

Agrár- és Környezetjog
Journal of Agricultural and Environmental Law

A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei
CEDR Hungarian Association of Agricultural Law

Évfolyam/Volume XIII

2018 No. 24



Impresszum/Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület

H-3515 Miskolc-Egyetemváros, A/6. 102., tel: +36 46 565 105

Felelős kiadó/publisher:

Prof. Dr. Csák Csilla, jogkincs@uni-miskolc.hu

Felelős szerkesztő/editor-in-chief:

Dr. Szilágyi János Ede, cedr.jael@gmail.com

Technikai szerkesztő/technical editor:

dr. Szilágyi Szabolcs, dr. Kocsis Bianka, dr. Halász Csenge

Szerkesztők/editors:

Dr. Bobvos Pál, Prof. Dr. Sibilla Buleca (UA), Prof. Dr. Csák Csilla, Prof. Dr. Diana Cîrmaşiu (RO), Prof. Dr. Dudás Attila (RS), Prof. Dr. Fodor László, Dr. Horváth Gergely, Dr. Horváth Szilvia, Dr. Kurucz Mihály, Prof. Dr. Massimo Monteduro (IT), Dr. Nagy Zoltán, Prof. Dr. Roland Norer (AT & CH), Dr. Olajos István, Prof. em. Dr. Prugberger Tamás, Dr. Raisz Anikó

Német & angol idegen nyelvi lektorok/linguistic proofreaders (German/English):

dr. Hornyák Zsófia (German), dr. Szilágyi Szabolcs (English)

All rights reserved. On detailed archiving policy, see:

http://jael.uni-miskolc.hu/archiving_policy

HU ISSN 1788-6171

DOI prefix: 10.21029/JAEL

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

<http://jael.uni-miskolc.hu/>

<http://epa.oszk.hu/01000/01040>

A folyóiratot indexeli /the journal is indexed in:

<http://www.mtmt.hu>

<http://www.proquest.com/>

A folyóiratot archiválja /the journal is archived in:

<http://real.mtak.hu>

A folyóiratot támogatja a Miskolci Egyetem

The journal is supported by the University of Miskolc

A tartalomból – Contents

CSÁK Csilla

Constitutional issues of land transactions regulation

- 5 -

A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései

- 19 -

HORNYÁK Zsófia

Die Regeln bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes in einer Rechtsvergleichsanalyse

- 33 -

A mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályok jogösszehasonlító elemzésben

- 48 -

JUHÁSZ Ágnes – PUSZTAHELYI Réka

Registration of real estates from a civil law viewpoint – civil law effects in the sieve of the official public register

- 61 -

Az ingatlanok nyilvántartása polgári jogi nézőpontból: polgári anyagi jogi hatások a közhitelei hatósági lajstrom rostájában

- 81 -

MARINKÁS György

Certain Aspects of the Agricultural Land Related Case Law of the European Court of Human Rights

- 99 -

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának mezőgazdasági földekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának aspektusai

- 117 -

NAGY Zoltán

The regulation of financial support in particular for agricultural support
- 135 -

Támogatások szabályozása, különös tekintettel az agrártámogatásokra
- 149 -

OLAJOS István – JUHÁSZ Ágnes

The relation between the land use register and the real estate registration proceeding, with regard to the justification of the lawful land use
- 164 -

A mező-és erdőgazdasági földekre vonatkozó földhasználati nyilvántartás és az ingatlan-nyilvántartási eljárás viszonya a jogszerű földhasználat igazolása kérdésében
- 179 -

SZILÁGYI János Ede

The international investment treaties and the Hungarian land transfer law
- 194 -

A nemzetközi beruházási megállapodások és a magyar földforgalmi jog
- 208 -

Csilla CSÁK*
Constitutional issues of land transactions regulation **

Constitutional Court has dealt with the issues of land transactions regulation in several decisions. Within this paper I would like to discuss two Constitutional Court decisions – appeared in 2017 – which set up unconstitutionality caused by the legislator’s omission. Both decisions were on agricultural land with the difference that one of the decisions¹ focused on succession (testamentary disposition) provisions related to land transaction, so focused on the right to property and succession; while the other decision² focused on the regulation of environmental protection and natural conservation of Nature 2000 areas – became private ownership – and protection of environmental resources. These Constitutional Court decisions are progressive for judicial practice and jurisprudence as well in the aspect of further regulation and defining the regulatory framework.

1. Constitutional Court Decision No. 24/2017. (X.10.) on the regulation of testate succession of agricultural lands

The Constitutional Court considered two issues as having fundamental constitutional significant: on one hand how the act restricts the acquisition of arable land by testate succession; on the other hand how the new act – came into force in 2013, which restricts the acquisition – impacts the previous provisions of will.³

Csilla Csák: Constitutional issues of land transactions regulation – A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 5-32 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5

* dr. jur., PhD, dr. habil., full professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Constitutional Court Decision No. 24/2017. (X.10.) on the unconstitutionality manifestating in omission connecting to § 34 (3) of the Act CXXII of 2013 on Transaction in Agricultural and Forestry Land and on the unconstitutionality and disaffirmation of the last sentence of § 34 (3) of the Act of 2013 on Transaction in Agricultural and Forestry Land.

² Constitutional Court Decision No. 28/2017. (X.25.) on the unconstitutionality of Natura 2000 areas’ – that is not classified as a protected natural land – sale and utilization manifesting in omission due to the lack of validation of nature conservation aspects; and Government Decision No. 262/2010. (XI.17.) on detailed rules of parcels of lands ‘utilization belonging to the National Land Basis, § 31 (3) Point 9. on the refusal of the motion’s annulment.

³ In the case the testator died on 2 October 2015 and made his will on 6 October 2012 in which he named the initiating agent of the Constitutional complain as his heir of three periphery croplands. The initiating agent was the person who cultivated these lands in the life if the testator. The testator had no relatives. The initiating agent studied agriculture in the economics

The operative part of the Constitutional Court Decision stated that on one hand the following provisions of the Act on Transactions of Land (2013) are not unconstitutional: (a) the term of farmer, (b) right to land acquisition by other than the farmer domestic natural persons or EU nationals and (c) special regulation of land acquisition by testamentary disposition. On the other hand, the Constitutional Court Decision stated that the provision of the Act on Transactions of land (2013) is unconstitutional which defined the invalidity of a will if the authorial approval was refused Thirdly, the Constitutional Court Decision stated the omission of the legislator and the necessity of adopting the incomplete regulation when the competent authority refuses land acquisition by testamentary disposition.

1.1. Constitutional bases

In this case the right to property and succession considered to be fundamental rights according to Article XIII (1) of Fundamental Law. Limitation of the right to succession means the exclusion of testamentary disposition.⁴ The regulatory elements of this limitation are the term of farmer, land possession limit, land acquisition limit, the requirement of the approval by the competence authority and the provisions of testate succession. The possibility of limitation, as a reference bases, is derived from Article P of Fundamental Law. According to Article P (1): *“natural resources, particularly arable land, forests and water resources, as well as biological diversity, ... shall comprise the nation’s common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual.”*⁵

The Article P defines arable land among natural resources and the nation’s common heritage and in favour of sustainable development and protection and preservation of future generation’s life conditions mentions it in environmental protection and natural conservation context. These thoughts are found in the National commitment and belief of the Fundamental Law which says, that: *“We pledge to treasure and preserve our heritage: our unique language, the Hungarian culture, the languages and cultural heritage of ethnic groups living in Hungary, and the man-made and natural riches of the Carpathian*

technician and owed about 1 hectare land since 1958 and moreover acquired land through auction for the purpose of indemnification which was also cultivated by him. However, in the last three years revenue did not materialize for the agricultural activity. He is primary agricultural producer as well. Despite these, on the request of notary the Government Office refused the issue of the official certificate on the grounds that the initiating agent was not qualified as a farmer and found that the land owned by him exceeded 1 hectare. The notary found invalid the provisions of the will in the probate proceeding according to the § 34 of Act on Transactions of Land in which the testator would have transferred land for the initiating agent. Thus, the Hungarian State acquired the ownership of these lands by intestate succession. The appeal court confirmed the notary’s order. The initiating agent requested that the Constitutional Court establish the unconstitutionality of § 5 Point 7, § 10 (2), § 34 (1) and (3) and annul them. He alleged that these provisions breach Article B (1), Article I (3), Article XIII (1) and (2) and Article XV (1) of Fundamental Law.

⁴ See the 23. point of the examined decision (23).

⁵ Comp. Article 38 of Fundamental Law.

Basin. We bear responsibility for our descendants; we shall therefore strive to use our material, intellectual and natural resources prudently so as to protect the living conditions of future generations.”

All these Fundamental Law provisions provide bases for environmental interpretation and application of ban of withdrawal.⁶

According to Article P (2): *“the regulations relating to the acquisition of ownership of arable land and forests, including the limits and conditions of their use for achieving the objectives set out under Paragraph (1), and the rules concerning the organization of integrated agricultural production and on family farms and other agricultural holdings shall be laid down in an implementing act.”*

The Fundamental Law regulates the regulatory framework of implementing acts.⁷ The Act on Transactions of Land defines the regulatory conditions and limitations of land acquisition and land use in favour of purposes laid down in (1). The protection of nation’s common heritage beyond the environment protection-centered approach can be drawn from the aspect of expressing the national unity which is essentially defined in land policy principles in relation to land regulation.

1.2. Principles of land possession policy and principles specific regulatory principles

Economic policy decisions are not examined by the Constitutional Court, the Court considers them as state aims which may be reference bases of limitation of constitutional fundamental rights. The assessment of the state’s economic policy ideas may come to the fore when the reasonableness of limitation, its consistency and proportionality with public interest is evaluated. Land – as it was defined in many Constitutional Court decision – is a limited amount of available goods and resource with specific features as emphasized by the literature too. Károly Ihring stated in his work published in 1941 that the land is the most valuable treasure of our nation, “the land is a national treasure”. “...every country’s land distribution, as usually its order is a historical formation. It is the result of centuries, more over thousands of years development... However, that is in such an organic relationship with the nation’s past and present, a greater change of that may result in the whole life of the nation, the nation’s all social and economic aspects and even to its future.”⁹

On this basis it can be concluded that land possession policy – which determines the relationship between man and land (property, use and land protection issues) – which is the part of land policy has crucial importance. According to the above mentioned things the cogent regulatory provisions of public law get into the private law framework of law of obligations and rights in rem. It also means that certain

⁶ See more: Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, 2006; Note: The term of arable land cannot define clearly, it can give answer for agricultural cultivation, agricultural economy aspects. The Act on Transactions of Land (2013) does not use the term of arable land but it is used in the Act of Land Protection (2007).

⁷ In addition to the Act on Transactions of Land (2013) the Act on the organization of integrated agricultural production and on agricultural holdings has not been adopted yet.

⁸ Ihring Károly: *Agrárgazdaságtan*, Budapest, Gergely Kiadó, 1941, 214.

⁹ Ihring 1941, 210.

constitutional fundamental rights and other rights are limited.¹⁰ Provisions which limit fundamental rights can be accepted as the reason of limitation only in the case if the public state intervention is appropriate to estate policy. Different types of land possession policies exist such as external land possession policy (GATT-WTO), CAP) and internal land possession policy, the determination of purposes and instruments set by a state.¹¹

Land possession policy principles are found within the aims of the Act on Transactions of Land (2013).¹²

The dogmatic basis of the regulation of succession is similar to the regulatory methods of the Act on Arable Land (1994) and Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land (2013). Intestate succession does not belong to the scope of either act, the general rules of succession have to be used and the limitative provisions of land transaction rules cannot be applied. In respect of testate succession both act maintain in force the application of limitative provisions. The main difference between these two acts that Act on Transactions of Land (2013) introduced the 1 hectare land possession

¹⁰ Ihrig 1941, 190.

¹¹ Parliamentary Decision No. 2/2010. (II.18.): Hungary is attempting to extend the seven years moratorium considering – inter alia – that: (a) Community's agricultural support given to Hungary will only reach the average of Member States' support from 2013; (b) the average Hungarian land prices are still significantly behind the majority of Member States' land prices which threatens with serious disturbance on the market of agricultural lands after 2011; (c) land consolidation process started after the change of regime did not complete. The Commission contributed to the maintenance of the Hungarian moratorium until 2014 in its Decision No. 2010/792/EU (2010.12.20.)

¹² With the purpose of (a) the renewal of villages with a view to maintaining population levels, to cut the flow of migration to larger cities, hence to improve the age structure of the local population, (b) having a more appreciable impact by enhancing the income potential of villages through progress and improvements achieved in the conditions of farming and agricultural services, (c) channelling revenues generated in the agricultural sector towards rural development, thus allowing such revenues to facilitate, where possible, employment growth locally, (d) enhancing further the agricultural community through the organization of development production groups within rural family partnerships and through the growth of local businesses, (e) facilitating the development of medium-size farms in the agricultural sector, and ensuring the stability and further development of small farms, (f) expanding farming operations building on own work and direct production and service activities, (g) allowing self-employment to prevail among farmers so as to provide a true alternative by - among others - the potential expansion of local food trade and by improving the conditions for own farm work and other related secondary activities, such as agrotourism and the like, (h) offering a better potential for farming by way of sustainable land use, focusing on the protection of the natural environment of production (soil, water, natural habitats) and the cultivated landscape, (i) effectively promoting the operations of newly developed farming bodies through transactions in agricultural and forestry land, and through the use of agricultural and forestry land as collateral for mortgage loans, (j) the creation of estates sufficient in size for viable and economically feasible agricultural production, (k) eliminating the detrimental consequences of a fragmented estate structure in terms of ownership, hence to permit farmers to ply their trade without unwarranted obstructions, Parliament has adopted the following Act.

limit instead of a maximum of 300 hectares in the case of other than the farmer legatee's succession. This limitation considering the level of it means a significant limitation which fundamentally questions the realisation of the testator's will considering the former act's provisions and this restriction fundamentally change the realisation of the heir's will. On the basis of the provisions of Act on Transactions of Land (2013) different versions of testamentary disposition can be set up. Only farmers can inherit a larger land by testate succession but other than farmers can inherit only 1 hectare. The third option is that other than farmer may inherit a larger land if the testator names more heirs in his will with a maximum of 1 hectare land (shared ownership). Finally, if the legatee may consider being heir, then according to the rules of intestate succession there is no limitation or obstacle of land acquisition deriving from the Act on Transactions of Land, since the limitative provisions of the Act does not apply to intestate succession. In the latter case the rules of testate succession are valid and applicable to which the limitation of farmers resulting public invalidity do not apply, the existence of farmer status do not have to be examined and territorial limits are also released by virtue of the act.¹³

It is fact that limitations of testamentary disposition – 1 hectare land possession of other than farmer – are also applied to other kind of land acquisition, e.g. sales contract. However, if land acquisition is between close relatives, the acquisition of other than farmer is an exception because the limit of land acquisition shall be 300 hectares. In this case the requirements applying to the farmer are not applied (principles of land possession policy) and close relative may be non Hungarian citizen, so EU national as well. It means that speculative land acquisition cannot be excluded and the act favours the acquisition of close relatives by realising the 1 hectare limit. This regulation can also be interpreted that keeping the acquired property within the family is a more important state interest than self cultivation.

If it is accepted that the main reason of land acquisition limitation based on testamentary disposition is public interest – which is originated in the principles of land possession policy (speculate, etc.) – and in other cases the close relative status provides the basis for extended acquisition then the rethink of the testamentary gift – based on the enforcement of the testator's will – can be accepted in the case of testate succession. If the justification and necessity of fundamental right limitation is based on the principles of land possession policy and therefore the focus is on to strengthen the property of a person who is capable for cultivating arable land then the different provisions of testate succession and intestate succession cannot be accepted. Farmer status and cultivation obligation are not conditions of intestate succession. However, in the case of testamentary disposition (when acquisition exceeds 1 hectare) the lack of acquisition conditions excludes the acquisition of property by succession. Therefore, the only justification for regulation of testamentary disposition is that it is intended to serve the exclusion of speculative land acquisition which is applied equally to any legal statements *inter vivos* or *causa mortis*.

¹³ See § 8 of the Act CCXXII of 2013 on certain provisions and transitional rules in connection with the Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land.

Constitutional issues based on testamentary disposition did not occur in Arable Land Act (1994). It based on two reasons: the first reason is that territorial limit did not cause remedies for land acquisition of domestic natural persons based on testamentary disposition; the other reason is that testamentary disposition presumably did not occur between foreign people. The Constitutional Court considered the Act on Arable Land constitutional on the basis of the property's features, which act was adopted by the Parliament on 6 April 1994 but not yet promulgated. In this Constitutional Court Decision the Constitutional Court assumed that land ownership is a special property – it is a limited good, limited amount is available, cannot be propagated, not replaceable, etc., due to these features different treatment is justified comparing to other property goods. The requirement of land possession limit is not unconstitutional; furthermore the provision of the act that foreign legal entities are excluded - with some exception- from the acquisition of arable land and protected natural land is also not unconstitutional.¹⁴

1.3. Right to property

Constitutional Court treats the right to property as a fundamental right and according to it enforces it as a fundamental right. Constitutional Court stated in number of decisions as a principle that the acquisition of property is not regarded as a constitutional fundamental right.¹⁵ Fundamental right protection is granted for (acquired) property and the guarantees of it are determined in the Constitutional Court decision.¹⁶ In relation of limitation the Constitutional Court applies the principles of necessity and proportionality in accordance with the provisions of the act and in regard to public interest. The ability of acquisition is not considered as a fundamental right, therefore it is not protected as a fundamental right. The limitation of this non-fundamental right is unconstitutional only if there is no reasonable justification of it on the basis of objective examine. The state has no obligation to help somebody acquiring or using his property.

With respect to the term of ownership there are differences between civil law and constitutional court's perception. According to the civil law perception the elements of ownership are possession, right of use, the right to dispose over property; while from the viewpoint of constitutional court the protection of fundamental right to property is not restricted by Fundamental Law. Constitutional property protection does not necessarily follow the civil law terms and cannot be identified with the protection of abstract civil law ownership.¹⁷ The owner is entitled to the property protection of the

¹⁴ Constitutional Court Decision No. 35/1994. (VI.24.), ABH 1994, 197.

¹⁵ Constitutional Court Decision No. 743/B/1993, ABH 1996, 417.

¹⁶ Constitutional Court Decision No. 575/B/1992.

¹⁷ Read more about Constitutional interpretation of the acquisition of ownership: Balogh Elemér: A magyar termőföldtulajdon az Alkotmánybíróság judikatúrájában, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*. Szeged, 2016, Pólay Elemér Alapítvány, 29-54; Fodor László: A multifunkcionális és fenntartható mezőgazdaság európai modellje, *Pro Futuro*, 2012/2, 128-137; Szilágyi János Ede: Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának értékelése a mezőgazdasági üzemek tulajdoni kérdéseinek változásában, in: Trócsányi László (edit.): *Dikaioság logosz*, Szeged,

Civil Code regardless not to everything and the limitation of ownership is constitutional under the same conditions as the limitation of any other fundamental rights.¹⁸ The limitation of property is unconstitutional only if it is unavoidable, so it happens without compelling reason and the restriction is disproportionate to the aim of the restriction. Therefore, the protection against the limitation of ownership is conditional and relative. The limitation of a property element means the limitation of the right of property –as constitutional fundamental right- only if it is unavoidable and the level of limitation is disproportionate compared to the aim of the restriction. So the state has discretion concerning the intervention into the right of property.

The Constitutional Court had a similar position regarding the right of pre-emption. The right of pre-emption based on law means the limitation of the right to dispose over property -deriving from the right of property- without doubt. The Constitutional Court pointed out in several decisions that the right to property can be limited (e.g. the prohibition of the disposition over property). The content of property protected as fundamental right shall be interpreted together with public and private law limits.¹⁹ Constitutional protection is always concrete, depends on the subject, the object and the function of the property and on the method of limitation.²⁰

The provisions of the Act on Transactions of Land (2013) limits the right to dispose over property in the case of the heir's acquisition by testamentary disposition. The regulation of testamentary disposition (which is an umbrella term) is uncertain and doubtful concerning the right of property. Its evaluation can be performed from different aspects. On one hand from the testator's side, on the other hand from the heir's side. The heir's "expectation" for acquiring ownership cannot be considered as the viewpoint of the Constitutional Court which would mean the protection of the fundamental right of property. Therefore, it can be interpreted as the limitation of testate succession in the case of testamentary disposition. According to intestate succession such limitation does not occur, the specific limitative provisions of the Act on Transactions of Land (2013) are not applied for intestate succession as its regulation was the same under the scope of Arable Land Act (1994). Intestate succession was regulated as an exceptional legal title which is not covered by the scope of the Act on Transactions of Land. General succession rules are applied for agricultural land as for any other property object. The analysis of issues concerning to testamentary disposition is approachable from the aspect of right to succession as a fundamental right.

Pólay Elemér Alapítvány, 2012, 263-268; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 30-50; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/ 4, 22-47; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyar-országon, *JAEL*, 2016/20, 16-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, 2016, Miskolci Egyetem.

¹⁸ Constitutional Court Decision No. 424/B/1997.

¹⁹ E.g. with reference to § 18 of the Constitution. See more: Fodor 2006.

²⁰ Constitutional Court Decision No. 64/1993. (XII.22.), ABH 1993.380.

1.4. Right to succession

The Constitutional Court's position concerning to the constitutional assessment of the right to property is also relevant for the right to succession with the difference that the right to succession is recognized as a fundamental right by the Constitutional Court. However, considering the content of the two legal institutions (right to property, right to succession) there are overlaps between the elements of them (e.g. the right to dispose over property). The right to succession includes the right to active succession (concerning to the testator's right to testamentary disposition), the right to passive succession (the heir's right to acquire the estate) and the legal institution of succession. The Constitutional Court did not make comprehensive, general decisions so far on the content and scope of the right to succession – as fundamental right – with respect to the restriction of it, so the current decision is considered to be decisive. The Fundamental Law may give explanation to the changed role of succession. The Article XIII (1) of Fundamental Law says: “*Everyone shall have the right to property and to succession. The ownership of property shall entail social responsibility.*” In this interpretation the right to succession shall be regarded as fundamental right and thus shall be protected as a fundamental right.

The Constitutional Court established unconstitutionality caused by the legislator's omission which means the lack of regulation and which decision sets down the supplementation of regulation. The lack of regulation caused the breach of the right to succession (Constitutional Court decision 38-39.). The Constitutional Court Decision stated that the requirements of proportionality would be met if the state would give allowance in lieu for the heir who did not inherit (agricultural land property).

However, the financial compensation proposed to solve the balance of interests is doubtful and generates further problems giving rise to abuses.

The use of the term of allowance in lieu looks back at the history of land legislation which cannot be considered to have a positive content. Based on historical background it can be stated that property elements were connected to the complete restructuring of estate policy and appeared as an instrument of it. Allowance in lieu as legal title was regulated by the Hungarian land reform of 1945²¹ and then by the laws of

²¹ The purpose of land reform is to modify or completely change the legitimate ownership and use provisions. The Hungarian land reform of 1945 completely transformed the legitimate land provisions. The Provisional National Government *Decision No. 600/1945. M.E.* created the legal basis of the reform which regulated the abolition of large farm system and land acquisition of farmers. The *Act VI of 1945* gave legal force to the Decision.

The land reform has three *aims*: the abolition of large farm system, the extension of peasant private ownership and the establishment of smallholding structure. Firstly, as the *legal solution* of land reform a *state land bases* was established. This land bases had three sources: confiscated lands, acquired lands and state-owned lands allocated for this purpose by the state. Lands (estate units) were divided from the land bases for the *entitled people* (claimant). *Allowance* was the legal title of land ownership acquisition. There were not legal relationship between people deprived from ownership and people acquired ownership (acquisition by original acquisition method) because the involvement of the state.

