbizottság állásfoglalásán alapuló képviselő-testületi döntéssel kapcsolatos közlési kötelezettségről], etc. Az Alkotmánybíróság földforgalomra vonatkozó joggyakorlata kapcsán lásd Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40. p.; Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in: Csák Csilla (szerk.): *Current challenges of the European legislation on agricultural land*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 69-79. p.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157. p.

³⁷ A 17/2015. ABH részletes, több szempontú értékelését végezte el *Olajos István*; lásd erről Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen

amelyben az Alkotmánybíróság általános jelleggel is áttekintette a földforgalmi rezsimet. Az elmúlt hónapok legfrissebb koncepcionális alkotmánybíróági döntései e témakörben a már említett 24/2017. AB határozat, amely a végintézkedésen alapuló öröklés témakörét érinti. A földforgalmi rezsím fontos elemét képező, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény egy 2016-os módosítása tárgyában szintén lényeges döntés született az Alkotmánybíróság részéről, amikor is a 27/2017. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 2016-os módosítással az Országgyűlés az Alaptörvény P) cikk bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet idézett elő azáltal, hogy nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása a Nemzeti Földalap céljainak, a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének, fenntartásának, a jövő nemzedékek számára megőrzésének megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonszétválásához vezessen (ezzel egyidejűleg az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2018. május 31-ig tegyen eleget). A 28/2017. AB határozatban pedig – mintegy a földforgalmi jog és a természetvédelmi jog megfelelő összhangját biztosítandó – az Alkotmánybíróság – egyébiránt hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet idézett elő azáltal, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészetek Alaptörvény P) cikkében foglalt céloknak megfelelő értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgáló biztosítékokat nem alakította ki; mindezzel tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2018. június 30-ig tegyen eleget.

Jelen fejezetben említett alkotmánybíróági döntésekből is kitűnik, hogy habár a 17/2015. AB határozatában az Alkotmánybíróság általános jelleggel a Fftv-t az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek találta, azonban a földforgalmi rezsím (amely számos más jogszabályt is magá-

Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291. p.; Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32. p.

ban foglal illetve érint a Fftv-n kívül) egészének egyfajta alkotmányjogi finomhangolása még további jogalkotási feladatokat ró az Országgyűlésre.

5. A földforgalmi rezsिम kapcsán kifejlődő joggyakorlat

5.1. Az új földforgalmi rezsिम szabályainak gyakorlati alkalmazása során számos kérdés merült fel. Elsőként a bíróságok közigazgatási joggal foglalkozó bírái, később pedig a polgári jogi ügyszakkal foglalkozók is szembesültek az új földforgalmi rezsिम gyakorlati kihívásaival. Ezen kérdések közül számosat dolgozott fel immáron a szakirodalom.³⁸ A felmerült joggyakorlati problémák kapcsán – a teljesség igénye nélkül³⁹ – magunk a következőket emeljük ki:

5.1.1. Kérdésként merült fel, hogy ha egy adásvételi szerződés két tulajdonostárs között köttetik, az egyik tulajdonostárs megszerzi a másik tulajdoni részarányát, ugyanakkor az ügylet beteljesedése után még mindig maradnak további tulajdonostársak, akkor vajon alkalmazható-e a Fftv azon kedvezményt biztosítható fordulata, amely szerint tulajdonostársak közötti adásvétel esetén az Fftv szigorú elővásárlási jogi szabályai nem állnak fenn, ha az ügylet a közös tulajdon megszüntetését eredményezi.⁴⁰ A nyelvtani értelmezéssel (mint a jogszabályok értelmezésének első számú eszközével) egyszerűnek tekinthető szabály, a joggyakorlat számára bizonytalanságot jelentet, amelyet végül a bíróság⁴¹ – lényegében a nyelvtani értelmezést előtérbe helyező módon –

³⁸ Lásd például Bábits Krisztina: Változások az ingatlan-nyilvántartási törvényben és a földforgalom szabályozásában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/2, 54-60. p.; Mikó András: A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara szerepe a termőföld jóváhagyási eljárásban, *Gazdaság és Jog*, 2017/3, 17-20. p. Rajtuk kívül mindenképpen érdemes megemlíteni a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának munkáját is: Kúria Joggyakorlat-elemző Csoport: *Az Ingatlan-nyilvántartási joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye*, 2016. június 13.

