

# *Földüggyek az önkormányzatok világában*

**Veilandics Eszter**

Széchenyi István Egyetem

Állam és Jogtudományi Doktori Iskola

## **Absztrakt**

*Jelen tanulmányban Magyarország termőföld tulajdonjogának szerzési alapkérdéseiről szólok, az azokat szabályozó magyar jogszabályokkal foglalkozom. Bemutatom a részt vevő szerveket, azok feladat és hatásköreit, illetve azok kihatásait a döntési folyamatokra. Továbbá megvizsgálom a jogszabályok módosításának alapjául szolgáló Alkotmánybírósági határozatokat is. A választott témakörök feldolgozásánál a jogszabályok tartalmi és időbeli változásaira külön figyelmet fordítok, és törekszem gyakorlati példával – bírósági beadványokkal - illusztrálni a termőföldet érintő szabályok hiányosságait, és az ebből adódó alapjogok sérelmét, illetve egymáshoz való viszonyukat. A tanulmányt összeggésszel, következtetésekkel kívánom befejezni.*

**Kulcsszavak:** *alapvető jogok biztosítása, alkotmánybírósági határozatok, elővásárlási jog, helyi földbizottság, termőföld adásvétele*

## **1. BEVEZETÉS**

### **1.1. Jogalkotási folyamat**

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény volt a magyar termőföld tulajdonjogi szabályozásának alapja. Az Európai Unióhoz történt csatlakozást követően 10 év állt rendelkezésünkre a földforgalmi szabályozás uniós jogrendhez való igazítására. Magyarország számára 2014. május 1-én az uniós jog által biztosított termőföldszerzési moratórium lejárt.<sup>1</sup>

„A moratórium közelgő lejártja a hazai földtulajdoni, földhasználati viszonyok teljes újragondolását, a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiában megfogalmazott törekvésekkel összhangban álló rendezését és nem utolsósorban a közösségi normákhoz illeszkedő szabályozását tették szükségessé. A korábban hatályos földjogi szabályozás az uniós szerződésnek a tőkeáramlásra, a letelepedési jogra vonatkozó rendelkezéseivel ellentétes rendelkezéseket is tartalmazott.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ZLINSZKY PÉTER: *A földtulajdonjogi szabályozás Európai Unió szabta mozgástere*, 2013.

<sup>2</sup> 17/2015. (VI.5.) AB határozat III. 45. pont.

Az új földtörvényi koncepció bemutatja a magyarországi földbirtokviszonyok sajátosságait, feltérképezi a kialakult földtulajdoni szerkezetből eredő feszültségeket és a megoldásokat igénylő helyzetekre tesz javaslatokat.<sup>3</sup>

### *1.1.1. Alaptörvény*

Az új törvény rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel összhangban kell állnia, így a jogalkotási folyamat első lépése az Alaptörvény módosítása volt, melynek célja a gazdálkodás terén a szabályozás stabilitásának elősegítése, biztosítva annak hosszú távú kiszámíthatóságát. A fejlesztési célok:

„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.”<sup>4</sup>

### *1.1.2. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény*

Mivel „sem az Alaptörvény P) cikkei, sem más szabálya nem rendelkezett a fenti célok elérése érdekében meghatározott szervezeti formában felállítandó testület-ről, hatósági jogkörrel, eljárási szabályokról”,<sup>5</sup> a jogalkotási folyamat második lépésének tekinthető, hogy a törvényhozó az Országgyűlés számára sarkalatos törvény megalkotását írta elő, amely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény). A Földforgalmi törvényt az Országgyűlés a 2013. június 21-i ülésnapján fogadta el, mely jogszabályi rendelkezéseinek fokozatos hatályba léptetése sok tekintetben gyökeres fordulatot hozott a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával kapcsolatosan. Az Országgyűlés – a teljesség igénye nélkül - a falvak népességmegtartó képességének megújulása, jövedelemtermelő képességének erősödése, a vidéki családi közösségek termelési közösségként történő megszerveződése és a helyi vállalkozások gyarapodása, élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok létrejötte érdekében alkotta meg a Földforgalmi törvényt.

### *1.1.3. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény*

A Földforgalmi törvény megalkotásakor az Országgyűlés élt az Alaptörvényben biztosított szabályozási szabadsággal. A Földforgalmi törvény nem kódex jellegű szabályozást valósít meg, annak rendelkezései egyéb jogszabályok, köztük a 2013.

---

<sup>3</sup> Vidékfejlesztési Minisztérium: *Az új földtörvény vitaanyaga.*

<sup>4</sup> Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése.

<sup>5</sup> 17/2015. (VI.5.) AB határozat III. 47.pont.

december 2-i ülésnapon elfogadott 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.) rendelkezéseivel összhangban alkalmazandók. Ez a jogalkotási folyamat harmadik lépése.

A Földforgalmi törvénynek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti célok elérése érdekében rendelkezni kellett a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának megszerzéséről, a földön hasznélvezeti jog alapításáról, a föld használatáról, továbbá a szerzési korlátozások ellenőrzéséről és a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezésekről.

Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése kimondja:

„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.”<sup>6</sup>

Míg a Fétv. a Földforgalmi törvény szerinti mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek (a továbbiakban: föld) és tanyák forgalmával kapcsolatos jogügyletekre, jogviszonyokra, eljárásokra, az azokban résztvevő természetes személyekre és gazdálkodó szervezetekre, valamint az eljáró hatóságokra és a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg.

*1.1.4. Az elővásárlási és előhasznóbérleti jog gyakorlása érdekében az adásvételi és a hasznóbérleti szerződés hirdetményi úton történő közlésére vonatkozó eljárási szabályokról szóló 474/2013. (XII.12.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.)*

A Kormányrendelet rendelkezéseivel a földre vonatkozó szerződések benyújtásának és kifüggesztési határidejének részről foglalkozok.

*1.1.5. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól rendelkező 2004. évi CXL törvény (a továbbiakban: Ket.)*

A Ket. paragrafusainak alkalmazását szintén a földre vonatkozó szerződések benyújtásának és kifüggesztési határidejének kérdéseinél, továbbá a helyi földbizottságok állásfoglalásának hiányosságainál hívjuk segítségül.

*1.1.6. Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)*

A Ptk. határidők számítására vonatkozó előírásainak vizsgálatára.

---

<sup>6</sup> Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése.

## 2. ELJÁRÓ INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA

### 2.1. Bizottságok

A törvényalkotó szükségesnek tartotta olyan szervek létrehozását, melyek a törvényben megfogalmazott célok megteremtése érdekében a helyi viszonyok ismeretében hatékonyan és ügyfélbarát módon járnak el.

#### 2.1.1. Települési agrárgazdasági bizottságok

A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2013. év végén megkezdte a települési agrárgazdasági bizottságok megalapítását. A települési agrárbizottságok megalakításáról a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Alapszabálya rendelkezik. A megyei szervezetek és a szakmai kamarai osztályok mellett ezeken a településeken létrehozott bizottságokon keresztül lép közvetlenül kapcsolatba a gazdálkodókkal a Kamara. Minden regisztrált agrárkamarai tag teljes jogú tagja a létrehozott bizottságoknak.

#### 2.1.2. Helyi földbizottságok

A Földforgalmi törvény 68. §-a rendelkezik a helyi földbizottságról, mely a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közössége. A helyi földbizottság a közösség tagjai által megválasztott, a település közigazgatási területéhez tartozó földek mértékének arányában legalább 3, legfeljebb 9 főből álló, a helyi gazdálkodói közösség képviseleti szerve.

A település közigazgatási területén a törvény hatálya alá tartozó földek tulajdonjogának forgalmát a birtokviszonyok átláthatósága, a spekulatív földszerezések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képező földbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése érdekében a földbirtok-politikai célokkal összhangban a Földforgalmi törvény 24. és 25. §-ban foglalt feladatának gyakorlásával befolyásolja. Állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.

A helyi földbizottságok megalakítására a Földforgalmi törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározottak szerint kerülhet majd sor. E rendelet lesz hivatott a helyi földbizottság működéséről, a tagok nyilvántartásáról rendelkezni, és a Kamara közreműködéséről szóló szabályokat megállapítani. Előreláthatólag a települési önkormányzatok képviselő-testületei fogják megválasztani a tagokat, a jegyzők pedig az adminisztrációs feladatokat végzik. A rendelet a mai napig nem került elfogadásra, megjelenésig a Földforgalmi törvény és Fétv. alkalmazása során a helyi földbizottság alatt a Kamara területi szervét kell érteni.

## 2.2. Mezőgazdasági igazgatási szerv

A mezőgazdasági igazgatási szerv a föld tulajdonjog jogosultság megszerzésének a hatósági jóváhagyásával, a szerzési korlátozások hatósági ellenőrzésével, továbbá a földművesek és a mezőgazdasági termelőszervezetek nyilvántartásba vételével kapcsolatos eljárással foglalkozó szerv. Döntési jogosultsággal rendelkezik, mely hatáskörét egyes esetekben a helyi földbizottság nagymértékben befolyásolja. A mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével szemben jogorvoslatként csak a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető.

## 3. ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSREND

Az általános eljárásrend fejezetben kizárólag az adásvételi eljárás folyamatát vezetem végig.<sup>7</sup>

A termőföld adásvétele esetén a földre vonatkozó, a tulajdonos által elfogadott vételi ajánlatot biztonsági kellekkel ellátott egységes okiratba (a továbbiakban: szerződés) kell foglalni, és azt a tulajdonosnak – a felek aláírásától számított 8 napon belül – közölnie kell e törvényen, valamint más törvényen, illetve a megállapodáson alapuló elővásárlási jog jogosultjaival. Ha a szerződés nem tartalmazza, akkor a szerződéshez csatolni kell a Földforgalmi törvény által előírt nyilatkozatokat, továbbá az okiratoknak meg kell felelniük az előírt alakszerűségeknek. A szerződést a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője hirdetményi úton az elővásárlásra jogosultakkal közli, míg a tulajdonosnak a szerződésen alapuló elővásárlásra jogosultakat közvetlenül is értesíti. A kifüggesztés 60 nap, a határidő jogvesztő. A kifüggesztés ideje alatt az elővásárlásra jogosult legalább teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatot tehet, melyben a szerződést magára nézve teljes körűen elfogadja, vagy lemond az elővásárlási jogáról.

