

Csák Csilla* – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó*****
Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági
birtokstruktúra szemszögéből****

1. Az EU 2014-2020 időszakra vonatkozó új vidékfejlesztési időszaka, és a helyi közösségek megtartása

Az Európai Bizottság – hosszas egyeztetést követően – 2015. augusztus hónapban jóváhagyta Magyarország 2014-2020 időszakra vonatkozó Vidékfejlesztési Programját. A Vidékfejlesztési Program (VP) az uniós rendeletben¹ meghatározott prioritásokat érvényesíti.²

Ennek megfelelően az alábbi támogatási irányok és forrásarányok határozhatók meg a Vidékfejlesztési Program (Operatív Programon) belül: (a) A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben 3%; (b) A mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása

* PhD egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

** PhD hallgató, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, e-mail: kocsis.bianka7@gmail.com

*** PhD egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet, Nemzetközi Jogi Tanszék, e-mail: raiszaniko@yahoo.com

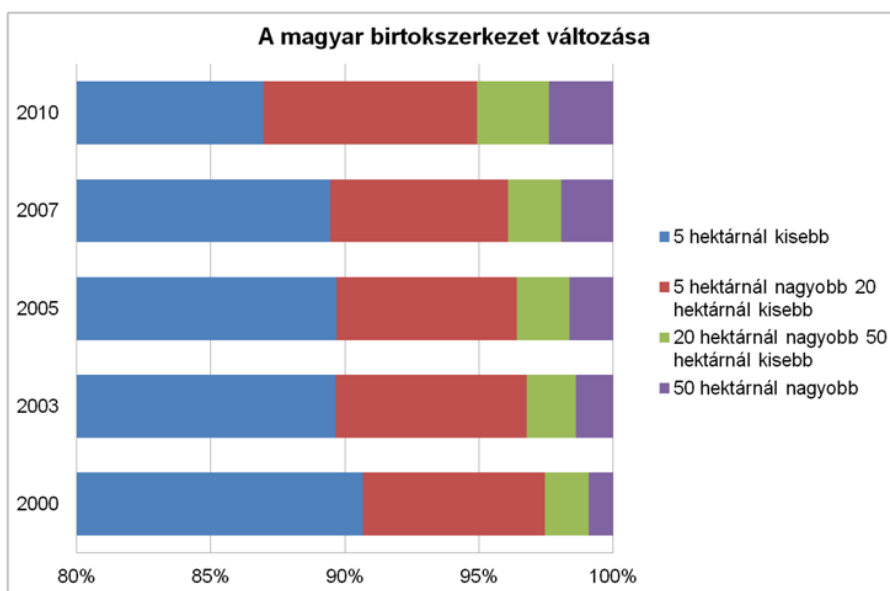
**** A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

¹ 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet

² Olajos István: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 14.; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2012/2. 423-433.; Csák Csilla: A támogatások intézményrendszere, in: Csák Csilla – Olajos István – Szilágyi János Ede – Olajos István (szerk.): *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68.; Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42., Csák Csilla: The Hungarian National Report on the legal forms of agricultural undertakings, with attention to traditional and industrial cultivation, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 21-24.; Csák Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései, in: Olajos István (szerk.) *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 120-166.; Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: *Legal status of cohabitees and their children in the agricultural enterprise: National report of Hungary, European Congress on Rural Law*, CEDR Congress 2013 Lucerne, 1-18.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodó tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 3-20., Horváth Gergely: A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozási és metszete a magyar jogrendszerben, *Állam- és Jogtudomány*, 2007/2, 333-355.; Horváth Gergely: A vegyes szakjogok vegyülete, az agrár-környezetvédelmi jog legfontosabb alapkategóriái, *Jogtudományi Közlemény*, 2008/2, Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 187-197.

valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása 42%; (c) Az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – az előmozdítása 3%; (d) A mezőgazdasággal és az erdészettel kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása 26%; (e) Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban 5%; (f) A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben 17% .