1967 extending cooperative land property.²² The price of it could be interpreted as compensation for the owners of state property.

Financial compensation raised in the Constitutional Court decision may create a speculative opportunity to obtain financial compensation. There may be a risk that the testator takes his will in the knowledge that his heir will not be entitled to acquire the land ownership of the will because he does not meet the conditions of acquisition but may claim compensation for the value of the land. The introduction of this construction legislation shall answer many questions, such as the methodology for

The legislation regulated and used two forms of *acquisition*, total and partial acquisition. In the case of acquisition all agricultural property belonging to the owner shall be considered together. (a) Agricultural land exceeds 1000 cadastral Hungarian acres, (b) and the land ownership of partnerships, corporate pension funds and insurance institutions operating under Commercial Law is subject to *total acquisition* (latter „b” is without taking account of the scope of real estate). *Partial acquisition* is: (a) parcel of land exceeding 100 cadastral Hungarian acres in the case of agricultural land between 100 and 1000 cadastral Hungarian acres, (b) estates exceeding 50 cadastral Hungarian acres located 30 kms from the border of the capital, (c) part of vineyards and orchards exceeding 20 cadastral Hungarian acres, (d) part of the forest exceeding 10 cadastral Hungarian acres (forests between 10-100 cadastral Hungarian acres became community ownership, forests exceeding 100 cadastral Hungarian acres became state ownership).

Those people whose property was sold, compensation had to be paid. Claimants acquiring land had to pay compensation price. The owners' compensation was a state responsibility. The state established a land re-parcelling fund (financial fund) from compensation prices paid by claimants from which people were compensated whose lands were sold considering capacity. The price of the land was established in 20-fold sum of cadastral income. The value of movable property and buildings was estimated considering the prices of 1938 with the fact that compensation price of buildings and other real estate equipments could not exceed the 30% of the land's compensation price.

²² Act IV of 1967 on further development of land ownership and land use which purpose was to those people acquire a land who used that. The Act defined the legal titles under which cooperative could acquire land ownership, partly letting the owner to decide and partly by the virtue of the Act: (a) Purchase of leased lands with a 5 year instalment which corresponds to 5 years of land rent. (b) Termination of membership, acquisition of lands of outsiders. The heir of the former member might declare that he joins to the cooperative and can remain his land ownership with common use or he did not want to become member and then the cooperative acquired his land. (c) Pledge of land. The owner could purchase his land to the cooperative. The price could not exceed the amount of expropriation compensation. Indirectly, the state created a situation to apply the pledge of land in practice. Inheritance tax of heirs was raised up who did not pursue in agricultural activities as a job. (d) The transfer of state-owned lands could be done for a fee or free of charge. The condition of transfer for a fee was to allow the cooperative to permanently ensure the utilization appropriate to the purpose of land. Transfer did not happen automatically but on request and assuming the state's decision. Free of charge those parts of the land were acquired by cooperative which they used. E.g. the land of grazing committees, land ownership of cooperative, transferred lands as land bases allowance or land transferred free of charge by other titles. (e) Other ownership acquisition titles of Civil law.

On the effect of Act IV of 1967 the cooperative's property gradually increased. Cooperative property increased to 40-50% in common use, while state ownership reduced to 10-20% and membership ownership was about 20-30%.

determining the consideration which is paid by the state or anybody else even if not the state will be the legal heir. Thus, who will be required to pay if not the state inherits.

A solution, which proposes to treat separately testamentary dispositions taken at different times, seems to be appropriate. Time limit considering the possibility of financial compensation should be connected to the entry into force of Land Transaction Act or to the scope of regulation on financial compensation. According to it the assessment of testamentary disposition shall be regulated in a different way.

As the substantive statement of the Constitutional Court Decision it is possible to formulate the constitutional dogmas of the right to succession. The right to succession as a fundamental right includes the right to testamentary disposition (active right to succession), the ability of succession (passive right to succession) and the legal institution of succession as a derivative way of acquisition and legal title. According to it the right to succession is constitutionally protected so the right to the acquisition of ownership is recognised in this respect. The right to acquisition of ownership is not protected as a fundamental right within the right to property by the case law of the Constitutional Court. Considering the right to succession acquisition is a protected right through the legal institution of succession. The passive right to succession includes a future entitlement, that is the possibility of acquiring goods and goods acquired by succession. The deprivation of legitimate expectations also infringes the right to succession, it deprives of it.

Deprivation of right of succession cannot be justified, cannot be confirmed by public interest, it is necessary to endeavour to the balance of interests in favour of proportionality. There shall be balance between public interest restriction and the enforcement of protected rights. The Constitutional Court places emphasis -the balance of interests- on financial compensation in the justification of its decision and treats this situation as balance if values which can be eliminated by financial compensation.

The decision draws the attention of the legislator to create balance accepting other alternatives as well and by eliminating the lack of legislation.

Legal regulation of testate succession also means non-regulation under the decision of the Constitutional Court. This reasoning on the side of jurisprudence raises the necessity for sui generis rules of succession. The preservation of agricultural property (land, agricultural holding) and its operation appropriate to estate policy principles are essential interests of every state. According to these facts West-European countries adopted their special rules of land succession thus ensuring the proper operation and maintenance of agricultural property and the rules of compensation of non-inherit heirs.

2. Constitutional Court Decision No. 28/2017. (X.25.) on the unconstitutionality of Natura 2000 areas' – that is not classified as a protected natural land – sale and utilization manifesting in omission

The other Constitutional Court Decision deals with environmental protection and nature conservation issues in connection with acquire the state-owned agricultural land's ownership. The Constitutional Court Decision No. 28/2017. (X.25.)²³ set out unconstitutionality of Natura 2000 areas' – that is not classified as a protected natural land – sale and utilization manifesting in omission due to the lack of validation of nature conservation aspects. The Decision set out the legislator's omission clearly because the lack of validation of public interest and provided deadline for remedy until 30 June 2018.

Unconstitutionality manifesting in omission is generated by the fact that the security-guarantee system, providing the effectiveness for nature conservation aspects of Natura 2000 areas' –that is not classified as a protected natural land- sale and utilization, was not created, regulated. It breaches the provision of Article P (1)²⁴ and Article XXI. (1)²⁵ of Fundamental Law and thereby endangers the environmental protection and nature conservation constitutional content of the principle of ban of withdrawal.

The Program of “Land for Farmers!” ensures the acquisition of state-owned land for private persons by Government Decision No. 1666/2015. (IX.21.)²⁶ on measures to sell state-owned land for farmers and Government Decree No. 262/2010. (XI. 17.) on detailed rules of utilizing parcel of lands belonging to the National Land base. Natura 2000 areas are also concerned with the sales but there are no special substantive and procedural rules of nature conservation interests which would be used in the case of sales and utilizations, nature conservation aspects laid down in the general estate policy principles shall be used for them as well.

²³ Unconstitutionality of Natura 2000 areas' – that is not classified as a protected natural land – sale and utilization manifesting in omission due to the lack of validation of nature conservation aspects; and Government Decision No. 262/2010. (XI.17.) on detailed rules of parcels of lands 'utilization belonging to the National Land Basis, § 31 (3) Point 9 on the refusal of the motion's annulment.

²⁴ „Natural resources, particularly arable land, forests and water resources, as well as biological diversity, in particular native plant and animal species and cultural values shall comprise the nation's common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual.”

²⁵ Hungary shall recognize and implement the right of all to a healthy environment.

²⁶ This Government Decision was replaced on 26 February 2016 by the Government Decision No. 1062/2016. (II.25.) then this latter Government Decision was replaced by the current Government Decision No. 1203/2016. (IV.18.) which remained unchanged the provisions of Natura 2000 areas' sale.

2.1. Biodiversity and Natura 2000 areas

The Decision defines the legal background of Nature 2000 areas, the significance of designation of areas and analyses the relationship of biodiversity and Nature 2000 areas. Natura 2000 is a European ecological network of protected nature areas where certain species of animal and their natural habitats are protected in order to preserve biodiversity that is the diversity of wildlife which includes the genetic diversity of living organism, the diversity between species and their symbiosis and the diversity of natural systems. Natura 2000 network was established by the European Union which basis on one hand is the Birds Directive of 1979²⁷, on the other hand is the Habitats Directive of 1992.²⁸

21.44% of the territory of Hungary is classified as Natura 2000 area which is slightly below the average (18.12%) of the European Union Member States.²⁹ Natura 2000 areas as European Union significance nature conservation areas are regulated by a special legislation³⁰ of Special Protection Areas for birds, Special Areas of Conservation and Priority Areas of Conservation and furthermore, special areas of conservation and propriety areas of conservation approved by the European Union.

There is a close relationship between the maintenance of nature close habitats and the conversation of biodiversity. Natura 2000 network is intended to serve the maintenance of nature close habitats and species and it contributes to environment protection and nature conservation in addition to regulation. All environment protection rules serve together the maintenance of Hungarian biodiversity in the area of nature conversation, in Natura 2000 areas and in non protected areas. The special nature conservation significance of Nature 2000 areas is that creates the transition between natural ecosystems of agricultural activities, the so called ecological corridors which serve the essential basis for the maintenance of these ecological systems. The Ecological Research Centre of the Hungarian Academy of Sciences set out of the request of the Constitutional Court that in Hungary – and in the European Union- Natura 2000 network is the fundamental and indispensable instrument of preserving biodiversity.³¹

2.2. Ownership relation of Natura 2000 areas

Neither Directives (European Union regulation), nor national legislation (Government Directive No. 275/2004. (X.8.)) contains special provisions on ownership relations of Natura 2000 areas. The Program of “Land for Farmers!” made it legally possible to sell state-owned lands classified as Natura 2000 area but forests and nature conservation lands were not subject of the sales. Natura 2000 areas can be protected

²⁷ Directive 79/409/EEC

²⁸ Directive 43/92/EEC

²⁹ Constitutional Court Decision III (16)

³⁰ Government Decision No. 275/2004. (X.8.) on nature conservation areas with European Community significance.

³¹ Constitutional Court Decision III. Section (22).

natural areas or Natura 2000 areas qualified as non-protected natural areas. Within the Program of “Land for Farmers” the latter areas that are the Natura 2000 areas qualified as non-protected natural areas made the subject of the Constitutional Court’s test.

The sale of state-owned protected lands and protected natural lands is not excluded by legislation but based on strict conditionality. Protected natural areas are limited tradable and the state has right to pre-emption at the sale of them. The sale of state-owned protected lands is possible only with Ministerial Agreement and in the case of exchange contracts or in other cases provided for in the act. The agreement of Minister of Nature is required for the sale or asset management of Natura 2000 areas. This means that private ownership is not excluded in the case of protected natural land’s sale by legislation.

The Constitutional Court further examined that which provisions shall be applied during the Ministerial Agreement and stated that “*...for the sale of Natura 2000 areas - that is not classified as a protected natural land- the agreement of Minister of Nature is required but no other special rules or additional requirements shall be applied, thus the purchase of these areas may happen in the same manner as non Natura 2000 areas’ sale.*” The lack of legislation threatens the quantitative and qualitative protection of lands.³² The Constitutional Court stated that provisions which would ensure the protection of values named in the Article P of Fundamental Law were not regulated during the legislation of state-owned Natura 2000 lands’ sale qualified as non-protected natural areas.

2.3. The issue of unconstitutionality regarding the use of Natura 2000 areas

Government Decision N^o 275/2004. (X.8.) regulates the general provisions of the use of Natura 2000 areas. The rules governing the use of state-owned Natura 2000 areas are provided at different levels of regulation: (a) Natura 2000 maintenance plans, (b) list containing provisions for the preservation of nature, (c) nature conservation asset management, (d) owner control.

According to the regulation of Natura 2000 areas, environmental protection and nature conservation aspects apply by quantitative and qualitative protection, their guarantee conditions are given and the control procedure is ensured. Such regulation applies to people getting into legal relation with the state in the utilization of state-owned lands and the regulatory conditions of maintaining the protection level are exist. There is no provision for the acquisition of state-owned land and for further sale and utilization of privately-owned land (e.g. leasehold) which would provide a list of requirements for the preservation of nature and the effectiveness of nature conservation asset management.

³² See more Constitutional Court Decision No. 28/1994. (V.20.) and Constitutional Court Decision No.16/2015. (VI.5.)

Land use regulation of privately-owned land use was only adopted for grassland³³ (meadow, permanent pasture),³⁴ such special regulation of other cultivation branch was not adopted and these areas are subject to the general land use regulations.³⁵

The institutional level of protection resulting from the lack of regulation may reduce which raises the breach of the ban of withdrawal environmental protection-nature conservation principle.

³³ Government Decision No. 269/2007. (X.18.)

³⁴ Ministry of Agriculture and Rural Development Decision No. 109/1999. (XII.29.)

³⁵ Dr. Dienes-Oehm Egon Constitutional Court judge did not agree with the Constitutional Court decision in his Minority Report, he considered the creation of nature conservation guarantees sufficient, he considered further legislation not expected by the legislator and highlighted the priority of management requirements. Dr. István Balsai Constitutional Court judge agreed with this Minority Report and joined to it.

CSÁK Csilla*
A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései**

Az Alkotmánybíróság több határozatában érdemben foglalkozott a földforgalmi szabályozás kérdéseivel. Jelen tanulmány keretei között - 2017 évben megjelent - két olyan alkotmánybírósági határozattal kívánok foglalkozni, amelyek törvényalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítottak meg. Mindkét döntés a mezőgazdasági földeket érinti, azzal az eltéréssel, hogy az egyik döntésben¹ a földforgalomhoz kapcsolódó öröklési (végintézkedési) kérdések, azaz a tulajdonhoz és az örökléshez való jog kérdése áll a középpontban, míg a másik ügyben² az állami tulajdonból magántulajdonba kerülő Natura 2000 területek környezet- és természetvédelmi szabályozásának, a természeti erőforrások védelmének kérdése áll a középpontban. Az alkotmánybírósági döntések a további szabályozás megalkotásának és a szabályozási tárgykörök lehatárolásának vizsgálata szempontjából előremutatónak a joggyakorlat és a jogtudomány számára egyaránt.

1. 24/2017. (X.10.) AB határozat a mezőgazdasági földek végrendeleti öröklésének szabályozásáról

Az Alkotmánybíróság két kérdést tekintett alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek, egyrészt azt, hogy termőföld tulajdonjogának végrendeleti öröklés útján való megszerzését törvény hogyan korlátozhatja, másrészt pedig azt, hogy új jogszabály (2013) hatálybalépése, mely korlátozást tartalmaz a jogszerzés tekintetében, hogyan hat

Csilla Csák: Constitutional issues of land transactions regulation – A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 5-32 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5

* dr. jur., PhD, dr. habil., egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ 24/2017. (X.10.) AB határozat a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34.§ (3) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdése utolsó mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.

² 28/2017. (X.25.) AB határozat a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészetek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI.17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról.

doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5

a korábbi végrendeletekre.³ Az AB határozat rendelkező része kimondta egyrészt, hogy nem alkotmányellenes a földforgalmi törvény (2013) (a) földműves státusz fogalmát meghatározó szabályozása, (b) a földművesnek nem minősülő belföldi magánszemély és tagállami állampolgár földszerzési jogosultságára megállapított szabályozása, és (c) a végintézkedéssel történő föld tulajdonszerzésére megállapított speciális szabályozása. Másrészt kimondta az AB, hogy alkotmányellenes a földforgalmi törvény (2013) azon rendelkezése, amely a végrendelet érvénytelenségének jogkövetkezményét alkalmazta akkor, amikor a hatósági jóváhagyás megtagadására került sor. Harmadrészt kimondta az AB határozat, hogy jogalkotói mulasztás állapítható meg és a hiányos szabályozás pótlása szükséges a végintézkedés alapján fennálló földtulajdonszerzés hatósági jóváhagyásának megtagadása esetén.

1.1. Alkotmányos alapok

Jelen ügyben az alapvető jognak a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot tekintjük az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére hivatkozással. Az örökléshez való jog korlátozásának tartalma olyan rendelkezés, amely a végintézkedés érvényesülését kizárja.⁴ Ennek a korlátozásnak a tartalmi szabályozási elemei a földműves fogalmának meghatározása, birtokmaximum, földszerzési maximum meghatározása, hatósági jóváhagyás előírása, végrendeleti öröklésre vonatkozó rendelkezések. A korlátozás lehetősége, mint hivatkozási alap pedig az Alaptörvény P) cikke alapján került levezetésre. A P) cikk (1) bekezdése értelmében: *„természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdő és a vízkezelés, a biológiai sokféleség ... a nemzet közös örökségét képezik,*

³ A konkrét ügyben az örökgyógyó 2015. október 2-án hunyt el, végrendeletét pedig 2012. október 6-án készítette, melyben az alkotmányjogi panasz indítványozóját örökösének nevezte három külterületi szántó művelési ágú földterület vonatkozásában. Az indítványozó volt az, aki ezeket a földeket az örökgyógyó életében művelte. Az örökgyógyónak élő hozzátartozói nem voltak. Az indítványozó közgazdasági technikum mezőgazdasági tagozatán végzett, és 1958 óta egy körülbelül egy hektár nagyságú földterület tulajdonosa, emellett kárpótlási árverésen is szerzett földtulajdont, melyeket szintén ő maga művelt. Az utolsó három évben azonban nem volt árbevétele mezőgazdasági tevékenységből. Östermelői jogviszonnyal is rendelkezik. Mindezek ellenére a közjegyző megkeresése alapján a Kormányhivatal megtagadta a hatósági bizonyítvány kiadását arra hivatkozással, hogy az indítványozó nem minősül földművesnek, valamint azt is megállapította, hogy az indítványozó tulajdonában lévő földterület nagysága meghaladja az egy hektárt. A hagyatékátadó végzésben a közjegyző érvénytelennek tekintette a földforgalmi törvény 34. §-a alapján a végrendelet azon rendelkezését, melyben az örökgyógyó földterületeket juttatott volna az indítványozó részére. Így a földek tulajdonjogát törvényes öröklés jogcímén a Magyar Állam szerezte meg. A másodfokú bíróság pedig helybenhagyta a közjegyző végzését. Az indítványozó panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a földforgalmi törvény 5.§ 7. pontjának, 10.§ (2) bekezdésének, 34.§ (1) és (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, valamint semmisítse meg azokat. Arra hivatkozott, hogy ezen rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, I. cikkének (3) bekezdését, XIII. cikkének (1) és (2) bekezdését, valamint a XV. cikkének (1) bekezdését.

⁴ Lásd az elemzett határozat 23. pontját. (a továbbiakban: 23.)

*amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*⁵

A termőföldet természeti erőforrásként és a nemzet közös örökségként határozza meg és környezetvédelmi, természetvédelmi kontextusba helyezi a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek életfeltételeinek megóvása és biztosítása érdekében. Ezek a gondolatok megtalálhatók a Nemzet Hitvallás keretei között is, mely szerint: „*Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.*”

Mindezek az alaptörvényi rendelkezések adnak alapot a „visszalépés tilalmának” környezetjogi értelmezésére és alkalmazására is.⁶

A P) cikk (2) bekezdése szerint: „*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.*”

Az Alaptörvény a sarkalatos törvényi szabályozási kört határozza meg.⁷ A földforgalmi törvény a tulajdonszerzésre és a használatra vonatkozó szabályozás feltételeit és a korlátait az (1) bekezdésben meghatározott célok elérése érdekében határozhatja meg. A nemzet közös örökségének védelme a környezetvédelmi központú megközelítésen túl megragadható abból az aspektusból is, hogy az a nemzeti egységet kell kifejezze, amely alapvetően a birtokpolitikai elvekben fogalmazódnak meg földszabályozás tekintetében.

1.2. Birtokpolitikai elvek és a konkrét szabályozás sarokpontjai

Az Alkotmánybíróság a gazdaságpolitikai döntéseket érdemben nem értékeli, azt államcélként elfogadva vizsgálja, amely egyben hivatkozási alapként jelenhet meg az alkotmányos alapjog korlátozásokkor. A korlátozás ésszerűségének, közérdekkel való összhangjának és arányosságának értékelésekor kerülhetnek előtérbe az állam gazdaságpolitikai elképzeléseinek megítélése. A föld tekintetében – mint ahogy több alkotmánybíróság döntés is megállapította – speciális jegyekkel, jellemzőkkel rendelkező korlátozott mértékben rendelkezésre álló jószág, erőforrás, mint ahogy szakirodalom is ezt kiemeli. Ihrig Károly 1941-ben megjelent művében rögzítette, hogy a föld a nemzet legértékesebb kincse, „a föld nemzeti kincs”.⁸ „...minden ország birtokmegosztása, mint általában birtokrendje, történelmi képződmény. Évszázadok, sőt évezredek fejlődésének eredménye...Ami azonban a nemzet múltjával és jelenével ily szerves

⁵ Vö: Alaptörvény 38 cikkkel.

⁶ Lásd bővebben: Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, 2006; Megjegyzés: A termőföld fogalma nem egyértelműen meghatározható, azon a mezőgazdasági művelésre, az agrárgazdasági szempontú megközelítésben adhatunk választ. Magát a fogalmat nem használja a földforgalmi törvény (2013), viszont a földvédelmi törvényben (2007) használt fogalomról beszélhetünk.

⁷ A földforgalmi törvény (2013) megalkotásán túl, nem került sor az integrált mezőgazdasági termelés-szervezési illetőleg az üzemtörvény megalkotására.

⁸ Ihrig Károly: *Agrárgazdaságtan*, Budapest, Gergely Kiadó, 1941, 214.

kapcsolatban van, annak nagyobb arányú megváltozása visszahat a nemzet egész életére, annak összes társadalmi és gazdasági vonatkozásaira, sőt jövőjére is.”⁹

Mindezen előzmények alapján megállapítható, hogy az agrárpolitika részét képező birtokpolitikának – amely az ember és a föld viszonyát (tulajdoni, használati, földvédelmi kérdéseket) határozza meg – döntő jelentősége van. Ennek megfelelően a kötetmi, dologi szabályozás magánjogi keretei közé markánsan beékelődik a közjogi, kogens szabályozási elem, amelynek célja a birtokstruktúra kialakításának állami beavatkozása. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy meghatározott alkotmányos alapjogok és egyéb jogosultságok korlátozására kerül sor.¹⁰ Az alapjogokat korlátozó szabályokat csak a birtokpolitikának megfelelő közérdekű állam beavatkozásként fogadhatjuk el a korlátozás indokaként. A birtokpolitikának különböző típusai léteznek, mint pl. a külső birtokpolitika (GATT-WTO, KAP) és a belső birtokpolitika, az adott állam által kitűzött célok és eszközök meghatározása.¹¹

A földforgalmi törvény (2013) célja között található tulajdonképpen a birtokpolitikai elveket.¹²

⁹ Thrig 1941, 210.

¹⁰ Thrig 1941, 190: „a birtokrendnek jelentősége valamely társadalom szervezetére nézve alapvető annyira, hogy a termőföld legmegfelelőbb birtoklására és használatára nézve fennálló felfogás visszatükröződik a családi szervezetben, az örökjogban, sőt a politikai életformában is; a munkarendszerre szintén rányomja bélyegét. Éppen ezért rendkívül nagy, talán minden mást meghaladó jelentősége van a legcélszerűbb kialakítására irányuló állami intézkedéseknek, amelyek együttvéve a birtokpolitikát alkotják. Ezek lényegükben véve a termőföldre vonatkozó tulajdonjog és gazdasági rendelkezés szabadságának megkötésében állnak.”