A jegyző a nyilatkozattételre nyitva álló határidő leteltét követő 8 napon belül a beérkezett, illetve átvett jognyilatkozatokról iratjegyzéket készít, és azt a szerződés eredeti példányával, valamint a jognyilatkozatokkal együtt megküldi a mezőgazdasági igazgatási szerv részére jóváhagyás céljából. Amennyiben a szerződés mentes a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása alól, akkor a jegyző az előbb felsorolt okiratokat az eladó részére küldi meg.

A mezőgazdasági igazgatási szerv a részére jóváhagyás céljából megküldött okiratok közül a szerződést és az elfogadó jognyilatkozatokat először – kizárólag azok tartalma és alaki kellekei alapján – az érvényességi és hatályosulási feltéte-

---

<sup>7</sup> Vas Megyei Kormányhivatal Földhivatala, Szombathely, 2014.

leknek való megfeleléség szempontjából vizsgálja meg, illetve ellenőrzi. A mezőgazdasági igazgatási szerv az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz a szerződés jóváhagyásáról. Döntéséhez azonban kikéri a helyi földbizottság- a szerződés jóváhagyásának megtagadásához, vagy a jóváhagyás megadásához szükséges állásfoglalását, mely kiadására 15 nap áll rendelkezésre. Meghozott döntését közli az érintettekkel.

#### 4. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

A Földforgalmi törvény alaptörvény-ellenességének vizsgálatát több ízben kezdeményezték. Az alkotmánybírósági eljárás és az AB határozatok meghozatala indítványok sorának köszönhető, rendelkezései azonban sem azokban, sem a folyamatban lévő ügyekben nem alkalmazhatóak. Az indítványokban kifejtették, a Földforgalmi törvény mely paragrafusai gyakorlatban történő alkalmazása sértik az Alaptörvényt, többek közt:

„Magyarország független, demokratikus jogállam.”<sup>8</sup>

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”<sup>9</sup>

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslással éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”<sup>10</sup>

##### **4.1. Támadott jogi aktusok és a 17/2015.(VI.5.) (a továbbiakban AB határozat 2015) megállapításai:**

###### **4.1.1. a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpont**

„A mezőgazdasági igazgatási szerv – a 23. § (1)és(2) bekezdésében meghatározott eseteken túl - az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja

a) ha a helyi földbizottság

ab) a 26. §-ban foglalt felhívás ellenére nem adja ki az állásfoglalását;”

2014. évi XVI. törvény 291. § (1) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg. Hatályos: 2014.05.01. AB határozat 2015. 3. pontja megsemmisítette 2015. 06. 05. napján.

---

<sup>8</sup> Alaptörvény B cikk (1) bekezdés.

<sup>9</sup> Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés.

<sup>10</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

*4.1.2. a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 68. § (5) bekezdés*

„A helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület döntése ellen további jogorvoslatnak, panasznak, felszólalásnak nincs helye.”

2014. évi XVI. törvény 291. § (1) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg. Hatályos: 2014.03.01.

„A helyi földbizottság állásfoglalása ellen kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.”

AB határozat 2015. 3. pontjának megfelelően módosított szöveg. Hatályos: 2015. 06. 05.

*4.1.3. a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (1) bekezdése*

„A helyi földbizottság az állásfoglalását a települési önkormányzat jegyzője annak kézhezvételét követő 3 napon belül a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. Az állásfoglalás ellen - a hirdetőtáblán való kifüggesztést követő 5 napon belül - az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A kifogást a jegyzőhöz kell benyújtani. A kifogás benyújtásáról és annak időpontjáról a jegyző haladéktalanul értesíti a mezőgazdasági igazgatási szervet.”

2014. évi XVI. törvény 293. § (16) bekezdése iktatta be. Hatályos: 2014.02.25.

„A helyi földbizottság az állásfoglalását a települési önkormányzat jegyzője annak kézhezvételét követő 3 napon belül a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti. Az állásfoglalás ellen – 5 napon belül – az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A kifogást a jegyzőhöz kell benyújtani. A kifogás benyújtásáról és annak időpontjáról a jegyző haladéktalanul értesíti a mezőgazdasági igazgatási szervet.”

AB határozat 2015. 4. pontjának megfelelően módosított szöveg. Hatályos: 2015. 06. 05.

Az Alkotmánybíróság megállapítása után alkotmányos követelmény, hogy a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismertekkel közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.

#### **4.2. Támadott jogi aktusok és a 18/2016.(X.20.) (a továbbiakban AB határozat 2016) megállapításai:**

4.2.1. a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103/A. § (2) bekezdése

„A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Földforgalmi törvény 23–25. §-a megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. Az elkésett kifogást a képviselő-testület érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A képviselő-testület a kifogást 15 napon belül zárt ülésen bírálja el. A képviselő-testület a döntését jegyző útján közli a helyi földbizottsággal, a kifogást tevővel és a mezőgazdasági igazgatási szervvel.”