³⁹ Lásd még például: az 17/2015. AB határozattal összhangban, annak egyfajta kiegészítését jelentő 2/2016. KMK vélemény; a helyi földbizottságok állásfoglalásában szereplő indoklás számos aspektusát érintő 16/2016. számú közigazgatási elvi döntést; a helyi földbizottságok keresetösségi jogának hiányát megállapító 21/2016. számú közigazgatási elvi döntést; a Kúriának a helyi földbizottságok állásfoglalásának közhatalmi döntés jellegét elutasító állásfoglalását a Kfv.IV.37.835/2016. számú ügyben; ezek összefoglalásáról lásd Valentényi-Szilágyi Bernadett: A földforgalmi rezsिम kérdőjelei a bírósági joggyakorlat tükrében, *Jegyző és Közigazgatás*, 2017/4, 22-26. p.

⁴⁰ Fftv 20. § b) pont.

⁴¹ BH 6613. V.ö. BH 18679. Továbbá lásd a Kfv.III.37.232/2015/7. számú és a

oldott fel. A Kúria megoldását *Olajos István* a következőképpen összegezte illetve kommentálta: „A kúriai ítélkezési gyakorlatban kialakult álláspont, hogy termőföldön fennálló közös tulajdon csak akkor szűnik meg, ha egyetlen tulajdonosa lesz az ingatlannak. Társ tulajdonosok egymás közötti adásvétele – több tulajdonostárs esetén – ezt nem eredményezi. A Földforgalmi törvény egyértelmű rendelkezése ugyanis a közös tulajdon megszűnését fogalmazza meg, mint kivételt, és nem általánosságban a társ tulajdonosok közötti adásvételt, mert a közös tulajdont nem a tulajdonosok száma határozza meg, hanem az, hogy az adott dolognak egynél több tulajdonosa van. Amíg ez utóbbi állapot fennáll, addig az érintett dolog vonatkozásában megszakítás nélküli közös tulajdonról kell beszélni, függetlenül attól, hogy a tulajdonosok száma a közös tulajdonon belül változik. A törvényi feltétel a tulajdonosok közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adásvétel. Az adásvételnek tehát a tulajdonosok között kell létrejönnie és a közös tulajdon (mint olyan) megszűnését kell eredményeznie. Minden más esetben a Földforgalmi törvényben meghatározott elővásárlási jog fennáll, melynek során a tulajdonosok – amennyiben az ajánlat egy tulajdonostárról érkezik – a Földforgalmi törvény 18. §-ában felsorolt elővásárlási rangsorban elfoglalt helyük szerint jogosultak az elővásárlási jog gyakorlására.”⁴²

5.1.2. Érdekes joggyakorlati kérdések kapcsolódtak a Fftv 23. § (1) bek. a) pontjában található azon szabályozáshoz, amely szerint „A mezőgazdasági igazgatási szerv a részére jóváhagyás céljából megküldött okiratok közül az adásvételi 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 adásvételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról, ha megállapítja, hogy ... az adásvételi szerződés a jogszabályi előírások megsértése miatt létre nem jött szerződésnek, vagy semmis szerződésnek minősül...”. Első ránézésre meglehetősen érdekesnek tűnik, hogy a bírósági joggyakorlatban e jogszabályhelyre történő hivatkozás gyakorta éppen az érintett szerződés eredeti vevője részéről történik. Magyarán e furcsaságra

Kfv.III.37.349/2015/5. számú ítéleteket.

