

A FÖLDFORGALMI REZSIM JOGGYAKORLATÁNAK ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY P) CIKKÉNEK KAPCSOLATA*

Valentényi-Szilágyi Bernadett¹²

2017. szeptember 6-án ülésezett az MTA ÁJB Közjogi Albizottsága, melyen tematikus megbeszélést tartott az Alaptörvény P) cikkében foglalt védelmi kötelezettségekről a termőföld forgalmához kapcsolódóan. Júniusban már hasonló témában szintén tartott a Bizottság egy pódiumbeszélgetést, akkor a tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendekről, kérdésekről folytattak diskurzust a résztvevők egy kiküldött háttéranyag alapján.³ Most is és akkor is kiderült az érdeklődésből, hogy igény van a termőföldhöz kapcsolódó, a jogágakat átívelő szakmai polémiára a téma aktualitása, a szakmai és tudományos körökben felvetődő újabb és újabb megválaszolandó kérdések miatt. Mind a hazai, mind pedig az uniós jogalkotást, joggyakorlatot követve látszik, hogy egy folyamatosan alakuló jogterület a földforgalmi rezsim.

Hazánkban a korábbi szabályozást a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény váltotta fel. Az új, földszerzést korlátozó szabályok megalkotása arra a tényre vezethető vissza, hogy 2014. május 1-jén Magyarország számára az uniós jog által biztosított termőföld moratórium lejárt. Ez pedig a földtulajdoni, földhasználati viszonyok teljes újragondolását, a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiában megfogalmazott törekvésekkel összhangban álló rendezését és a közösségi normákhoz illeszkedő szabályozását tették szükségessé. Magyarországon ez a szabályozás komoly jelentőséggel bír különösen az állami szuverenitást tekintve, hiszen az ország összes területének mintegy 78 százalékát a mező- és erdőgazdasági földek teszik ki.⁴

* DOI 10.21867/KjK/2017.4.1.

¹Dr. Valentényi-Szilágyi Bernadett PhD, egyetemi adjunktus, DE-ÁJK

² A tanulmány alapjául szolgáló kutatás a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának "Az állami szabályozó szerepek újraértékelődése a szolgáltatásokban" c. projektje keretében készült. A projektirány elhelyezésére l.: Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (2016) *Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról*. In: uők.(szerk.) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 25–37. old.

³ Valentényi-Szilágyi Bernadett (2017): A földforgalmi rezsim kérdőjelei a bírósági joggyakorlat tükrében. *Jegyző és Közigazgatás*, 2017, XIX. évf., 4. szám.

⁴ Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka – Olajos István – Kákai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede (2017): *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztés jogi szabályozási lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017. 41. old.

A földforgalmi szabályozás és az Alaptörvény P) cikke

Az Alaptörvény a korábbi alkotmányhoz képest eltérő szabályozást vezetett be a termőföld védelmének kérdésében. Míg korábban az alkotmányozó az egészséges környezethez és a testi-lelki egészséghez való jogot, mint a környezethez való generációs alapjogot deklarálta és ebből nem emelt ki semmit, addig az Alaptörvény O) cikke külön említette a természeti erőforrások körén belül a termőföldet, az ivóvízkészletet, a biológiai sokféleséget, illetve a kulturális értékeket.⁵Az új földforgalmi szabályozás jogalkotási folyamatának első lépése azonban az Alaptörvény harmadik módosítása volt, melyet az Országgyűlés 2012. december 17-én fogadott el.⁶A korábbi O) cikkben tartalmát lényegében a P) cikk alá helyezte és a védelmi kötelezettség tárgyát kiszélesítette.⁷A P) cikket az Alaptörvény negyedik módosítása is érintette oly módon, hogy a korábban „mezőgazdasági üzemre” szövegrész helyébe a „családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre” megfogalmazás lépett. A módosítások célja az volt, hogy a sarkalatos szabályozási tárgyak a gazdálkodás terén a szabályozás stabilitását segítség elő, biztosítva annak hosszú távú kiszámíthatóságát. A P) cikk tehát sarkalatos törvény megalkotását írta elő az Országgyűlés számára oly módon, hogy az (1) bekezdésben megfogalmazott célok elérése érdekében felállítandó szervezeti formákról, hatósági jogkörökről, eljárási szabályokról nem rendelkezett, így tehát nagy szabadságot adott a jogalkotó számára, hogy milyen módon akarja elérni az alkotmányos elvek érvényesítését. Ez a szabadság azonban nem korlátlan, hiszen az Alaptörvény szabályai kötik az Országgyűlést. A kialakítandó részletszabályoknak illeszkedniük kell az Alaptörvényen alapuló jogrendszer más szabályaihoz.

