

Tézisek

1. A témaválasztás indoka

Magyarországon 2013. évben teljesen új alapokra helyezte a jogalkotó a földforgalom szabályozását, két új törvény is született e tárgykörben: a mező-és erdőgazdasági földek földforgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fftv.), valamint a mező-és erdőgazdasági földek földforgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Fétv.). Az új jogszabályi rendelkezések és az új jogintézmények (pl.: helyi földbizottság) értelmezése komoly feladatot rótt a jogalkalmazó bíróságokra. Bírói kezdeményezésekre a földforgalmi szabályozás egyes elemeit az Alkotmánybíróság is górcső alá vette, s kiemelten fontos megállapításokat tett, már-már klasszikussá vált például a 17/2015. (VI. 5.). számú AB határozat, mely a földforgalmi törvényekkel bevezetett új jogintézmények, eljárások kapcsán foglalt állást. Az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban volt előzetes döntéshozatali eljárás pedig a haszonélvezeti és használati jogok törvény erejénél fogva történő megszűnése és a tőke szabad mozgása kapcsolata vonatkozásában mondta ki az uniós jog megsértését.

Első fokon ítélező közigazgatási bíróként rengeteg, a földforgalmi szabályozással kapcsolatos problémával szembesülök. A doktori értekezésem célja a magyar földforgalmi szabályozás történetének bemutatása, európai kontextusba helyezése, illetve az új földforgalmi jogszabályok kapcsán az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága döntéseinek számbavétele, értelmezése, valamint a földforgalmi szabályozás egyéb, alkotmányossági és uniós jogi vetületeinek bemutatása és a bírói gyakorlat áttekintése. Kiemelt figyelmet fordítok munkámban a bírói gyakorlat abból a szempontból történő vizsgálatára, hogy az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága döntései milyen szinten jelennek meg az ítéletekben, hogyan hat egymásra az Alkotmánybíróság és a bíróságok jogértelmező tevékenysége. Az elsőfokú közigazgatási bíróságok – eltérően a más típusú közigazgatási ügyektől és a többi ügyszak elsőfokú bíraitól – már elsőfokú ítéleteikben is hivatkozták az AB földforgalmi tárgyú határozatait jogi álláspontjuk alátámasztása érdekében. Értekezésemben e pezsgő elsőfokú bírói gyakorlat áttekintésére vállalkoztam – beszerezve és áttekintve az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bíróságok földforgalmi tárgykörben hozott ítéletet.

A doktori értekezés témaválasztása azért is volt számomra kézenfekvő, mert szerves részese voltam az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága jogfejlesztő tevékenységének abban az értelemben, hogy az Alkotmánybíróság 3278/2017. (XI. 2.). számú határozata – többek között – az én kezdeményezésemre született meg. E határozatával a taláros testület az Fétv. 50/A. § és 110/A. §, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptké.) 53/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította, illetve visszautasította. E „történet” folytatása lett aztán az Alkotmánybíróság 22/2018. (XI. 20.). számú határozata, melyben a testület megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Ptké. 53/C. §-ában nem határozta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait. Ezért felhívta az Országgyűlést, hogy a Ptk.-val való összhang megteremtése érdekében jogalkotói feladatának 2019. március 31. napjáig tegyen eleget. Egyúttal a Ptké. 53/C. § alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt és bírói kezdeményezést elutasította.

Az Európai Unió Bírósága pedig a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – én és a kollégám – előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására irányuló kérelmére állapította meg a C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletében, hogy az EUMSZ 63. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földterületen korábban létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földterületek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek és azokat az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell.

A fentiekén túlmenően az én bírói kezdeményezésemre született meg a 11/2020. (VI. 3.) AB határozat is, amely az uniós jogi érintettség hiánya és a magyar jog alkalmazási kötelezettsége kapcsán mondott ki alkotmányos követelményt.