⁴² Olajos István: The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 112. p.

ugyanakkor az, hogy e lépésükkel az eredeti vevők tipikusan éppen azt szeretnék megakadályozni, hogy a szerződés tárgyát képező mezőgazdasági föld egy későbbi – elővásárlási jogával élő – vevő tulajdonába kerülhessen. Így az eredeti vevők hivatkoztak már az Fftv 23. § (1) bek. a) pontjának mezőgazdasági igazgatási szerv által történő megsértésére amiatt például, hogy az eredeti vevő *hibásan jelölte meg* elővásárlási jogosultságát,⁴³ illetve amiatt is, hogy az eredeti vevő *elmulasztotta megjelölni* az elővásárlási jogosultságát.⁴⁴ A két esetkör kapcsán a jogirodalomban különösen az utóbbi esetkör vonatkozásában találunk kritikát a kialakuló bírósági joggyakorlat megoldását illetően. Ez utóbbi esetkör kapcsán azonban mindenekelőtt fontos utalni a Fétv 13. § (3) bekezdésére is, amely szerint *„Az adás-vételi szerződésben rögzíteni kell azt is, hogy a vevő elővásárlásra jogosult-e. E jogosultság fennállása esetén meg kell jelölni a szerződésben azt is, hogy a jogosultság mely törvényen, és az ott meghatározott sorrend mely ranghelyén áll fenn.”* E jogszabályhely értelmezése kapcsán a jogerős ítéletet hozó bíróság érvelése szerint, ha a vevő nem jelöli meg az elővásárlási jog gyakorlására való igényét, akkor annak fennállását nem a szerződés egészének érvényességi kellékeként kell értékelni, hanem úgy, hogy ha fenn is áll az elővásárlási joga, akkor azt nem kell figyelembe venni.⁴⁵ Az ítéletben megfogalmazott indoklással szemben Olajos István más értelmezést látna elfogadhatónak: *„Az eredeti vevő elővásárlási jogosultságának megjelölése és a szerződésben történő feltüntetése a Fétv. 13. § alapján olyan anyagi jogi jellegű tartalmi elem, melynek feltüntetése minden ilyen jellegű szerződés kötelező eleme. Ha a szerződés ezeket az elemek közül valamelyiket nem tartalmazza, ezeknek hatósági általi észlelésétől egy esetben sem lehet eltekinteni. Ha például a szerződésből a szerződő állampolgársága marad ki, minden esetben elutasítás a mezőgazdasági igazgatási szerv határozata, abban az esetben is, ha a felek állampolgársága nem kétséges. Jelen ügyben a mezőgazdasági igazgatási szervnek is egyértelmű volt, hogy az eredeti vevő helyben lakó. Ezt azonban, mint elővásárlási jogot keletkeztető körülményt hivatalból nem lehet figyelembe venni. A tényről, a helyben lakó státustól, és a felek valamint a szerződést készítő ügyvéd azon hibájáról, hogy ez a tény a szerződésben nem szerepel, szintén nem lehet eltekinteni. Maga a szerződés ilyen hibá-*

⁴³ Gyulai Törvényszék 9. Kf.25.190/2016/9. számú határozata, és BH 11803.

⁴⁴ Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi bíróság 11. K.27.145/7. számú ítélete.

⁴⁵ Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi bíróság 11. K.27.145/7. számú ítélete.

ja, nem csak a felekre hat ki... Az ügyben tehát, az eljáró hatóság határozatával pótolta az eredeti vevő elővásárlási jognyilatkozatát, azonban a valósággal ellentétes tartalommal. Értelmezésem szerint csak az a vevői nyilatkozat vezethetett volna a fenti hatósági jogértelmezéshez, ha az eredeti vevő úgy nyilatkozik, hogy elővásárlási jogosultsággal nem rendelkezik. Minden egyéb esetben az elővásárlási jogra okot adó körülmény fel nem tüntetése olyan ügyvédi műhiba, mely az eredeti vevő érdekein kívül sérti a többi elővásárlásra jogosult azon érdekét, hogy az eredeti vevőhöz képest csak erősebb elővásárlási jogát kívánja gyakorolni a jegyző előtti eljárásban.”⁴⁶ Magunk úgy látjuk, hogy Olajos István érvei kellően fajsúlyosak és meggyőzőek ahhoz, hogy a jövőben egy hasonló ügyben egy másik bíróság akár még e jogtudósi véleménnyel megegyező, jogszabályilag és igazságossági szempontok alapján is helytálló döntést hozzon.