⁵ O) cikk (1) Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet.

(2) A természeti erőforrások, különösen a termőföld és az ivóvízkészlet, valamint a biológiai sokféleség és a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

⁶ 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 családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

⁷ A P) cikk további értelmezése vonatkozásában ld. Farkas Henrietta Regina (2017): A környezethez való jog az Alaptörvény P) cikkének tükrében. In: *Közjogi Szemle*, 2017. 10. évf. 1. sz. 48-54. old. című tanulmányát!

Az Alaptörvényből az következik, hogy a termőföld egy alkotmányos védendő érték. A termőföld forgalmával kapcsolatos szabályoknak tehát az Alaptörvény P) cikkében foglaltakat kell előmozdítani és védeni, amely célokat a földforgalmi törvény preambuluma is részletesen ismerteti.⁸ A törvényben bevezetett korlátozások tehát minden esetben az alkotmányos szinten védett értéknek alárendelten vizsgálándók, tehát hogy a korlátozások alkalmasak, szükségesek és arányosak legyenek a P) cikk által megfogalmazott értékek védelmére. Orosz Sándor álláspontja szerint azonban a törvénynek számos olyan rendelkezése van, amelynek egyáltalán nem indoka és nem is célja a termőföld védelme, sem fenntartása, sem pedig a jövő nemzedékek számára való megőrzése, sőt a földforgalmi szabályok egy része a védelmi szintet csökkentik és a védelem eredményességét veszélyeztetik.⁹ Mindemelllett pedig vannak olyan rendelkezései is a földforgalmi szabályozásnak, amelyek előremutatóak a termőföld védelme szempontjából. Amennyiben tehát a hatályos földforgalmi rezsimit szeretnénk értékelni, akkor azt oly módon kell megtennünk, hogy azok az Alaptörvényben foglalt céloknak mennyiben tesznek eleget, mennyiben érvényesítik az ott foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatában eddig felmerült kérdések

Az Alkotmánybíróság és a Kúria eddigi gyakorlata hasonló kérdésekre válaszolt. Tisztázták a földbizottság jogállását a termőföld adásvételi eljárásokban, foglalkoztak a földbizottság vétőjogával, a hatósági jóváhagyási eljárás döntéseinek közlésével, a földbizottság állásfoglalásával és az az ellen benyújtható kifogással. A földbizottsággal kapcsolatosan a legvitatottabb kérdés annak kereshetőségi joga. A probléma érzékenységet az adja, hogy a földbizottság állásfoglalásával szemben az önkormányzat képviselő-testületéhez kifogással lehet élni. A képviselő-testületnek pedig joga van a földbizottság állásfoglalását felülmíri, megváltoztatni. Amikor azonban ennek bírósági felülvizsgálatára kerül sor, a földbizottság vagy annak nevében eljáró kamara nem kapott kereshetőségi jogot a jogszabály értelmében. A Kúria több tucat esetében arra a következtetésre jutott, hogy a földbizottságnak nincs kereshetőségi joga, mivel a törvényből és a kapcsolódó alkotmánybírósági határozatokból is az vezethető le, hogy a szerződés jóváhagyási eljárásban a földbizottságnak sajátos magánjogi érdekeltisége van, amit a termőföld

⁸ Így például a falvak népességmegtartó képességének megújulása, a lakosság városba áramlásának mérséklődése, az agrártársadalom megszerveződése és további erősödése, a közepes méretű agrárüzemek elterjedése, a helyi élelmiszer-kereskedelem lehetőségeinek bővítése, élet- és versenyképes méretű földbirtokok létrejötte, birtokelaprózódás megakadályozása

⁹ Orosz Sándor (2017): Gondolatok a földforgalmi törvények alaptörvény-ellenességéről, In: *Gazdaság és Jog*, 2017. 25. évf. 3. sz. 9-16. old.

forgalmával érdekelt, de az egyes adásvételi szerződés tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviseletében gyakorol.¹⁰ Tehát nem hatósági jogkört gyakorló, sajátos közvetett magánjogi érdekeltnek tekinthető a földbizottság. A kereshetőségi jog azonban közvetlen érintettséget és érdekeltégi kapcsolatot feltételez. Ezt a kúriai álláspontot változtatta meg egy jogszabály módosítás a 2017. évi XLI. törvénnyel 2017. május 15-től, mely értelmében a földbizottságot annak állásfoglalása ellen előterjesztett kifogás elbírálására irányuló eljárásban az ügyfél jogállása, továbbá a kifogás elbírálásáról szóló döntés bírósági felülvizsgálata vonatkozásában keresetindítási jog illeti meg. A módosító javaslatot benyújtók szerint¹¹ elemi érdek fűződik ahhoz, hogy a földbizottság kereshetőségi joggal rendelkezzen, ugyanis a helyi földbizottságok vannak leginkább annak tudatában, ha valaki spekulációs céllal kíván földhöz jutni, amit pedig az önkormányzat felülbírálna a földbizottsági döntést, mégis jóváhagyhat. A birtokpolitikai prioritásoknak tehát egyedi ügyekben is érvényesülniük kell, nem nélkülözhetik a szakmaiatlanságot.