A Vidékfejlesztési Program³ legnagyobb eredménye, hogy a nagygazdaságok helyett a kis és közepes vállalkozások, családi gazdaságok kiemelt fejlesztését helyezi a középpontba. Ez azt jelenti, hogy a beruházási források 80%-át az új időszakban már ezek a vállalkozások fogják kapni. A VP összforrása – a nemzeti társfinanszírozással és a nagyüzemekről átcsoportosított területalapú támogatással együtt – mintegy 1300 milliárd Ft. A VP legfontosabb célja a vidéki munkahelyek megőrzése és új munkahelyek teremtése. A program középpontjában éppen ezért a jelentős foglalkoztatási potenciállal rendelkező mikro-, kis- és középvállalkozások, családi gazdaságok fejlesztése áll, mégpedig a munkaigényes ágazatok, különösképpen az állattenyésztés, a kertészet, valamint az élelmiszer-feldolgozás kiemelt támogatásával.



³ A vidékfejlesztés témaköréről lásd bővebben: Szilágyi János Ede: Köztisztületek az agrár- és vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 265-296.; Szilágyi János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 355-371.

A családi vállalkozások mellett az új támogatási időszak egyik legnagyobb nyertesei a fiatal, pályakezdő gazdálkodók lesznek.⁴ A kormány elkülönített összegekkel, nagyobb támogatási intenzitással és külön tematikus alprogram keretében segíti a képzett, ifjú gazdákat. Új mezőgazdasági vállalkozás létrehozására 38 milliárd forint áll rendelkezésre, ezen felül közel 40 milliárd forint fordítható a fiatal és képzett mezőgazdasági szakemberek beruházásainak támogatására. (Generációváltás a mezőgazdaságban!)

Az Európai Bizottság, szigorú feltételek mellett, de lehetőséget adott az öntözött területek növelését célzó új öntözési beruházások támogatására (mintegy 54 milliárd Ft), valamint arra, hogy a mezőgazdasági, élelmiszeripari és erdészeti beruházások kiemelkedően magas, több mint 40 százalékkal részesedjenek a VP forrásaiból.

A meglévő állattenyésztő telepek modernizációjára, újak létesítésére, ill. az állattenyésztéshez szükséges gépek beszerzésére mintegy 75 milliárd Ft fog jutni. Ültetvények, üvegházak kertészet létesítésére, a meglévő kertészetek technológiai korszerűsítésére a kertészeti ágazatnak 72 milliárd Ft fog a rendelkezésére állni.

A beruházási források egy jelentős része energiahatékonyságot, a megújuló energiák használatának támogatását szolgálja. Ezzel nemcsak az érintett ágazatok versenyképessége növelhető, hanem csökkenthető az üvegházhatású-gáz kibocsátásuk és a – többnyire importált – fosszilis energiafüggőségük is.

A pályázatadás folyamatát és a források felhasználását segíti, hogy a Miniszterelnökség egységes eljárásrendet alakított ki az egyes operatív programokban. Ennek köszönhetően a pályázás várhatóan kevesebb adminisztrációval jár majd a jövőben.

2. Kiemelt téma: Mezőgazdasági földek tulajdonjogának határon átnyúló megszerzése, valamint a mezőgazdasági földek nem mezőgazdasági tőke általi megszerzése

Magyarországon a nemzeti vagyon 35%-a a természeti erőforrások körébe sorolható, amelyből a föld 75%-ot tesz ki, tehát a teljes nemzeti vagyon 26%-a. Míg a nemzeti vagyon egyes elemei bővíthetők, növelhetők, addig a föld, mint sajátos természeti erőforrás nem bővíthető. Magyarország földterülete: 9.303.000 ha. A földtulajdoni és használati szabályozás a földterület 80-át érinti.⁵

A magyar mezőgazdaság birtokszerkezete duális jellegű. Egyrésztől kevés számú, nagy területtel rendelkező társasági illetve kisebb számban szövetkezeti formában működő nagyüzemek, másrésztől az életképesség küszöbén egyensúlyozó

⁴ Hegyes Péter: Links Between Rural Development and Direct Payments based on the “CAP Reform” of 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 47.

⁵ Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2007, 108-117.; Horváth Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 209-229.; Pánovics Attila: A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 419-431.

kisebb birtokméretű – a családtagok közvetlen munkavégzésén alapuló – kisgazdaságok együttes jelenléte jellemzi hazánk mezőgazdaságát.⁶

A tulajdonszerkezet vizsgálata során megállapítható, hogy a föld: természetes személyek tulajdonában 67%, állami tulajdonban 26%, szövetkezetek, gazdasági társaságok tulajdonában 3%, egyéb tulajdonban 3% áll.