2014. évi XVI. törvény 293. § (16) bekezdése iktatta be. Hatályos: 2014.02.25.

„(2) A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Földforgalmi törvény 23–25. §-a megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja. Az elkésett kifogást a képviselő-testület érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A képviselő-testület a kifogást 15 napon belül zárt ülésen bírálja el. A képviselő-testület a döntését jegyző útján közli.”

AB határozat 2016.módosított szövege. Hatályos: 2016. 10.21.

Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a tudomásszerzés garانتálsága – a képviselő-testület döntésének közlésére vonatkozó rendelkezés korlátozó voltára figyelemmel – hiányzik. Előállhat a hatályos szabályozás mellett az a helyzet, hogy a hatósági döntés, az érdemi, ügydöntő határozat ellen önhibán kívül nem lehet jogorvoslással élni és a hátrányos következmények másként sem háríthatók el.

A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához is elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát. Az Alkotmánybíróság megállapítása után alkotmányos követelmény, hogy a jegyző az érintettekkel a képviselő-testület döntését közölje.

## **5. JOGHÉZAGOK ELEMZÉSI FOLYAMATA**

További szabályozást igénylő joghézagok, melyek alkotmánybírósági vizsgálatait indítvány hiányában a jövőben várnak megoldásra.



### 5.1. Helyi földbizottság kontra kamara

Általánosságban elmondható, hogy az érintett személyek által beadott kifogások többsége, illetve a kereseti indítványok az eljáró szervek, különösen a helyi földbizottság és a jogszabályok joghézagjaiból eredő döntést befolyásoló problémákon alapulnak. A kifogások elbírálása után azonban a képviselő-testület által hozott döntések kerülnek célpontba.<sup>11</sup>

A helyi földbizottság eljárási minősége sem a Földforgalmi törvényben, sem a Fétv.-ben nem tisztázott, úgynevezett *sui generis* intézmény, melynek az ügyben történő közreműködése, azaz állásfoglalásának kialakítása, a szerződés létrejöttének támogatása az ügy eldöntésével jár. A helyi földbizottság állásfoglalását a Földforgalmi törvény 24. §-ának megfelelően alakítja ki, köztudomású tények és legjobb ismeretei szerint, azonban annak alapjai nem tisztázottak. A törvény nem tartalmaz törvényalkotói definíciót arra, hogy mit kell mérlegelés és értékelés alatt érteni. A Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdése a „különösen” szó használatával ad ugyan értékelési szempontokat példálózó jelleggel, de azokat nem teszi zárólagossá, azok részletes tartalmát sem adja meg és indokolási kötelezettséget, vagy bármilyen tényállás-tisztázási, bizonyítási kötelezettséget sem fűz hozzájuk. Így az ügyfél meg sem ismerheti, hogy a helyi földbizottság különböző eljárásának mi az indoka.

A helyi földbizottság az állásfoglalás kiadásának elmulasztásával, hallgatásával is előidézheti ugyanezt a hatást.

”Ha a helyi földbizottság a 24. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül az állásfoglalását nem adja ki, a mezőgazdasági igazgatási szerv egy alkalommal - újabb 15 napos határidő kitzűzésével - felhívja az állásfoglalásának kiadására.”<sup>12</sup>

Tehát a helyi földbizottság egyes esetekben eleget téve jogszabályi kötelezettségének, érdemben a Földforgalmi törvényben meghatározott szempontok szerint kialakítja állásfoglalását, míg más esetekben egyáltalán nem nyilvánít véleményt.

A Földforgalmi törvény a helyi földbizottságot nem csupán véleményezési jogkörrel ruházza fel, hanem érdemi döntéshozatali jogkört biztosít számára: a helyi földbizottság ellenző véleménye esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv nem hagyhatja jóvá az adásvételi szerződést. A helyi földbizottság közreműködése „quasi” szakhatósági eljárásként jelenik meg.

A helyi földbizottság, állásfoglalás vagy éppen annak hiánya ellen azonban a bírósági jogorvoslat lehetősége önállóan nem biztosított. A helyi földbizottság állásfoglalásával szemben biztosított egyetlen jogorvoslat, a képviselő-testület

---

<sup>11</sup> Darnózseli Község Önkormányzat Képviselő-testületének 82/2015.(IX.21.) számú határozata.

<sup>12</sup> Földforgalmi törvény 26. §.

előtt érvényesíthető ún. kifogás, amelynek előterjesztésére 5 napos határidő áll rendelkezésre.

A helyi földbizottság hallgatása esetén a kifogás előterjesztésének lehetősége sincs biztosítva.

