

Dr. Kovács András – Dr. Madarász Anna

(*tanácselnök, Kúria*)

(*bíró, Kúria*)

A földforgalmi ügyekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlat fő kérdései

Bevezetés

A mezőgazdasági termőföldek elidegenítésének szabályai gyökeresen átalakultak mind a földtulajdon megszerzésének eljárásrendjét, mind a tartalmi feltételek szempontjait illetően a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.), illetve a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) elfogadása nyomán.

A termőföldek tulajdonjogának megszerzésére négylépcsős eljárás keretében van lehetőség, amelyből három lépcsőnél van helye többfokú bírósági felülvizsgálat kezdeményezésének. Ebből következően az új jogszabályok hatálybalépése óta a Kúria több mint hetven ügyben értelmezte a törvényeket, amelyek számos jogalkalmazói kérdést vetettek fel. A vitás kérdések számát jól jelzi, hogy az Alkotmánybíróság eddig tizenhárom döntésében foglalkozott az új földforgalmi jogszabályokkal, illetve C-113/16. és C-52/16. számon két előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján folyik egyesített eljárás az Európai Unió Bírósága előtt is.

I. A joggyakorlat-elemzés célja és főbb témakörei

Tekintettel arra, hogy az új földforgalmi szabályok alig több mint négy éve léptek hatályba, a törvények kapcsán felmerült vitás kérdések kapcsán nem beszélhetünk teljesen kiforrott ítélezési gyakorlatról. Ebből következően a joggyakorlat-elemző csoport célja elsősorban az lehet, hogy feltárja a földforgalmi eljárások azon csomópontjait, amelyek a legtöbb jogértelmezést igényelték az elmúlt években, és ezekben próbáljon iránymutatást nyújtani. A joggyakorlat-elemző csoport munkáját azonban várhatóan folyamatában is alakítani fogják az újabb egyedi döntések, az Európai Unió Bíróságának folyamatban lévő eljárása, illetve az Alkotmánybíróság esetleges új döntései.

A jelenlegi gyakorlat alapján megállapítható, hogy a joggyakorlat-elemző csoportnak a földforgalmi eljárás egyes szakaszaihoz, lépcsőikhez kapcsolódóan több eljárás-

rásjogi kérdést is vizsgálnia szükséges. A termőföld tulajdonjogának megszerzésére kötött szerződés jóváhagyása ugyanis egy olyan speciális, egyfokú közigazgatási eljárásban történik, amelyhez több megelőző eljárás is kapcsolódik, ezek viszonya pedig számos kérdést felvet.

Az eljárás első lépcsőjében, a szerződés megkötését követően a települési önkormányzat jegyzőjének hirdetményt kell közzétennie annak érdekében, hogy az elővásárlásra jogosultak közvetlenül is tudomást szerezhessenek a szerződéskötésről, és lehetőségük legyen elővásárlási jogosultságuk gyakorlására. A jegyző a jogosult elfogadó jognyilatkozatának átvételkor ellenőrzi a nyilatkozattételt, és az átvétel vagy az átvétel megtagadása tényét a jognyilatkozatra rávezeti. Ezt követően iratjegyzéket készít, és azt megküldi az eladó, valamint a mezőgazdasági igazgatási szerv részére. A jegyző eljárásával szemben az Fftv. nem intézményesít önálló jogorvoslatot, e körben a képviselő-testület sem gyakorol felette hatósági felügyeletet. Kérdésként merül fel azonban, hogy a jegyzői eljárásának hibáit milyen fórum és eljárás keretében vitathatják az érintettek, van-e lehetőségük a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárásában a jegyzői eljárással kapcsolatos jogsértésekre hivatkozniuk, illetve egyáltalán milyen eljárási szabályok irányadóak a jegyzői eljárásra. A Kúria egy eseti döntésében akként foglalt állást, hogy a jegyzői eljárás egy olyan államigazgatási hatósági eljárásnak minősül, amely a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárásában tehető vitássá, ezt a kérdést azonban a joggyakorlat-elemzés keretében mindenképpen szükséges alaposan körüljárni.

A jegyzői eljárást követően a mezőgazdasági igazgatási szerv elsőként megvizsgálja a tulajdonátruházási szerződés érvényességét, annak tartalma, illetve alaki kellei alapján, és dönthet a jóváhagyás megtagadásáról. Ennek hiányában a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresi a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara területi szervét (a helyi földbizottság jogkörében eljárva) állásfoglalás kiadása céljából. Az állásfoglalás kötelező a mezőgazdasági igazgatási szervre nézve, vagyis az agrárkamara támogatásának hiányában a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles elutasítani a jogügylet jóváhagyását. Ezen állásfoglalással szemben kifogás terjeszthető elő az illetékes képviselő-testülethez. A képviselő-testület kifogás nyomán hozott döntése az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozata alapján

olyan közbenső érdemi döntésnek minősül, amellyel szemben külön bírósági felülvizsgálatnak van helye. Külön problémaként jelentkezik ennek nyomán, hogy ha a képviselő-testületi határozattal szemben önálló bírósági felülvizsgálatnak van helye, akkor a mezőgazdasági igazgatási szerv érdemi döntését megelőzően lefolytatott perben olyan kérdések is felmerülhetnek, amelyek a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárást érintik. A joggyakorlat-elemző csoport előtt kérdésként merül fel, hogy a képviselő-testületi közbenső döntést felülvizsgáló jogerős bírósági döntés anyagi jogereje hogyan érinti a mezőgazdasági igazgatási szerv döntéshozatali jogköreit, tényállás-tisztázási kötelezettségét.