A spekulatív, jogellenes ügyletek, amelyek alapvetően semmis szerződések – például a strómanok nevére vásárolt termőföld esetén –, jogilag nehezen nyomon követhetők, mert egyik szerződő félnek sem állt érdekében felrúgni a megkötött megállapodást.

A spekulatív ügyleteket két főcsoportra oszthatjuk: (a) ún. zsebszerződések⁷ (a földszerzés jogszabályi kijátszására irányuló jogellenes ügyletek), amelyek általában színlelt szerződések, amely tömegesen a külföldiek földszerzését kizáró 1994. évi termőföld törvény után jelent meg. (b) Egyéb jogi jelleg miatt érvénytelen szerződések (valamely előny megszerzése érdekében kötött jogellenes ügyletek (pl. elővásárlási jog kijátszása)

A bíróságok ilyen téren elért eredményeit az is mutatja, hogy 11 év alatt, mindössze egyetlen esetben sikerült zsebszerződést felderíteni. A zsebszerződések jellegük miatt az ügyletek számát és az érintett földterületek nagyságát tekintve csak becslést lehet adni a rendelkezésre. Magyarországon mintegy hétszáz ezer-egymillió hektárnak lehet külföldi tulajdonosa vagy külföldi használója a zsebszerződések és az

⁶ Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part II, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/10, 3-9.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part III, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/11, 10-17.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136.; Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 151-176.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2013, 55-77.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 101-102; Bobvos Pál: A szerződésen alapuló földhasználati jogok, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 37-49.; Bobvos Pál: *A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása*, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 3. füzet, 2004; Bobvos Pál: A földhaszonbérlet, a felelőbérlet és a részesművelés szabályozása, in: Tóth Károly (szerk.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2002, 55-79.; Bobvos Pál: *A birtokrendezés szükségessége a gazdaságos és ésszerű mezőgazdasági termelés tükrében*, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 2. füzet, 1998; Bobvos Pál: A termőföld árumozgásának változásai, *Magyar Jog*, 1989/9, 779-786.; Bobvos Pál: A magánszemélyeket érintő termőföld-tulajdonszerzési korlátozások, *Magyar Jog*, 1988/7-8, 636- 646.

⁷ A termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szóló 2014. évi VII. törvény (röviden: zsebszerződésekről) speciális rendelkezéseket állapít meg a semmis földügyletekkel, vagy röviden a zsebszerződésekkel kapcsolatban. Ebbe a körbe tartoznak a tulajdonszerzésre és használati kötelekre irányuló szerződések, szerződési kikötések, és a hozzá kapcsolódó valamennyi jogügylet.

illegális ügyletek segítségével. Vélhetően számuk jelentősen nem emelkedett 2004 évet követően, amely Magyarország uniós csatlakozása során a külföldiek (ezen belül a tagállami állampolgárok) eltérő szabályok szerint, de bizonyos feltételek esetén már szerezhettek földtulajdont. A spekulatív földtulajdon szerzések dominánsan a tagállami állampolgárok jogszerzésére irányult. Ezek az ügyletek a földek 20%-át érinthetik és százas nagyságrendű ügyletszámot jelenthetnek. A zsebszerződések büntetőjogi szabályozása 2013. július 1-jén lépett hatályba. Eddig az időpontig az érintettek szabadon, jogkövetkezmények nélkül feltárhatták a megkötött – jogellenes – megállapodásokat, ezt követően azonban egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel kell szembenéznük.⁸

2.1. Spekulatív ügyletek létrejöttét és hatályosulását megakadályozó hatályos jogintézmények a magyar jogban⁹

Ezek a következők lehetnek: (a) a földtulajdon, valamint használati jogosultság szerzésének hatósági engedélyezési körbe vonása, tulajdonszerzésnél helyi földbizottság¹⁰ vétőjoggal; (b) földműves státusz¹¹ – professzionális gazdálkodás;

⁸ Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásáról, *Napi Jogász*, 2002/4, 7-12.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld -tulajdonszerzés területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.; Az elővásárlási- és előhaszonbérleti jog vonatkozásában lásd még különösen: Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXII*, Miskolc, 2004, 393-403.