¹¹ 2/2010. (II.18.) Ogy. határozat: Magyarország kísérletet tesz a hét éves moratórium meghosszabbítására, figyelemmel – többek között – arra, hogy: (a) a Magyarország részére nyújtandó közösségi agrártámogatás csak 2013-tól kezdve éri el az EU régi tagállamainak az átlagát; (b) a magyarországi átlagos földárak meg mindig jelentősen elmaradnak az EU tagállamai többségének földáraitól, ami a mezőgazdasági földterületek 2011. utáni piacának súlyos zavarával fenyeget; (c) a rendszerváltozást követően megindult birtokrendezési folyamatok meg nem fejeződtek be. Az EU Bizottság 2010/792/EU (2010.12.20.) határozatával hozzájárult a magyar moratórium fenntartásához 2014-ig.

¹² Az Országgyűlés abból a célból, hogy (a) a falvak népességmegtartó képessége megújuljon, a lakosság városba áramlása mérséklődjön, és ezáltal a helyi népesség korösszetétele javuljon, (b) a mezőgazdálkodás és az agrárszolgáltatások feltételeinek kedvezőbbé válása a korábbinál érzékelhetőbben járuljon hozzá a falvak jövedelemtermelő képességének erősödéséhez, (c) a mezőgazdaságban termelt jövedelmeknek a vidékfejlesztési célok szolgálatában történő felhasználása lehetőleg a keletkezésük helyén segíthesse elő a foglalkoztatás bővülését, (d) az agrártársadalom a vidéki családi közösségek termelési közösségként történő megszerveződése és a helyi vállalkozások gyarapodása révén tovább erősödjön, (e) a mezőgazdaságban a közepes méretű agrárüzemek elterjedjenek, valamint a kis gazdaságok stabil működése és további fejlődésük biztosított legyen, (f) a saját és közvetlen termelési és szolgáltatási munkavégzésen alapuló agrárgazdálkodás bővüljön, (g) a földművesek részére az önfoglalkoztatás a korábbinál tágabb keretben kínáljon valódi alternatívát – többek között – a helyi élelmiszer-kereskedelem lehetőségének bővülésével, valamint a saját munkavégzésen alapuló és azt kiegészítő tevékenységek folytatásához, mint például a falusi vendéglátás, a kedvezőbb feltételek megteremtésével, (h) fokozottabban előtérbe kerülhessenek a fenntartható földhasználattal való gazdálkodás feltételei, a termelés természeti feltételeinek

Az öröklés szabályozása dogmatikai alapjait tekintve hasonló a termőföld törvény (1994) és a földforgalmi törvény (2013) szabályozási metodikájában. A törvényes öröklést mindkettő kivonja a törvény hatálya alól, azaz az általános öröklési rend keretei közé helyezi és nem alkalmazhatóak rá a földjogi szabályozás korlátozó rendelkezései. A végrendeleti öröklés tekintetében azonban mindkettő szabályozás hatályban tartja a korlátozó intézkedések alkalmazását. A lényegi különbség abban ragadható meg, hogy a földforgalmi törvény (2013) a földművesnek nem tekinthető végrendeleti örökös tekintetében 1 ha birtokmaximumot vezet be a 300 ha helyett. Ez a korlátozás mértékét tekintve lényeges szűkítést jelent, amely a korábbi jogszabályi rendelkezés alapján tett végintézkedések tekintetében alapjaiban kérdőjelezi meg az örökhagyó akaratának reális teljesülését és ez alapjaiban megváltoztathatja az örökös végrendeleti szándékának érvényesülését. A földforgalmi törvény (2013) hatályos rendelkezései alapján, a végintézkedéssel történő öröklésnek különböző verzióit állíthatjuk fel. Nagyobb birtokokat csak földműves személy örökölhet végintézkedéssel, vagy ha nem földműves az örökös csak 1 ha-t örökölhet. A harmadik lehetőség, ha nem földműves az örökös a nagyobb birtokot csak úgy örökölheti meg, hogy az örökhagyó több személyt nevez meg végrendeleti örökösének 1 ha-t meg nem haladó területtel. (részaránytulajdon). Végül, ha a végrendeleti örökös egyben törvényes örökösnek is tekinthető, akkor a törvényes öröklés szabályai szerint a földtulajdon szerzésnek nincs a földforgalmi törvényre visszavezethető korlátja, akadály, mert a törvényes öröklésre nem vonatkoznak a földforgalmi törvény korlátozó rendelkezései. Ez utóbbi esetben a végrendelet előírásai az érvényesek, melyekhez nem kapcsolódik a földműves minőségre vonatkozó közjogi érvénytelenséget eredményező korlátozás, nem vizsgálati szempont a földműves státusz megléte, és a területi korlátok is feloldásra kerülnek a törvény erejénél fogva.¹³

Az tény, hogy a végintézkedésre vonatkozó korlátok ugyanúgy érvényesülnek más jogcímen történő tulajdonszerzések esetén (pl. adásvétel), azaz nem földműves 1 ha birtokmaximuma. Viszont kivételként jelenik meg a nem földműves jogszerzése, ha az közeli hozzátartozók között történik, mert akkor a jogszerzés földszerzési felső határa 300 ha lehet. Ebben az esetben sem érvényesül követelményként a földműveshez kötött tartalom (birtokpolitikai elvek) és közeli hozzátartozó adott esetben lehet nem magyar állampolgár is, azaz tagállami állampolgár, tehát a spekulációs földszerzés nem zárható ki, a jogi szabályozás a közeli hozzátartozói státuszt jutalmazza az 1 ha-os korlát feloldásával. Ez a szabály értelmezhető úgy is, hogy a megszerzett vagyon családon belüli tartása fontosabb állami érdek a sajátjakénti művelésnél.

(talaj, víz, élőhelyi közösségek) és a kultúrtáj védelmének szempontjai, (i) a mező- és erdőgazdasági föld forgalma és a mező- és erdőgazdasági föld, mint a jelzálogjogon alapuló hitelezés biztosítéka, a kialakuló új üzemi szervezetek működését hatékonyan elősegíthesse, (j) élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre, (k) a birtokelaprózódások hátrányos következményei a mezőgazdaság tulajdoni szerkezetét ne terheljék, a földműves zavartalan mezőgazdasági termelést folytathasson, a következő törvényt alkotja.

¹³ Lásd a 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról. (a továbbiakban: Fétv.) 8. §.

Ha és amennyiben elfogadjuk, hogy a végintézkedésen alapuló földtulajdonszerzés korlátozásának alapvető indoka a birtokpolitikai elvekre (spekuláció kizárására stb.) visszavehető közérdekben rejlő szándék és más esetekben pusztán a közeli hozzátartozó státusz teremti meg a kiterjesztett jogszerzés alapját, a végrendeleti öröklés esetén is akceptálható – az örökgyógy akaratának érvényre juttatására alapított – a halál esetére szóló vagyoni rendelkezés szabályainak újragondolása. Ha és amennyiben az alapvető jog korlátozásának indokoltságát és szükségességét a birtokpolitikai elvekre visszavehető indokok alapját ragadjuk meg, és ennek megfelelően a középpontba azt a szempontot helyezzük, hogy a föld művelésére alkalmas személy tulajdonát erősítsük akkor a törvényes öröklés és a végrendeleti öröklés eltérő szabályozására irányuló rendelkezések nem fogadhatók el. Hiszen a törvényes öröklés esetén nem feltétel a földműves státusz megléte, a művelési bizonyosság kérdése. Ezzel szemben a végintézkedés esetén (1 hektárt meghaladó jogszerzés esetén) a szerzési feltételek hiánya a tulajdonjog öröklés jogcímén történő megszerzését kizárja. Ezért a szabályozás indokaként csak az fogadható el, hogy a spekulatív célú földszerzések kizárását hivatott szolgálni és ezt nemcsak élők közötti, hanem halál esetére szóló jognyilatkozatokra is egyformán alkalmazásra kerül.

A termőföld törvény (1994) hatálya alatt a végintézkedésen alapuló alkotmányossági kérdések nem merültek fel. Ez két oldalról indokolható, egyrészt azért mert a területi korlát nem okozott érdeksérelmet a belföldi természetes személyek végintézkedéssel történő jogszerzését illetően, másrészt a külföldi személyek tekintetében vélhetően ilyen jognyilatkozat megtételére nem került sor. Az Alkotmánybíróság a tulajdon tárgyának sajátosságai alapján tartotta alkotmányosnak a termőföldről szóló, az Országgyűlés által 1994. április 6-án elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a földtulajdon sajátos tulajdon – véges jószág, korlátozott mértékben áll rendelkezésre, nem szaporítható, mással nem helyettesíthető stb. aminek következtében a más tulajdoni tárgytól eltérő kezelése indokolt. A birtokmaximum előírása nem alkotmányellenes, nem alkotmányellenes továbbá a törvénynek az a rendelkezése, amely a külföldi jogi személyeket csekély kivételtől eltekintve kizárja a termőföld és a védett természeti terület tulajdonjogának megszerzéséből.¹⁴

1.3. A tulajdonhoz való jog

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot alapjogként kezeli és ennek megfelelően érvényesíti az alapjogi jellegét. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel megállapította, hogy nem tekinti alkotmányos alapjognak a tulajdon megszerzésének jogát.¹⁵ A megszerzett tulajdont részesíti alapjogi védelemben és ennek a tulajdonjog védelmének a garanciáit határozzák meg.¹⁶ A korlátozás tekintetében az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság mércéjét használja kiindulópontnak a törvényben szabályozottak szerint, a közérdekre tekintettel. A tulajdonszerzés

¹⁴ 35/1994. (VI.24.) AB határozat, ABH 1994, 197.

¹⁵ 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417.

¹⁶ 575/B/1992. AB határozat.

képessége nem minősül alapjognak, s így nem terjed ki rá a tulajdonjogra vonatkozó alapjogi védelem. Eme alapjognak nem minősülő jog korlátozása pedig csak akkor alkotmányellenes, ha a korlátozás tárgyilagossága mérlegelés szerint nincsen ésszerű indoka. Az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse.

A tulajdon fogalma tekintetében különbség figyelhető meg a polgári jogi és az alkotmánybírói felfogás között. Míg előbbi tekintetében a tulajdon jog tartalmi elemei a birtoklás, használat, rendelkezés, az utóbbi nézőpontból nem tekinthetők a tulajdonvédelem alapjogi szempontjából olyanoknak, amelyek korlátozását az Alaptörvény tiltja. Az alkotmányos tulajdonvédelem nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével.¹⁷ A Ptk. tulajdonvédelmi szabályai nem mindenre tekintet nélkül illetik meg a tulajdonost, illetőleg a tulajdon jog korlátozása ugyanolyan feltételek mellett alkotmányos, mint bármely más alapjog korlátozása.¹⁸ A tulajdon jog korlátozása csak akkor alkotmányellenes, ha elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A tulajdon korlátozásával szembeni védelem tehát feltételes és relatív. A tulajdon jog valamely elemének a korlátozása csak akkor jár a tulajdon jog – mint alkotmányos alapelv – korlátozásával, ha nem elkerülhetetlen, továbbá, ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az államnak tehát van mérlegelési joga a tulajdon jogba való beavatkozás tekintetében.

Hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság az elővásárlási jog intézményét illetően is. Az elővásárlási jognak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben kétségtől a tulajdon jogból fakadó rendelkezési jog korlátját jelenti. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a tulajdon jog nem korlátozhatatlan jogosultság (pl. tulajdon joggal való rendelkezés tilalma). Az alapjogként védett tulajdon tartamát a közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell

¹⁷ A tulajdonszerzés jogának alkotmányjogi értelmezésére lásd: Balogh Elemér: A magyar termőföldtulajdon az Alkotmánybíróság judikatúrájában, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, 2016, Pólay Elemér Alapítvány, 29-54.; Fodor László: A multifunkcionális és fenntartható mezőgazdaság európai modellje, *Pro Futuro*, 2012/2, 128-137.; Szilágyi János Ede: Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának értékelése a mezőgazdasági üzemek tulajdoni kérdéseinek változásában, in: Trócsányi László (szerk.): *Dikaioság logosza*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2012, 263-268.; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében? *Miskolci Jogis Szemle*, 2016/1, 30-50.; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közlemény*, 2015/3, 148-157.; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon. *JAEL*, 2016/20, 16-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kéjjátéka*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016.

¹⁸ 424/B/1997. AB határozat.

érteni.¹⁹ Az alkotmányos védelem mindig konkrét, függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.²⁰

A rendelkezési jog korlátozását jelenti a földjogi szabályozás (2013) végintézkedést illetően az örökös jogszerzését érintő előírásai. A végintézkedésre (amely gyűjtő fogalom) vonatkozó szabályozás megítélése a tulajdonhoz való jog oldaláról bizonytalan, kétséges. Ennek értékelését különböző aspektusokból végezhetjük el. Egyrészt a végrendelező (örökhagyó) oldaláról, másrészt az örökös oldaláról. Az örökös „várománya” a tulajdonjog megszerzésére nem tekinthető tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint olyan állapotnak, amely a tulajdonjog alapjogi védelmét jelentené. Ezért a végrendeleti öröklésnél a végrendelezési jog korlátozásaként ragadható meg a kérdés. A törvényes öröklés esetén ilyen jellegű korlátozással nem állunk szemben, arra nem vonatkozik a földforgalmi törvény (2013) speciális korlátozó rendelkezése, mint ahogy ennek szabályozása a termőföld törvény (1994) hatálya alatt is azonos volt. A törvényes öröklés jogcím szerinti kivételként került szabályozásra, arra nem terjed ki a földforgalmi szabályozás hatálya. A mezőgazdasági földekre, mint minden más tulajdoni tárgyakra az általános öröklési szabályok vonatkoznak. A végintézkedéshez kapcsolódó kérdések elemzése tehát alapvetően az örökléshez való jog, mint alapjog oldaláról közelíthető meg.

1.4. Az örökléshez való jog

A tulajdonhoz való jog alkotmányossági értékelésénél kialakított AB álláspont irányadó és mértékadó az örökléshez való jog esetében is, azzal, hogy az örökléshez való jogot önálló alapjogként ismeri el az AB, tartalmi kereteit meghatározva azonban vannak átfedések a két jogintézmény egyes elemei között (pl. rendelkezési jog). Az örökléshez való jog az örökléshez való jog terjedelme magába foglalja az aktív (örökhagyó végrendelezési jogához kapcsolódó) örökléshez való jogot, a passzív (az örökös hagyaték megszerzéséhez kapcsolódó) örökléshez való jogot és az öröklés jogintézményét. Az Alkotmánybíróság az öröklési jog, mint alapjog tartalma és terjedelme tekintetében, annak korlátozására tekintettel eddig átfogó általános érvényű megállapításokat nem tett, ezért a jelenlegi döntés meghatározó érvényűnek tekinthető. Az öröklés megváltozott szerepére az Alaptörvény szerkesztése adhat magyarázatot. Az Alaptörvény „XIII. cikk (1) az alábbiak szerint fogalmaz: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”* Ebben az értelmezésben az örökléshez való jog is alapjognak tekinthető, és így kell védelmezni azt.

Az Alkotmánybíróság a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállást állapította meg, amely jelen esetben a jogi szabályozás hiányosságát jelenti, és amely a szabályozás kiegészítését rögzíti. A szabályozás hiánya az örökléshez való jog sérelmét idézte elő. (AB hat. 38-39.) Az Alkotmánybíróság határozata arra az álláspontra helyezkedett, mely szerint az alkotmányosság követelményének az felelne meg, ha az állam, vagyoni megváltást teljesítene a hagyatékot (mezőgazdasági földvagyon) meg nem szerző végrendeleti örökösnek.

¹⁹ Pl. az Alkotmányban rögzített 18. §-a hivatkozással. Lásd bővebben: Fodor 2006.

²⁰ 64/1993. (XII.22.) AB határozat ABH 1993.380.

Az érdekegyensúlyi helyzet megoldására javasolt vagyoni kompenzáció (megváltás) kétséges és visszaélésekre okot adó további problémákat generál.

A megváltás szó használata a földjogi szabályozás történetére visszatekintve, nem tekinthető pozitív tartalmat közvetítő elnevezésnek. A történeti előzmények alapján megállapítható, hogy a vagyoni elemek, a birtokrendszer teljes átstrukturáláshoz kapcsolódott, annak egyik eszközeként jelent meg. A megváltás, mint jogcím került szabályozásra az 1945-ös magyar földreform,²¹ illetőleg az 1967-es termelőszövetkezeti földtulajdont kiterjesztő jogszabályokban.²² A megváltási ár, pedig a jogi

²¹ A földreform célja a legitim tulajdoni és használati viszonyok módosítása illetőleg teljes megváltoztatása. Az 1945-ös magyar földreform a legitim földviszonyokat teljesen átalakította. Jogszabályi alapját az ideiglenes nemzeti kormány *600/1945. M.E. számú rendelete* teremtette meg, amely a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatásáról rendelkezett. Ezt a rendeletet az *1945. évi VI. tc.* emelte jogerőre.

A földreformnak három *célja* volt: a nagybirtokrendszer megszüntetése, a paraszti magántulajdon kiszélesítése, és a kisbirtokosi struktúra kialakítása. A földreform *jogi megoldásaként* első lépésben egy *állami földalapot* hoztak létre. A földalaprak három forrása volt: az elkobzott földek, a megváltott földek, az állam által erre a célra elkülönített állami földek. A földalaprakból osztották ki a földeket (birtokegységeket) a *jogosult körnek* (igényjogosultak). A földtulajdon megszerzésének jogcíme a *juttatás* volt. A tulajdonjogtól megfosztottak és a tulajdonjogot szerzők nem álltak egymással jogviszonyban (a jogszerzés eredeti szerzés móddal történt), mert közbeékelődött az állam szerepvállalása.

A *megváltás* két formáját ismerte és alkalmazta a jogszabály, a teljes megváltást és a részleges megváltást. Megváltás során a tulajdonost illető valamennyi mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlant egybe kellett számítani. *Teljes megváltás* alá tartoztak (a) az 1000 kat. holdat meghaladó mezőgazdasági földbirtokok, (b) valamint a kereskedelmi törvény alapján működő társas vállalatok, vállalati nyugdíjpénztárak és biztosító intézetek földbirtokai (ez utóbbi 'b' ingatlan kör terjedelmükre való tekintet nélkül). *Részleges megváltás* alá tartoztak: (a) 100 és 1000 kat. hold közötti mezőgazdasági birtokok esetén a 100 kat. holdat meghaladó rész tekintetében, (b) Székesfőváros határától számított 30 kilométeres körzetben az 50 kat. holdon felüli birtokok, (c) szőlőbirtokoknak és gyümölcsöskertnek a 20 kat. holdat meghaladó része, (d) erdőterület esetén a 10 kat. holdat meghaladó része (10-100 kat hold erdő községi, 100 kat holdon felüli erdő állami tulajdonba kerültek).

Azoknak a személyeknek, akiknek a tulajdonát megváltották, kártalanítást járt. A földhözjuttatott igényjogosultaknak pedig megváltási árat kellett fizetni. A tulajdonosok kártalanítása az állam feladata volt. A földhözjuttatottak által fizetett megváltási összegből az állam földbirtokrendező alapot (pénzügyi alap) hozott létre, amelyből a teherbíró képességére tekintettel kártalanította a megváltást szenvedőket. A föld ára a kataszteri tiszta jövedelem hússzoros összegében került megállapításra. Az ingó gazdasági felszerelés és épületek értékét becsléssel állapították meg, az 1938. évi árak figyelembe vételével, azzal, hogy az épületek és egyéb ingatlan felszerelések megváltási ára nem haladhatja meg a földingatlan megváltási árának 30%-át.

²² Az 1967. évi IV. törvény a földtulajdon és földhasználat továbbfejlesztéséről, amelynek célja az volt, hogy annak a tulajdonába kerüljön a föld, aki használja. Meghatározta azokat a jogcímeiket, amelyek alapján a szövetkezet földtulajdont szerezhethet, részben a tulajdonosra bízva a döntést, részben a törvény erejénél fogva: (a) Haszonbérlet földterület megvétele, 5 évi részletfizetés mellett, amely 5 évi földjáraadéknak felelt meg. (b) Tagsági viszony megszűnésekor, a kívülálló földjeinek megváltása. A volt tag örököse nyilatkozhatott arról, hogy belép-e a szövetkezetbe és akkor a földtulajdona megmarad a közös használat mellett, vagy nem kíván

ellentételezéseként, kártalanításként volt értelmezhető, az állami tulajdonba rendelt vagyon tulajdonosai számára.

Az AB határozatban felvetett vagyoni kompenzáció spekulációs lehetőséget teremthet a pénzügyi ellentételezés megszerzése tekintetében. Fennállhat annak veszélye, hogy a végrendelező annak tudatában teszi meg végakarátát, hogy tudja az örökös nem lesz jogosult a végrendeleti földtulajdon megszerzésére, mert a szerzőképesség feltételeinek nem felel meg, viszont a föld értékének ellentételezésére igényt tarthat. Ennek a konstrukciónak a bevezetése esetén nagyon sok kérdésre választ kell adnia a jogi szabályozásnak, mint pl. az ellenérték meghatározásának metodikája, abban az esetben is az állam fizeti vagy más személy, ha nem az állam lesz a törvényes örökös, azaz ki lesz a fizetésre kötelezett, ha szükségképpen örökösként nem az állam örököl.

Célszerűnek mutatkozik az a megoldás, mely szerint külön kellene kezelni a különböző időhatállyal készült végintézkedéseket. A pénzügyi kompenzáció lehetőségére tekintettel az időhatárt vagy a földforgalmi törvény hatályba lépése vagy a pénzügyi kompenzációt bevezető szabályozás hatályához kellene kötni. Ennek megfelelően eltérő szabályozás alá kell helyezni a végintézkedések megítélését.

Az AB határozat lényegi megállapításaként megfogalmazható az örökléshez való jog alkotmányjogi dogmatikájának megfogalmazása. Az örökléshez való jog, mint alapjog, magába foglalja a végrendelezéshez való jogot (aktív öröklési jog), az öröklési képességet (passzív öröklési jog) és az öröklés jogintézményét, mint származékos tulajdonszerzési módot és jogcímet. Ennek megfelelően az örökség megszerzéséhez való jogot alkotmányos védelemben részesíti, azaz a tulajdonszerzéshez való jogot e tekintetben elismeri. A tulajdonhoz való jog alapjogi kategóriájából az AB joggyakorlata számúzta a tulajdon megszerzéséhez való jogosultság védelmét, az örökléshez való jog tekintetében a jogszerzést az öröklés jogintézményén keresztül elismeri védendő jogosultsággént. A passzív örökléshez való jog kiterjed egyrészt a várományra, azaz a javak megszerzésének lehetőségére (az örökség megnyílásától) illetőleg az öröklés

tagsági viszonyt létesíteni és akkor, mint kívülálló földjét a szövetkezet megváltja. (c) Földfelajánlás intézménye. A tulajdonos visszerhesen átadhatta földjét a szövetkezetnek. Az ellenérték összege nem haladhatta meg a kisajátítási kártalanítási összeget. Közvetett módon az állam olyan helyzetet teremtett, hogy a földfelajánlás intézménye a gyakorlatban is alkalmazásra kerüljön. A mezőgazdasággal élethivatásszerűen nem foglalkozó örökösök, öröklési illetékét felemelték. (d) Állami területek átengedése történhetett térítés ellenében és ingyenesen is. Térítés ellenében történő átengedés feltétele az volt, hogy a termelőszövetkezet tartósan biztosítani tudja az átvett föld rendeltetésének megfelelő hasznosítást. Az átengedés nem automatikusan történt, hanem kérelemre és az állam elhatározását feltételezve. Térítés nélkül azok a területek egy része került a termelőszövetkezet tulajdonába, amelyek használatában voltak. Pl. legeltetési bizottságok területe, egyes megszűnt szövetkezetek földjei, földalapi juttatásként, vagy egyéb jogcímen ingyenesen átadott földterületek. (e) A polgári jog egyéb tulajdonszerzési jogcímei.