Az agrárkamarák eljárása az eddigi gyakorlatban számos eljárési kérdést vetett fel, elsőként abban a körben, hogy az állásfoglalás kiadására irányuló eljárás közhatalmi, hatósági típusú eljárásnak minősül-e, tekintettel az állásfoglalás kötelező jellegére.¹ Az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozata e kérdésben akként foglalt állást, hogy a földbizottságot – illetve a törvényben megjelölt esetben a jogkörében eljáró agrárkamarát – a jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve a hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából adódóan a törvényhozó nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára. A földbizottságnak olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít az Fftv, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak) képviselőjében gyakorol. A földbizottság, illetve az általa képviseltek érdekeltisége az Fftv. 68. §-ának (3) bekezdése értelmében tehát magánjogi természetű, a (4) bekezdés értelmében pedig – mely szerint a földbizottság tagja a saját vagy hozzátartozója ügyével összefüggő eljárásban nem vehet részt – közvetett jellegű. A földbizottságot – illetve a törvényben megjelölt esetben a jogkörében eljáró agrárkamarát – jogállása alapján annak ellenére közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, hogy az Fftv. és a Fétv. működési szabályokat határozott meg számára. A földbizottság állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit – az adásvételi szerződés jóváhagyását, illetve megtagadását – nem maga, hanem a mezőgazdasági igazgatási szerv alkalmazza. [Indokolás 56–57. pont]

Ezt követően azonban az agrárkamarák kereshetőségi joga, illetve ügyféli minősége került az eljárési kérdések középpontjában. Az EBD 2016.K.21. számú elvi bírósági döntés nyomán egységes bírósági gyakorlat kezdett kialakulni, amely megállapította, hogy a földbizottság a szerződés-jóváhagyási eljárásban hozott állásfoglalása te-

kintetében kereshetőségi joggal nem rendelkezik. Ezt a kialakuló gyakorlatot azonban a helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet felülírta, ügyféli jogállást biztosítva az agrárkamarának. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara perbe történő beavatkozásáról, illetve a perbe érdekeltként történő belépéséről szóló 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye reagált a fenti fejleményekre, azonban így is maradtak elvarratlan szálak az agrárkamarák perbeli helyzetével kapcsolatban. Így például a joggyakorlat-elemzés keretében rendezni kell annak a kérdését, hogy milyen esetekben jár el ügyféli, majd felperesi pozícióban a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara és milyen esetekben annak területi kamarája.

A tulajdonát ruházási szerződés jóváhagyására irányuló eljárás utolsó lépcsőjében a mezőgazdasági igazgatási szerv egyfokú eljárásban dönt a szerződés jóváhagyásáról. E döntés ellen ismét bírósági felülvizsgálatnak van helye, ráadásul kétfokú peres eljárásban, ugyanis a Fétv. 39. §-a az elsőfokú bírósági ítélettel szemben fellebbezést is biztosít. Az eljárásnak ezen pontján számos anyagi jogi kérdés is felmerült a földforgalmi törvények szabályai kapcsán. Így például a joggyakorlat-elemzés keretében szükséges lesz foglalkozni a társtulajdonosok elővásárlási jogának kérdésével, ugyanis az Fftv. 18. § (3) bekezdésének szigorúan szövegszerű értelmezése alapján a tulajdonostársat vevőként nem illeti meg elővásárlási jog harmadik személyekkel szemben, azonban a bírói gyakorlat több döntésben is elismerte a tulajdonostársak elővásárlási jogát a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:81. § (1) bekezdése és a földforgalmi szabályok együttes értelmezése alapján.

A földforgalmi törvények alapján zajló eljárások szükségszerűen együtt vizsgálandóak az ezekhez kapcsolódó ingatlan-nyilvántartási eljárásokkal, amelyben a földtulajdon megszerzésének bejegyzésére irányuló kétfokú közigazgatási hatósági eljárásban hozott döntés szintén önállóan támadható bírósági felülvizsgálat keretében. Ebből következően e szabályozási rezsím alapján a földtulajdonjogának megszerzésére irányuló eljárásban akár három külön kúriai felülvizsgálati eljárással lezáródó bírósági felülvizsgálati eljárásra is sor kerülhet.