⁹ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény (földforgalmi törvény) 2013. december 15-étől kezdődően nemcsak a földművessé válás kritériumait, valamint a tulajdonszerzésre és a használatra vonatkozó szabályokat állapítja meg, hanem meghatároz bizonyos következményeket is arra az esetre, ha az e törvény rendelkezéseinek be nem tartásával kötnek a felek szerződést. A földforgalmi törvényt kiegészítő, 2013. évi CCXII. törvény (földről szóló törvény) is meghatároz bizonyos részletszabályokat, mind a tulajdonszerzési feltételek és korlátozások betartásának ellenőrzésére, mind pedig a kényszerhasznosításra vonatkozóan. 2014. február 11-én kihirdetésre került a 2014. évi VII. törvény is, mely a termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szól. A 2012. évi C. törvényben, vagyis a hatályos Büntető Törvénykönyvben is találunk egy tényállást, mely büntetni rendeli a termőföldek jogellenes megszerzését.

¹⁰ A helyi földbizottságokról lásd bővebben: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A helyi földbizottságok szerepe a mezőgazdasági földek tulajdon-átruházási eljárásában, *Ósternelő*, 2014/5, 8-9.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás* 2014/7, 53-55.

¹¹ 2013. évi CXXII. törvény: 5. § 7. földműves: Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve (a) mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon

(c) személyes művelési kötelezettség – spekulatív (nem termelési, hanem tőkejöveldelmi célú) földszerzés kizárása; (d) elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jogosult¹² sorrend belülről kifelé halad – fokozatos birtokrendezés; (e) földszerzési és birtokmaximumok; (f) föld tulajdonjogának átruházására vagy a föld tulajdonjogát érintő más jogügylet írásba foglalására csak olyan papír alapú okmányon kerülhet sor, amely meghatározott biztonsági kellékekkel rendelkezik. A rendelkezés célja a korábban dátum nélkül kötött zsebszerződések hatályosulásának megakadályozása, (g) földvagyon-önbevallási törvény és a földhasználati nyilvántartás;¹³ (h) a mezőgazdasági igazgatási szerv a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről és a mezőgazdasági üzempontokról közhiteles nyilvántartást vezet, (i) ügyészi vizsgálat, semmisség iránti perindítás, indítványozási jogkör kiszélesítése (pl. érintett föld állami tulajdonba vétele); (j) Büntető Törvénykönyvben (2012. évi C. törvény) a jogalkotó önálló tényállásként büntetni rendeli a termőföld jogellenes megszerzését, (k) jogi személyek tulajdonszerzésének és földhasználatának korlátozása.

2013. évi CXXII. törvény 10. § (1) A föld tulajdonjogát fő szabály szerint belföldi természetes személy és tagállami állampolgár szerezhetheti meg.

(2) A földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy és tagállami állampolgárakkor szerezhetheti meg a föld tulajdonjogát, ha a birtokában álló föld területnagysága a megszerzeni kívánt föld területnagyságával együtt nem haladja meg az 1 hektárt (kivéve: közeli hozzátartozók közötti jogügylet, rekreációs célú földszerzés).

11. § (1) A 10. §-ban foglaltaktól eltérően, a föld tulajdonjogát – a Nemzeti Földalapról szóló törvényben meghatározott földbirtok-politikai irányelvek érvényesítése, valamint közfoglalkozás, illetve más közérdekű cél megvalósítása érdekében – az állam, valamint a (2) bekezdésben meghatározott jogi személy is megszerezheti a (2) bekezdésben meghatározott esetekben és feltételekkel.

(2) A föld tulajdonjogát (a) a bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye tartási, életjáradéki, gondozási, ajándékozási szerződés alapján, valamint végintézkedéssel, (b) jelzálog-hitelintézet a jelzálog-hitelintézetről és a jelzáloglevélről szóló törvényben foglalt korlátozásokkal és időtartamra, (c) a föld fekvése szerint

folytat, és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy (b) a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi.

¹² Lásd bővebben: Olajos István: Az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának speciális szabályai a földforgalomban, in: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkoven László – Pusztahelyi Réka (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2015, 375-386.

