

DR. OLAJOS ISTVÁN

EGYETEMI DOCENS

MISKOLCI EGYETEM ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR MUNKAJOGI ÉS AGRÁRJOGI TANSZÉK



A mezőgazdasági földek tulajdonszerzésének és használatának engedélyezéséhez kapcsolódó egyéb eljárások (jegyző, helyi földbizottság)

Jelen cikkben a 2014. május 1-jétől hatályos földforgalmi törvényt¹ a kapcsolódó közigazgatási eljárások szemszögéből kívánom elemezni. Az elemzés nem a földforgalmi törvény legfontosabb részét, a mezőgazdasági igazgatási szerv tevékenységét teszi vizsgálatának tárgyává, hanem a mezőgazdasági igazgatási szervvel alá-fölérendeltségi viszonyban álló két eljárást, a jegyző előtti elővásárlási és elő-haszonbérleti jogok gyakorlására irányadó eljárást, valamint a Helyi Földbizottságok eljárását, mely a földspekuláció visszaszorítására hozott létre a földforgalmi törvény.

I.

A jegyző előtt folyó eljárásról már e sorok írója is publikált a jogintézmény bevezetésekor a Napi Jogász című folyóiratban². A földforgalmi törvény hatályba lépésével azonban e speciális elővásárlási jogok gyakorlására irányadó jogintézmény lényege megváltozott.

A korábbi eljárásban a jegyző összesítette a hozzá beérkező elővásárlási és elő-haszonbérleti ajánlatokat, és az eladónak kellett, a termőföldről szóló törvény szabályai alapján megállapítani, hogy az ajánlatok közül kinek van mindenkit megelőző elővásárlási joga. Ezzel a személlyel kötötte meg a elővásárlási ajánlatnak megfelelően az adásvételi szerződést, az eladó, amit a két fél, vagy a vevő által megbízott ügyvéd nyújtott be az ingatlan-nyilvántartási hatóságnak jóváhagyás, és a tulajdonjogot keletkeztető hatósági aktus, a bejegy-

zés megtételére. (Ez a hatósági jóváhagyás hatálya alá nem eső szerződéseknél nem változott.³) Azt, hogy az eladó, és a jogi képviselője megfelelően alkalmazta-e a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tft.) elővásárlási, elő-haszonbérleti szabályait, azt ebben az eljárásban a elsőfokú ingatlanügyi hatóság vizsgálta, és jegyezte be, vagy tagadta meg a végleges vevő tulajdonszerzését.

Az új eljárás ezzel szemben komolyabb felelősséget ró az eljáró jegyzőre. A két szerződő fél által aláírt, hatályos szerződés különleges személyes adatoktól mentesített szövegét neki kell feltölteni a kormányzati portálra, és neki kell kifüggeszteni 60, illetve 15 napra az önkormányzat hirdetőtáblájára úgy, hogy ebbe a határidőbe a kifüggesztés, és a levétel napja nem számít bele.

A jegyzőnek legalább 4 példányban kell eljuttatni az ajánlatot, amiből egy megfelelő biztonsági papíron kell, hogy készüljön. A 4 példányból a biztonsági papíron készült másolathoz a jegyző nem nyúlhat hozzá, a többi három példány közül egy az, amit a különleges személyes adatok megfelelő kifestésével elhelyez a hirdetőtáblán, és legfontosabb adatait feltölti a kormányzati portálra.

A jegyzők feladatát nehezíti az a tény, hogy a kormányzati portálon egy nyomtatvány kitöltésével adhatják meg a szerződések legfontosabb adatait. A közzététel körében ennyi a jegyző kötelezettsége [az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlása érdekében az adásvételi és a haszonbérleti szerződés hirdetményi úton történő közzétételére vonatkozó eljárási szabályokról szóló 474/2013. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Evr.) 13. §]. Megjegyzendő azonban, hogy a kormányzati portált több, az eljárásban érdekelt szerv jogtanácsosa úgy kezeli, mintha az ott feltüntetett tájékoztató a

¹ A 2014. május 1-jétől hatályos, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (továbbiakban Fftv.) a hatályos jog részeként tartalmazza a 2014. március 1-jétől hatályba lépő elővásárlási jogok gyakorlására vonatkozó eljárás mellett (18-22. §) a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági jóváhagyására vonatkozó szabályokat a Helyi Földbizottságok eljárásával együtt (23-30. §).