A fentiekből is látható tehát, hogy a témával szoros kapcsolatba sikerült kerülnöm a jogalkalmazói gyakorlatom során. Ennek során érdeklődni kezdtem a termőföld-tulajdonnal kapcsolatos alkotmánybírósági és európai bírósági joggyakorlat iránt, hiszen jól látható, hogy

a magyar földforgalmi szabályozás új jogintézményei és jogszabályi rendelkezései szinte naponta állítják újabb és újabb kihívások, megoldandó problémák elé mind a bíróságokat, mind az Alkotmánybíróságot és az Európai Unió Bíróságát.

A Kúria a földforgalmi szabályozással kapcsolatban joggyakorlat-elemző csoportot állított fel, mely működésének befejezésével összefoglaló véleményt állított össze, részletezve a földforgalmi jogalkalmazással kapcsolatban a legfontosabb kérdésköröket, problémákat. A Kúria egyébként KMK vélemény (2/2016. (III. 21.). számú), illetve elvi jelentőségű döntések formájában is alakítja a földforgalmi szabályozással kapcsolatos bírói gyakorlatot.

Kutatásom egyik fő területe az új magyar földforgalmi szabályozásban megjelent helyi földbizottságok szerepének vizsgálata, kitekintve a külföldi jogszabályokban kodifikált hasonló jellegű intézményekre, illetve a magyar jogtörténeti előképekre is. A helyi földbizottságok, illetve a jogkörükben eljáró kamarai szervek szerepének tisztázásához megkerülhetetlen az Alkotmánybíróság már említett 17/2015. (VI. 5.). számú határozata, mely közvetett jellegű magánjogi érdekeltnek tekinti ezeket a szerveket. A kamarai szervek közigazgatási perben való megjelenése (akár felperesi, akár beavatkozó/érdekelti pozícióban) komoly probléma elé állította a bírói gyakorlatot – először a keresetindítás, majd a keresetőségi jog vonalán. Az ebből az időszakból származó bírósági ítéletek álláspontjuk alátámasztására több alkalommal is hivatkozták az Alkotmánybíróság fenti határozatát. Ezért is döntöttem el, hogy kiterjedt vizsgálatnak vetem alá az elsőfokú bíróságok földforgalmi ügyekben hozott ítéleteit abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság határozatait milyen esetekben, s milyen álláspont alátámasztása kapcsán hivatkozzák. Az elsőfokú bíróságok ítéleteit (s ezekkel kapcsolatban természetesen a másodfokú bíróságok és a Kúria döntéseit is) a 2015. június 1. napjától 2018. június 1. napjáig terjedő időszak vonatkozásában tekintetem át, mégpedig oly módon, hogy valamennyi elsőfokú ítéletet megvizsgáltam, s témakörönként csoportosítottam, hogy mely jogi problémák kapcsán hivatkozzák a magyar bíróságok az Alkotmánybíróság határozatait. E kutatási tevékenységet 2018. év végén kezdtem el, s 2020. év elején fejeztem be. Úgy vélem, hogy a magyar bírósági jogalkalmazói gyakorlatban jelenleg a földforgalmi tárgyú ügycsoport az egyetlen olyan ügycsoport, amelyben az elsőfokú bíróságok jelentős mértékben támaszkodnak az Alkotmánybíróság gyakorlatára, illetve hivatkozzák is ezeket a döntéseket. A kutatás végén párhuzamot vonok a bírósági, alkotmánybírósági gyakorlat és a földforgalmi

szabályozás változásai között, majd javaslatot teszek a kodifikáció olyan irányú folyamatára, mely megfelel mind az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban megjelenő követelményeknek, mind a formálódó bírói gyakorlat által megfogalmazott elvárásoknak.