5.1.3. Fontos bírósági értelmezésre⁴⁷ hívta fel a figyelmet Valentényi-Szilágyi Bernadett a mezőgazdasági földek vételárának aránytalansága, mint a helyi földbizottságok negatív állásfoglalásának egyik tipikus indoka kapcsán.⁴⁸ E vonatkozásban a Fftv 24. § (2) bekezdésének d) pontja bír relevanciával, amely szerint „A helyi földbizottság az adás-vételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, különösen a következő szempontok szerint értékeli: .. az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e, s ha nem, az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott távol az elővásárlási jogának gyakorlásától.” A helyi földbizottságok tehát ezen kérdés vizsgálata során köztudomású tények (például KSH adatok) és legjobb ismeretei alapján járnak el, azonban Valentényi-Szilágyi Bernadett kiemeli a bírói véleménynek azon részét amely szerint az „ingatlan forgalmi értéke szakkérdés, így az aránytalanság megállapítása is. Ehhez pedig az alapügyben eljáró bíróságnak szakértőt kellett volna kirendelnie.”⁴⁹

5.2. A joggyakorlati nehézségek között végül fontosnak tartjuk megemlíteni a – köznyelvben – ‘zsebszerződés-ként’ ismertté vált jelen ség elleni küzdelem (adott esetben büntetőjogot is érintő) anomáliáit,

⁴⁶ Olajos István: The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 115-116. p.

⁴⁷ Kfv.IV.37.784/2016. számú ügy.

⁴⁸ Valentényi-Szilágyi Bernadett: A földforgalmi rezsím kérdőjelei a bírósági joggyakorlat tükrében, *Jegyző és Közigazgatás*, 2017/4, 24-26. p.

⁴⁹ Valentényi-Szilágyi Bernadett: A földforgalmi rezsím kérdőjelei a bírósági joggyakorlat tükrében, *Jegyző és Közigazgatás*, 2017/4, 24-25. p.

amelyek – több más mellett – leginkább a színlelt ügyletek létének bizonyítási nehézségeihez kötődnek. A kérdéskörrel többen is foglalkoztak, amely tanulmányok közül a zsebszerződések tipizálása kapcsán úttörőnek számítottak *Olajos István* tanulmányai,⁵⁰ a végrehajtási deficit kapcsán

5.3. Végül érdemes kitérni arra is, amire a joggyakorlat kapcsán *Csák Csilla* hívta fel a figyelmet, nevezetesen, hogy immáron a földforgalmi kérdések megjelenhetnek a Nemzeti Agrárkamara mellett működő választottbíróság előtt is. Csák Csilla ugyanakkor ennek kapcsán arra is rámutatott, hogy választottbírósági eljárás igénybevételének lehetősége azonban nem teljes körű, vannak korlátai: például a felek alávetése szükséges (választottbírósági kikötés) illetőleg a nemzeti vagyonba tartozó állami földek esetében nem alkalmazható.⁵¹

6. Konklúzió

Meglátásunk szerint jelen tanulmány egyes fejezetei kellőképpen alátámasztják azon álláspontunkat, hogy a jelenlegi földforgalmi szabályozás milyen dinamikus fejlődésen megy keresztül, és hogy a tervezhető jövőben hamarosan koncepcionális változásokra is kényszerülhet, illetve ilyen változások mellett is dönthet a magyar jogalkotó.

⁵⁰ Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10. p.; Olajos István: A zsebszerződésekről, *Héthatár*, 2001/2, 36-38. p.

⁵¹ Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A jogviták rendezésének eljárási kérdései a földforgalom körében: (Választott) bírósági keretek, *Őstermelő: Gazdálkodók Lapja*, 2014/4, 5-7. p.