Az 1967. évi IV. törvény hatására a termelőszövetkezet tulajdona fokozatosan kiszélesedett. A termelőszövetkezeti tulajdon a közös használaton belül 40%-50%-ra emelkedett, míg az állami tulajdon 10%-20%-ra esett vissza, a tagi tulajdon pedig 20%-30% körül határozható meg.

jogcímén megszerzett javakra terjed ki. A „jogos várakozás” elvonása is sérti az örökléshez való jogot, attól való megfosztást jelent.

Az öröklési jogtól való megfosztás közérdekkel nem igazolható, nem támasztható alá, az arányosság jegyében az érdekegyensúlyra kell törekedni. A közérdekű korlátozás és a védett jogok érvényesülése között egyensúlyt meg kell teremteni. Az AB határozatának indoklásában anyagi ellentételezésre helyezi a hangsúlyt, azaz az érdekegyensúlyt, értékegyensúlyi helyzetként kezeli és a vagyoni kompenzációval látja kiküszöbölhetőnek. Más alternatívákat is elfogadva a hiányos szabályozás kiküszöbölésével az egyensúlyi helyzet megteremtésére hívja fel a jogalkotót.

A végrendeleti öröklés jogi szabályozottsága az AB határozat alapján szabályozatlanságot is jelent egyben. Mindez a gondolatmenet a jogtudomány oldaláról felveti annak szükségességét, hogy az öröklés jogintézményének sui generis szabályanyagát kellene megalkotni. A mezőgazdasági vagyon (föld, mezőgazdasági üzem) egyben tartása és a birtokpolitikai elveknek megfelelő működtetése minden állam elemi érdeke. Ennek megfelelően a nyugat-európai államok megalkották a speciális földöröklési normáikat, biztosítva ezáltal a mezőgazdasági vagyon elemek szakszerű működtetését, illetőleg egyben tartását és a hagyatékot nem öröklő örökösök vagyoni ellentételezésének a szabályait is.

2. A 28/2017. (X.25.) AB határozat a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészek értékesítése és hasznosítása során mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességről

A másik AB határozat a környezetvédelem illetőleg a természetvédelem területét érintő kérdéssel foglalkozik, az állami tulajdonban levő mezőgazdasági területek magántulajdonba adása kapcsán. A 28/2017. (X.25.) AB határozat²³ a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészek értékesítése és hasznosítása során mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a természetvédelmi szempontok érvényesítésének hiánya miatt. Ez az AB határozat tisztán a közérdek érvényesülésének hiánya miatt állapította meg a jogalkotói mulasztást és ennek pótlására 2018. június 30. napjáig biztosított határidőt.

A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet az váltja ki, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészek értékesítése és hasznosítása során a természetvédelmi szempontok érvényesülését biztosító biztosítéki-garancia rendszer nem került kialakításra, szabályozásra és ez sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését²⁴ és a XXI. cikk (1) bekezdését²⁵ és ezáltal

²³ A védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI.17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról.

²⁴ 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

veszélyezteti a „visszalépés tilalmának” környezetvédelmi és természetvédelmi alkotmányos tartalmának érvényesülését.

A „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX.) 21.) Korm. határozat²⁶ és a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet alapján állami tulajdonban levő földvagyonnak a magántulajdonba adása következik. Ez az értékesítés a Natura 2000 területeket is érinti, amely értékesítés és hasznosítás során nincsenek speciális anyagi és eljárási szabályok a természetvédelmi érdekek érvényesítésére, azokra is az általános birtokpolitikai elvekben lefektetett természetvédelmi szempontok az irányadók.

2.1. Biodiverzitás és a Natura 2000 területek

Az AB határozat logikus felépítésben körvonalazza a Natura 2000 területekre vonatkozó jogi szabályozási hátteret, a területek kijelölésének jelentőségét, valamint kitér a biodiverzitás és a Natura 2000 területek összefüggéseinek elemzésére is. A Natura 2000 területek egy olyan összefüggő európai ökológiai hálózat, amely a közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, vadon élő állat- és növényfajok védelmén keresztül biztosítja a biológiai sokféleség megővését, azaz az élővilág változatosságát, amely magában foglalja az élő szervezetek genetikai (fajon belüli), valamint a fajok és életközösségek közötti sokféleségét és maguknak a természeti rendszereknek a sokféleségét. A Natura 2000 hálózatot az Európai Unió hozta létre, amelynek alapja egyrészt az 1979-es madárvédelmi irányelv²⁷ (Birds Directive), másrészt az 1992-es élőhelyvédelmi irányelv²⁸ (Habitats Directive).

Magyarország területének 21,44 százaléka minősül Natura 2000 területnek, mely arány kismértékben az Európai Unió tagállamainak átlaga (18,12 százalék) felett helyezkedik el.²⁹ A Natura 2000 terület, mint európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű terület külön jogszabályban³⁰ meghatározott különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek kijelölt terület, illetve az Európai Unió által jóváhagyott különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület.

közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

²⁵ Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

²⁶ A Korm. határozatot előbb 2016. február 26. napjával az 1062/2016. (II.25.) Korm. határozat, majd ez utóbbi Korm. határozatot a jelenleg is hatályos 1203/2016. (IV.18.) Korm. határozat váltotta fel, a Natura 2000 területek értékesítése vonatkozásában változatlan rendelkezésekkel.

²⁷ 79/409/EGK irányelv.

²⁸ 43/92/EGK irányelv.

²⁹ AB határozat III. (16) bekezdés.

³⁰ 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről.

A természetközeli élőhelyek fenntartása és a biológiai sokféleség megőrzése között szoros összefüggés van. A természetközeli élőhelyek valamint a fajok fennmaradását a Natura 2000 hálózat hivatott szolgálni és ehhez hozzájárulni a környezetvédelmi és természetvédelmi szabályozáson túlmenően. A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálják. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgálják. Ahogy az MTA Ökológiai Kutatóközpontja is megállapította az Alkotmánybíróság megkeresésére, „Magyarországon – és az Európai Unióban is – a Natura 2000 hálózat alapvető és nélkülözhetetlen eszköze a biológiai sokféleség megőrzésének.”³¹

2.2. A Natura 2000 területek tulajdoni viszonyai

Sem az irányelvek (uniós szabályozás), sem a hazai szabályozás a 275/2004 (X.8.) Korm. rendelete nem tartalmaz speciális rendelkezést a Natura 2000 területek tulajdoni viszonyaira. A „Földet a gazdáknak!” Program keretében jogszerűen lehetséges volt Natura 2000 területnek minősülő, állami tulajdonú földrészek értékesítése is, azzal, hogy erdők és természetvédelmi területek nem képezték az értékesítés tárgyát. A Natura 2000 területek olyan területek, amelyek lehetnek védett természeti területek illetőleg védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek. A „Földet a gazdáknak!” Program keretében ez utóbbi területek képezték az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát, azaz a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek.

Az állami tulajdonban levő védett illetőleg védett természeti területek elidegenítését nem zárják ki a jogszabályok, azonban szigorú feltételekhez kötik. A védett természeti területek korlátozottan forgalomképesek, az államot elővásárlási jog illeti meg. Az állami tulajdonban levő védett természeti területek elidegenítése csak a miniszter egyetértésével, csere vagy törvényben meghatározott egyéb esetben lehetséges. A Natura 2000 területek átruházásához vagy vagyonkezelésbe adásához a természetvédelemért felelős miniszter egyetértése szükséges. Mindez azt jelenti, hogy sem a védett (természeti) terület esetén a jogi szabályozás nem zárja ki a magántulajdonba kerülés lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta a továbbiakban, hogy a miniszteri egyetértési jog gyakorlása során milyen előírások érvényesülnek és megállapította, hogy „... a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésére vonatkozóan a természetvédelemért felelős miniszter egyetértési jogának gyakorlásán kívül semmilyen speciális szabály vagy többletkövetelmény nem érvényesül, így ezen területek értékesítésére lényegében a Natura 2000 jogállással nem rendelkező földterületekkel azonos módon kerülhet sor.” A szabályozás hiányossága a földterületek mennyiségi és minőségi védelmének biztosítását

³¹ AB határozat III. (22) bekezdés.

veszélyezteteti.³² Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állami tulajdonban levő védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetőségét biztosító szabályozás során nem került megalkotásra az a szabályanyag, amely biztosítaná az Alaptörvény P) cikkben nevesített értékek védelmét biztosítaná.

2.3. A Natura 2000 területek használati viszonyait érintő alkotmányellenesség kérdése

A 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet szabályozza a Natura 2000 területek használatának általános kérdéseit. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területekre irányadó használati szabályokat különböző szintű előírások biztosítják: (a) Natura 2000 fenntartási tervek, (b) természeti állapot megőrzését szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék, (c) természetvédelmi célú vagyonkezelés, (d) tulajdonosi ellenőrzés.

Az állami tulajdonban álló Natura 2000 területekre irányadó szabályozás szerint a környezetvédelmi és természetvédelmi szempontok a mennyiségi és minőségi védelem során érvényesülnek, annak garanciális feltételei adottak, az ellenőrzési folyamat biztosított. Az állami tulajdonban álló területek hasznosítása során az állammal jogviszonyba kerülő személyek esetén is ehhez igazodó módon érvényesül a szabályozás, a védelmi szint fenntartásának szabályozási feltételei fennállnak. Az állami tulajdonból azonban magántulajdonba kerülő földterületek, magántulajdonból történő továbbértékesítése és hasznosítása (pl. haszonbérlete) során azonban nincs olyan rendelkezés, amely a természeti állapot megőrzését szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék, valamint a természetvédelmi célú vagyonkezelés érvényesülését biztosítaná. A magántulajdonban levő földterületek hasznosítására vonatkozó földhasználati szabályozás egyedül a gyepterületek³³ (rét, legelő)³⁴ esetén került megalkotásra, más művelési ágak esetén ilyen speciális szabályozásról nem beszélhetünk, ezek a területek az általános földhasználati szabályozás hatálya alá tartoznak.³⁵

A szabályozás hiányosságából eredő intézményvédelem elért szintje csökkenhet, amely felveti a „visszalépés tilalmának” környezet- és természetvédelmi elv sérelmét.

³² Lásd bővebben 28/1994. (V.20.) AB határozat, valamint 16/2015. (VI.5.) AB határozat 81.

³³ 269/2007. (X.18.) Korm. rendelet.

³⁴ 109/1999. (XII.29.) FVM rendelet.

³⁵ Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazottak szerint nem ért egyet az Alkotmánybíróság határozatával, a természetvédelmi garanciák jogalkotói megteremtését elégségesnek tartja, további szabályozást nem tartja elvárhatónak a törvényalkotó részéről és a gazdálkodás követelményeinek elsődlegességét hangsúlyozza, amely különvéleményhez Dr. Balsai István alkotmánybíró is csatlakozott.

Zsófia HORNYÁK*
Die Regeln bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes in einer
Rechtsvergleichsanalyse **

Im Mittelpunkt unserer Rechtsvergleichsanalyse stehen zwei Rechtsinstitute, für die es keine spezielle Regelung gibt, diese zwei Bereiche sind die landwirtschaftlichen Gewerbe, sowie die gesetzliche Beerbung der landwirtschaftlichen Grundstücke und Gewerbe.¹ Wegen des Mangels der ungarischen Regelung nehmen wir die Lösungen solcher Länder unter die Lupe, die in der Zukunft dem ungarischen Gesetzgeber als Muster dienen können. Unsere Wahl wurden die Länder, die zum germanischen Rechtssystem zählen, wir analysieren nämlich die Regelung von Deutschland, Österreich und der Schweiz, in Hinsicht genommen, dass Ungarn zu diesem Rechtssystem am nächsten steht. Unter den Rahmen dieser Studie legen wir den Wert auf das landwirtschaftliche Gewerbe, kann davon aber die Frage der Regelung vom Agrarbeerbung auch nicht getrennt werden, die Verordnung bezüglich des Gewerbes – wie wir später sehen werden – können wir ja in Österreich und in Deutschland unter den Beerbungsregelungen finden, in diesen zwei Ländern bildet grundsätzlich die gewerbliche Kategorie den Grund der Regelung.² In der Schweiz, im Vergleich dazu, können wir die Abweichung sehen, dass dort – obwohl der Begriff des

Zsófia Hornyák: Die Regeln bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes in einer Rechtsvergleichsanalyse – A mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályok jogösszehasonlító elemzésben. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 33-60 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.33

* dr. jur., Universitätsassistentin, Universität Miskolc, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Zivil Wissenschaften, Lehrstuhl für Agrar- und Arbeitsrecht, e-mail: joghzs@uni-miskolc.hu

**Die Studie hat sich im Rahmen der Programme des Justizministeriums für Verbesserung des Niveaus der Juristenausbildung verwirklicht.

¹ Es gibt aber spezielle Bestimmungen bezüglich der Beerbung des Grundstückes mit Verfügung von Todes wegen.

² Siehe noch: Prugberger Tamás: A föld-, és az agrárjogi szabályozás nyugat-európai struktúrája, tartalma és belső rendszere, in: Fodor László – Mikó Zoltán – Prugberger Tamás: *Agrárjog I. Mezőgazdasági Ingatlanjog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999, 13-18; Prugberger Tamás: A mezőgazdaság által igényelt speciális polgári jogi normák bevitele az új Ptk-ba, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIII, 2005/2, 489-524; Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 211-239; Alvincz József: A “Földügyi törvénytömb” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, *Polgári Szemle*, 2013/3-6, Punkt 5, in: <https://polgariszemle.hu/archivum/80-2013-oktober-9-evfolyam-3-6-szam/unortodox-alapokon/547-a-foelduegyi-toervenycsomag-jogszabalyainak-agrargazdasagi-hattere-kueloenoes-tekintettel-az-uezemszabalyozasra> (10.01.2018)

Gewerbes ebenfalls ausführlich definiert wurde – die Rechtssituationen bezüglich der Grundstücke und bezüglich der Gewerbe getrennt geregelt werden, das können wir auch bezüglich der Beerbung sehen, wo die Ausarbeitung der Detailsregeln bezüglich des Gegenstandes der Beerbung (also, entweder Grundstück oder Gewerbe) abweichend ist.

1. Über das landwirtschaftliche Gewerbe

1.1. Der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes im Recht der Europäischen Union

Die Europäische Union regelt den Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes in erster Linie im Aspekt von statistischer Registrierung, sowie der Agrarförderungen. Aufgrund des Unionrechts gibt es überhaupt keinen Gesetzgebungszwang für dessen umfassende Regelung. In der Hinsicht der statistischen Registrierung besteht der Begriff aus vier Elementen: Produzenteneinheit als Gegenstandsgesamtheit, Betrieb unter der einheitlichen, betriebsleiterischen Steuerung, Einkommen aus der Herstellung von landwirtschaftlichem Produkt. Der Punkt (D) vom Artikel 12. der Verordnung (EG) Nr. 857/84 definiert das landwirtschaftliche Gewerbe folgenderweise: alle Produktionseinheiten, die von einem landwirtschaftlichen Hersteller betrieben werden und die sich auf den geographischen Gebiet der Gemeinschaft befindet. In der Formulierung des Punktes b), Artikel 10. der Verordnung für die Feststellung der gemeinsamen Regeln von zum Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gehörenden direkten Förderungssystemen ist ein landwirtschaftliches Gewerbe eine Gesamtheit von Produktionseinheiten auf dem Gebiet desselben Mitgliedstaates, betrieben vom gegebenen Landwirten. Die Verordnung (EG) Nr. 1444/2002 über die Feststellung von im Inventur bezüglich der Struktur der landwirtschaftlichen Gewerben verwendeten Eigenschaften, über die Ausnahme der Feststellungen, sowie der Anhang I. über die Veränderung der Kommissionsverordnung (EG) Nr. 2000/115 geben die folgende Definition: Das landwirtschaftliche Gewerbe ist eine technisch-wirtschaftlich selbstständige Einheit, die unter einheitlicher Steuerung steht und stellt landwirtschaftliche Produkte her. Das Gewerbe kann andere, ergänzende Produkte herstellen, sowie solche Dienstleistungen anbieten. Die Steuerung ist einheitlich, falls sie von zwei oder mehreren Personen durchgeführt wird, die technisch-wirtschaftliche Einheit ist ja im Allgemeinen die gemeinsame Nutzung von Arbeitskraft und Produktionsmitteln (Maschinen, Gebäude, Grundstück, usw.). Gem. der Artikel 2. Punkt b) der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Beirats über die Feststellung von gemeinsamen Regeln der zum Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gehörenden direkten Förderungssysteme und über die Aufstellung von für landwirtschaftliche Produzenten bestimmten Förderungssystemen ist ein landwirtschaftliches Gewerbe eine Gesamtheit von Produktionseinheiten auf dem Gebiet desselben Mitgliedstaates, betrieben vom gegebenen Landwirten. Der Artikel 2. Punkt j) von der Durchführungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 795/2004) dieser Verordnung beinhaltet den Begriff der Produktionseinheit, der so lautet: mindestens ein Bereich, der während der Basiszeit einen Anspruch auf direkte Förderungen begründet hat.

Der Punkt b) des Artikels 2. der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 übernimmt den Begriff, der in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 definiert ist, gibt er diesen aber nicht als der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes an, sondern als der Begriff der Wirtschaft. Der Grund ist unbekannt, warum der Begriff Gewerbe in der ungarischen Übersetzung auf Wirtschaft getauscht wurde.³

Der Begriff wird in der Regelung der Union von den folgenden konjunktiven Tatsachen bestimmt: a) die Gesamtheit von landwirtschaftlichen Produktionseinheiten, b) vom landwirtschaftlichen Produzent verwirklichte einheitliche Betriebsleitung, und c) landwirtschaftliche Produktionsherstellung.⁴

1.2. Ungarischer Gewerbenbegriff

Natürlich gibt es landwirtschaftliche Gewerbe auch in Ungarn, aber die spezielle Regelung bezüglich der Gewerbe wurde bei uns noch nicht ins Leben gerufen. Die begriffliche Bestimmung des landwirtschaftlichen Gewerbes bildete sich im Laufe der Jahre folgenderweise. Im Punkt a) § 2 des Gesetzes Nr. XLVI von 1999 über den allgemeinen landwirtschaftlichen Inventur wurde in Ungarn ein Gewerbenbegriff unter dem Stichwort Wirtschaft eingeleitet, demnach die Wirtschaft eine technisch und wirtschaftlich separate Einheit, die wirtschaftliche Tätigkeit führt und eigene, selbstständige Steuerung hat. Die Definition des Begriffs des Gewerbes findet man schon im Punkt 10. § 3 der Verordnung FVM Nr. 23/2007 (17.IV.), demnach ein landwirtschaftliches Gewerbe die Gesamtheit von Produktionseinheiten, insbesondere Ackerboden, Viehbestand, Maschine, Gebäude, Bauwerk, Pflanzung, Anlagen, die von einem landwirtschaftlichen Produzent für landwirtschaftliche Tätigkeit verwendet werden. Und im Punkt 5. § 2 der Verordnung FVM Nr. 83/2007 (10.VIII.) befindet sich der folgende Begriff: Ackerboden, Viehbestand, die im Zeitpunkt der Eingabe des Förderungsantrag im Eigentum, bzw. in der Verwendung des Übergebers stehen, sowie die Gesamtheit von Förderungsberechtigungen und Verpflichtungen bezüglich der Produktionstätigkeit

Im zurzeit gültigen Gesetz Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von Land- und Forstwirtschaftlichen Böden (des Weiteren: Grundstückverkehrsgesetz)⁵ findet

³ Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Központ, 2013, 64-65.

⁴ Orlovits Zsolt: A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése, *Gazdálkodás*, 2008/4, 365-366.

⁵ Siehe über die Analyse und die Vorgeschichte des Gesetzes: Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában. in: Csák (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer (Hrsg.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224; Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property:

man auch eine Definition diesbezüglich, demnach ist ein landwirtschaftliches Gewerbe eine organisatorische Grundeinheit von mit gleichem Zweck betriebenen landwirtschaftlichen Faktoren (Grundstück, landwirtschaftliche Anlagen, andere Vermögenselemente), die mittels der wirtschaftlichen Zusammengehörigkeit auch eine landwirtschaftliche Grundeinheit ist.⁶ Und der Grundstückverkehrsgesetz nennt die Familienwirtschaft eine spezielle Art des landwirtschaftlichen Gewerbes.⁷ Im Gesetz Nr. CXXII von 2013 (des Weiteren Gesetz über den Boden) im Zusammenhang mit dem Gesetz Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von Land- und Forstwirtschaftlichen Böden findet man auch gewisse vorübergehenden Verordnungen bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes, als es erklärt: bis zum Inkrafttreten des kardinalen Gesetzes über den landwirtschaftlichen Gewerben muss man unter Familienwirtschaft die Gesamtheit von Grundstücken im Eigentum der Familie, sowie die zum Grundstück gehörenden im Inventur bezeichneten Immobilien und bewegliche Vermögensgegenstände – insbesondere Gebäude, Bauwerk,

New Directions of Land Law, in: Smuk Péter (Hrsg.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Budapest, Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, 2013, 359-366; Kapronczai István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára. in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 79-92; Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében. *Magyar Jog*, 1997/12, 721-729; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22; Mikó Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök. in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 151-163; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai. in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-197; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján. in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 121-135; Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság. *Napi Jogász*, 2002/10, 13-17; Olajos István–Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 93-110; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9-10, 62-65; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture. in: Esther Muñiz Espada – Leticia Bourges (Hrsg.): *Agricultura Familiar*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, 125-142; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50; Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 109-119; Vass János: A földtörvény módosítások margójára. in: Vass János (Hrsg.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170; Zsohár András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái, *Gazdaság és Jog*, 2013/4, 23-24.

⁶ Grundstückverkehrsgesetz § 5 Ziffer 20.

⁷ Grundstückverkehrsgesetz § 5 Ziffer 4: *Familienbetriebe*: die beim Verwaltungsorgan für Landwirtschaft als Familienbetrieb registrierten landwirtschaftlichen Betriebe.

landwirtschaftliche Anlage, Gerät, Maschine, Viehbestand, Vorrat – verstehen, deren Nutzung gemäß des Vertrags geschlossen unter den Mitgliedern der Landwirtfamilie sich auf die vollständige Betätigung eines Familienmitglieds und die Zusammenarbeit der anderen Familienmitglieder beruht und von der Verwaltungsorganisation für Ackerbau als Familienlandwirtschaft registriert wurde.⁸ Unser Grundgesetz bezeichnet auch drei Bereiche im Abs. (2) des Artikels P), die im kardinalen Gesetz geregelt werden müssen, davon wurde bisher nur eins umgesetzt, und das ist das Grundstückverkehrsgesetz, die andere zwei, also das integrierte Gesetz für Produktionsorganisierung, sowie das Betriebsgesetz stehen noch aus.

Man kann über den Begriff auch in mehreren Sinnen sprechen,⁹ János Ede Szilágyi betont davon die objektive Seite des Gewerbes, das den landwirtschaftlichen Grundstück, die wirtschaftlichen- und Wohngebäuden, den Viehbestand, Maschinen und bestimmte vermögenswertige Rechte beinhaltet, diese quasi als eine Einheit behandelt. Er hat auch behauptet, wenn wir die ungarische Regelung der objektiven Seite überprüfen, war die separate Behandlung der Betriebselemente im ungarischen Recht bis zum EU-Beitritt üblich, was viele Schwierigkeiten verursacht hat, bei uns war ja der Grundstück das Objekt der Regelung – und ist es auch jetzt – und nicht das Gewerbe.¹⁰ Aber in den drei überprüften Ländern im Gegensatz zu der ungarischen Regelung bedeutet das Objekt der Regelung vielmehr das Gewerbe, als der Grundstück.