Ezzel párhuzamosan elemzés tárgyává teszem az Európai Unió Bírósága termőföld-tulajdonnal kapcsolatos döntéseit is, hiszen a luxemburgi bíróság számos olyan ítéletet hozott mely a magyar vonatkozású C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben született határozatához vezetett. A teljesség igénye nélkül lehet említeni a 182/83. számú, Robert Fearon & Company Limited, a 305/87. számú, Európai Bizottság kontra Görögország, a 302/97. számú, Klaus Konle, a C-213/04. számú, Burtscher, a C-452/01. számú, Ospelt, valamint a C-370/05. számú, Festersen ügyben hozott döntéseket.

A magyar vonatkozású előzetes döntéshozatali eljárás mellett az Európai Bizottság a földforgalmi szabályozás miatt két esetben is kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett Magyarországgal szemben. Az egyik eljárás (2014/2246.) az előzetes döntéshozatali eljárásban érintett, a haszonélvezeti és használati jogok törlésével, a másik (2015/2023.) pedig az Fftv. korlátozásainak és tilalmainak uniós joggal való összhangjával kapcsolatos. A doktori értekezésemben kitérek mindkét kötelezettségszegési eljárásra.

A disszertációban vizsgálom azt is, hogy az Európai Unió Bírósága C-52/16. és C/113/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletét követően a magyar földforgalmi szabályozás miként változott, illetve a módosítás összhangban áll-e az uniós joggal, a bírói gyakorlatnak ezzel kapcsolatban milyen nehézségekkel kell szembenéznie.

2. A kutatás célkitűzései

A tudományos kutatás célkitűzéseinek ismertetése előtt mindenképpen szükséges tisztázni azokat az alapvető fogalmakat, intézményeket, amelyeket az új magyar földforgalmi szabályozás hozott be a magyar jogrendszerbe.

A 2014-ben hatályba lépett földforgalmi rezsim a termőföld-tulajdonszerzés vonatkozásában a hatósági jóváhagyás talaján áll, amely azt jelenti, hogy a termőföld vonatkozásában megkötött adásvételi és haszonbérleti szerződéseket az illetékes mezőgazdasági igazgatási szervnek (amelyek jelenleg a megyei/fővárosi kormányhivatalok szervezeti egységein belül

helyezkednek el) jóvá kell hagynia. E hatósági aktus a szerződést kötő felek szerződési szabadságát korlátozó jogintézmény (ahogy az elővásárlásra jogosultak kötelező értesítése, esetleges „rájéjelentkezése”, illetve a helyi földbizottság eljárása is). A mezőgazdasági igazgatási szervek az Fftv.-ben meghatározott feltételek meglétét, vagy hiányát vizsgálják első körben egy ún. előzetes vizsgálat során. Ezt követően más utat járnak be az adásvételi szerződések és a használati szerződések: előbbi esetében a helyi földbizottság dönt az érintettek kapcsán [vevő, elővásárlásra jogosult(ak)] a támogatás megadásáról, vagy annak megtagadásáról – szintén az Fftv.-ben meghatározott vizsgálati szempontok értékelése alapján.

A helyi földbizottság az eredeti jogalkotói elképzelés alapján a helyi gazdálkodói közösség képviselői szerve volt, amelyet a helyi közösség választ meg, s amelynek feladata a helyi termőföldeket érintő adásvételi szerződések esetében az érintettek támogatásáról, vagy nem támogatásról való döntés az alábbi célkitűzések érvényesítése érdekében: birtokviszonyok átláthatósága; spekulatív földszerezések megelőzése; az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képző fölbirtokok kialakítása és megőrzése; a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítése.

A helyi földbizottság döntése kiemelt jelentőséggel bírt, bír a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyó, vagy jóváhagyást megtagadó végleges döntése kapcsán. A 17/2015. (VI. 5.) AB határozatot megelőzően a helyi földbizottság „hallgatása” (amikor a mezőgazdasági igazgatási szerv felhívására sem ad ki állásfoglalást) azt a következményt vonta maga után, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervnek meg kellett tagadnia a szerződés jóváhagyását. A nem támogatás esetében is a fenti jogkövetkezményt kellett alkalmaznia az illetékes kormányhivatalnak. A helyi földbizottság állásfoglalása, vagy állásfoglalásának hiánya tehát meghatározta a jóváhagyásról szóló döntés tartalmát.