² OLAJOS ISTVÁN: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásáról – *Napi Jogász* 2002. április 7-12. p.

³ Közeli hozzátartozók közötti ügylet esetén, tulajdonostársak közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adásvétel esetén, földnek földműves részére támogatás feltételeként megvalósuló adásvétel jogcímén történő átengedése esetén, önkormányzat részére közfoglalkoztatás és településfejlesztési célra átengedése esetén (Fftv. 20. §).

szerződés közlésének minősülne. Ez a jogértelmezés ellentétes az Evr. 13. § (2) bekezdés e) pontjával.

Ez a gyakorlat nem könnyíti meg a Nemzeti Földalap (a továbbiakban: NFA) mellett működő ügyvédek és jogtanácsosok életét, akikhez a földalaprak közvetlen tértivevényes levélben megküldött levélben megküldött szerződések a törvényben előírt elővásárlási joggyakorlási határidőig nem biztos, hogy elér az információ.

Ha a feltöltésre vonatkozóan megváltozik a jegyzői gyakorlat, arra is oda kell figyelni, hogy csak a záradékkal ellátott, és megfelelő módon kifestett adásvételi szerződés kerüljenek feltöltésre, és a szerződésekhez csak az arra érdekelték férjenek hozzá.

A másik alternatív megoldási javaslat a kérdésre a kormányrendelet olyan módosítása, ahol a vevő kötelezettsége lenne a szerződés anonimizált változatának kormányzati portálra történő feltöltése. Ebben a megoldási javaslatban, mivel az NFA az egyéb elővásárlási jogosultaktól előbb értesül, érvényesülne az állami elővásárlási jog megfelelő gyakorlása.

A jegyzői eljárás második része az elővásárlási jognyilatkozat megtételének személyes módja, és ennek megfelelő rögzítése. A Fftv. az elővásárlási jogosultnak személyes nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő. Ennek ellenőrzéseképpen a jegyzőnek meg kell vizsgálni az elfogadó nyilatkozatban foglalt adatok valódiságát, az aláírást és azt, hogy a korábban aláírt dokumentumot a nyilatkozattevő magáénak ismeri el, valamint azt, hogy a elővásárlási sorrendben melyik jogszabályhelyre való utalással gyakorolja az elővásárlási jogát, és az elővásárlási jogosultságot bizonyító okiratokat is.

A személyes nyilatkozattételt a jegyző az nyilatkozattétel megfelelő jegyzőkönyvezésével tudja bizonyítani. A jegyzőkönyvben fel kell tüntetni az adatokat tartalmazó személyazonosító okmányok számát, és kibocsátásának idejét is. A jegyzői eljárásban a jegyzőnek tisztában kell lennie a földműves fogalmával, és a földműves státust biztosító megfelelő igazolásokkal.⁴ Itt május elsejét követő legfontosabb változás, hogy a státus igazolásához meg kell kérni a nyilvántartást igazoló lap másolatát, és kizárólag a fél nyilatkozata, hogy megfelel a földműves fogalmának, már nem elegendő. A nem megfelelő dokumentáció csatolása 5 napos hiánypótlási eljárás megnyitását eredményezi.