A földforgalmi rezsimmel kapcsolatos vitafórum folytatási lehetősége

A földforgalmi szabályozás bírósági gyakorlatáról összességében megállapítható, hogy többnyire ismétlődő kérdések kerülnek a bíróságok elé, melyek eldöntését mára nagyban elősegítik az alkotmánybírósági határozatok és a kúria elvi döntései, véleményei. A gyakorlatban azonban az látszik, hogy az új szabályozással a hétköznapi földtulajdonosok nem találkoznak napi szinten. Abban az esetben, ha egy földműves egy meghatározott területen akár már több évtizede folytatja mezőgazdasági tevékenységét, az új rezsim nem igazán van rá hatással. A probléma akkor kezdődik, ha a tulajdonát el akarja adni vagy például területét a szomszédos, értékesítésre kerülő területtel bővíteni kívánja. A jogszabályok bonyolultságával, eljárási részletszabályokkal ekkor szembesül. Véleményem szerint, ha egy, a jogi szabályokban kevésbé jártas magyar gazda találkozik ezen új szabályokkal, akkor az adott ügyben több ponton elvérezhetnek a különböző alapjogok érvényesülése. Így például egy elővásárlásra jogosult ajánlata igenis visszatarthatja a földvásárlási szándéktól vagy épp nem teszi meg személyesen az adott nyilatkozatokat vagy nincs tisztában a kifogás lehetőségével. Ezt a nézőpontot vizsgálva újra felmerülhet a kérdés, hogy az Alaptörvényben és a földforgalmi törvényben lefektetett célokat valóban sikerül-e elérni a szabályozással.

¹⁰ Lásd például a 21/2016. számú közigazgatási elvi döntést.

¹¹ <https://www.nak.hu/kamara/kamarai-hirek/orszagos-hirek/94025-a-kamarai-perkepesseg-kevesebb-onkormanyzati-vetot-jelenthet> (letöltés dátuma: 2017. szeptember 23.)

Az Közjogi Albizottság ülésén több olyan kérdés merült fel a termőföld adásvételére vonatkozó szabályozással kapcsolatban, amely mentén érdemes további vitafórumokat tartani. A jogszabályi rendezés után sem tisztázott továbbra sem a földbizottságok gyakorlati működésük (Felálltak-e valójában ezek a bizottságok települési szinteken és a napi szinten működnek is?), szerepük a szerződés jóváhagyási eljárásban, jogállásuk a bírósági eljárásokban. Az Alaptörvény P) cikkében foglalt védelmi kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan az alábbi kérdések lehetnek egy további szakmai diskurzus témái:

A hosszúra nyúló eljárások, a sok szereplő mennyiben képes hatékonyan szolgálni a termőföld védelmét?

Az eljárás összetettsége, bonyolultsága mennyire szolgálja a birtokpolitikai célok megvalósítását?

A termőföldszerzési korlátozások a termőföld nagyságát illetően mennyiben szolgálja a közepes birtokszerkezet és a jövő nemzedék számára való megőrzést?

A termőföldszerzési korlátok alóli kivételek (például földhasznosítási kötelezettségek alóli kivételek) mennyiben szolgálják a termőföld jövő nemzedéke számára való megőrzését?

Források jegyzéke:

- Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka – Olajos István – Kákai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede (2017): *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztés jogi szabályozási lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017. 41. old.
- Farkas Henrietta Regina (2017): A környezethez való jog az Alaptörvény P) cikkének tükrében. In: *Közjogi Szemle*, 2017. 10. évf. 1. sz. 48-54. old.
- Orosz Sándor (2017): Gondolatok a földforgalmi törvények alaptörvény-ellenességéről, In: *Gazdaság és Jog*, 2017. 25. évf. 3. sz. 9-16. old.
- Valentényi-Szilágyi Bernadett (2017): A földforgalmi rezsim kérdőjelei a bírósági joggyakorlat tükrében. *Jegyző és Közigazgatás*, 2017, XIX. évf., 4. szám.
- Kúria 21/2016. számú közigazgatási elvi döntés.
- <https://www.nak.hu/kamara/kamarai-hirek/orszagos-hirek/94025-a-kamarai-perkepessseg-kevesebb-onkormanyzati-vetot-jelenthet>