A jogalkotó a helyi földbizottságok megalakulásáig a földbizottság jogköreit a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK) helyi szerveire testálta, tehát a helyi földbizottság jogkörében eljáró kamarai (megyei) szervek adták ki a tulajdonszerzés támogatásával kapcsolatban az állásfoglalásokat. A helyi földbizottságok megalakulásának elmaradása következtében az Fftv. 2019. január 11-én hatályba lépett módosítása azonban már a NAK területi szerveit definiálta helyi földbizottságként. A NAK területi szervei azonban az állásfoglalásaik meghozatala előtt bekérlik az ún. települési agrárgazdasági bizottságok ajánlásait. E jogszabályban nem definiált bizottságok közbeiktatása a helyi viszonyok, érdekek alaposabb becsatornázása miatt szükséges, illetve válhat szükségessé.

Az Fftv. 2019. január 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései alapján a földbizottsági állásfoglalást megelőzően kifogást lehetett benyújtani az illetékes települési önkormányzat képviselő-testületéhez. A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat alapján pedig a képviselő-testület határozatával szemben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokhoz lehetett fordulni jogorvoslattal.

A bírósági jogalkalmazás során abból fakadtak a problémás helyzetek, amikor a NAK támadta keresetlevéllel a képviselő-testület határozatát. A bírósági gyakorlatban kérdésként merült fel, hogy a NAK egyáltalán ügyfél-e a képviselő-testületi eljárásban, indíthat-e egyáltalán keresetet a képviselő-testületi határozattal szemben. A jogalkalmazási megoldásokat általában jogalkotási reakciók követték a NAK közigazgatási perben felperesként történő becsatornázása érdekében. Először kormányrendelet mondta ki, hogy a helyi földbizottság, illetve a jogkörében eljáró szerv az őt érintő hatósági eljárásokban az ügyfél jogait gyakorolja, majd a keresetösségi jog hiánya miatti keresetet elutasító ítéletek hatására törvény rögzítette a Kamara keresetindítási jogát (amely nem azonos, és nem is lehet azonos a keresetösségi joggal). A jogalkotás és a jogalkalmazás közötti pengeváltás a képviselő-testületi eljárás kiiktatásával szűnt meg 2019. január 11-ével.

A tudományos kutatás legfontosabb célkitűzése a helyi földbizottságokkal kapcsolatos, fent vázlatosan ismertetett problémák kapcsán a bírói gyakorlat vizsgálata mégpedig abból az aspektusból, hogy a helyi földbizottságok eljárását, állásfoglalásait, perbeli szerepét illetően mennyiben támaszkodtak az elsőfokú bíróságok az Alkotmánybíróság földforgalmi tárgyú határozataiban megjelent elvekre, szempontokra, illetve az elsőfokú ítéletek indokolásába mennyiben és miként épültek be az AB-határozatok.

A tudományos kutatás másik célkitűzése a haszonélvezeti és használati jogok szabályozásával kapcsolatos.

Az Fétv. már a hatálybalépésekor tartalmazta azt a rendelkezést, miszerint a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik. E jogszabályi rendelkezés célja nyilvánvalóan a nem magyar tagállami állampolgárok javára létesített haszonélvezeti és használati jogok megszüntetése volt. A fenti jogok ilyen létesítése ugyanis mind a jogalkotó, mind az Alkotmánybíróság szerint a jogok diszfunkcionális alkalmazását jelentette.