Amennyiben a helyi földbizottság nem adja ki az állásfoglalását (felhívás ellenére sem), a jogállamiság-jogbiztonság elvét sérti, mivel az ügyfél kérelmét nem érdemi vizsgálat alapján utasítják el, hanem mulasztás miatt. Hangsúlyozandó, hogy a mezőgazdasági szerv utasítási joggal nem rendelkezik. Megjegyzendő, hogy más ágazati jogszabályoktól eltérően a közigazgatási szerv hallgatása nem eredményezi automatikusan, hogy „a kérelemnek helyt kell adni”. Sérül a jogállamiság elve az által is, hogy az érdemi döntésre jogosult mezőgazdasági igazgatási szervet köti, ugyanakkor az adott „szakkérdésben” nem is nyilvánít véleményt, csupán mulasztása miatt kell a szerződés jóváhagyását megtagadni.

Továbbá a Földforgalmi törvény rendelkezései nem tették kötelezővé – az AB határozat 2015. megalkotásáig – az érintettek közvetlen értesítését az állásfoglalás kialakításáról vagy éppen annak hiányáról, a jegyzőnek történő továbbításáról, a kifüggesztésről és a levétel időpontjáról, és a Ket. sem rendelkezik erről. Tekintettel arra, hogy a helyi földbizottság nem hatósági eljárást folytat és eljárása nem jár értesítési kötelezettséggel. E jogszabályi előírás hiányában nem volt nyilvánvaló, hogy mikortól nyílt meg a kifogásolás lehetősége az állásfoglalással szemben.

A kifogás elbírálása, azaz a képviselő-testület felülvizsgálati hatóköre szűk, csupán arra terjed ki, hogy a Földforgalmi törvény 23–25. §-ai megsértésével került-e sor az állásfoglalás kiadására. Amennyiben az állásfoglalás nem sérti a Földforgalmi törvény 23–25. §-aiban foglaltakat, a képviselő-testületnek nincs joga a Fétv. 103/A. §. (2) bekezdése alapján a kifogással érintett állásfoglalás megváltoztatására. A képviselő-testület nem a helyi földbizottság, mint közvetett magánjogi érdekelt jogkörét veszi át, nem jogosult a helyi gazdálkodói közösség érdekeit képviselve felülbírálni a földbizottság állásfoglalását.<sup>13</sup> Továbbá a képviselő-testület megfelelő rálátása az eljárás menetére is kérdéses. Kétséges azonban, hogy ilyen jogszabályi háttérrel mennyire tud a helyi földbizottság és a képviselő-testület objektívan működni, mennyire képes arra, hogy a földbirtok-politikai célok érvényre jutását elősegítse.

Milyen lehetősége van a vevőnek és az eladónak, amennyiben a helyi földbizottság nem járul hozzá a szerződéskötéshez, valamint a képviselő-testület sem ad helyt a benyújtott kifogásnak? Vételi ajánlat újbóli megtételére lehetőség van, melynek száma nincs korlátozva. Azonban a gyakorlatban az újbóli elutasítás sem korlátozott. Gyakorlatilag ebben a helyzetben teljesen ellehetetlenül az ügylet. Sajnálatos, hogy erre sincs semmilyen megoldás.

---

<sup>13</sup> NAK állásfoglalás GYMS01-02559-4/2015.

Megoldást jelenthet egyrészt a helyi földbizottságok megválasztása, feladat és hatáskörük meghatározása, szervezeti és működési rendjük kialakítása.

Másrészt - megalapozott döntést hozhat-e az önkormányzat képviselő-testülete a helyi földbizottság pár soros levél formájában megküldött „szakvéleménye” alapján?!- a helyi földbizottság állásfoglalásának formai és tartalmi követelményének megállapítása, a vélemény alátámasztása, megfelelő indokoltsága, továbbá az állásfoglalás kiadására fennálló (végső) határidő meghatározása.<sup>14</sup>

Milyen lehetőségekkel élhet az érintett személy, akár az önkormányzat, ha a földbizottság állásfoglalását 15 napon belül nem adja ki? A helyi földbizottság állásfoglalása kiadásának elmulasztásának következményeinek kifejtése.

A helyi földbizottság, mint döntést hozó szervvel szembeni szankcionálási lehetőség rögzítése.

Az állásfoglalások körüli bizonytalanság enyhíthető lenne a Ket. A szakhatóság közreműködése fejezet, 44.,45. és a 71. §- i alkalmazásával, mely következtében a helyi földbizottság mint szakhatóság vesz részt a folyamatban.

## **5.2. Határidő számítás**

A földforgalmi törvény 21. § (1) bekezdése szerint

„A föld eladása esetén a földre vonatkozó, a tulajdonos által elfogadott vételi ajánlatot egységes okiratba foglalt szerződésbe (a továbbiakban: adásvételi szerződés) kell foglalni, és azt a tulajdonosnak – a felek aláírásától számított 8 napon belül – közölnie kell e törvényen, valamint más törvényen, illetve a megállapodáson alapuló elővásárlási jog jogosultjaival.”

A nyolc napos közlési határidő számítása látszólag egyszerűnek tűnik, – hangsúlyozom csak első olvasatra –, mert a szerződések aláírását követő napon kezdődik és az utolsó nap végén jár le. Ezen belül kell, hogy a szerződések az illetékes hivatalba megérkezzenek akár postai úton, akár személyes beadás útján.

A földforgalmi törvény 21. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a közlés kezdő napja az adásvételi szerződésnek a hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztését követő nap.