¹³ 2013. március 30-ig kellett adatot szolgáltatniuk a magyarországi földhasználóknak az ingatlanügyi hatóságnak, földhivatalnak – írja elő a termőföldről szóló törvény, a földhasználati nyilvántartásba már bejegyzett földhasználóknak. Aki a határidőre nem tesz eleget kötelezettségének, bírságra számíthat. 2013. január elsejétől a földhasználóknak, területi mértéktől függetlenül, minden termőföld, valamint mező- és erdőgazdasági belterületi föld – kivéve az erdőművelési ágú területek – használatát be kell jelenteniük a földhivatalnak.

illetékes települési önkormányzat közfoglalkoztatás és szociális földprogram és településfejlesztés céljára szerezheti meg.

A földműves föld tulajdonjogát 300 hektár mértékig szerezheti meg (földszerzési maximum). A földműves, valamint mezőgazdasági termelőszervezet¹⁴ a már birtokában lévő föld területnagyságának a beszámításával legfeljebb 1200 hektár mértékig szerezheti meg (birtokmaximum). Az állattartó telep üzemeltetője, a szántóföldi és kertészeti növényfajok vetőmagjának előállítója esetében a birtokmaximum mértéke 1800 hektár területnagyság (kedvezményes birtokmaximum).

2.2. Az Európai Bíróság joggyakorlata

Az Unió jogi normái közvetlenül nem szabályozzák a mezőgazdasági földek tulajdonlásával kapcsolatos kérdéseket, azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) elvi alapján kialakult bírósági gyakorlat kereteket és irányokat állapít meg a jogalkotás és a jogalkalmazás számára. Az alapvető jogelvek körében kiemelhető a diszkrimináció tilalma, személyek szabad mozgása (ezen belül is a letelepedés szabadsága), tőke szabad mozgása stb. Mindezekből levezethető, hogy a tulajdonszerzés korlátozására csak az uniós joggyakorlat által elismert közérdekből kerülhet sor. Közérdek lehet például a vidéki népesség megtartása, az életképes gazdasági egységek kialakítása és a spekulációs földvásárlások megakadályozása.¹⁵ A közérdek megvalósításához különböző eszközök vehetők igénybe, amelyeknek a közérdekkel arányosnak és diszkriminációmentesnek kell lenniük. Az eszközök bevezetésére és alkalmazására többféle modell értékű megoldás látott már napvilágot az egyes tagállami jogi szabályozásban és azok kereteinek meghatározására, jogszerűségi vizsgálatára az Európai Bíróság joggyakorlatában.¹⁶ Az eszközök vagy korlátozások

¹⁴ 2013. évi CXXII. törvény 5. § 19. mezőgazdasági termelőszervezet: a mezőgazdasági igazgatási szerv által e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott feltételek alapján nyilvántartásba vett, tagállami székhelyű jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, (a) amelynek (aa) alaptevékenysége olyan mező-, erdőgazdasági tevékenység, illetve kiegészítő tevékenység, amelyet a jogügyletet megelőzően legalább 3 éve folyamatosan folytat, (ab) éves értékesítése nettó árbevételének több mint a fele a mező-, erdőgazdasági tevékenységből, illetve a kiegészítő tevékenységből származik, és (ac) legalább egy vezető tisztségviselője, vagy a cégvezetője a mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve a kiegészítő tevékenységet a szervezetben fennálló tagsági viszonyához kapcsolódóan gyakorolja, és e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel, vagy a mezőgazdasági igazgatási szerv által igazolt legalább 3 éves üzemi gyakorlattal rendelkezik, vagy (b) amely újonnan alapított mezőgazdasági termelőszervezetnek minősül.

¹⁵ Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 11.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-197.; Nagy Zoltán: *A mezőgazdasági tevékenységet végzők adójogi szabályozása egyes jövedelemadónál*, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Miskolc University Press, Tomus XXIII/2, 2005, 333-349.

¹⁶ Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.;

körében található hatékony megoldásokat, mint például a helyben lakás, szakképesítés követelménye, hatósági jóváhagyás,¹⁷ de ide sorolható a jogszabályon alapuló elővásárlási jog kikötése stb. Természetesen találkozhatunk tagállami túlkapásokkal is, amelyek az arányosság, jogbiztonság elvét durván sértik, és amelyeket összeegyeztethetetlen korlátozásnak minősített a Bíróság.¹⁸