Az Európai Unió tagállamaiban tetten érhető a mezőgazdasági földterületek kapcsán az a szabályozási logika, miszerint a termőföldek az adott tagállam polgárainak tulajdonában, használatában álljanak. E nyíltan diszkriminatív célkitűzések normatív lecsapódásai változatos jogszabályi rendelkezéseket eredményeztek: a tagállamok nem az állampolgárság alapján, hanem más szempontok érvényesítése révén igyekeztek korlátozni, illetve kizárni a nem tagállami állampolgárok földszerzését, földhasználatát.

Az Európai Bíróság/Európai Unió Bírósága több esetben is vizsgálta ezeket a jogalkotási megoldásokat a tüke szabad mozgása kontextusába helyezve, kialakítva azon szempontokat, amelyek a fenti alapszabadság indokolható és indokolhatatlan korlátozásait jelentik.

A tudományos kutatás másik célkitűzése tehát a haszonélvezeti és használati jogokkal kapcsolatos szabályozás uniós jogi vizsgálata, felhasználva az Európai Bíróság/Európai Unió Bírósága e tárgykörben hozott határozataiban megjelenő elveket, valamint a tagállami birtokpolitika uniós jogi zsinórmértékeit. Az értekezés célja, hogy egy uniós joggal konform szabályozási metódust vázoljon fel.

3. A kutatás módszertana

A kutatás célkitűzései kapcsán említésre került, hogy a bírósági jogalkalmazói gyakorlatnak problémát okozott az, amikor a NAK keresetlevéllel támadta a képviselő-testületi határozatot. Az elsőfokú bíróságok egy része a keresetlevél idézés nélküli kibocsátása mellett, másik része pedig a keresetlenség jog hiánya miatt a kereset ítélettel történő elutasítás mellett érvelt. A bírói gyakorlatnak a földforgalmi tárgyú alkotmánybírósági határozatokra és a jogalkotási változásokra is figyelemmel kellett lennie.

A 2015-2018. közötti időszak szakmai pezségést hozott a közigazgatási és munkaügyi bíróságok életébe. Ezen időszaknak mind elsőfokú bíróként, mind a regionális kollégium tagjaként részese voltam, s konstatálhattam, hogy az elsőfokú és másodfokú bíró kollégák milyen páratlan jogelméleti, alkotmányossági érveléssel támasztották alá saját álláspontjukat. Ekkor határoztam el, hogy egy tudományos kutatás keretében vizsgálom meg azt, hogy az elsőfokú bíróságok a földforgalmi tárgyú ítéleteikben jogi álláspontjuk alátámasztására milyen körben, milyen mélységben támaszkodnak az AB földforgalmi tárgyú határozataira. Meggyőződésem volt, hogy nincs még egy olyan elsőfokú bírósági ügycsoport, ahol az elsőfokú bírák ilyen nagy

mértékben hivatkozzák az AB vonatkozó határozatait. A kutatás csak megerősítette a fenti vélekedésemet.

A kutatás kiindulópontja a Kúria adatbázisa volt, amelyben áttekintettem az összes olyan földforgalmi tárgyú ítéletet, amelyben hivatkozás történt valamelyik földforgalmi tárgyú AB-határozatra.

Mivel a földforgalmi ügyszak ítéletei nagyobb részben nem jutottak el a Kúria szintjére, érdekelni kezdett az elsőfokú és másodfokú ítéletek teljes spektruma a földforgalmi tárgyú AB-határozatok hivatkozása szempontjából.

Az illetékes törvényszékek elnökeiktől engedélyt kértem az első-és másodfokú földforgalmi ítéletek tanulmányozása és a doktori értekezés keretében történő anonimizált bemutatása érdekében. A törvényszéki elnökök minden esetben megadták a kutatási engedélyt, illetve a tudományos kutatás második felében az OBH Elnöke is kutatási engedélyt adott valamennyi törvényszék vonatkozásában. A kutatás keretében a törvényszékek kétfajta megoldást alkalmaztak: megküldték részemre a vizsgált időszak valamennyi első-és másodfokú ítéletét, vagy az adott közigazgatási és munkaügyi bíróságon lehetővé tették az ítéletekbe történő betekintést.