Auch László Fodor hat im Jahre 2010 ausgesagt, dass in Ungarn, im Gegensatz zu anderen West-Europäischen Ländern, die Ausarbeitung der Regelung vom landwirtschaftlichen Gewerbe noch nicht erfolgt hat, er hat die bisherige Gewerbepolitik des Landes als liberal beurteilt, es gab ja – wie er schreibt – kein ungarisches Gewerberecht, das in West-Europa den Grund des Agrarrechts bildet. Er hat auch hinzugefügt, dass eine wertbasierte Gewerbeplanung nötig wäre, die seines Erachtens auch vom Förderungssystem der Europäischen Union geeilt wird, dessen Objekt das Gewerbe ist.¹¹ Die konstitutionellen Gründe dazu bestehen, aber bis heute hat die Umsetzung der Gewerbeplanung in Ungarn nicht erfolgt.

Mit der Regel für den Schutz der Einheit vom landwirtschaftlichen Gewerbe kann man bloß im Beerbungsrechtbuch des Ungarischen Bürgerlichen Gesetzbuches¹² treffen, nämlich bezüglich der Ablehnung der Erbschaft, wo der Gesetzgeber erklärt: Der Erbe kann die Beerbung vom Boden für landwirtschaftliche Produktion und die dazu gehörenden Anlagen- und Ausstattungsobjekte, Viehbestand und Werkzeuge separat ablehnen, wenn er sich mit der landwirtschaftlichen Produktion nicht berufsbedingt beschäftigt.¹³ Diese Verordnung wurde zum ersten Mal nicht in das

⁸ Gesetz über den Boden § 4.

⁹ Fodor László: *Agrárjog*, Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2005, 35-43.

¹⁰ Szilágyi János Ede: Az agrár- és vidékfejlesztési jog elmélete, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 25.

¹¹ Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 128.

¹² Gesetz Nr. V von 2013.

¹³ BGB § 7:89 Abs. (2).

aktuellen Ungarischen BGB eingetragen, sie befand sich bereits im Gesetz Nr. IV von 1959. Hier soll erwähnt werden, dass diese Bestimmung die einzige im ungarischen Rechtssystem ist, die eine speziell für die landwirtschaftliche gesetzliche Beerbung verwendbare Regel enthält.

1.3. Über eine mögliche ungarische Gewerberegelung

Mihály Kurucz hat seriöse Forschungen im Bereich vom landwirtschaftlichen Gewerbe gemacht, sowie hat er im Jahre 2008 zusammen mit László Jójárt den Plan für ein Gewerberegelungsgesetz erstellt. Kurucz nähert den Begriff des Agrargewerbes in der Annäherung des Sachenrechts an, er betont, falls das Gewerbe in den Mittelpunkt der Regelung gerät, wird es selbst auch das Objekt des Verkehrs, sinngemäß mit seinen Elementen, hierzu gehört zum Beispiel auch der Boden selbst. Das generiert auch Probleme, zum Beispiel bezüglich der Rechte für die verkehrsfähige Bodennutzung. Das landwirtschaftliche Gewerbe bedeutet die technische Seite des Unternehmens, als Wirtschaftseinheit. Damit man eigentlich über landwirtschaftliches Gewerbe sprechen kann, ist das Vorhandensein der dazu gehörenden sachlichen Elemente nötig, diese sind wie folgt: a) die Mindestmaße des Ackerbodens, b) Vorhandensein von unbeweglichen und beweglichen Mitteln (Maschinen, Anlagen, Ausstattungen, Warenbestand, Tiere, Pflanzen). Das wichtigste Mittel des landwirtschaftlichen Gewerbes ist der Boden, ohne diesen kann es sich um Gewerbe nicht handeln, aber parallel damit ist der Boden selbst zur gewerblichen Qualität doch nicht genügend. Zur Nutzung braucht man auch die anderen Mittel. Deswegen soll die Trennung der einzelnen Elemente des Gewerbes verhindert werden, im Falle von Entfremdung, Beerbung, Gebrauchsüberlassung, Sicherheitsleistung, Vollstreckung, Liquidation. Aufgrund dieser Tatsache sollte das landwirtschaftliche Gewerbe in erster Linie das Objekt des Verkehrs sein und diesbezüglich sollten die Begrenzungen festgelegt werden, zum Beispiel bezüglich der Besitzgröße, des Eigentumserwerbs, und der Nutzung. Auch die Umsetzung der Regelung für die Erwerbung und Nutzung vom Eigentumsrecht der landwirtschaftlichen Grundstücke sollte unter den Rahmen des landwirtschaftlichen Gewerbesystems verwirklicht werden. Wichtig ist, dass die Verhinderung der Trennung des Grundstückes und der anderen Gewerbemittel erfolgen kann. Den Vorteil des Wechsels auf das allgemeine Gewerbesystem könnte man in der öffentlich-rechtlichen Regelung des Ackerbau-Verkehrs bei der sinnvoll begründeten Begrenzung der Ackerboden sehen. Der Verkehr der landwirtschaftlichen Grundstücke kann laut der Hauptregel am Agrargewerbe gebunden erfolgen, davon kann er nur im ausnahmsweise begründeten Fall abweichen. Es gibt keinen allgemeinen Gewerbenbegriff, der Zweck der Definition des Begriffes war nicht die Bestimmung des landwirtschaftlichen Gewerbes, sondern erfolgte die Schaffung des Begriffes als Förderungsmittel, am Förderungssystem passend.¹⁴

¹⁴ Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 171-173.

Kurucz bewertet als agrarpolitischer Irrtum, dass es eine Regelung bezüglich der landwirtschaftlichen Grundstücke gibt, von den Produktionsfaktoren herausgehoben, und nicht bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes. Er bezeichnet auch als Problem, dass die Regelungslogik des ungarischen Gesetzgebers sich an der Regelung der Union auch nicht passt, da das landwirtschaftliche Gewerbe und dessen Betreiber, also der Agrarproduzent das Objekt der gemeinschaftlichen Agrarrechtsregelung bedeuten, und die Europäische Union hat keine spezielle Bodenpolitik.¹⁵

Im System der Betriebsregelung sollten die folgenden Elemente aufgeführt werden: a) die einheitliche Justifikation der Geschäfte für Besitzvereinigung, b) die Übertragung der Gewerbe, c) die Übertragung vom Eigentumsrecht und von der Nutzung der landwirtschaftlichen Grundstücken, d) Agrarbearbeitung, e) Belastung der Gewerben, f) Belastung des Bodeneigentums und der Rechte für Bodennutzung.¹⁶

Der Grund der Erschaffung wird nicht durch die veränderlichen Förderungen gegeben, da die Regelungen diesbezüglich bereits vorhanden sind, es ist vielmehr wegen des Begriffes der Wirtschaften benötigt, die Regeln festzulegen. In dieser Rechtsvorschrift würde die Festlegung der rechtlichen Einheit vom Boden, landwirtschaftlichen Ausstattungen, und vom Viehbestand als Bestandteil des Gewerbes erfolgen, und der Festlegung dessen Verkehrsregeln für Lebende und für Todesfall, und zu dieser Einheit könnten auch die Förderungsrechte verknüpft werden.¹⁷

Die Vorteile der Gewerbeordnung wäre die Folgenden: a) Darin würden die einzelnen Elemente des Gewerbes das Objekt des Verkehrs bedeuten. b) Sie würde dem Schutz der Produktionseinheiten dienen, die den Grund der landwirtschaftlichen Produktion bilden. c) Man könnte die freiwilligen und die obligatorischen Grundstückwechsel darauf basieren. d) Sie wäre geeignet, die Grundstückskäufe mit Spekulationszweck zurückzudrängen. e) Ein gut funktionierendes Regelungssystem könnte ausgebaut werden, das auch die sozialen Standpunkte berücksichtigen würde, und es könnte mit der Landentwicklung verknüpft werden. f) Die Kreditfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen würde sich verbessern, da der Wert des Gewerbes als Deckung für den Immobiliarkredit dienen könnte. g) Die Berechtigung zur Förderung könnte gerechter geregelt werden, nämlich so, dass die Wirksamkeit des Gewerbes im Mittelpunkt stehen kann.¹⁸

¹⁵ Kurucz Mihály: Az agrárüzem és földtörvény lehetséges szabályozási modellje és annak jogi környezete, in: Jójárt László – Kurucz Mihály: *Van megoldás. „Földtörvény – Üzemszabályozás”*, Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2008, 31, 33.

¹⁶ Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 119.

¹⁷ Kurucz 2012, 120-121.

¹⁸ Kurucz 2012, 129.

2. Regelung der Länder, die zum germanischen Rechtssystem gehören

2.1. Die schweizerische Regulierung

In der Schweiz¹⁹ ist grundsätzlich das am 4. Oktober 1991 verabschiedete und seitdem zwölfmal geänderte Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (des Weiteren: BGG²⁰), was die Fragen des Grundstücksverkehrs regelt. Das Gesetz in der Schweiz regelt den landwirtschaftlichen Eigentumserwerb auf der Ebene des ganzen Staats, die Kantone können aber andere speziellen Regeln bestimmen. Das Zweck²¹ dieses Gesetzes ist die Förderung des bäuerlichen Grundeigentums, die Nachhaltung der Familienbetriebe, der leistungsfähigen Landwirtschaft und der dauerhaften Bodenwirtschaft, die Verbesserung derer Struktur, die Verstärkung der Position von selbstständig wirtschaftenden Bauern und Pächtern beim Eigentumserwerb landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe, sowie gegen die zu hohen Bodenpreise zu kämpfen²².

Der Geltungsbereich des Gesetzes umgreift einerseits die landwirtschaftlichen Boden, andererseits auch die landwirtschaftlichen Gewerbe. Es kann auf der Kantonebene geregelt werden, was der Geltungsbereich des BGG-s genau umgreift, die Kantone können sogar die Anwendung des BGG-s bei den Alpen, den Wäldern, den Weiden – die im Eigentum irgendwelcher Körperschaft stehen – bezüglich der bestehenden Aufteilungs- und Nutzungsrechte ausschließen, nämlich im Falle, wenn diese nicht zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören. Der Gesetzgeber bestimmt eine Mindestanforderung bezüglich der landwirtschaftlichen Gewerbe, demnach darf das Maß der allgemeinen Arbeitskraft nicht weniger als 0.6 SAK²³, aber die Kantone können höhere Werte bestimmen²⁴.

Nachdem der Gesetzgeber den objektiven Geltungsbereich des BGG-s bestimmt hat, gibt auch den Begriff eines landwirtschaftlichen Gewerbes an. Aufgrund dieser Definition gilt ein Boden als landwirtschaftliches Grundstück, der für landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung geeignet ist. Die Regeln für landwirtschaftliche Grundstücke müssen beim landwirtschaftlichen Gewerbe anwenden, falls es seit 6 oder mehreren Jahren vollständig oder teilweise verpachtet ist, oder wenn – unabhängig von der Größe des Gewerbes – die Struktur des landwirtschaftlichen Gewerbes ungünstig ist und kann nicht nachgehalten werden. Sowie gehören die in den Alpen, Wäldern, Weiden bestehenden Aufteilungs- und

¹⁹ Siehe über das schweizerische landwirtschaftliche Bodenrecht detaillierter: Philippe Haymoz: Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht in der Schweiz – eine Kurzdarstellung, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 110-116.

²⁰ BGG (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht), SR 211.412.11., in: <http://www.gesetze.ch/sr/211.412.11/index.htm> (10.12.2017)

²¹ Siehe auch: in der Analyse für Rechtsvergleich über das schweizerische Gesetz: Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.

²² BGG § 1 Abs. (1).

²³ 'Standardarbeitskraft'.

²⁴ BGG § 2-5.

Nutzungsrechte ebenfalls hierzu, insofern diese Grundstücke im Eigentum von einer Weidengenossenschaft, Waldkorporation oder ähnlicher Gesellschaft stehen. Das Gesetz gibt den Begriff des landwirtschaftlichen Gesetzes auch an, aufgrund dieses Begriffs gilt die Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Gebäuden und Einrichtungen als landwirtschaftliches Gewerbe, wo landwirtschaftliche Produktion läuft, die landesweit ist und die Bewirtschaftung mindestens eine SAK beträgt. Hierzu gehören auch der produzierende Gartenbau und das gemischte Gewerbe, aber nur bis der landwirtschaftlicher Charakter im Übergewicht ist.²⁵

In der Schweiz der Gesetzgeber regelt die Beerbung von landwirtschaftlichen Boden und landwirtschaftlichen Gewerben separat, auf die zwei Kategorien beziehen sich verschiedene Erbfolgen, macht dadurch die spezielle Art des Erbgegenstandes geltend. Und bei Beerbung ist das grundsätzliche Zweck, das landwirtschaftlichen Grundstück oder ggf. das landwirtschaftliche Gewerbe in einer Hand zu halten. Darüber hinaus ist ein wichtiger Standpunkt, dass der Erbe im Landbau erfahren sein soll. Der Gesetzgeber erreicht das in der Schweiz durch die Einleitung des Begriffs des sog. Selbstbewirtschafters²⁶, also wird in der ersten Position die Person erben, die auf dem landwirtschaftlichen Grundstück selbst arbeitet, sowie, falls es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt, leitet er/sie dieses selbst und über die dazu nötigen Fähigkeiten verfügt.

Es gibt eine Anordnung in der Schweiz, die die Begriffe bezüglich der Landwirtschaft abklärt, sowie deren mögliche Formen bestimmt.²⁷ Aufgrund dessen Formulierung gilt das landwirtschaftliche Unternehmen als Gewerbe, das a) sich mit dem Pflanzenbau oder mit der Viehzucht, oder mit den Beiden beschäftigt, b) enthält eine oder mehrere Produktionseinheit(en), c) rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbstständig ist, sowie von anderen Gewerben unabhängig ist, d) eigenes Gewerbeergebnis aufweist, und e) auf dessen Gebiet findet die Bewirtschaftung im ganzen Jahr statt. Ein dazu gehörender Begriff ist die Produktionseinheit, die die Einheit des Bodens, der Gebäude und die Anlagen, a) die bezirklich als Produktionseinheit erkennbar und sich von den anderen Produktionseinheiten separiert, b) auf deren Boden eine oder mehrere Person(en) tätig ist/sind und c) die eine für die Haltung von einem oder mehreren Tier(en) geeignete Einheit (Stall und Ausstattung) beinhaltet.²⁸

²⁵ BGGB § 6-8.

²⁶ BGGB § 9.

²⁷ Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV), SR 910.91, in: <http://www.gesetze.ch/sr/910.91/index.htm> (29.01.2018)

²⁸ LBV § 6.

2.2. Regelung des Österreichs

In Österreich²⁹ befinden sich die Regelungen bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes im speziellen Anerbengesetz³⁰, das im Jahre 1958 verabschiedet wurde, und seitdem wurde es sechsmal geändert, zum letzten Mal im Jahre 2015. Interessant ist in der Regelung, dass obwohl jedes Bundesland ein separates Grundstücksverkehrsgesetz hat, umgreift das Anerbengesetz aber das ganze Land, es gibt abweichende Regelungen nur in zwei Bundesländern, nämlich in Tirol³¹ und in Kärnten³². Die österreichische Regelung regelt die Beerbung des 'Erbhofs', welcher Ausdruck die Wirtschaft bedeutet, die den Teil der Beerbung bildet. Aber der 'Erbhof' hat eine andere Bedeutung sowohl in der Rechtsvorschrift von Tirol, als auch von Kärnten. Der 'Erbhof' in der Formulierung ist ein land- und forstwirtschaftliches Gewerbe mit einer Hofstelle versehen, der im Eigentum einer natürlichen Person, von Ehegatten oder eines Elternteils und eines Kindes steht und mindestens einen zur angemessenen Erhaltung von zwei erwachsenen Personen ausreicht, jedoch das Zwanzigfache dieses Ausmaßes nicht übersteigenden Durchschnittsertrag hat. Zu land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zählen auch solche, die ausschließlich oder vorwiegend dem Wein-, Obst- oder Gemüsebau dienen. Die forstwirtschaftlich genutzten Besitzungen gehören aber zu den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben nicht. Ob die Erhaltung von zwei erwachsenen Personen im Sinn des angemessen ist, ist nach den örtlichen Verhältnissen zu beurteilen.³³ Die Kalkulierung des Durchschnittsertrags erfolgt aus dem Netto-Einkommen, die Lohnbedarfe der Betreiberfamilie zugegeben, die Schuldzinsen und Versorgungsbelastungen abgezogen.³⁴ Zum 'Erbhof' gehören die Grundstücke des Eigentümers des 'Erbhofs', die der o.g. landwirtschaftlichen Produktion dienen und zusammen mit den auf diesen Grundstücken befindlichen Wohn- und Wirtschaftsgebäuden eine wirtschaftliche

²⁹ Siehe noch über die österreichische Bodenregulierung: Gottfried Holzer: Der "Grüne Grundverkehr" in Österreich – rechtliche Rahmenbedingungen, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 15-20.

³⁰ Bundesgesetz vom 21. Mai 1958 über besondere Vorschriften für die bäuerliche Erbteilung (Anerbengesetz) BGBl. Nr. 106/1958, in: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001969> (03.11.2017)

³¹ Gesetz vom 12. Juni 1900, betreffend die besonderen Rechtsverhältnisse geschlossener Höfe, wirksam für die gefürstete Grafschaft Tirol. GVBl/TirVbg. Nr. 47/1900, zum letzten Mal wurde es im Jahre 2015 mit dem folgenden Rechtssatz geändert: BGBl. I Nr. 87/2015., in: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001710> (03.11.2017)

³² Bundesgesetz vom 13. Dezember 1989 über die bäuerliche Erbteilung in Kärnten (Kärntner Erbhöfegesetz 1990). BGBl. Nr. 658/1989, zum letzten Mal wurde es im Jahre 2015 mit dem Rechtssatz BGBl. I Nr. 87/2015 geändert. in: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002891> (03.11.2017)

³³ BGBl. Nr. 106/1958. § 1.

³⁴ Erfried Bäck: Anerben- und Höferecht, in: Roland Norer (Hrsg.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 719.

Einheit bilden. Bewegliche körperliche Sachen gehören insoweit zum 'Erbhof', als sie dem Eigentümer gehören und zur Führung eines ordentlichen Wirtschaftsbetriebs erforderlich sind. Zum Erbhof gehören des Weiteren die damit verbundenen Nutzungsrechte sowie Anteilsrechte an agrargemeinschaftlichen Grundstücken, die Rechte des Eigentümers des Erbhofs aus der Mitgliedschaft zu land- und forstwirtschaftlichen Betrieb Genossenschaften und die auf dem Erbhof betriebenen Unternehmen des Eigentümers, sofern die Hauptproduzierung nicht hier erfolgt, und vom land- und forstwirtschaftlichen Betrieb nicht getrennt werden kann oder deren Trennung unwirtschaftlich wäre.³⁵ Solche Grundstücke, die zum landwirtschaftlichen Zweck nicht genutzt werden können, gehören aber nicht zur Wirtschaft, wie zum Beispiel Sportplätze.³⁶ Falls die Parteien über die Qualifizierung als 'Erbhof' nicht vereinbaren können, trifft das Gericht eine Entscheidung über diese Frage nach der Anhörung der Parteien und nach dem Erhalt der Stellungnahme der Landwirtschaftskammer.³⁷

In Kärnten hat der Gesetzgeber den Begriff des 'Erbhofs' folgenderweise bestimmt: landwirtschaftliche, mittelgroße Gewerbe, ist mit einer Hofstelle versehen, dessen Grundfläche mindestens den Flächeninhalt von 5 Hektar erreicht und dessen Durchschnittsertrag das Sechsfache des Wertes nicht übersteigt, der zur angemessenen Erhaltung von zwei erwachsenen Personen ausreicht. Zur Kategorie vom landwirtschaftlichen Gewerbe gehören in diesem Fall ebenfalls die Gewerbe, die vorwiegend dem Obst- oder Gemüsebau dienen, aber die ausschließlich als forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken können nicht hierzu gezählt werden. Dazu gehören aber die Immobilien, die zum Eigentümer des 'Erbhof' gehören, die einem landwirtschaftlichen Zweck dienen und zusammen mit dem 'Hof' eine Wirtschaftseinheit bilden, sowie die Immobilien, die als mittelgroßes Gewerbe gelten, aber gehören unter der Wirtschaft eines anderen Gewerbes und bilden dessen Teil. Weiterhin die Nutzungsrechte bezüglich der einzelnen Teile des Gewerbes, insbesondere die Weiden-, Abholzen- und Wasserrechte auf fremden oder gemeinsamen Grundstücken. Sowie das Unternehmen des Gewerbeeigentümers auf dem 'Erbhof', falls es wirtschaftlich unerheblich oder kann vom 'Hof' gar nicht, oder mit verhältnismäßigen Verlusten abgetrennt werden. Alle beweglichen Sachen müssen hierzu gezählt werden, die im Eigentum des 'Hofs' stehen und für die Bewirtschaftung im Gewerbe unentbehrlich sind. Das Nachlassgericht hat die Aufgabe, die Tatsache festzustellen, ob das gegebene mittelgroße Gewerbe als 'Erbhof' gilt, und welche Immobilien, Nutzungsrechte, Unternehmen und Sachen dazu gehören.³⁸

Bei der Überprüfung der Regelung in Tirol muss man aus einem formalen 'Hof'-Begriff ausgehen. Hier wendet der Gesetzgeber die Kategorie des 'geschlossenen Hof' an. Als geschlossenes Gewerbe gelten alle landwirtschaftlichen Grundstücke mit Wohnhäusern, deren Grundbucheintrag sich im Teil des Grundbuchs bezüglich der

³⁵ BGBl. Nr. 106/1958. § 2.

³⁶ Winfried Kralik: *Das Erbrecht*, Manz, 1983, 373.

³⁷ Bäck 2012, 720.

³⁸ BGBl. Nr. 658/1989, § 2-3.

Gewerbe befindet.³⁹ Die gewerbliche Eigenschaft wird nicht als Ergebnis einer wirtschaftlichen Prüfung festgestellt, nur der Eintrag in die Registrierung dient dessen Grund. Die räumliche und wirtschaftliche Verbindung der einzelnen Teile kommt nicht zur Geltung. Die Grundstücke, die in die Gruppe der Gewerbe nicht eingetragen sind, gehören zu den geschlossenen Gewerben nicht, auch wenn diese damit eine wirtschaftliche oder rechtliche Einheit bilden. Die auf den eingetragenen Immobilien funktionierenden Unternehmen bilden aber den Teil des geschlossenen Gewerbes, und verteilen dessen rechtliche Bestimmung. Es hat keine Wichtigkeit, ob das Unternehmen landwirtschaftlich oder nicht, oder in Bezug der Landwirtschaft etwas spezielle Wichtigkeit hat, oder vom Gewerbe getrennt werden kann, oder nicht.⁴⁰ Die Freigabe zur Gestaltung eines geschlossenen Gewerbes kann auf Antrag gegeben werden, und das Minimum des Durchschnittsertrags des zu gründenden Gewerbes muss zur angemessenen Erhaltung einer Familie von fünf Personen ausreichen, und das Maximum kann das Vierfache dieses Wertes sein. Auf diese Begrenzungen muss man bei der Vereinigung der geschlossenen Gewerbe und auch bei der Trennung der Gewerbeteile achten.⁴¹

Der Gesetzgeber hat erzielt, das landwirtschaftliche Gewerbe in einer Hand bleiben zu lassen, damit die Zerkleinerung des Grundstücks nicht erfolgen könnte. Bei der Beerbung hält er ebenfalls für wichtig, dass der Erbe, wer die Wirtschaft übernimmt, Erfahrungen bezüglich der Landwirtschaft haben soll, deshalb bevorzugt das österreichische Gesetz den Nachfolger des Erblassers, der für Land- oder Forstwirtschaft erzogen wurde, falls es mehrere solche Nachfolger gibt, dann wird bevorzugt, der auf dem Grundstück erwachsen ist.⁴²

Also von mehreren Miterben kann nur ein Erbe sein, der bei der gesetzlichen Beerbung des 'Erbhofs' erben wird, er wird der sog. 'Anerbe'. Selbst das 'Anerbenrecht'⁴³ schafft keinen neuen Erbenrechtsgrund, sondern es basiert sich auf das allgemeine Erbrecht.