Az Európai Unió Bizottsága átfogó vizsgálatot indított az új tagállamok – közöttük Magyarország – mezőgazdasági földek tulajdonára, és használatára vonatkozó szabályozása kapcsán. a tagállamok birtokpolitikai mozgásteré¹⁹ az uniós jog szempontjából számos ponton bizonytalan. E bizonytalanság – többek között – abból is eredhet, hogy a Bíróság gyakorlata által támogatott a Közös Agrárpolitika céljaival is összhangban lévő olyan tagállami politika, amely mezőgazdasági földek²⁰ méltányos elosztására, a spekulációs nyomás enyhítésére, és a vidéki népesség megtartására irányul, szükségszerűen felveti az alkalmazott intézkedések gazdasági alapszabadságokkal való összeegyeztethetlenségét.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján²¹ egy olyan birtokpolitika, amely a mezőgazdasági területek méltányos eloszlásán keresztül az életképes kis, és közepes méretű birtokok létrejöttét segíti elő, és tartja fenn, lényegében összhangban van a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzéssel.

Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 13-24.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában, *Notarius Hungaricus*, 2012/2; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételeinek bírálata, *Magyar jog*, 2011/3, 152-159.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.

¹⁷ A Bíróság C-213/04. sz., Ewald Burtscher kontra Josef Stauderer ügyben 2005. december 1-jén hozott ítélete (EBHT 2005., I-10309).

¹⁸ Például a C-370/05. számú ügyben a 44. pont alapján a helyben lakás követelménye tekintetében a nemzeti jogszabály a legalább 30 hektáros mezőgazdasági földterületek szerzését nyolcéves időtartamhoz köti, amely nem tűnik arányos intézkedésnek és a tőke szabad mozgásának korlátozásával összeegyeztethetetlen. Lásd bővebben: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 110-111.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/9, 48-60.

¹⁹ Birtokpolitika alatt a tagállamok által alkotott, a mezőgazdasági termőföldek tulajdonának, és használatára vonatkozó szabályokat, és célkitűzéseket értjük.

²⁰ A Bíróság C-452/01. sz., Margarethe Ospelt és Schlössle Weissenberg Familienstiftung, előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgerichtshof – Ausztria ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-09743).

²¹ A Bíróság C-452/01. sz., Margarethe Ospelt és Schlössle Weissenberg Familienstiftung, előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgerichtshof – Ausztria ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-09743).

Az Európai Unió Bíróságának új gyakorlatát²² elemezve arra a következtetésre jutottunk, hogy még ha az uniós jog által elismert közérdek lehet is a helyi közösségek megtartása, az alkalmazott intézkedések az arányosság jogelvének szűrőjén buknak el. Az új tagállamoknak (és azok mezőgazdasági termelőinek), a régi tagállamokhoz (és azok illetőségével rendelkező mezőgazdasági termelőihez) képest – az uniós jog alkalmazásából eredően – jelentősen megnehezedik azon szándéka, hogy e tagállamok méltányosan elosztott életképes birtokokat tudjanak létrehozni, ami a de jure egyenlő elbánás mellett de facto eltérő elbírálást, mozgásteret eredményez.

2.3. Az igényérvényesítés kérdését kizárólag eljárásjogi szempontból vizsgálja három lényeges szabályozási irányt és speciális rendelkezést emelnénk ki:

A földügyek alatt nagyon sok féle eljárást érthetünk, tehát ebben az esetben gyűjtő fogalomként használjuk. Minden olyan jogvitát ebbe a kategóriába tartozónak tekintünk, amelyek a földek tulajdonlásával és használatával kapcsolatban merülnek fel. A jogviták különböző jogszabályi rendelkezések alapján, különböző jogterületeket érintően alakulhatnak ki, mint például polgári jogi jellegű (pl. adásvételi szerződés teljesítése, semmisség), közigazgatási jellegű (pl. hatósági eljárással összefüggő kérdés), büntető jogi jellegű (pl. mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld jogellenes megszerzése).

Ad (1) A zsebszerződésekről szóló törvény (2014) az ügyészi jogosítványokat is kiszélesítette. A földekkel kapcsolatos jogellenes ügyletek felderítése tárgyában az ügyészi jogosítványok egyrészt kiszélesedtek (adatszerzés, betekintés, kezelés), másrészt perbeli indítványozási jogköre a semmisség megállapítása iránti perekben kiegészült.

Ad (2) A polgári eljárásjog speciális rendelkezéseket állapít meg a földügyek semmisségének megállapítására irányuló perekre. A pertárgyértéktől függetlenül a kiemelt jelentőségű perekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni és a peres eljárás teljes szakaszában a soron kívüli eljárás szabályai szerint kell eljárni.