„Az elővásárlási jog jogosultja a közlés kezdő napjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül tehet az adásvételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó jognyilatkozatot. Az elővásárlási jogról való lemondásnak kell tekinteni, ha az elővásárlásra jogosult az e bekezdésben meghatározott határnapi nem nyilatkozik”.

A törvényi rendelkezésből a 60 napos jogvesztő határidő kezdete pontosan megállapítható, a határidő lejáratának szabályos kiszámításáról több jogszabály eltérően rendelkezik.

---

<sup>14</sup> NAK állásfoglalás GYMS01-01468-1/2016.

Az első problémát maga a földforgalmi törvény már idézett 21. § (3) bekezdésében „határnapig” szó jelenti. A „határnapig” kitétel a magyar jogi nyelv helyes értelmezése szerint azt jelenti, hogy a nyilatkozattételre nyitva álló 60 napos határidő a lejáratú utolsó napját megelőző napon, a hivatali idő végén már lejár. Mivel a jogalkotó az említett 21. § (3) bekezdésének utolsó előtti mondatában még közérthetően fogalmazza meg, hogy az elővásárlási jog jogosultja a közlés kezdő napjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül tehet az adásvételi szerződésre elfogadó vagy lemondó jognyilatkozatot, a jogalkalmazó nem engedheti meg, hogy a nyilatkozatot nem tevő személy esetében a jogvesztő határidő egy nappal előbb járjon le, mint a nyilatkozó társa esetében. Ezért a jegyző a jogalkotó gondolatát követve a „meghatározott határnapig” megfogalmazást egységesen kezeli, a nyilatkozatot nem tevők esetében is úgy tekinti, hogy a határidő az utolsó határnap végén jár le.

A közlés pontosságát is elemezzük. A közlés kezdőnapját a földforgalmi törvény 21. § (3) bekezdése rögzíti, „A közlés kezdő napja az adás-vételi szerződésnek a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztését követő nap.” Amennyiben a közlés a hivatalba történő megküldését jelentené a 8 nap, biztosított lehet, azonban ha hirdetményi kifüggesztés oldaláról nézzük akár 23 nap is eltelhet, amire az elővásárlásra jogosultak tudomást szereznek a szerződésről. A jegyző a hivatalba közlésre megküldött szerződést haladéktalanul ellenőrzi, hogy az irányadó jogszabályoknak megfelelően került becsatolásra. Amennyiben hiányosság megállapítására kerül sor, 5 napos határidő áll rendelkezésre az iratok pótlására. Hiánypótlás esetén a közlés időpontja a teljes iratanyag megküldéséig nem függeszthető ki. A hiánytalanul és a jogszabályoknak megfelelően benyújtott közzétételi kérelem, illetve az adásvételi szerződés hirdetőtáblán való kifüggesztésére további 15 nap áll rendelkezésre.

### *5.2.1. Vhr. vagy a Ket. szabályainak alkalmazása, a Ptk. figyelembevétele*

A Vhr. megalkotásának a célja, hogy a földforgalmi törvény szabályainak alkalmazását subsidiarius jelleggel megkönnyítse a jogalkalmazó számára. A Vhr. kétszer is pontosan hivatkozik a földforgalmi törvény jogvesztő határidő megállapítására. A jogvesztő határidők kezdete és vége fontos dátum, amit naptári napokban kell számolni és a határidők lejárta nem munkanapra is eshet. A Vhr. 3. § (4) bekezdése adásvételi szerződés esetén a földforgalmi törvény 21. § (3) bekezdésében meghatározott, „az elővásárlásra jogosult jognyilatkozatának megtételére nyitva álló 60 napos határidő utolsó napját” rendeli feltüntetni a kifüggesztésre kerülő szerződéseken. A Vhr. 5. § (1) bekezdése és 11. § (2) bekezdése egyértelműen és életszerűen fogalmaz, mikor azt mondja, hogy a jegyző az adásvételi szerződést a földforgalmi törvény 21. § (3) bekezdésében meghatározott 60 napos határidő utolsó napját követő legközelebbi munkanapon veszi le a hirdetőtábláról.

A jogalkalmazói gyakorlat oldaláról a Ket. határidők számítására vonatkozó 65. § (3) bekezdését kell alkalmazni a Ket. 13. § (2) bekezdés n) pontja alapján. A Ket. 13. § (2) bekezdése n) pontja szerint ugyanis az eljárási törvény rendelkezéseit a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott, a föld tulajdonjog jogosultság megszerzésének hatósági jóváhagyása iránti eljárásban, továbbá a szerzési korlátozások hatósági ellenőrzése során csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. A Ket. 65. § (3) bekezdése pedig akként rendelkezik, ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le.

A Ket. 65. § (1) bekezdése szerint a napokban, vagy munkanapokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, továbbá a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének a napja, a 65. § (3) bekezdése értelmében pedig, ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le. A Ket. egyértelmű megfogalmazása szerint a napokban megállapított határidőbe nem számít bele a hirdetmény levételének napja, a hatósági munka szünetelési napjára eső kifüggesztési idő lejárta viszont a következő munkanapra tolódik át.