2.3. Detailsregeln im Deutschland

In Deutschland⁴⁴ wird die rechtliche Bestimmung des landwirtschaftlichen Gewerbes von der sogenannten 'Höfeordnung'⁴⁵, zudem unter die Regelungen

³⁹ Bäck 2012, 720.

⁴⁰ Georg Kathrein: *Anerbenrecht. Anerbengesetz, Kärntner Erbhöfengesetz 1990 und Tiroler Höfegesetz in der seit 1.1.1990 geltenden Fassung mit Auszügen aus den Materialien und erläuternden Anmerkungen*, Manz, 1990, 86.

⁴¹ Bäck 2012, 720-721.

⁴² BGBl. Nr. 106/1958, § 3 Abs. (1) Ziffer 1.

⁴³ Bedeutung der 'Anerbe': der einzige Erbe, der das landwirtschaftliche Gewerbe übernimmt, 'Anerbenrecht' bedeutet die Gesamtheit der Regelungen diesbezüglich.

⁴⁴ Siehe noch über die aktuelle Fragen der deutschen Bodenregulierung: John Booth: Grundstücksverkehrsrecht und Landpachtrecht in Deutschland, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 54-61; Reimund Schmidt □ De Caluwe: Grundstücksverkehrsrecht und Landpachtrecht: Rechtlicher Rahmen und aktuelle Probleme in der Bundesrepublik Deutschland, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 62-67.

bezüglich der Beerbung von Gewerben gelegt. In Deutschland gilt ein 'Anerbenrecht' analog Österreich, aber hier wird die Frage nicht als Bundeslandebene geregelt, da der Geltungsbereich nur vier Bundesländern umgreift, nämlich Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Und in den Bundesländern Baden-Württemberg⁴⁶, Hessen⁴⁷, Rheinland-Pfalz⁴⁸ und Bremen⁴⁹ wird die Frage durch separate bundeslandebene Regeln geregelt. In den anderen Bundesländern, wie in Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen findet man keine solchen speziellen Regelungen.⁵⁰

Des Weiteren werden die Anordnungen der 'Höfeordnung' überblickt. Zuerst lohnt es sich, was als 'Hof', also als Gewerbe in der Anwendung des Gesetzes gilt. Hof im Sinne dieses Gesetzes ist eine im Gebiet der Länder Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein belegende land- oder forstwirtschaftliche Besitzung mit einer zu ihrer Bewirtschaftung geeigneten Hofstelle, die im Alleineigentum einer natürlichen Person oder im gemeinschaftlichen Eigentum von Ehegatten (Ehegattenhof) steht oder zum Gesamtgut einer fortgesetzten Gütergemeinschaft gehört, sofern sie einen Wirtschaftswert von mindestens 10.000 Euro hat. Eine Besitzung, die einen Wirtschaftswert von weniger als 10.000 Euro, mindestens jedoch von 5.000 Euro hat, wird Hof, wenn der Eigentümer erklärt, dass es sich wirklich um Hof handelt, und wenn der Hofvermerk im Grundbuch eingetragen ist.⁵¹ Zum Hof gehören alle Grundstücke des Hofeigentümers, die regelmäßig von der Hofstelle aus bewirtschaftet werden. Hierzu gehören noch die Mitgliedschaftsrechte, Nutzungsrechte und ähnliche Rechte, die dem Hof dienen, sowie die Hofeszubehöre, sie umfassen insbesondere das auf dem Hof für die Bewirtschaftung vorhandene Vieh, Wirtschafts- und Hausgerät, den vorhandenen Dünger.⁵²

Bei der Regelung der Beerbung ist das Zweck, die landwirtschaftlichen Gewerbe zusammenzuhalten, das Eigentumsrecht des Gewerbes kann nämlich nur auf einen 'Hoferben' übergehen, an dessen Stelle im Verhältnis der Miterben untereinander der Wert des Gewerbes tritt.⁵³ Diese wesentliche Regel bezüglich der Beerbung des 'Hofs' kann vom Erblasser in seiner Verfügung von Todes wegen nicht ausgeschlossen werden, kann er aber diese begrenzen, sofern ein Erlaubnis zu einem Rechtsgeschäft

⁴⁵ Höfeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juli 1976 (BGBl. I S. 1933), die zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist, in: https://www.gesetze-im-internet.de/h_feo/BJNR700330947.html (12.10.2017)

⁴⁶ Innerhalb von Baden-Württemberg, in Freiburg wird die Frage im Badischen Hofgütergesetz geregelt; in Stuttgart, in Tübingen und in Karlsruhe im Anerbengesetz.

⁴⁷ In Hessen werden die hierzu gehörenden Regelungen von der Hessischen Landgüterordnung beinhaltet.

⁴⁸ In Rheinland-Pfalz befinden sich die Anordnungen bezüglich der Agrar-Beerbung Rheinland-Pfälzische Höfeordnung.

⁴⁹ Und in Bremen das Bremisches Höfesgesetz enthält die bezüglich dieses Themas relevanten Regeln.

⁵⁰ Anerbenrecht, in: <https://www.anwalt24.de/lexikon/anerbenrecht> (12.10.2017)

⁵¹ Höfeordnung § 1 Abs. (1).

⁵² Höfeordnung § 2-3.

⁵³ Höfeordnung § 4.

mit ähnlichem Inhalt unter den Lebendigen gem. der Anordnungen des Gesetz für Grundstückverkehr nötig wäre, ist in diesem Fall die Zustimmung des Gerichts zur Verfügung von Todes wegen erforderlich.⁵⁴ Auch dabei ist ein Erfordernis die Erfahrung des Erben im Ackerbau. In Deutschland ist eine Person aus der Beerbung von landwirtschaftlichen ausgeschlossen, die „nicht wirtschaftsfähig“ ist.⁵⁵ Aufgrund der Formulierung des Gesetzes heißt es, dass er aufgrund seiner körperlichen und geistlichen Fähigkeiten, seiner Kenntnisse und seiner Persönlichkeit dafür geeignet sein muss, auf dem zu übernehmenden 'Hof' selbstständig, ordnungsmäßig zu bewirtschaften.⁵⁶ Den Grundstück, der zur Erbschaft gehört, wird vom Gericht für den Erben angewiesen. In Deutschland enthält der Grundstückverkehrsgesetz⁵⁷ Regelungen bezüglich der Beerbung eines Grundstückes.

In Deutschland⁵⁸ bei der Beerbung von landwirtschaftlichen Gewerben ist das Hauptzweck, die Wirtschaft in einer Hand bleiben zu lassen, die anderen Miterben müssen aufgrund des Wertes des Gewerbes befriedigt werden.⁵⁹

3. Schlussgedanken

Im Vorstehenden kann man sehen, wie Betriebszentrisch die Regelung der vorgestellten Länder ist. In Ungarn wurde von den vom Grundgesetz genannten Rechtsvorschriften, die den Bereich regeln, zuerst das Grundstückverkehrsgesetz ins Leben gerufen. Es wäre vielleicht zweckmäßiger gewesen, als erstes die Rechtsvorschrift für die landwirtschaftlichen Gewerbe zu erstellen, und dazu anpassend den Verkehr der landwirtschaftlichen Grundstücke zu regeln. Der bereits genannte Vorschlag zur Betriebsregelung und dessen Forscher waren auch an diesem Standpunkt. Es ist ja doch nicht so geschehen und man muss auf die Erlassung des Gesetzes warten, aber es ist zur Verhinderung der Fragmentierung von Elementen des landwirtschaftlichen Gewerbes nötig.

⁵⁴ Höfeordnung § 16 Abs. (1).

⁵⁵ Höfeordnung § 6 Abs. (6) (nicht wirtschaftsfähig).

⁵⁶ Höfeordnung § 6 Abs. (7) (wirtschaftsfähig).

⁵⁷ Deutsches Grundstückverkehrsgesetz: GrdstVG (Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe) /Gliederungsnummer 7810-1/, in: <https://www.gesetze-im-internet.de/grdstvg/BJNR010910961.html> (12.10.2017)

⁵⁸ Darüber näher: José Martinez - Bernd von Garmissen (Hrsg.): *Agrarrecht, Zivilrecht, Agrarstrukturrecht, Umweltrecht, Recht der landwirtschaftlichen Produktion, Sozialrecht*, Deutschland, Erling Verlag, 2014, 113-118, 215-221; Und über die früher geltende Regelung siehe: Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 226.

⁵⁹ Wolfgang Winkler: Agricultural Land Use in the Federal Republic of Germany, in: Margaret Rosso Grossman-Wim Brussaard (Hrsg.): *Agrarian Land Law in the Western World*, Wallingford, CAB International, 1992, 83.

Im Rahmen dieser Publikation wurden die Regelungen bezüglich der landwirtschaftlichen Gewerbe in einer Rechtsvergleichsanalyse, sowie die Regelungen für Bodenbearbung von der Schweiz, von Österreich und von Deutschland auch aufgeführt, aber die Konklusion und die Ausarbeitung von Vorschlägen für das ungarische Agrarbearbungssystem erfolgen in einer nächsten Studie.

HORNYÁK Zsófia*

A mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályok jogösszehasonlító elemzésben**

Jogösszehasonlító elemzésünk középpontjában két olyan jogintézmény áll, amelyekre vonatkozóan hazánkban nem létezik speciális szabályozás, ez a két terület a mezőgazdasági üzemek, valamint a mezőgazdasági földek és üzemek törvényes öröklése.¹ A hazai szabályozási hiányosság miatt olyan országok megoldásait vesszük górcső alá, amelyek a jövőben mintaként szolgálhatnak a magyar jogalkotó részére. Választásunk a germán jogrendszerbe tartozó országokra esett, ezen belül is Németország, Ausztria és Svájc szabályozását elemezzük, tekintettel arra, hogy Magyarország ehhez a jogrendszerhez áll a legközelebb. Ezen tanulmány keretei között a hangsúlyt a mezőgazdasági üzemre fektetjük, ám attól nem választható el az agráröröklés szabályozásának kérdése sem, hiszen – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – Ausztriában és Németországban az öröklési szabályok között találjuk meg az üzemre vonatkozó rendelkezéseket, ebben a két országban alapvetően az üzemi kategória képezi a szabályozás alapját.² Svájcban ehhez képest annyi eltéréssel találkozunk, hogy bár ott is részletesen szabályozásra került az üzem forgalma, külön szabályozza a földekkel és külön az üzemekkel kapcsolatos jogi helyzeteket, ezt figyelhetjük meg az

Zsófia Hornyák: Die Regeln bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes in einer Rechtsvergleichsanalyse – A mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályok jogösszehasonlító elemzésben. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 33-60 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.33

* dr. jur., tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: joghzs@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ A végintézkedés útján történő földöröklésre vonatkozóan ezzel szemben léteznek külön rendelkezések.

² Lásd még: Prugberger Tamás: A föld-, és az agrárjogi szabályozás nyugat-európai struktúrája, tartalma és belső rendszere, in: Fodor László – Mikó Zoltán – Prugberger Tamás: *Agrárjog I. Mezőgazdasági Ingatlanjog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999, 13-18; Prugberger Tamás: A mezőgazdaság által igényelt speciális polgári jogi normák bevitele az új Ptk-ba, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIII, 2005/2, 489-524; Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 211-239; Alvincz József: A “Földügyi törvénytörvény” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, *Polgári Szemle*, 2013/3-6, 5.pont, in: www.polgariszemle.hu/archivum/80-2013-október-9-evfolyam-3-6-szam/unortodox-alapokon/547-a-foelduegyi-toervenycsomag-jogszabalyainak-agrargazdasagi-hattere kueloenoes-tekintettel-az-uezemszabalyozasra (2018.01.10.)

öröklés kapcsán is, ahol a részletszabályok kidolgozása az öröklés tárgyára vonatkozóan (vagyis, hogy föld vagy üzem), eltérő.

1. A mezőgazdasági üzembről

1.1. A mezőgazdasági üzem fogalma az Európai Unió jogában

Az Európai Unió a mezőgazdasági üzem fogalmát a statisztikai számbavétel, illetőleg az agrártámogatások szemszögéből szabályozza elsősorban. Az uniós jog alapján nem is létezik annak átfogó szabályozására vonatkozóan jogalkotási kényszer. A statisztikai számbavétel szempontjából a fogalom négy elemből áll: termelőegység, mint dologösszesség, egységes üzemvezetői irányítás alatti működés, mezőgazdasági termék előállítás, mezőgazdasági termék előállításából származó jövedelem. A 857/84/EK rendelet 12 cikk (D) pontja a következőképpen definiálja a mezőgazdasági üzemet: minden olyan termelési egység, amelyet a mezőgazdasági termelő működtet, és amely a Közösség földrajzi területén található. A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról szóló 1259/1999/EK rendelet 10. cikke b) pontjának megfogalmazásában mezőgazdasági üzem az adott gazdálkodó által működtetett, ugyanazon tagállam területén található termelési egységek összessége. Az 1444/2002/EK rendelet a mezőgazdasági üzemek szerkezetére vonatkozó összeírásban felhasznált jellemzők meghatározásáról, meghatározások alóli kivételekről, valamint régiókról és körzetekről szóló 2000/115/EK bizottsági határozat módosításáról I. számú melléklete a következő meghatározást adja: A mezőgazdasági üzem olyan műszakilag-gazdaságilag önálló egység, amely egységes irányítás alatt áll, és mezőgazdasági termékeket állít elő. Az üzem más, kiegészítő termékeket is előállíthat, illetve ilyen szolgáltatásokat is nyújthat. Az irányítás akkor egységes, ha azt két vagy több személy együttesen végzi, műszaki-gazdasági egység pedig általában a munkaerő és a termelőeszközök (gépek, épületek, föld stb.) együttes használata. A Tanács 1782/2003/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról 2. cikke b) pontja szerint mezőgazdasági üzem az adott mezőgazdasági termelő által vezetett és ugyanazon tagállam területén található termelőegységek összessége. Ezen rendelet végrehajtási rendelete (795/2004/EK rendelet) 2. cikk j) pontja tartalmazza a termelési egység fogalmát, amely így hangzik: legalább egy olyan terület, amely a bázisidőszak során közvetlen támogatásokra vonatkozó igényt alapozott meg. A 73/2009/EK rendelet 2. cikk b) pontja a 1782/2003/EK rendeletben meghatározott fogalmat veszi át, ám nem a mezőgazdasági üzem, hanem a gazdaság fogalmaként adja meg azt. Annak indoka ismeretlen, hogy miért történt meg a magyar fordításban az üzem kicserélése gazdaságra.³

³ 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 Közszerkeleti Egyetem, 2013, 64-65.

A mezőgazdasági üzem fogalmát az uniós szabályozásban a következő konjunktív tényezők határozzák meg: a) mezőgazdasági termelőegységek összessége, b) mezőgazdasági termelő által megvalósított egységes üzemvezetés, és a c) mezőgazdasági termék-előállítás.⁴

1.2. Magyar üzemfogalom

Természetesen mezőgazdasági üzemek Magyarországon is léteznek, az üzemekre vonatkozó speciális szabályozás az, ami még nem született meg hazánkban. A mezőgazdasági üzem fogalmi meghatározása a következőképpen alakult az évek során. Az általános mezőgazdasági összeírásról szóló 1999. évi XLVI. törvény 2. § a) pontjában bevezetésre került hazánkban gazdaság címszó alatt egy mezőgazdasági üzemfogalom, mely alapján gazdaság a mezőgazdasági tevékenységet folytató, technikailag és gazdaságilag különálló egység, amelynek saját, önálló irányítása van. Már az üzem fogalmának meghatározását találjuk a 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet 3. § 10. pontjában, e szerint mezőgazdasági üzem egy adott mezőgazdasági termelő által mezőgazdasági tevékenység folytatásához használt termelőegységek, különösen termőföld, állatállomány, gép, épület, építmény, ültetvény, berendezés összessége. A 83/2007. (VIII.10.) FVM rendelet 2. § 5. pontjában pedig a következő fogalom található: a gazdaság a támogatási kérelem benyújtásakor az átadó tulajdonában, illetve használatában lévő termőföld, állatállomány, továbbá a mezőgazdasági termelő tevékenységhez kapcsolódó kvóták, támogatási jogosultságok és kötelezettségek összessége.

A jelenleg hatályos, mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben (a továbbiakban: földforgalmi törvény)⁵ is találunk definíciót erre

⁴ Orlovits Zsolt: A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése, *Gazdálkodás*, 2008/4, 365-366.

⁵ Ennek elemzése kapcsán és az előzményeiről lásd: Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer (szerk.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224; Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law in: Smuk Péter (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Budapest, Complex Wolters Kluwer–Széchenyi István University, 2013, 359-366; Kapronczai István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 79-92; Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog*, 1997/12, 721-729; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22; Mikó Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*,

vonatkozóan, e szerint mezőgazdasági üzem az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, amely a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is.⁶ A földfogalmi törvény a családi gazdaságot pedig a mezőgazdasági üzem speciális fajtájaként nevesíti.⁷ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvényben (a továbbiakban: földről szóló törvény) is találunk bizonyos átmeneti rendelkezést a mezőgazdasági üzemre vonatkozóan, mikor kimondja, hogy a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó sarkalatos törvény hatálybalépéséig családi gazdaság alatt a gazdálkodó család tagjainak a tulajdonában és használatában álló földek, továbbá a földhöz tartozó, leltárban megjelölt ingatlan és ingó vagyontárgyak - így különösen épület, építmény, mezőgazdasági berendezés, felszerelés, gép, állatállomány, készlet - olyan együttesét kell érteni, amelynek a gazdálkodó család tagjai között létrejött szerződés szerinti hasznosítása egy családtag teljes foglalkoztatásán és a többi családtag közreműködésén alapul, és amelyet a földművelésügyi igazgatási szerv családi gazdasággént nyilvántartásba vett.⁸ Már az Alaptörvényünk is három területet jelöl meg a P) cikk (2) bekezdésben, amelyeket sarkalatos törvényben kell rendezni, melyek közül eddig csak egynek a megalkotására került sor, ez pedig a földfogalmi törvény, a másik kettő,

Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013, 151-163; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-197; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013, 121-135; Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi Jogász*, 2002/10, 13-17; Olajos István–Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 93-110; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9-10, 62-65; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture, in: Esther Muñiz Espada – Leticia Bourges (edit.): *Agricultura Familiar*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, 125-142; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50; 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 Közszerológáti Egyetem, 2013, 109-119; Vass János: A földtörvény módosítások margójára, in: Vass János (szerk.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170; Zsohár András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái, *Gazdaság és Jog*, 2013/4, 23-24.

⁶ Földforgalmi törvény 5. § 20. pont.

⁷ Földforgalmi törvény 5. § 4. pont: *családi gazdaság*: a mezőgazdasági igazgatási szervnél családi gazdasággént nyilvántartásba vett mezőgazdasági üzem.

⁸ Földről szóló törvény 4. §.

vagyis az integrált termelés-szervezési törvény, valamint az üzemtörvény megalkotása még várat magára.

A mezőgazdasági üzem fogalmáról több értelemben is beszélhetünk,⁹ Szilágyi János Ede ezek közül az üzem tárgyi oldalát emeli ki, amely magában foglalja a mezőgazdasági földet, a gazdasági és a lakóépületeket, az állatállományt, gépeket, felszereléseket, és bizonyos vagyoni értékű jogokat, mintegy egységként kezelve azokat. Azt is megállapította, hogy ha a tárgyi oldal hazai szabályozását vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy az Unióhoz történő csatlakozásunkig az üzem elemeinek külön kezelése volt jellemző a magyar jogban, ami számos nehézséget okozott, hiszen nálunk a szabályozás tárgyát a föld jelentette – és jelenti most is –, és nem az üzem.¹⁰ A magyar szabályozással szemben azonban a vizsgált másik három országban a szabályozás tárgyát sokkal inkább az üzem jelenti, mint a föld.

Fodor László is kimondta 2010-ben, hogy a nyugat-európai országokkal szemben, Magyarországon még nem történt meg a mezőgazdasági üzemszabályozás kidolgozása, az ország addigi üzempolitikáját liberálisnak ítélte meg, hiszen – írja – nem is létezett üzemi jogunk, ami Nyugat-Európában az agrárjog alapja. Azt is hozzátette, hogy értékalapú üzemszabályozásra lenne szükség, amit véleménye szerint többek között az Európai Unió támogatási rendszere is sürget, melynek tárgya az üzem.¹¹ Mindennek az alkotmányos alapjai fennállnak, ám a mai napig nem történt meg hazánkban az üzemszabályozás kialakítása.

A mezőgazdasági üzem egységének védelmére vonatkozó szabállyal mindösszesen a Polgári Törvénykönyvünk¹² öröklési jogi könyvében találkozunk, méghozzá az örökség visszautasítása kapcsán, amikor is kimondja a jogalkotó, hogy az örökös külön is visszautasíthatja a mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld, a hozzá tartozó berendezési, felszerelési tárgyak, állatállomány és munkaeszközök öröklését, ha nem foglalkozik hivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel.¹³ Ez a rendelkezés nem a jelenlegi Ptk.-ba került be először, már az 1959. évi IV. törvényben is szerepelt. Itt kell megemlítenünk, hogy a magyar jogrendszerben ez az egyetlen rendelkezés, ami kifejezetten a mezőgazdasági törvényes öröklésre is alkalmazható szabályt tartalmaz.

1.3. Egy lehetséges magyar üzemszabályozásról

Kurucz Mihály komoly kutatásokat folytatott a mezőgazdasági üzem témakörében, valamint Jójárt Lászlóval közösen 2008-ban egy üzemszabályozási törvény tervezetét is elkészítették. Kurucz az agrárüzem fogalmát dologi jogi

⁹ Fodor László: *Agrárjog*, Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2005, 35-43.

¹⁰ Szilágyi János Ede: Az agrár- és vidékfejlesztési jog elmélete, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog, A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 25.

¹¹ Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 128.

¹² 2013. évi V. törvény.