Az ingatlanügyi hatóság, illetve az erdészeti hatóság 8 napon belül köteles intézkedni a bíróság ítéletének megfelelő állapotnak az ingatlan-nyilvántartásban, a földhasználati nyilvántartásban, illetve az erdőgazdálkodói nyilvántartásban való átvezetéséről.

A polgári ügyszakban a bíróságok nemcsak a szerződések semmisségével kapcsolatos igényeket bírálják el, az ügyek nagyon változatosak. A földügyeket érintően alapvetően a szerződésből eredő követelések és igények tekintetében döntenek a bíróságok, továbbá foglalkoznak pl. kártérítési, kártalanítási perekkel stb. Ezzel szemben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok földügyekkel kapcsolatban a hatósági határozatok felülvizsgálatát hivatottak elbírálni.

²² A Bíróság C-197/11 sz., Eric Libert és társai kontra Gouvernement flamand (C-197/11) és All Projects & Developments NV és társai kontra Vlaamse Regering (C-203/11) egyesített ügyekben 2013. május 8-án hozott ítélete.

(3) Az alanyi jog/jog által védett jogosultság kikényszerítésére a jogban többféle lehetőség is van. A kikényszerítés eszköze függ az igény jellegétől, de egyes igények esetén egyszerre több eszköz is rendelkezésre állhat, amelyek alkalmazása a jogosult választásától függ. Az igényérvényesítés lehetséges útjai például:²³ (a) egyezség peren kívül és peres eljárásban (ennek keretében pl. közvetítői eljárás polgári ügyekben, büntető ügyekben, hatósági közvetítő); (b) hatósági eljárás; (c) bírósági eljárás (Alkotmánybíróság, Nemzetközi bíróság, Európai bíróság, bíróság, választottbíróság), (d) speciális vitarendezési lehetőségek (alternatív konfliktuskezelés, békeltetés stb.).

Földügyeket érintő választottbírósági eljárás három aspektusból vizsgálható: (a) választottbírósági eljárás általános szabályai alapján van lehetőség eljárás indítására; (b) kizárt földügyekben választottbírósági eljárás²⁴ fő szabály szerint a nemzeti vagyonhoz tartozó földekkel kapcsolatos jogviták esetén; (c) privilegizált kizárólagosság: választottbírósági eljárás esetén csak és kizárólag jogszabályban meghatározott választottbíróság járhat el. A törvényi felhatalmazás alapján – a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara mellett működő állandó választottbíróság kizárólagosságára – két esetben kerülhet sor: egyrészt az agrárgazdasági tevékenységgel kapcsolatos jogvitákban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, másrészt a termőföld tulajdonjogával, illetve használati jogával összefüggő szerződésben választottbírósággént csak a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és

²³ Erről bővebben lásd még Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 241-253. Érdekességképpen lásd az amerikai jogi rendszer vonatkozó részéről: Raisz Anikó: *Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikai Bíróságának kölcsönhatásában*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 146.; A két bírói fórum gyakorlatáról bővebben lásd: Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-7.; Hornyák Zsófia – Csák Csilla: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.), *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium, Tomus 14.*, Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 139-158.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A jogviták rendezésének eljárási kérdései a földforgalom körében: (Választott) bírósági keretek, *Óstermelő*, 2014/4, 5-7.

²⁴ A választottbírósákokról szóló törvény (Vbt. 4.§) és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. § (3) bekezdés generálisan kizárja azokat az eseteket, amikor nincs helye választottbírósági eljárásnak. „Nincs helye – sem magyarországi, sem Magyarországon kívüli választottbírósági hellyel (székhellyel) rendelkező eseti vagy állandó – választottbírósági eljárásnak a Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) XV-XXIII. fejezetében szabályozott eljárásokban, valamint olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azszal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés, továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbírósági eljárás keretében történő rendezését kizárja.”

„Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyonra vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelvet, valamint a magyar jog alkalmazását, és jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság – ide nem értve a választottbíróságot – joghatóságát kötheti ki. A nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult e jogviták eldöntésére választottbírósági eljárást nem köthet ki.”