Az adatok valóságtartalmát és megfelelő formában történő kibocsátását a jegyzőnek igazolni kell saját eljárásában, így célszerű lenne a földművesek nyilvántartásáról szóló kormányrendelet [a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről, valamint a mezőgazdasági üzemműközpontokról vezetett nyilvántartás részletes szabályairól szóló 38/2014. (II. 24.) Korm. rendelet] olyan mértékű módosítása, hogy a nyilvántartás adataihoz elektronikusan a mezőgazdasági igazgatási szerveken kívül, hozzáférhetne a jegyző is betekintés erejéig. Ez azért is lényeges lehet, mert a nem

⁴ Ez az igazolás jelenleg a földműves nyilvántartásba vételről szóló rendelet szerint bejegyzett mezőgazdasági vállalkozó, egyéni gazdálkodó, vagy östermelő kaphat, illetve az, aki a megfelelő középfokú végzettségét okirattal igazolja, vagy az, aki adóbevallás másolatának vagy a földművelésügyi igazgatási szerv által kiállított igazolással igazolni tudja adózott árbevétele, vagy azt, hogy árbevétele a mezőgazdasági főtevékenységből, annak jellege miatt, még nem származhatott.

megfelelő módon igazolt földműves státus eljárási szabálysértésnek minősül, ami az ezt követő eljárásban a szerződés jóváhagyásának kötelező elutasítását eredményezi. A nem megfelelően igazolt, de meglévő státus esetén, ha a jegyző megtagadja a nyilvántartásba vételt és nem bocsát ki hiánypótlás, az is az eljárási szabályok megszegésének minősül. A jegyzői munka megkönnyítését jelentené, főleg az eljárások első időszakában, hogy a megfelelő formában megtett igazolás, és nem csak kérelem adattartalma is szerepelne a földművesek nyilvántartására vonatkozó kormányrendelet mellékleteként.

A harmadik eljárási kérdés, melyet a jegyzőnek érdemes vizsgálni, az elfogadó nyilatkozathoz csatolt jognyilatkozatok megléte, vagy hiánya.⁵ Ebben az eljárásban a jegyző nincs abban a helyzetben, hogy a jognyilatkozatok tartalmát is ellenőrizze, az azonban elvárható tőle, hogy teljességét ellenőrizze, és ha az elővásárlásra jogosult valamelyik törvényben előírt rendelkezésről nem nyilatkozik, azt megfelelően pótolja.

A jegyző előtti eljárásban a hiánypótlás (5 nap), a kifüggesztés és a levétel napja (60 + 2 nap), az iratjegyzék megküldésének határideje (levételtől számított 8 nap) olyan határidő, melynek túllépése eljárási szabályok megsértésének minősül. Szintén az eljárási rendelet tartalmazza azt, hogy mikor kell hiánypótlást kibocsátani, és mikor lehet hiánypótlás nélkül visszautasítani az elővásárlási jogát gyakorolni kívánó személyt [Evr. 3. § (2) bekezdés]. A jegyzői eljárás fenti elemeinek bármilyen hibája nem csak a hibázó félre nézve, hanem a többi elővásárlási jogot gyakorló személlyel szemben is azt eredményezi, hogy az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását kötelezően el kell utasítani a mezőgazdasági igazgatási szervnek [Fftv. 23. § (2) bekezdés].

Ez a döntés felveti azt a kérdést, hogy a jegyzői eljárás hibájából adódó kárait a szerződő felek, valamint az elővásárlásra jogosultak kívül szemben érvényesíthetik. A jegyzővel szemben –e, aki a hibát elkövette, de akinek az eljárása nem végződik határozat meghozatalával, vagy a mezőgazdasági igazgatási szervvel szemben, aki az eljárási szabályok megsértését határozatban megállapítja, de a eljárási szabályokat nem ő sértette meg.