A fentiek alapján a földforgalmi ítéletekből kiválogattam azokat, amelyek hivatkozást tartalmaztak a jogi indokolás körében a földforgalmi tárgyú AB-határozatokra, s ezen ítéleteket aszerint csoportosítottam, hogy mely problémakört érintenek az alkotmányossági érvelések. Mindegyik elsőfokú bíróság vonatkozásában elkészítettem az összesítést és az ahhoz kapcsolódó diagramot, így világosan látható, hogy az adott bíróság mely problémakör kapcsán hányszor hivatkozott valamelyik földforgalmi tárgyú AB-határozat valamely margószámában foglaltakra.

Az egyes bíróságokra vonatkozó összesítések alapján már levonhatóak voltak azok a konzekvenciák, amelyek alapján az elsőfokú földforgalmi tárgyú bírói gyakorlatot illetően megállapításokat lehetett tenni a földforgalmi AB-határozatok hivatkozása kapcsán.

A haszonélvezeti és használati jogok kapcsán ilyen mélységű kutatást nem lehetett folytatni tekintettel arra, hogy az elsőfokú bíróságok csekély hányada részéről merült fel az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a magyar jogszabályi rendelkezést illetően. Ebben az esetben a földforgalmi tárgyú előzetes döntéshozatali eljárásokat elemeztem, illetve kitértem a földforgalmi szabályozást érintő kötelezettségszegési eljárásokra is.

4. A kutatás eredményeinek rövid összefoglalása

Az elsőfokú bírósági joggyakorlatig lemenő kutatás világosan megmutatta, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok leggyakrabban a „klasszikus” földforgalmi AB határozatra (17/2015. (VI. 5.). számú) hivatkoztak, a többi AB határozatra utalás csak esetenként fordult elő.

A fenti AB határozatot az elsőfokú bíróságok leginkább a Kamara keresetösségi joga kapcsán vették figyelembe, s indokolásának azon részeire hivatkoztak, melyek a helyi földbizottság sajátos magánjogi érdekelti minőségét fejtették ki. Sokszor fordult elő az elsőfokú ítéletekben a földbizottság értékelési kötelezettségével és annak mélységével, illetve a képviselő-testületek földbizottsági kifogást elbíráló eljárásával kapcsolatos AB határozati hivatkozás is. Viszonylag gyakran fordult elő a földbizottsági állásfoglalás közlésével kapcsolatos alkotmányossági érvelés is.

Megállapítható, amennyiben az egyes bíróságok hivatkoztak az AB határozatokra, az az ügyek 20-30 %-ában fordult elő. A Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a földforgalmi ítéletek 61 %-ában, a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 69 %-ában, a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 38 %-ában, a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 29 %-ában, a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 2 %-ában, a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 14 %-ában, a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 58 %-ában, a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 79 %-ában, a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 36 %-ában, a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 19 %-ában, a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 12 %-ában, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 57 %-ában, a Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon pedig 10 %-ában hivatkoztak a bírók a földforgalmi tárgyú AB határozatokra. Egyedül a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon nem fordult elő az AB határozatokra történő hivatkozás a földforgalmi ítéletekben.

Megfigyelhető tehát, hogy az elsőfokú bíróságok bátran nyúltak ítéleteik indokolása kapcsán az Alkotmánybíróság földforgalmi tárgyú határozataihoz, s döntésük alapjaként gyakran hivatkozták az azokban megállapított tételeket.

Az elsőfokú bíróságok joggyakorlatának mélyreható elemzése az AB-határozatok hivatkozása, felhasználása szempontjából úgy vélem valamennyi elsőfokú bíró részére iránymutatást és

bátorítást adhat abból a szempontból, hogy biztos kézzel alkalmazzanak ítéleteikben alkotmányossági érvelést – ahol ez lehetséges és szükséges.