Vidékfejlesztési Kamara mellett működő választottbíróság köthető ki. Az ezzel ellentétes kikötés semmis.²⁵

3. Összefoglalás

A birtokstruktúra állapotát és fejlesztési irányait alapvetően meghatározza a mezőgazdasági földek (üzem) tulajdoni és használati viszonyait szabályozó anyagi és eljárásjogi joganyag, valamint az agrárpolitika cél-eszköz rendszeréhez kapcsolódó agrárfinanszírozási, vidékfejlesztési prioritás. A két terület szorosan összekapcsolódik, ugyanakkor részben eltérő probléma-területekre és fókuszpontokra is keresi a választ. A Közös Agrárpolitika célterületei (a) életképes élelmiszer-előállítás, (b) a környezeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, (c) vidéki területek kiegyensúlyozott fejlődése. 2014-2020 terjedő időszakban az EU költségvetés 38%-a kerül felhasználásra ezen célok szolgálatában. A Magyarországra jutó források 2/3-a az I. pillért (közvetlen kifizetések, piaci intézkedések), 1/3-a a II. pillért (vidékfejlesztési program) támogatja.

A birtokstruktúra tulajdoni és használati viszonyait, kereteit meghatározó szabályozás a domináns probléma területekre keresi a megoldást. Ebben a körben kell megemlíteni a jogszerző személyi kör lehatárolását, a jogszerzés terjedelmi kereteit és módját. Az új szabályozás iránya (2014-től) az életképes birtokszerkezet kialakítása, a vidéki népesség megtartása. Hazánkban a birtokstruktúrára két egymással ellentétes folyamat figyelhető meg egyrészt a fragmentáció, másrészt a birtokkoncentráció. A két ellentétes folyamat ugyanakkor erősíti is egymást. A sui generis öröklési rend kialakítása illetőleg az életvitelszerűen helyben lakó és élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységgel foglalkozó fiatal gazdálkodói réteg erősítése kedvezően befolyásolhatják a folyamatokat.

A hazai jogszerzést korlátozó intézkedéseket két csoportba sorolhatjuk, egyrészt azok a jogintézmények, amelyek a korábbi szabályozásban is fellelhetők voltak, de a jelenlegi szabályozási hatókörben változtak (mint pl. elővásárlási jog stb.), másrészt új jogintézmények bevezetésére került sor (mint pl. hatósági jóváhagyás stb.).

A tagállami szabályozások alapvetően nagy hangsúlyt fektetnek a jogszerzés lehetőségének szigorú keretek között történő szabályozására. Ugyanakkor a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét az uniós jog szempontjából számos ponton bizonytalan. E bizonytalanság – többek között – abból is eredhet, hogy a Bíróság gyakorlata által támogatott a Közös Agrárpolitika céljaival is összhangban lévő olyan tagállami politika, amely mezőgazdasági földek méltányos elosztására, a spekulációs nyomás enyhítésére, és a vidéki népesség megtartására irányul, szükségszerűen felveti az alkalmazott intézkedések gazdasági alapszabadságokkal való összeegyeztethetlenségét.

²⁵ Lásd bővebben: Mikó Zoltán: A nemzeti vagyon részét képező termőfölddel való gazdálkodás egységes rendjének kialakítási lehetőségei, *Gazdaság és Jog*, 2004/4, 22-27.; Mikó Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24.; Mikó Zoltán: Termőföld, mint hitelfedezet, *Gazdaság és Jog*, 2003/4, 16-21.; Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján egy olyan birtokpolitika, amely a mezőgazdasági területek méltányos eloszlásán keresztül az életképes kis, és közepes méretű birtokok létrejöttét segíti elő, és tartja fenn, lényegében összhangban van a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzéssel.

Az Európai Unió Bíróságának új gyakorlatát elemezve arra a következtetésre jutottunk, hogy még ha az uniós jog által elismert közérdek lehet is a helyi közösségek megtartása, az alkalmazott intézkedések az arányosság jogelvének szűrőjén buknak el. Az új tagállamoknak (és azok mezőgazdasági termelőinek), a régi tagállamokhoz (és azok illetőségével rendelkező mezőgazdasági termelőihez) képest – az uniós jog alkalmazásából eredően – jelentősen megnehezedik azon szándéka, hogy e tagállamok méltányosan elosztott életképes birtokokat tudjanak létrehozni, ami a de jure egyenlő elbánás mellett de facto eltérő elbírálást, mozgásteret eredményez.