A kérdés megoldásában a földforgalmi törvény adhat támpontot, mely két külön cím alatt tárgyalja az elővásárlási jogok gyakorlására irányuló eljárást, és az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását. A két eljárás összekapcsolt eljárás, így az iratjegyzék összeállítására az ügyfélnek minősülő eladónak, a vevőnek és az elővásárlási jogok gyakorlóinak semmilyen ráhatásuk nincs, a jegyző azt közvetlenül az igazgatási szervnek, vagy az eladónak küldi meg. A kérdés megoldható lenne, ha a jegyzőnek az iratjegyzéket határozati formában kellene összeállítani, megküldeni minden ügyfélnek és a mezőgazdasági igazgatási szervnek. 8 napos fellebbezési határidő állna rendelkezésre az érdekeltek számára, hogy a jegyzői eljárás esetleges hibáit jelezzék a jegyző, vagy a felleb-

⁵ Földhasznosítási kötelezettségének eleget tesz, nem hasznosítja más célra, nincs földhasználati díjtartozása, 5 éven belül nem kötött a szerzési korlátozások kijátszására jogügyletet, mint pályakezdő a föld fekvése szerinti településen fog letelepedni, ott üzemműközpontot létesít, és mezőgazdasági tevékenységet, vagy kiegészítő tevékenységet fog folytatni. (Fftv. 13-15. §)

bevést elbíráló mezőgazdasági igazgatási szerv felé. Ebben az esetben az elvásárlási és előhaszonbérleti jogok gyakorlására irányuló eljárás a határozat jogerőssé válása után lenne befejezett, és az időben nem fellebbező ügyfél már nem érvényesíthetné kártérítési igényét a jegyzővel szemben.

II.

A cikk második része a Helyi Földbizottság tevékenységének elemzését tűzte ki célul. A cikk megírását megelőzően felvetődött, és konkrét szabályozást is nyert a közigazgatásban az az álláspont, hogy a Helyi Földbizottságok megalakítását a Fftv. 68. § (6) bekezdésében említett végrehajtási rendelet megalkotásának elmaradása miatt a jegyzők nem tudták lebonyolítani, így az agrárkamara helyi szerve veszi át a földbizottság feladatait [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.) 103. §].

Az agrárkamara saját szervezeteiken belül már 2013 novemberében felállították a települési agrárgazdasági bizottságokat, melyek kamara alapszabálya szerint az önkormányzati szervezetek része, és feladataikat az Alapszabály IV. fejezetének O.) alfejezetének 2. pontja igen tágan határozza meg.⁶

A végrehajtási rendelet hiányán túl a Helyi Földbizottságokra vonatkozó szabályok hatályba lépésének másik indoka az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatából leszűrhető érv, hogy nem várható el elfogulatlan elbírálás egy olyan testülettől, amelynek minden tagja maga is helyben lakó gazdálkodó, és mint ilyen elővásárlási jogosultsággal rendelkezik. Ezen az érv hatását gyengíti a Fftv. 68. § (4) bekezdésével, mely saját és közeli hozzátartozójának ügyében felfüggeszti a Helyi Földbizottság tagjának szavazati jogát. Ezzel persze még nem zárja ki az elbírálásból a hozzátartozók, szomszédok, ismerősök, és azonos gazdasági társaságban lévő tagok ügyében való eljárásukat. Az objektív elfogultsági akadályok ilyen mértékű kiterjesztésével az esetleges testületi elfogultság, mint érv jól cáfolható.

A Helyi Földbizottság nem önálló közigazgatási szerv, és döntése ellen felülvizsgálati kérelemmel csak a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésének megtámadásával lehet fordulni. Az Fftv. ezen szabályát finomítja a Fétv. azon rendelkezése⁷, amelyben a helyi képviselőtestület az érintettek kifogására megvizsgálhatja, hogy a vonatkozó állásfoglalás kiadására vonatkozó szabályok⁸ megtartásával került-e sor, és ha nem módosíthatja az állásfoglalást.