¹³ Ptk. 7:89. § (2) bek.

megközelítésben közelíti meg, kiemeli, hogy ha az üzem kerül a szabályozás középpontjába, akkor ő maga is a forgalom tárgyává válik, értelemszerűen az alkotóelemeivel együtt, ide tartozik például maga a föld is. Ez problémákat is generál, például a forgalomképes földhasználati jogok kapcsán. A mezőgazdasági üzem a vállalatnak, mint gazdálkodó egységnek a technikai- műszaki oldalát jelenti. Ahhoz, hogy egyáltalán mezőgazdasági üzemről beszélhessünk, szükség van a hozzá tartozó dologi elemek meglétére, ezek a következők: a) a termőföldterület minimális mértéke, b) álló- és forgóeszközök (gépek, berendezések, felszerelés, árukészlet, állatok, növények) jelenléte. A legfontosabb eleme a mezőgazdasági üzemnek a föld, ami nélkül nem beszélhetünk üzemről, ugyanakkor a föld magában nem elegendő eszköz az üzemi minőséghez. A többi eszközhöz is szükség van a hasznosulásához. Emiatt meg kell akadályozni az üzem egyes elemeinek különválását mind elidegenítés, öröklés, használatba adás, biztosítékul adás, végrehajtás, felszámolás esetén. Ez alapján a mezőgazdasági üzemnek kellene lennie elsősorban a forgalom tárgyának, és hozzá kapcsolódóan kellene a korlátokat meghatározni, például a birtoknagyság, a tulajdonszerzés és a használat kapcsán. A mezőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzésére valamint használatára vonatkozó szabályozás kialakításának is csak a mezőgazdasági üzemrendszer keretein belül kellene megvalósulnia. Fontos, hogy az üzemszabályozás keretein belül megtörténjen a földek további felaprózódásának, valamint a föld és a többi üzemi eszköz elválásának megakadályozása. Előnye az általános üzemi rendszerre való áttérésnek a termőföld forgalom közjogi szabályozásában a termőföldek ésszerű indok mentén való korlátozása kialakításában lenne megfigyelhető. A mezőgazdasági földek forgalmára főszabály szerint az agrárüzemhez kötötten kerülhet sor, attól csak kivételesen indokolt esetben különülhet el. Nem létezik egy általános üzemfogalom, a fogalom meghatározásával a cél nem a mezőgazdasági üzem meghatározása és a forgalmának szabályozása volt, hanem egy szabályozási eszközként a támogatási rendszerhez igazodóan történt meg a fogalom megalkotása.¹⁴

Kurucz agrárpolitikai tévedésnek minősíti azt, hogy a termelési tényezők közül kiemelve, önmagában a mezőgazdasági földekre vonatkozóan létezik szabályozás, és nem a mezőgazdasági üzem viszonylatában. Problémaként jelöli meg azt is, hogy az uniós szabályozáshoz sem igazodik a magyar jogalkotó szabályozási logikája, hiszen a közösségi agrárjogi szabályozás tárgyát a mezőgazdasági üzem, valamint annak működtetője, vagyis az agrártermelő jelenti, és az Uniónak nincs külön földpolitikája.¹⁵

Az üzemszabályozási törvény szabályozási rendszerében a következő elemeknek kellene szerepelniük: a) a birtok-összevonási célú ügyletek egységes megítélése, b) az üzemek átruházása, c) a mezőgazdasági földek tulajdonjogának és

¹⁴ Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 171-173.

¹⁵ Kurucz Mihály: Az agrárüzem és földtörvény lehetséges szabályozási modellje és annak jogi környezete, in: Jójárt László – Kurucz Mihály: *Van megoldás. „Földtörvény – Üzemszabályozás”*, Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2008, 31-33.

használatának az átruházása, d) agráröröklés, e) az üzemek megterhelése, f) a földtulajdon és a földhasználati jogok megterhelése.¹⁶

Az üzemtörvény megalkotásának indokát nem a változó támogatások adják, hiszen azokkal kapcsolatosan már léteznek szabályok, sokkal inkább a gazdaságok forgalma kapcsán van szükség a pontos szabályok lefektetésére. Ebben a jogszabályban történe meg az üzemet alkotó föld, mezőgazdasági felszerelés, állatállomány jogi egységének a megteremtése, és annak mind élők közötti, mind halál esetére szóló forgalma szabályainak lefektetése, és a támogatási jogok is kapcsolódnának ehhez az egységhez.¹⁷

Az üzemszabályozás előnyei a következők lennének. a) Abban az üzem egyes elemei egy egységben jelentenek a forgalom tárgyát. b) A mezőgazdasági termelés alapjául szolgáló termelési egységek védelmét szolgálná. c) Az önkéntes és a kötelező földcserék is jól ráépíthetőek lennének. d) A spekulációs célú földvásárlások visszaszorítására alkalmas lenne. e) Képzhető lenne egy jól működő, szociális szempontokat is figyelembevevő, vidékfejlesztéssel is összehangolható szabályozó rendszer. f) A mezőgazdasági vállalkozások hitelképessége javulhatna, mivel az üzem értéke lehetne a jelzáloghitel fedezete. g) A támogatási jogosultságot igazságosabban lehetne rendezni úgy, hogy az üzem hatékonysága legyen a középpontban.¹⁸

2. A germán jogrendszerbe tartozó országok szabályozása

2.1. A svájci szabályozás

Svájcban¹⁹ alapvetően az 1991. október 4-én elfogadott, és azóta tizenkettőször módosított szövetségi törvény a földművelői földjegről (a továbbiakban: BGBB)²⁰ az, amely rendezi a földforgalom kérdéseit. A svájci törvény az egész állam szintjén szabályozza a mezőgazdasági földtulajdonszerzést, ám bizonyos kérdésekben a kantonok egyéb speciális szabályokat is meghatározhatnak. Ezen törvény célja²¹ a gazdálkodói földtulajdon támogatása, a családi üzemek, teljesítőképes mezőgazdaság és a tartós földgazdálkodás fenntartása, a struktúrajavítás, az önállóan gazdálkodó földműves és a haszonbérlet pozíciójának erősítése a mezőgazdasági földek és üzemek tulajdonszerzése esetén, valamint harc a túl magas földárak ellen.²²

¹⁶ Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 119.

¹⁷ Kurucz 2012, 120-121.

¹⁸ Kurucz 2012, 129.

¹⁹ A svájci mezőgazdasági földjegről bővebben lásd: Philippe Haymoz: Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht in der Schweiz – eine Kurzdarstellung, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 110-116.

²⁰ BGBB (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht = Szövetségi törvény a földművelői földjegről), SR 211.412.11, in: www.gesetze.ch/sr/211.412.11/index.htm (2017.12.10.)

²¹ A svájci törvényről jogösszehasonlító elemzésben lásd még: Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.

²² BGBB 1. § (1) bek.

A törvény hatálya kiterjed egyrészt a mezőgazdasági földekre, másrészt a mezőgazdasági üzemekre is. Kantonális szinten lehet szabályozni, hogy az üzemi kategória alatt pontosan mire is terjed ki a BGBB hatálya, sőt a kantonok akár ki is zárhatják a BGBB alkalmazását a közlegelőknél, az alpoknál, erdőknél, legelőknél – melyek valamely testület tulajdonában állnak – fennálló felosztási és használati jogokra vonatkozóan, még hozzá abban az esetben, ha ezek nem tartoznak egy mezőgazdasági üzemhez. A mezőgazdasági üzemekre vonatkozóan egy minimum követelményt határoz meg a jogalkotó, miszerint 0.6 SAK²³-nál nem lehet kevesebb az általános munkaerő mértéke, de ennél magasabb értéket a kantonok szabadon meghatározhatnak.²⁴

Miután meghatározta a jogalkotó a BGBB tárgyi hatályát, megadja a mezőgazdasági föld és a mezőgazdasági üzem fogalmát is. Ez alapján mezőgazdasági földterület, mely mezőgazdasági vagy kertészeti használatra alkalmas. A mezőgazdasági földekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a mezőgazdasági üzemre, amennyiben több mint 6 éve egészében vagy bizonyos részében haszonbérbe van adva, vagy ha – függetlenül az üzem méretétől – a mezőgazdasági üzem struktúrája kedvezőtlen és nem tartható fenn. Valamint a közlegelőkön, az Alpokon, erdőkön, legelőkön fennálló felosztási és használati jogok is ide tartoznak, amennyiben ezek a területek legelőszövetkezet, erdőtestület, vagy egyéb hasonló társaság tulajdonában állnak. A mezőgazdasági üzem fogalmát is megadja a törvény, mely alapján mezőgazdasági üzem a mezőgazdasági földterületek, épületek, berendezések összessége, ahol mezőgazdasági termelés folyik, mely országos szintű, és a gazdálkodás legalább egy SAK. Ide tartozik a termelő kertészeti üzem és a vegyes üzem is, de csak addig, amíg a mezőgazdasági karakter van túlsúlyban.²⁵

Svájcban a jogalkotó külön rendezi a mezőgazdasági földek és külön a mezőgazdasági üzemek törvényes öröklését, különböző öröklési sorrend vonatkozik a két kategóriára, ezzel is érvényre juttatva az öröklés tárgyának speciális jellegét. Öröklés esetén pedig az alapvető cél, hogy a mezőgazdasági föld, vagy adott esetben a mezőgazdasági üzem egy kézben maradjon. Ezen kívül fontos szempont, hogy az örökös jártas legyen a földművelésben. Ezt a jogalkotó Svájcban az ún. önállóan gazdálkodó²⁶ fogalmának bevezetésével éri el, tehát első helyen az fog örökölni, aki a mezőgazdasági földterületen saját maga dolgozik, valamint ha mezőgazdasági üzembről van szó, akkor azt pedig saját maga vezeti, és rendelkezik az ezekhez szükséges képességekkel.

Létezik egy rendelet Svájcban, mely a mezőgazdasággal kapcsolatos fogalmakat tisztázza, valamint meghatározza az üzem lehetséges formáit.²⁷ Ennek megfogalmazása alapján az a mezőgazdasági vállalkozás minősül üzemnek, ami a) növénytermesztéssel vagy állattenyésztéssel, vagy mindkettővel foglalkozik, b) egy vagy több termelőegységet

²³ 'Standardarbeitskraft' – általános munkaerő.

²⁴ BGBB 2-5. §.

²⁵ BGBB 6-8. §.

²⁶ BGBB 9. § 'Selbstbewirtschafter'.

²⁷ Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV), SR 910.91, in: www.gesetze.ch/sr/910.91/index.htm (2018.01.29.)

tartalmaz, c) jogilag, gazdaságilag, szervezetenként és pénzügyileg önálló, valamint független más üzemektől, d) saját üzemi eredményt mutat fel, és e) egész évben gazdálkodás folyik a területén. Ehhez kapcsolódó fogalom a termelőegység, ami a föld, az épületek és a felszerelések egységét jelenti, a) ami területileg, mint termelőegység felismerhető és elkülönül a többi termelőegységtől, b) aminek a területén egy vagy több személy tevékenykedik, és c) ami egy vagy több állattartásra alkalmas egységet (istálló és felszerelés) is magában foglal.²⁸

2.2. Ausztria szabályozása

Ausztriában²⁹ a mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályok a speciális mezőgazdasági öröklési törvényben³⁰ találhatóak, mely 1958-ban született, és azóta hatszor módosították, legutóbb 2015-ben. A szabályozás érdekessége, hogy bár tartományonként külön földforgalmi törvényük van, a mezőgazdasági öröklési törvény hatálya az egész országra kiterjed, csak két tartományban találkozzunk eltérő szabályokkal, nevezetesen Tirolban³¹ és Karintiában³². Az osztrák szabályozás az 'Erbhof' öröklését rendezi, amely kifejezés gyakorlatilag az öröklés tárgyát képező gazdaságot jelenti. Ám az 'Erbhof' mind a szövetségi törvényben, mind a tiroli és a karintiai jogszabályban mást jelent. Az 'Erbhof' a szövetségi szintű 'Anerbengesetz' megfogalmazásában fő tevékenységi hellyel ellátott mező- és erdőgazdasági üzem, amely egy természetes személy, a házastársak, vagy az egyik szülő és az egyik gyermek tulajdonában áll, és amely elegendő két felnőtt személy megfelelő ellátásához, azonban a húszszorosára ennek a mértéknek nem haladja meg az átlagos hozamot. Jelen fogalom értelmezésében mező- és erdőgazdasági üzem alatt értenünk kell azt az üzemet is, amely kizárólagosan vagy túlnyomórészt bor, gyümölcs vagy zöldség termelésére szolgál, viszont a kizárólag erdőgazdasági hasznosítású területek nem tartoznak ebbe a kategóriába. Azt pedig, hogy két felnőtt ember ellátása mikor megfelelő, a helyi

²⁸ LBV 6. §.

²⁹ Az osztrák földszabályozás kapcsán lásd még: Gottfried Holzer: Der "Grüne Grundverkehr" in Österreich – rechtliche Rahmenbedingungen, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 15-20.

³⁰ Bundesgesetz vom 21. Mai 1958 über besondere Vorschriften für die bäuerliche Erbteilung (Anerbengesetz) BGBl.Nr.106/1958, in:www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001969, (2017.11.03.)

³¹ Gesetz vom 12. Juni 1900, betreffend die besonderen Rechtsverhältnisse geschlossener Höfe, wirksam für die gefürstete Grafschaft Tirol. GVBlTirVbg. Nr. 47/1900, utoljára 2015-ben módosították a következő jogszabállyal:BGBl.INr.87/2015, in:www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001710 (2017.11.03.)

³² Bundesgesetz vom 13. Dezember 1989 über die bäuerliche Erbteilung in Kärnten (Kärntner Erbhöfegesetz 1990). BGBl. Nr. 658/1989, utolsó módosítására 2015-ben került sor a BGBl. I Nr. 87/2015 számú jogszabállyal, in:www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002891 (2017.11.03.)

viszonyok alapján kell megítélni.³³ Az átlagos hozamérték kiszámítása a nettó bevételből történik, hozzáadva a működtető család bérigényeit, levonva a tartozások kamatait és az ellátási terheket.³⁴ Az 'Erbhof'-hoz tartoznak az 'Erbhof' tulajdonosának a földjei, melyek az előbbieken kifejtett mezőgazdasági termelésre szolgálnak, és a rajtuk található lakó- és gazdasági épületekkel együtt egy mezőgazdasági egységet alkotnak. Az ingóságok abban az esetben képezik az 'Erbhof' részét, amennyiben annak a tulajdonosához tartoznak, és egy rendes gazdasági üzem vezetéséhez szükségesek. Az 'Erbhof'-hoz tartoznak továbbá a hozzá kapcsolódó használati jogok, mint például a részesedési jog az agrárközösségi földeken, azok a jogok, amelyek az 'Erbhof' tulajdonosát a mező- és erdőgazdasági üzemi szövetkezeti tagság alapján megilletik, valamint amelyek az 'Erbhof'-on működtetett vállalkozása alapján illetik meg, amíg nem ezeken történik a főtermelés, és a mező- és erdőgazdasági üzem nem megosztható, vagy a megosztás nem lenne gazdaságos.³⁵ Nem tartoznak viszont a gazdasághoz azok a területek, amelyek mezőgazdasági célra már nem használhatóak, mint például a sportpályák.³⁶ Amennyiben a felek nem tudnak megegyezni az 'Erbhof'-kenti minősítésről, akkor a bíróság a felek meghallgatása és a mezőgazdasági kamara állásfoglalásának beszerzése után döntést hoz a kérdésben.³⁷

Karintiában a következőképpen határozta meg a jogalkotó az 'Erbhof' fogalmát: mezőgazdasági, fő tevékenységi hellyel ellátott közepes méretű üzemek, melyek területe legalább az öt hektárt eléri és az átlagos hozamértéke nem haladja meg annak az értéknek a hatszorosát, ami egy öt fős család ellátásához szükséges. Mezőgazdasági üzem kategóriájába tartoznak jelen esetben azok az üzemek is, melyek kizárólag vagy túlnyomórészt gyümölcs vagy zöldség termelésre szolgálnak, viszont a kizárólag erdőgazdasági hasznosítású földbirtokok nem sorolhatóak ide. Ide tartoznak az 'Erbhof' tulajdonosához tartozó és mezőgazdasági célt szolgáló ingatlanok, melyek a 'Hof'-tal együtt egy gazdasági egységet képeznek, valamint azok az ingatlanok is, melyek közepes méretű üzemnek számítanak, de egy másik üzem gazdálkodása alá tartoznak, és annak a gazdaságnak a részét képezik. Továbbá az üzem egyes részeivel kapcsolatos használati jogok, különösen a legeltetési, favágási és vízjogok idegen vagy közös földterületeken. Valamint az üzem tulajdonosának az 'Erbhof'-on üzemelő vállalkozása, amennyiben gazdaságilag jelentéktelen, vagy a 'Hof'-tól nem, vagy csak aránytalan veszteségekkel lehetne elválasztani. Minden ingó dolgot ide kell számítani, ami a 'Hof' tulajdonosáé és az üzemen történő rendes gazdálkodáshoz elengedhetetlen. A hagyatéki bíróság feladata lesz annak megállapítása, hogy az adott közepes méretű üzem 'Erbhof'-nak minősül-e, valamint hogy mely ingatlanok, használati jogok, vállalkozások és dolgok tartoznak hozzá.³⁸

³³ BGBl. Nr. 106/1958, 1. §.

³⁴ Erfried Bäck: Anerben- und Höferecht, in: Roland Norer (szerk.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 719.

³⁵ BGBl. Nr. 106/1958, 2. §.

³⁶ Winfried Kralik: *Das Erbrecht*, Manz, 1983, 373.

³⁷ Bäck 2012, 720.

³⁸ BGBl. Nr. 658/1989, 2-3. §.

A tiroli szabályozás vizsgálata során egy formális 'Hof' fogalomból kell kiindulnunk. Itt a 'zárt üzem' ('geschlossener Hof') kategóriát használja a jogalkotó. Zárt üzemnek számít minden mezőgazdasági, lakóházzal felszerelt földbirtok, aminek az ingatlannyilvántartási bejegyzése a főkönyv üzemekre vonatkozó részében található.³⁹ Az üzemi sajátosság nem egy gazdasági vizsgálat eredményeképpen kerül megállapításra, hanem tekintet nélkül az üzem életképességére, csak a nyilvántartásba történő bejegyzés szolgál annak alapjául. Az egyes részek térbeli és gazdasági kapcsolata nem érvényesül. Azok a földterületek, melyek nincsenek az üzemek csoportjába bejegyezve, nem tartoznak a zárt üzemhez akkor sem, ha azzal gazdasági vagy jogi egységet képeznek. A bejegyzett ingatlanokon üzemelő vállalkozások viszont a zárt üzem részét képezik, és oszttják annak jogi sorsát. Annak nincs jelentősége, hogy a vállalkozás mezőgazdasági jellegű vagy sem, vagy hogy a mezőgazdaság viszonyában van-e valamiféle különleges jelentősége, vagy hogy az üzemtől elválasztható-e vagy sem.⁴⁰ A jóváhagyás egy zárt üzem kialakításához kérelemre adható meg, ha ellene semmilyen jelentős gazdasági aggály nem merül fel, és a létrehozandó üzem átlaghozama minimumának egy legalább öt fős család megfelelő ellátását biztosítani kell, a maximuma pedig ennek az értéknek a négyszerese lehet. Ezekre a határookra zárt üzemek egyesítésénél és az üzemrészek szétválasztásánál is figyelni kell.⁴¹

A jogalkotó célul tűzte ki, hogy a mezőgazdasági üzem egy kézben maradjon, ne történjen meg a birtokok felaprózódása. Öröklés során azt is fontosnak tartja, hogy a gazdaságot átvevő örökösnek legyenek tapasztalatai a mezőgazdasággal kapcsolatosan, ennek érdekében az osztrák törvény az örökösnek azt a leszármazóját preferálja, akit mező- vagy erdőgazdálkodásra neveltek, amennyiben több ilyen leszármazó is létezik, akkor közülük azt részesítik előnyben, aki a birtokon nőtt fel.⁴²

Tehát több örököstárs közül csak egy örökös lehet az, aki az 'Erbhof' törvényes öröklése esetén örökölni fog, ő lesz az ún. 'Anerbe'. Maga az 'Anerbenrecht'⁴³ nem teremt új öröklési jogcímet, hanem az általános öröklési jogra épül.

2.3. Részletszabályok Németországban

Németországban⁴⁴ az úgynevezett 'Höfeordnung'⁴⁵ szabályozza a mezőgazdasági üzem jogi sorsát, méghozzá az üzemek öröklésére vonatkozó szabályok

³⁹ Bäck 2012, 720.

⁴⁰ Georg Kathrein: *Anerbenrecht. Anerbengesetz, Kärntner Erbgütesetz 1990 und Tiroler Höfegesetz in der seit 1.1.1990 geltenden Fassung mit Auszügen aus den Materialien und erläuternden Anmerkungen*, Manz, 1990, 86.

⁴¹ Bäck 2012, 720-721.

⁴² BGBl. Nr. 106/1958, 3.§ (1) bek. 1.

⁴³ 'Anerbe' jelentése: az az egyedüli örökös, aki a mezőgazdasági üzemet átveszi, 'Anerbenrecht' pedig az erre vonatkozó szabályok összessége.

⁴⁴ A német földszabályozás aktuális kérdései kapcsán lásd még: John Booth: Grundstücksverkehrsrecht und Landpachtrecht in Deutschland, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 54-61; Reimund Schmidt-De Caluwe: Grundstücksverkehrsrecht und Landpachtrecht: Rechtlicher Rahmen und aktuelle Probleme in der Bundesrepublik Deutschland, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 62-67.

közé ágyazottan. Németországban az osztrákhhoz hasonló 'Anerbenrecht' van érvényben, ám itt nem szövetségi szinten szabályozzák a kérdést, ugyanis a 'Höfeordnung' hatálya csak négy tartományra terjed ki, nevezetesen Hamburgra, Niedersachsenre, Nordrhein-Westfalenre és Schleswig-Holsteinra. Baden-Württemberg,⁴⁶ Hessen,⁴⁷ Rheinland-Pfalz⁴⁸ és Bremen⁴⁹ tartományokban pedig külön tartományi szintű szabályokban rendezik a kérdést. A többi tartományban úgy, mint Bayernben, Berlinben, Brandenburgban, Mecklenburg-Vorpommernben, Saarlandban, Sachsenben, Sachsen-Anhaltban, Thüringenben pedig ilyen jellegű speciális szabállyal nem találkozunk.⁵⁰

A továbbiakban a 'Höfeordnung' rendelkezéseit tekintjük át. Először is érdemes tisztáznunk, hogy a törvény alkalmazásában mi számít 'Hof'-nak, vagyis üzemnek. Ez alapján 'Hof'-nak minősülnek azok a mező- és erdőgazdasági területek, melyek Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen és/vagy Schleswig-Holstein területén fekszenek és rendelkeznek a gazdálkodásukhoz megfelelő üzemközponttal, és amely területek egy természetes személy egyedüli tulajdonában, vagy házastársak közös tulajdonában állnak, vagy állandó tulajdonközösségek összvagyonába tartoznak, amennyiben a gazdasági értéke legalább 10.000 euró. Az a terület, amelynek gazdasági értéke kevesebb 10.000 eurónál, de legalább 5.000 euró, üzemnek fog minősülni, ha a tulajdonos nyilatkozik, hogy valóban üzemről van szó, és ha az üzemi minőség az ingatlannyilvántartásba is be van jegyezve.⁵¹ Az üzemhez tartozik minden földterület, mely az üzem tulajdonosának a tulajdonát képezi, és amelyek rendszeres művelés alatt állnak. Ide tartoznak még a tagsági, használati és más ezekhez hasonló jogok is, valamint az üzem tartozékai, ezek közé tartoznak az üzemen történő gazdálkodáshoz rendelkezésre álló állatok, gazdasági és háztartási eszközök, trágya.⁵²

Az öröklés szabályozásánál a cél a mezőgazdasági üzemek egyben tartása, ugyanis a törvény erejénél fogva az üzem tulajdonjoga csak egy örökösre ('Hoferbe') hárulhat, akinek a helyébe az örököstársak egymásközi viszonyában az üzem értéke lép.⁵³ Ezt a 'Hof' öröklésére vonatkozó lényeges szabályt az örökhagyó még végintézkedésben sem zárhatja ki, de korlátozhatja, ugyanis ha a földforgalmi törvény rendelkezései szerint egy hasonló tartalmú élők közötti jogügyletbe engedély lenne

⁴⁵ Höfeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juli 1976 (BGBl. I S. 1933), die zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist, in: www.gesetze-im-internet.de/h_feo/BJNR700330947.html (2017.10.12.)

⁴⁶ Baden-Württembergben belül Freiburgban a Badisches Hofgütergesetz-ben rendezik a kérdést; Stuttgartban, Tübingenben és Karlsruhe-ban pedig a Württembergisches Anerbengesetz-ben.