„Ha a kifüggesztési határidő utolsó napja szombatra esik, és a Ket.-es, valamint a Vhr.-es határidő számítást összevetjük, azt látjuk, hogy

– a Vhr. rendelkezései szerint a határidő utolsó napja marad a szombat, a szerződések pedig a következő munkanapon, vagyis hétfőn már le kell venni a hirdetőtábláról;

– a Ket. rendelkezései szerint a határidő utolsó napja hétfő lesz, ezért a szerződések a hétfőt követő munkanapon, vagyis kedden le kell venni a hirdetőtábláról.”<sup>15</sup>

A kétféle határidő-számítás eltér egymástól.

Ha a határidő-számítást a Ket. előírásainak előtérbe helyezésével végezzük, a Vhr. előírásai feleslegessé és értelmetlenné válnak, hiszen a lejárati határidő utolsó napja mindig munkanap lesz, emiatt pedig a határidő utolsó napját követő munkanapon történő hirdetményi levétel szabályozása okafogyottá válik.

Ha a határidő-számítást a Vhr. segítségül hívásával végezzük, az egyértelmű jogalkalmazáshoz nagyon hiányzik a földforgalmi törvény jogvesztő határidő számítására vonatkozó részeiből a Ptk. határidő számításra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazhatóságára utalás.

---

<sup>15</sup> KISS LÁSZLÓ: Mi dönti el, hogy a földforgalmi törvényben szabályozott határidő anyagi jogi vagy eljárásjogi jellegű-e? in *Jegyző és Közigazgatás*, XVII. évfolyam 3. lapszám.

Az anyagi jogi határidők sajátja, hogy lejáratuk mindig az utolsó számított napon van, függetlenül attól, hogy ez a nap pihenőnap, szabadnap vagy éppen hatósági munkaszüneti nap. A Ptk. 8:3. § (3) bekezdése kizárólag a munkaszüneti napok esetében tesz egy kis engedményt, amikor akként rendelkezik, „ha a határidő utolsó napja munkaszüneti nap, a határidő a következő munkanapon jár le.” A polgári jogban ilyenek a teljesítési, az elővásárlási határidők, az elévülési, szavatossági, jótállási idők. Az eljárásjogi határidők sajátossága, hogy megengedőbbek az anyagi jogi határidőknél, vagyis elfogadják határidőben történő teljesítésként az irat utolsó napi postára adását és a pihenő, szabad, vagy éppen a hatósági munkaszüneti napot követő munkanapon történő teljesítést is. Az anyagi jogi jogértelmezést támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság 2132/2010. számú polgári elvi határozata, mely szerint az elővásárlási jog gyakorlására biztosított határidő anyagi jogi jellegű, így számítására a Ptk. hatálybaléptetéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. tvr. rendelkezései nem alkalmazhatók.<sup>16</sup>

Az idézett LB elvi határozat a földforgalmi törvényre vonatkozóan a jogalkalmazónak egyértelműen kifejti, hogy a földre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jogvesztő határidőket is anyagi jogi, és nem Ket. alapján számított eljárásjogi határidőknek tekintse. Álláspontom szerint a Vhr. előírás a gyakorlatban nem kivitelezhető, hisz a hivatali munkarenddel nem összeegyeztethető.

A tiszta és egységes joggyakorlat megteremtése érdekében meg kell határozni az alkalmazandó anyagi jogi és/vagy eljárásjogi szabályokat, jelen esetben azt, hogy a földforgalmi törvény elővásárlásra és előhaszonbérletre vonatkozó határidőinek számítására a Ptk. előírásait kelljen alkalmazni. Mindezt erősíti az a tény, hogy polgári jogi jellegű ügyek bírálásáról van szó, melyet a közigazgatás apparátusa végez.

### **5.3. Elővásárlási joggal való visszaélés**

Eladó és a vevő jogai is sérülnek, illetve az adásvételi szerződés megkötését eredményezi, amikor az elfogadó nyilatkozatot tevő személy a szerződéskötéskor már nem kíván élni az elővásárlási jogával, azonban nyilatkozatát nem- vagy nem a megfelelő időben és eljárási menetben vonja vissza.<sup>17</sup> Az elővásárlási nyilatkozat visszavonására a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának meghozataláig van lehetőség, ezt követően a közigazgatási eljárásban nyilatkozatát joghatályosan visszavonni nem lehet. Amennyiben a helyi földbizottság a vevő tulajdonszerzését nem támogatta, hanem az elfogadó nyilatkozatot tevő személlyel hagyta jóvá, még a nyilatkozat visszavonása esetében is a mezőgazdasági igazgatási szervnek a szerződés jóváhagyását meg kellene tagadnia.

---

<sup>16</sup> Legfelsőbb Bíróság 2132/2010. számú polgári elvi határozata.

<sup>17</sup> Győri Járásbíróság - P.20.302/2016.