Az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban merültek fel ráadásul olyan érdemi kérdések is, mint a határozott időtartamra, nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jogok, továbbá használati jogok Fétv. 108. §-a szerinti automatikus megszűnése. Mivel az ilyen haszonélvezeti és használati jogok a törvény erejénél fogva szűntek meg, az érintettek az ingatlanügyi hatóság törlési eljárásban tudták csak vitatni a jogosultságuk vagyoni ellentételezés nélküli megszűnését. A kérdésben a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett

¹Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXV (2017)*, pp. 334–443.

elő két folyamatban lévő peres eljárásban is, amelyek alapján a kérelmek egyesítését követően az előzetes döntéshozatali eljárás C-52/16. és C-113/16. számon jelenleg is folyamatban van [SEGRO Kft. ügy, C-52/16. és C-113/16. sz. egyesített ügyek]. Az elsőfokú bíróság abban a kérdésben kezdeményezte az Európai Unió Bíróságának eljárását, hogy a német, illetve osztrák felperesek javára mezőgazdasági földterületre létesített haszonélvezeti jog törvény erejénél fogva történő – kompenzáció nélküli – megszüntése sérti-e a letelepedés, illetve a tőke szabad mozgásának szabadságát. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a 2017. május 31-én közzétett főtanácsnoki indítvány akként foglalt állást, hogy a fenti szabályozás ellentétes az EUMSZ 63. cikkével, amely a tőke szabad áramlását biztosítja. [SEGRO Kft. ügy, C-52/16. és C-113/16. sz. egyesített ügyek, EU:C:2017:410, 33. pont] Abban az esetben, ha az Európai Unió Bírósága megállapítja a letelepedés, illetve a tőke szabad mozgása szabadságának sérelmét más tagállamok állampolgárai vonatkozásában, úgy – tekintettel az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozatában megállapított mulasztásra – a törlési eljárás alá vont magyar állampolgár jogosultak állampolgárság alapján történő megkülönböztetése merülhet fel. Ebből következően az Európai Unió Bíróságának döntése nagyban alakíthatja a joggyakorlat-elemző csoport munkáját is, esetlegesen szükségessé téve javaslat megfogalmazását az Alkotmánybíróság újabb eljárásának kezdeményezésére.

A földforgalmi törvény mintegy négy éve történt hatályba lépése ellenére polgári ügyszakban a Kúriához – a rendelkezésre álló adatbázis alapján – még alig érkeztek e törvény alkalmazását igénylő ügyek. Emiatt különös jelentősége lesz a törvényszékek, ítéltáblák megkeresésének az előttük lezajlott perek jogerős ítéleteinek beszerzése, elemzése érdekében, és feladatunk lesz a törvényszékek, ítéltáblák által felvetett egyes jogalkalmazási vitapontok megtárgyalása, ezekkel kapcsolatos álláspont kialakítása. A földforgalmi törvény mellett óhatatlanul a joggyakorlat-elemzés tárgyát kell, hogy képezze a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvényt

érintő gyakorlat, továbbá e két törvény és a Polgári Törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseinek összefüggései. Vizsgálatunk a szerződések létrejöttére, ezzel összefüggésben az elővásárlási, előhaszonbérleti jog gyakorlására, a szerződések teljesítésével összefüggő esetleges igények érvényesítésére, az érvénytelenség egyes eseteire – pl. a joggyakorlat elemzés tárgyát képező törvénybe ütközés miatti semmisségre – irányul majd.

II. Munkamódszer és ütemezés

A joggyakorlat-elemző csoport az érdemi munka megkezdését megelőzően egy problématerképet fog összeállítani, annak megállapítása érdekében, hogy az új földforgalmi törvények hatályba lépése óta milyen eljárási és anyagi jogi kérdések köré csoportosíthatóak a bírósági felülvizsgálati kérelmek.

A vonatkozó bírósági döntések elemzése körében törekedni kell arra, hogy a földforgalmi eljárás fent vázolt minden fontosabb csomópontja a vizsgálódás tárgyát képezze, illetve a téma szempontjából kiemelkedően fontos a vonatkozó polgári jogi ítélkezési gyakorlat feltérképezése. A bírósági döntések feldolgozása során a csoport tagjainak folyamatosan figyelemmel kell kísérniük a téma szempontjából releváns új egyedi döntéseket, a folyamatban lévő Európai Unió Bírósága előtti előzetes döntéshozatali eljárást, illetve az Alkotmánybíróság esetleges új döntéseit.

Az elemző munka alapvetően három szakaszra lesz bontható, egyrészt a vizsgálati szakasz, másrészt az elemző szakasz, harmadrészt a véglegesítő szakasz. A joggyakorlat-elemző csoport tagjainak kijelölését követően a csoport a 2018 tavaszára tervezett alakuló ülésén dönt az elemzés egyes résztemáiról és azok felosztásáról a tagok között. A véglegesített problématerkép alapján a joggyakorlat-elemző csoport résztemák szerinti felosztásban dogozza fel a releváns határozati kört. A csoport ezt követően megvitatja az elkészült részanyagokat, vizsgálati megállapításokat, majd a részanyagokból összefoglaló jelentés-tervezet készül. Ennek vitája, esetleges átdolgozása után készül el a végleges összefoglaló.