Az értekezés súlyponti témáját tekintve is látható, hogy az új magyar földforgalmi szabályozás kritikus pontja a helyi földbizottságok jogállása, szerepük a hatósági jóváhagyási eljárás menetében. A kutatás is egyértelműen alátámasztotta, hogy az elsőfokú bíróságok a földforgalmi AB határozatok kapcsán leginkább a helyi földbizottságokra vonatkozó megállapításokat idézték, elemezték, tették vizsgálatuk tárgyává: gondolhatunk itt a helyi földbizottság perindítási jogára, keresetösségi jogára, sajátos közvetett magánjogi érdekelti státuszára, az állásfoglalás részletezettségével kapcsolatos követelményekre, az állásfoglalás mezőgazdasági igazgatási szervet kötő erejére. A helyi földbizottság megjelenése a magyar földforgalmi szabályozásban nem ördögtől való elképzelés, azonban ahhoz, hogy e testületek betöltsék azt a szerepet, amelyet a jogalkotó szánt nekik, elengedhetetlenül szükséges azon kormányrendelet megalkotása, amely a helyi földbizottság eljárását és ezen belül főként az állásfoglalás tartalmi elemeit szabályozza. Kiemelt jelentősége van annak, hogy a jogszabály meghatározza a helyi földbizottság által figyelembe veendő értékelési szempontok kapcsán azt, hogy e szempontokon belül milyen körülményeket kell figyelembe venni a földbizottság mérlegelési tevékenysége kapcsán. Jelenleg ugyanis a bírói gyakorlat leginkább a Kamarai tájékoztató kiadványokra hagyatkozhat, amelyek az egyes értékelési szempontok kapcsán rögzítik, hogy milyen körülményeket kell az adott szempont alapján figyelembe venni. Úgy vélem, hogy ezen kamarai tájékoztató kiadványok megfelelő kiindulópontot jelenthetnek a kormányrendelet kodifikációja kapcsán. Amennyiben a fenti jogalkotás megtörténik, úgy indokolt lehet elgondolkodni azon is, hogy a NAK területi szervei helyett valóban a helyi (települési) földbizottságok járjanak el az egyes jogügyletek kapcsán. Jelenleg ugyanis a földforgalmi törvényekben nem szabályozott települési agrárgazdasági bizottságok véleményeire alapozva a NAK területi szervei hozzák a helyi földbizottság állásfoglalásait. A NAK esetleges szerepkörét álláspontom szerint a perképviselő vonalán lenne indokolt meghagyni – az egységes gyakorlat kialakítása és képviselő érdekében.

Annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása mely esetekben köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, és mely esetekben térhet el attól, elsősorban a jelenlegi törvényi rendelkezések alapján kell megkísérelni: a hatályos szabályozás alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv kizárólag a támogató állásfoglalás kapcsán rendelkezik törvényi felhatalmazással az attól való eltérésre, nem támogató állásfoglalás esetében ilyen

felhatalmazással nem bír. A Kúria – egyelőre szerencsére csak egyik – tanácsa az értekezésben is kifejtettek szerint ezzel ellentétes álláspontot követ, s álláspontja szerint a vegyes – támogatást és nem támogatást is tartalmazó – állásfoglalások esetében a mezőgazdasági igazgatási szerv a nem támogatási véleménytől is eltérhet. Amennyiben a jogalkotó is hasonló álláspontot foglal el, úgy álláspontom szerint a törvény módosítása szükséges ekörben. Ennek megtörténteig a Kúria álláspontja véleményem szerint contra legem jogértelmezés, s mint ilyen, nem követendő. Ha tovább gondoljuk a Kúria álláspontját, miszerint a mezőgazdasági igazgatási szervnek a megismételt eljárásban abból kell kiindulnia, hogy a nem támogató vélemény nem köti, úgy a közigazgatási szerv a megismételt eljárás során – tekintettel a kúriai döntés és a jogszabályi felhatalmazási hiány kettős szorítására – valószínűleg olyan döntést hoz, hogy mérlegelése (?) alapján úgy ítéli meg, hogy a helyi földbizottság nem támogató véleménye helytálló, attól nem kíván eltérni, döntése során azt figyelembe veszi. Tehát ugyanott vagyunk, ahonnan kiindultunk, kizárólag a jóváhagyási eljárás időtartama növekedett meg fél-egy évvel.