A földforgalmi törvény termőföldek eladására vonatkozó speciális eljárási szabálya kimondja: az eladót és a vevőt semmi sem zárja el attól, hogy a vevő újabb vételi ajánlatot tegyen, mely alapján a kifüggesztési, jóváhagyási, állásfoglalási eljárás újból lefolytatható. Azonban szükség van-e újabb 60 napra? Amennyiben a helyi földbizottság állásfoglalásában a támogatottak tekintetében rangsort állítana fel, a termőföld vásárlással élni nem kívánó földműves helyébe a következő lépne. Az elfogadó nyilatkozat visszavonására a mezőgazdasági szerv határozatának meghozataláig, de annak jogerőre emelkedését megelőzően is lehetséges lehetne. A visszavonás esetében a rangsorban következő személlyel egy módosító határozat formájában jóváhagyás érhető el.

## **6. ÖSSZEGRÉS**

A földügyek az elmúlt időszakban a társadalmi érdeklődés középpontjába kerültek. Ennek oka a föld értékének felismerése, valamint az új törvény alkalmazása. Szélesebb körben nyilvánvalóvá vált, hogy e természeti erőforrás meghatározza az adott társadalom életét, fejlődését, továbbá befolyásolja az emberek munkalehetőségét. A tanulmány terjedelmi korlátai kizárólag az adásvétel vizsgálatát tették lehetővé. Átfogó képet kívántam adni a magyar termőföld tulajdonszerzési jogügyleteit érintően. Áttekintettem a téma alapját adó jogszabályokat. Arra helyeztem a hangsúlyt, hogy bemutassam az AB határozatok megállapításain keresztül a törvények gyakorlati alkalmazása során felmerülő hiányosságokat. A gyakorlati tapasztalatok alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a Fétv. megalkotásával nem változott érdemben a helyzet. A földügyek tekintetében sérül a jogbiztonság követelménye, mivel a jogérvényesítés feltételei nem megalapozottak és nem kiszámítható módon változnak. Kiemelt követelménynek kellene lennie a szabályozás gyakorlattal való összhangba hozatalának, illetve a földtörvény AB határozatok által szabályozott kérdéskörökön túli alkalmazhatóságának biztosítása. A szervezeti intézménystruktúra feladat- és hatásköre nem kiforrott, mely bizonytalanságot eredményez. Álláspontom szerint újra kellene gondolni, milyen rendeltetést szán a jogalkotó a részt vevő szervezetek, közreműködő hatóságként kívánja szerepeltetni vagy döntési jogot biztosít számukra? A helyi földbizottság működését a szervezeti és működési szabályzat kialakításával szabályozni szükséges. Arra a kérdésre, hogy milyen tényezők befolyásolják az Országgyűlés célként megfogalmazott elképzeléseit, konkretizálni szükséges. Megítélésem szerint a jelenleg biztosított széles döntési szabadság szűkítésével. Lehetséges megoldás lenne a ténylegesen kialakult jogi anomália megszüntetésére az eredeti jogalkotó szándéknak megfelelően a törvény végrehajtására a rendelet kiadása. Mindezen feladatokra kellő

időt kell biztosítani, figyelembe véve azt a követelményt, hogy a téma időszerűsége aktuális és folyamatos. A tanulmány témája új jogszabály megjelenése, illetve jogszabályváltozás esetén érdemes további vizsgálatok folytatására.

## FELHASZNÁLT FORRÁSOK

### *Felhasznált irodalom*

- [1.] KISS LÁSZLÓ: Mi dönti el, hogy a földforgalmi törvényben szabályozott határidő anyagi jogi vagy eljárásjogi jellegű-e? in *Jegyző és Közigazgatás*, XVII. évfolyam 3. lapszám.
- [2.] Vidékfejlesztési Minisztérium: Az új földtörvény vitaanyaga.
- [3.] Tájékoztató Vas Megyei Kormányhivatal Földhivatala Szombathely, 2014.
- [4.] ZLINSZKY PÉTER: *A földtulajdonjogi szabályozás Európai Unió szabta mozgástere*, 2013.

### *Felhasznált jogforrások*

- [1.] Alaptörvény.
- [2.] A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény.
- [3.] A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény.
- [4.] A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény.
- [5.] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól rendelkező 2004. évi CXL törvény.
- [6.] Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.
- [7.] Az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlása érdekében az adásvételi és a haszonbérleti szerződés hirdetményi úton történő közlésére vonatkozó eljárási szabályokról szóló 474/2013. (XII.12.) Kormányrendelet.
- [8.] 17/2015. (VI.5.) Alkotmánybírósági határozat.
- [9.] 18/2016.(X.20.) Alkotmánybírósági határozat.
- [10.] 2132/2010. számú polgári elvi határozat.
- [11.] Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság - 9.K.3 I.134/2014/5.
- [12.] Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság - 2.K.27.194/2016/11.
- [13.] Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.720/2015/4.
- [14.] Győri Járásbíróság - P.20.302/2016. jegyzőkönyv nyilvános tárgyalásról.
- [15.] GYMS01-02559-4/2015.
- [16.] GYMS01-01468-1/2016.
- [17.] Darnózseli Község Önkormányzat Képviselő-testületének 82/2015.(IX.21.) számú határozata.