⁶ „ellátja mindazon feladatokat, amelyeket jogszabály, vagy megállapodás a kamara részére meghatároz” Amennyiben a helyi agrárgazdasági bizottság ilyen „feladatok végrehajtásában jár el, az eljárás rendjét az országos ügyvezető elnökség állapítja meg. Ebben az esetben az eljárási rend az alapszabályban foglaltaktól eltérő rendelkezéseket is megállapíthat.” (MAK alapszabálya IV fejezet O) alfejezet 2. pont 44. oldal lap alja)

⁷ Fétv. 103/A. § (2) bekezdés

⁸ Az adás-vételi szerződés alkalmas-e a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésére. Megállapítható-e, hogy a felek már e törvény hatálybalépése

Ezzel az eljárási garanciával a Fétv. még nem oldotta fel az Fftv. Helyi Földbizottságokra való szabályozása azon legfontosabb problémáját, amely nem ír elő indoklási kötelezettséget a Helyi Földbizottságok számára. Így tökéletes állásfoglalás a Helyi Földbizottság részéről az, hogy meglátásuk szerint egyik elővásárlásra jogosult személy és az eredeti vevő sem alkalmas a vállalt kötelezettségvállalások teljesítésére. Mivel konkrét jogszabályhelyre hivatkozott, és minden érintett vonatkozásában is véleményt nyilvánított formai szempontból döntése nem kifogásolható. Ha azonban a mezőgazdasági igazgatási szerv nem indokol, és csak a Fftv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alapján tagadja meg a jóváhagyást, nem tesz eleget a Ket. által előírt indoklási kötelezettségének, így nagy valószínűséggel egy elindított felülvizsgálati eljárásban új eljárása fogják utasítani.⁹

Komoly problémát jelent a Fftv. 14-15. §-ainak értelmezése, és levezethetősége, ugyanis az ott felsorolt pontokat a Helyi Földbizottságnak előismeretek nélkül, és csak az adásvételi szerződés, és csatolt adatok birtokában kell elbírálni. Ezért tartom lényegesnek, hogy a laikus Helyi Földbizottságokban a szerződések értelmezésében jártassággal rendelkezők is helyet kapjanak.

Ezen problémáknak azért kívánok nagyobb hangsúlyt szentelni, mert még ebben a parlamenti ülészakban várható az Fftv. és Fétv. módosítása. A módosítás kapcsán pedig a Tisztelt Ház, ha figyelembe veszi a fenti érvelésben jelzett hiányosságokat, számos a törvények végrehajtása során felmerülő nehézséget meg tud előzni.

előtt megállapodtak a tulajdonjog átruházásában, de az adásvételi szerződést csak a jelen eljárás keretében léptetnék egyikük nyilatkozatával, illetve harmadik személy jognyilatkozatának megtételével hatályba.

Az adás-vételi szerződés jóváhagyása esetén az adásvételi szerződés szerinti vevő, illetve a jegyzék szerinti, az első helyen álló elővásárlásra jogosult, vagy ha több elővásárlásra jogosult áll az első helyen, akkor valamilyen első helyen álló elvásárlásra jogosult

- alkalmas-e az adásvételi szerződés és a saját használat, a művelési ágának megfelelő művelés, a ki nem vonás, a földhasználati díjtartozás mentesség, és a tulajdonszerzési korlátozások kijátszására kötött ügyletek feletti mentesség, mint kötelezettségvállalások teljesítésére,
- elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja, vagy
- indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezné meg a föld tulajdonjogát.

Az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e, s ha nem, az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott távol az elővásárlási jogának gyakorlásától.

A helyi földbizottság az értékelést köteles azonos szempontok szerint, a jegyzékben szereplő összes elővásárlásra jogosult, és az adás-vételi szerződés szerinti vevő vonatkozásában elvégezni.

Az értékelés során a helyi földbizottság több elővásárlásra jogosultat támogathat. Ha a helyi földbizottság az értékelés alapján egyik elővásárlásra jogosult esetében sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, állást kell foglalnia abban, hogy az adás-vételi szerződés szerinti vevővel támogatja-e az adás-vételi szerződés jóváhagyását. (Fftv. 14-15. §)

⁹ Az Fftv.-re, mint különleges eljárásra csak akkor lehet a Ket.-et alkalmazni, ha az Fftv. eltérő szabályokat nem állapít meg. Az Fftv.-ben azonban nem található az általános indoklási kötelezettség alóli kivétel. (Fétv. 138. §)