Az eljárás időtartamát tekintve megállapítható, hogy helyes jogalkotói döntés volt a képviselő-testületi kifogásolási eljárás kivétele a jóváhagyási folyamatból, tekintettel arra, hogy ez indokolatlanul megnövelte az eljárás időtartamát (a képviselő-testület döntése ellen még bírósági felülvizsgálat is volt a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat következtében), illetve a képviselő-testületek nem voltak arra hivatottak, hogy a kifogás alapján érdemi bizonyítási, tényállás-felderítési eljárást folytassanak le (a közigazgatási perek nagy része a képviselő-testületi határozatok hatályon kívül helyezésével és a testület új eljárásra kötelezésével zárult). A földforgalmi szabályozás 2019. január 1-jei módosítása lehetővé tette, hogy a bíróság az alperesi mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát és az annak alapját képező földbizottsági állásfoglalást is vizsgálja. Ez a jóváhagyási eljárás időtartamát ugyan lerövidítette, azonban a bíróság reformatórius jogkörének kiiktatása folytán a bíróság mégsem hozhat a jogvitát a véglegesség igényével lezáró döntést (mely ellentétes a Kp. megváltoztatási jogkör elsődlegességét deklaráló eredeti célkitűzésével). A jelen törvényi szabályok keretei között a bíróságoknak a megsemmisítő és új eljárásra kötelező döntés keretein belül kell megoldaniuk azt, hogy ítéletük a helyi földbizottságra is kiterjedjen valamilyen szinten (a rendelkező részben a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezést nem hozhatnak, az állásfoglalást nem semmisíthetik meg, a megismételt eljárásban az alperesnek új állásfoglalást kell beszereznie). A megfelelő megoldás a bíróság reformatórius jogkörének ismételt megadása lenne, amely a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának megváltoztatásával véglegesen eldöntené a felek jogvitáját. Ez a megoldás felelne meg az eljárások ésszerű időtartamon belül történő befejezése

követelményének, illetve a gazdálkodási szempontoknak is (nem elfogadható, hogy esetlegesen 5, vagy több évig húzódó jóváhagyási eljárások miatt a termőföldek művelése elmaradjon). A megváltoztatási jogkör mellett indokolt lehet a bírósági ítélet elleni fellebbezés lehetőségének újbóli beiktatása is, hogy az elsőfokú bíróság eljárása és ítélete minden felet megnyugtató módon kerüljön felülbírálatra egy magasabb szintű bírói fórum által.

Az értekezés másik nagy témája, a használati és haszonélvezeti jogok törlésével kapcsolatos szabályozás kapcsán 2022. év elején végre elmondható, hogy a jogalkotó eleget tett egyrészt az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozatában foglalt jogalkotási kötelezettségének, illetve az Európai Unió Bírósága C-235/17. számú, kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletében foglaltaknak. Sajnálatos módon ehhez egy újabb előzetes döntéshozatali eljárás kellett, amelynek keretében a Magyarország elkezdett „alkudozni” a Bizottsággal a C-235/17. számú ítéletből eredő kötelezettségek jogalkotási úton történő végrehajtása kapcsán, melynek eredményeképpen 2022. január 1-jétől hatályba lépett az Fétv. 108/B. – 108/Q. §-ok szabályozása, amelyek a törölt haszonélvezeti jogok visszajegyzéséről, illetve a törléssel érintettek kompenzációjáról rendelkeznek.

Szombathely, 2022. augusztus 17.