⁴⁷ Hessenben a Hessische Landgüterordnung tartalmazza az ide vonatkozó szabályokat.

⁴⁸ Rheinland-Pfalzban a Rheinland-Pfälzische Höfeordnungban találhatóak az agráröröklési rendelkezések.

⁴⁹ Bremenben pedig a Bremisches Höfegesetz tartalmazza a téma szempontjából releváns szabályokat.

⁵⁰ Anerbenrecht, in: www.anwalt24.de/lexikon/anerbenrecht (2017.10.12.)

⁵¹ Höfeordnung 1. § (1) bek.

⁵² Höfeordnung 2-3. §.

⁵³ Höfeordnung 4. §.

szükséges, akkor a bíróság jóváhagyása lesz szükséges a végintézkedéshez.⁵⁴ Itt is lényeges elvárás az örökssel szemben a földművelésben jártasság. Németországban kizárt a mezőgazdasági üzem örökléséből, aki nem “képes gazdálkodásra”⁵⁵. A törvény megfogalmazása alapján ez azt jelenti, hogy a testi és szellemi képességei, az ismeretei és a személyisége alapján alkalmasnak kell lennie arra, hogy az átveendő birtokon önállóan, rendesen gazdálkodjon.⁵⁶ A hagyatékba tartozó földet a bíróság fogja kiutalni az örökös számára. Németországban a földforgalmi törvény⁵⁷ tartalmaz rendelkezéseket a föld öröklésére vonatkozóan.

Németországban⁵⁸ a mezőgazdasági üzemek öröklésénél a fő cél az, hogy a gazdaság egy kézben maradjon, a többi örököstársat pedig az üzem értéke alapján kell kielégíteni.⁵⁹

3. Záró gondolatok

Az előbbieken láthattuk, hogy mennyire üzempontú a bemutatott országok szabályozása. Magyarországon az Alaptörvény által is nevesített, a területet szabályozó jogszabályok közül a földforgalmi törvény született meg először. Talán célszerűbb lett volna elsőként a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó jogszabályt megalkotni, és ehhez igazítva szabályozni a mezőgazdasági földek forgalmát. A már említett, korábbi üzemszabályozási javaslat és ennek a területnek a kutatói is ezen az állásponton voltak. Ám ez nem így történt és a törvény megalkotására még várunk kell, viszont a mezőgazdasági üzemek alkotó elemek fragmentálódásának megakadályozása érdekében mindenképpen szükség van rá.

Jelen publikáció keretei között a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat tekintettük át jogösszehasonlító elemzésben, valamint felvillantottuk a svájci, az osztrák és a német földöröklési szabályokat is, ám az ezekből leszűrhető következtetések levonására, és a magyar agráröröklés rendszerére vonatkozó javaslatok kidolgozására egy következő tanulmányban fog sor kerülni.

⁵⁴ Höfeordnung 16. § (1) bek.

⁵⁵ Höfeordnung 6. § (6) bek. (nicht wirtschaftsfähig).

⁵⁶ Höfeordnung 6. § (7) bek. (wirtschaftsfähig).

⁵⁷ Német földforgalmi törvény: GrdstVG (Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe) /Gliederungsnummer 7810-1/, in:www.gesetze-im-internet.de/grdstvg/BJNR010910961.html (2017.10.12.)

⁵⁸ Erről bővebben: José Martínez - Bernd von Garmissen (szerk.): *Agrarrecht, Zivilrecht, Agrarstrukturrecht, Umweltrecht, Recht der landwirtschaftlichen Produktion, Sozialrecht*, Németország, Erling Kiadó, 2014, 113-118, 215-221; A korábban hatályos szabályozásról pedig lásd: Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 226.

⁵⁹ Wolfgang Winkler: Agricultural Land Use in the Federal Republic of Germany, in: Margaret Rosso Grossman-Wim Brussaard (szerk.): *Agrarian Land Law in the Western World*, Wallingford, CAB International, 1992, 83.

Ágnes JUHÁSZ* – Réka PUSZTAHELYI**
Registration of real estates from a civil law viewpoint – civil law effects in the
sieve of the official public register***

1. Introduction

Real estate register has salient importance among our official public registers. It is a public and authentic register, which contains rights and facts having civil law relevancy and which is kept by the public administration authority, i.e. the real estate supervisory authority. It is one of the registers, where the registration, the record of a given status or change (right or fact) has essential civil law effect. With regard to this strong linkage, the Hungarian legislator places the general substantial law rules of the real estate registration into the provisions of the Hungarian Civil Code (hereinafter HCC). Nevertheless, the majority of the provisions on the real estate registration outside the HCC has instrumental nature compared to the civil law rules, since they contain both substantial and procedural provisions, which promotes the change of civil law rights.

Thus, the operation of the real estate register is subordinated to the civil law regulations. However, as it is to be exposed below, the instruments, which serve the stability of the system and protect the reliance in the register's appropriate content, can sometimes cause inability of a certain kind.

We are also not allowed to forget the fact that the real estate register is an official public register, which is to be kept by the district land offices as real estate supervisory authority. Therefore, the proceeding of these authorities is subject to the rules of the general administrative procedure and the divergence from the GPAP¹ in the course of the real estate registration proceeding is only allowed by the legislator in the case of necessity and only in the justified extent.

Ágnes Juhász – Réka Pusztahelyi: Registration of real estates from a civil law viewpoint – civil law effects in the sieve of the official public register – Az ingatlanok nyilvántartása polgári jogi nézőpontból: polgári anyagi jogi hatások a közhitelű hatósági lajstrom rostájában, *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 61-98 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.61

* dr. jur., PhD, assistant professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Civil Law, e-mail: civagnes@uni-miskolc.hu

** dr. jur., PhD, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Civil Law

*** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures (hereinafter referred as to GPAP).

In the followings, we intend to examine such questions, which make clear the above mentioned duplicity. The keeping of the real estate register (cadastral register), which is vested with essential private law effects, is fundamentally falls under administrative law rules. These regulation frames can hardly be accepted by either the court having traditional civil law thinking or other implementation bodies.² It is true as well, if we the judicial resolution appropriate for real estate registration is considered as a special document, whereon the petition is based.

Furthermore, our examination also covers questions, where the interest to the stability of the register and the interest to the correctness and perfection of the register collide. It is a question, if the real estate supervisory authority is entitled to arrange this conflict or the existence of this collision requires judicial proceeding.

2. The basic private law functions of the Hungarian real estate register. The main characteristics of registers having “Grundbuch” nature

From private law aspect, the Hungarian real estate register is a register having “Grundbuch” nature.³ This feature also appears in its functions.

The registering function means the mere effect from the fact that rights, facts and data relating to the certain real estate are to be recorded in the real estate register. Thus, through the principle of publicity, the registration informs everybody about the existence of the right, even if the acquisition of the right occurs out of the register. The *justificative effect* of the register closely relates to this. At the same time, the registration makes the right justifiable and enforceable against everyone. Moreover, it ensures exclusive position for the recorded person according to the certain right or fact and the order of rank. The recording of certain facts being relevant in law ensures the effect *erga omnes* through the principles of *publicity* and *authenticity*.

In the case of real rights having absolute, exclusive nature, the disclosure has elementary importance. This function (i.e. the publicity) is supported by the real estate register. Over the registering function, other features of the real estate registry system have not been developed as a result of an arbitrary decision in any country, but have been determined by the provisions on the formation of real rights.

² Süliné Tózsér Erzsébet expressed also her sceptic opinion, nevertheless with bettering intention. See: Az ingatlan tulajdonjogával kapcsolatos kötelmi és dologi igények érvényesítése esetén az ingatlan-nyilvántartási eljárás szabta korlátok terjedelme, *Magyar Jog*, 2010/8, 479-487.

³ The comprehensive analysis of the rules on the real estate registration see Fenyő György (edit.): *Közhiteli nyilvántartás az ingatlanokról*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2001; Fehérvári Jenő: *Magyar telekkönyvi jog vázlata*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941; Jójárt László: *Az ingatlanok nyilvántartásának szabályai*, Budapest, Perfekt Kiadó, 1994; Kampis György: *Telekkönyvi jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963; Kurucz Mihály: *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2007; Petrik Ferenc: *Ingatlan-nyilvántartás – Kommentár a gyakorlat számára*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 1995-2002; Sági János – Kéry János – Rojcsék Sándor: *Telekkönyvi jog, Telekkönyvi iratmintatár*, Budapest, Grill Kiadó, 1930; Sárffy Andor: *Telekkönyvi rendtartás*, Budapest, 1941; Szalma József: *Ingatlan-nyilvántartás. Telekkönyvi jog és eljárás*, Budapest, ELTE, 2005; Szladits Károly: *Magyar telekkönyvi anyagi jog*, in: Führer Imre (edit.): *Dr. Szladits Károly egyetemi tanár előadásainak jegyzete*, Budapest, 1921.

If the civil law requires the recording of the certain real right in a public register as a general condition of the formation of this right based on an agreement, the recording shall generate the right, i.e. it shall have constitutive effect.

This effect is much more important than the simple registration, since in most cases real rights established by legal act rise by their recording and terminate by their withdrawal. The compulsory recording as a condition of the rise of real right is a prerequisite of the integrity and the correctness, in a word the authenticity of the real estate register. Among the principles of the real estate register, principle of registration and its effect reflects this function. However, with regard to the fact that in the above mentioned cases the fact and the content of the register can be moved away, the priority of the registered content shall be assured, even against the defence of the entitled person's right.

In this way we arrive to the authenticity of the real estate register. With this central function, real estate register certifies the existence, perfection and accuracy of the data, facts and rights recorded in it. The register's justificative power creates a rebuttable presumption. Nevertheless, it ensures the defence of the right of such a person, who acquires a right entrusted in the register's content, in good faith and in return for a consideration, when it states that the status of the real estate register is conclusive in the direction of such person. The rules creating rebuttable and conclusive presumptions can uniformly be called as effects of presumption⁴

The real estate register can only be vested with the authenticity in this meaning, if the above mentioned functions completely prevail. Thus, from civil law approach, *authenticity* is the most significant principle of the real estate register. As László Jójárt wrote, the constitutive function and the presumptive effect requires a kind of constancy, which excludes the arbitrary change and amendment of the entry.⁵ “The entry's constitutive effect coupled with the presumption of the correctness and perfection (completeness) of the entries existing on the title deed assume the constancy of the entries.”⁶ This requirement has impact not only on the content and the arrangement of the applications for registration, but on the real estate register in itself, above all, on the immutability of the entries and the resolutions about the registration.

⁴ About the notion and the content of the authenticity see Anka Márton Tibor: Az ingatlan-nyilvántartási közhitelesség és a megismételt hagyatéki eljárás kapcsolata, *Magyar Jog*, 2014/3, 165-172; Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések törvénybe foglalt bizonytalansága, *Közjegyzők Közlönye*, 2010/2, 20-33 (hereinafter referred as to Jójárt 2010); Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége, *Magyar Jog*, 2001/9, 513-526; Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartás bírósági garanciáinak megerősítéséről, *Magyar Jog*, 2003/5, 265-276 (hereinafter referred as to Jójárt 2003); Kisfaludi András: Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás?, *Gazdaság és Jog*, 2003/7-8, 3-15; Kovács László: Új törvény az ingatlan-nyilvántartásról, *Közjegyzők Közlönye*, 1998/10, 2-17; Kovács László: Jogalkalmazási problémák a jogok és tények ingatlan-nyilvántartási törlése körül, *Magyar Jog*, 2002/2, 98-99; Kurucz Mihály: Az ingatlan-nyilvántartás szervezeti-hatásköri aspektusa: bíróság vagy közigazgatási hatóság, *Gazdaság és Jog*, 2003/7-8, 15-28. (hereinafter referred as to Kurucz 2003); Petrik Ferenc: A telekkönyvi jog alapelvei, a közhitelesség elve, *Magyar Jog*, 2003/5, 257-264.

⁵ Jójárt 2010, 20.

⁶ Jójárt 2010, 23.

However, this requisition does not prevail in the case of the correction of decisions or entries (correction, supplementation) and the revision or withdrawal of the decision of the land office, in which it refuses the application for registration.

Such cases throw light on the fact that the effectiveness of the civil law impacts are influenced not only by the principle of the real estate register, but the procedural order, in which the register is kept. However, the idea according to which the cadastral register would be placed back among the non-litigious proceedings, was not generally supported. Therefore, we should examine those the procedural rules, which influence the operation of the cadastral register and can have detrimental effect on the invariability of the registration.

We also shall notion that we do not deal with those specialities of the real estate register, which originate exclusively from the special requirements of the registration of the land as a special real estate. Moreover, we do not concern ourselves with those questions, which relates to the linkage points between the real estate register and the other agricultural registers.⁷ Nevertheless, we intend to lay dits that most of the questions to be examined below are relevant in the relation to the agricultural lands as well.

3. The rules of the administrative proceedings and the register's private law effect

Since the public administration authority is obliged to keep the real estate register, the rules of the real estate registration proceeding are essentially determined by the GPAP. However, it should be added that the amended text of the Act CXLI of 1997 on Real Estate Registration (hereinafter referred as to RER) expressly states the application of the relating rules of the HCC because of the importance of the civil law effects. *“In the application of this Act, the provisions laid down in Part Four of Book Five of Act V of 2013 on the Civil Code on real estate registration and the provisions laid down in Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures shall apply, in accordance with the procedural rules set out in this Act.”*⁸

In the followings we intend to review the most important moments of the real estate registration proceeding, which may have strong influence on the prevailing of the civil law effects arising from the keeping of the register. According to this, a debate started in the course of the codification process of the Hungarian Civil Code, in which it was discussed, if the keeping of the real estate register (cadastral register) should fall into the scope of authority of civil law court or public administration authority.⁹ Recognizing the important civil law effects of the real estate register, many authors urged on that the register should been restored to be led by civil law court. Drawing the attention to the principle of legal certainty, József Szalma emphasized that *“the public*

⁷ Olajos István: Mezőgazdasági nyilvántartások, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog: A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 168-188.

⁸ RER, Article 1 (1a).

⁹ See in detail: Kurucz 2003 and Jójárt 2003.

administration proceedings are not appropriate for establishing the constitutive effect of the registry laid down by the Hungarian legislative act.” In accordance with his opinion, it is possible for the legislator to return to the former solution for regulation, which is prevalent in the Austrian law up to the present and which separates the real estate register (*Grundbuch*) from the cadastre.¹⁰ Tamás Prugberger took the similar point of view.¹¹

Coming back to the twofold nature, i.e. to the mixed civil and public law effects of the real estate register, but even before the evaluation of the new amendments related to GPAP, it is worth to review, which changes occurred in the relationship existing between the RER (and other relating acts, e.g. enforcement act) and the act on the general rules of administrative proceedings, since the RER entered into force.¹²

While the Act IV of 1957 on the General Rules of Administrative Proceedings had subsidiary nature and therefore it allowed for the real estate proceeding rules to diverge from it, the amendment after the entering into force of the Act CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services (hereinafter referred as to GRAPS) basically rewrote this rule. Similarly, GPAP also intend to preserves its code nature and allows the prevailing of the sectoral rules, if the divergence is allowed. Removed and supplemental proceedings can be mentioned as exception of this rule.

It should be state that RER ensured the possibility to diverge from the general rules without the proper authorisation of the GRAPS. However, in the case of debate, courts supported the application of the provisions of the GRAPS against the RER and they emphasized the primacy of the GRAPS. (According to the preamble of the GRAPS, the act intends to put in a frame the rules of the specialised proceedings with the ensuring of the primacy of the general rules.)

In 2008, the amendment of the GRAPS intended to go back to the starting point and stated that in the lack of any divergent provision incorporated in act, government decree or local government ordinance, the provisions of the GRAPS shall be applied. With this amendment, the formal requirement fulfilled, according to which the divergence from the rules of the GRAPS is possible only in the cases, which are fixed in the GRAPS. Nevertheless, the referred article remained silent in relation to the ministerial decrees, thought the majority of the real estate registration procedural rules were detailed in a decree, which was defectively supplemented by other government decrees.¹³ Thereafter, the real estate registration procedural rules were hardly influenced

¹⁰ Szalma József: *Ingatlan-nyilvántartás (Telekkönyvi jog és eljárás)*, Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2002, 54-55; See Szalma József: *Ingatlan-nyilvántartás. Telekkönyvi jog és eljárás*, Budapest, ELTE Állam- és jogtudományi kar, 2005, 30.

¹¹ Prugberger Tamás: Szempontok az ingatlan-nyilvántartás EU-konform irányába ható újabb reformjához, *Gazdaság és Jog*, 2000/6; Prugberger Tamás: A földjogi szabályozás megújításának egyes kérdései, *Állam és Igazgatás*, 1989/7.

¹² An expert review of this question is given by Kurucz Mihály: Az ingatlan-nyilvántartás magánjogi közbizalmi rendszerének közigazgatási jogi átalakítása veszélyeiről, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 50-61.

¹³ Government Decree 384/2016 (XII. 2.) on detailed issues of implementation of the RER – Inyvrh.

by the Act LXXXIV of 2013¹⁴, which amended the GRAPS and concerned with the public official registrations (hereinafter: POR). This act aimed at the creation of uniform and general rules on the public official registers, like the real estate register. It intended to distinguish the keeping of public official registers from the registers kept by other authorities. Moreover, it intends to explain how the authenticity of an official register should be interpreted.

In accordance with this, *Mihály Kurucz* called attention to the fact that the existing dichotomy, i.e. the authenticity in civil law sense and in public law meaning, result wrong interpretation and conclusions.¹⁵

Nevertheless, the amendment of the act has some positive impacts as well. It makes precise the notion of the client (elsewhere customer) and answered the question, if registration and cancellation shall be deemed as a resolution.

It also touched upon the question, if the ensuring of a remedy against any resolution awarded within the keeping of the real estate register is justified. As the justification of the Act LXXXIV of 2013 explains, in the course of the deliberation of authenticity it is justified to take not only the administrative procedure nature, but the keeping of public faith nature of the given register into consideration. It also shall be taken into regard, if the legal subjects can base their legal acts on the facts implied in the register or clients (customers) or other involved persons can get rights or obligations in virtue of the data known from the register. If so, these legal subjects shall be deemed as clients (customers) in accordance with the Article 15 (1) of the GRASP and the keeping of the register shall be deemed as administrative proceeding. It was the reason, why the codification work was needed. Nevertheless, it should be emphasized that the online publishing of a register in itself cannot establish the official (public authentic) nature of the register.

The same principle appears in Article 5 of the RER, which was meanwhile adjusted to the GPAP.¹⁶ The referred article states that “[t]he real estate register shall be construed as an official public register, excluding the particulars of real estate properties defined in this Act.” Nevertheless, the legislator did not stop at this point, but reflected to the private law effect of the real estate register. It stated that “[a]s regards the authenticity of the real estate register and the substantive legal effects thereof, in respect of the rights registered and facts recorded in the real estate register, the provisions of the Civil Code shall apply, unless this Act provides otherwise.” Relying upon these we can draw the conclusion that actions having civil law effect, so in particular the registration of rights and the recording of facts are primary settled in the civil law. The double, primary civil law nature of this official register results that the administrative procedural rules on the keeping of the register shall be submitted and adjusted to the private law nature.

¹⁴ Act LXXXIV of 2013 on the amendments of certain acts.

¹⁵ Kurucz Mihály: Az ingatlan-nyilvántartás magánjogi közbizalmi rendszerének közigazgatási jogi átalakítása veszélyeiről, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 50-61.

¹⁶ RER was amended by the Article 15-42 of the Act CCV of 2017 on the amendment of certain acts.

3.1. The general review of the special procedural rules serving the stability of the real estate register

Among the factors impairing the stability and invariability of the register's content, *László Jójárt* determines those, which are to be ensured by necessity.¹⁷ The certain cases of the correction of the incorrect resolutions and entries, i.e. the correction and the supplementation, as well as the revision and the withdrawal of the resolution refusing the application for registration by the authority awarding the resolution. Beyond this delimitation, *Jójárt* also dealt with the rules, which break up the constancy of the entries. Therefore, he analysed the amendment of the RER, which extended the authority's possibility to revise or withdraw its resolution of acceptance within its own sphere of authority.¹⁸ However, according to *Jójárt*, the asymmetrical relationship existing between the provisions of the GRASP and the RER which did not change by the coming into force of the POR.¹⁹

According to the nature of resolution entertaining an application for registering, he states that not the resolution of the land office or public authority constitutes the right is to be registered on the title deed, but the registration. The resolution of the land office does not create a public law relationship. The substantial legal relationship forming the basis of the entry has not administrative law, but civil law nature and it is based not on the resolution about the registration, but on the document (e.g. agreement) upon which the entry is based.²⁰

The factors describing the resolution of the land office (e.g. the requirements of the form and the content of the documents, the principle of mandatory application, the detailed legal certainty of both the extent of the rights and the method of the entry) result that resolution will not determine the fate of the entry. Instead, the possibility of the revision or the withdrawing of the resolution entertaining an application depends on the entry's fate and on the fact, if the entry can be cancelled or not.²¹

Thereafter, we intend to introduce such concrete procedural rules, where the legislator shall strongly take into consideration that the register is not only a register having authenticity, but to which special private law effects relate.

Returning to the provision quoted above, let us see, which are those typical cases, where the principle of the real estate registration, which has substantial law nature and which is declared in the HCC, has impact on the procedural rules.

In the first place, because of the principle of documentation, in the course of the real estate registration proceeding, application can be submitted solely in written.²²

¹⁷ *Jójárt László*: Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések törvénybe foglalt bizonytalansága, *Közjegyzők Közlönye*, 2010/2, 26.

¹⁸ RER Article 54 and GRAP Article 103 (in effect till 01.01.2018).

¹⁹ RER Article 54 and GRAP Article 103 (in effect till 01.01.2018).

²⁰ *Jójárt* 2010, 28.

²¹ *Jójárt* 2010, 30.

²² RER, Art 25 (5).

Furthermore, as a main rule, documents cannot be presented only in copy with stating that the copy is guaranteed to be the same as the original. Because of the principle of ranking and the occurrence of indexation, it is important that application can be submitted only at the real estate supervisory authority. The submitting of the application at the physical points of single contact (PSCs) called Government Windows are not allowed.²³

With regard to the principle of ranking, it is also important that RER determined those cases, in which the application shall be refused because of the irreparable deficiency of the application or document. Thus, the provision of additional information is not possible in these cases. If the application is originally unable to establish a ranking because of its irregularities, it is unable to establish a ranking for the original date of the application with an application for bettering these irregularities.

However, the principle of documentation and the principle of ranking is deteriorated by the procedural rule, according to which the application retains its original ranking, even if it has been rejected and the document's deficiencies described in the resolution are corrected in the appeal, if the resolution can be contested by an appeal.²⁴

Jójárt also examined, how the procedural rules are affected by the principle of registration and its effect. Such examination is also justified with regard to the GPAP. In accordance to this, the application for registration cannot be unilaterally amended or withdrawn, since according to the principle of registration, not the judgement of the application, but the time of the application's registration redeems the effect of the real estate registration. Thus, the amendment or the withdrawing of the application for registration depends on the consent of all the parties involved in the transaction. Furthermore, the consent of other persons becoming entitled by the registration is also needed.

“An application may be withdrawn or amended upon mutual consent of the contracting parties made out in a private document and countersigned by an attorney or in a public document until the real estate supervisory authority has adopted a resolution on the case. If registration involves a third party as a potential right-holder, the consent of such third party made out in a private document and countersigned by an attorney or in a public document shall also be required for the withdrawal or amendment of the application.”²⁵

3.2. The amendment and the withdrawal of the resolution about the registration

In his work, Jójárt also examined the conditions of the amendment and withdrawal. It is also worth examining these legal institutions with regard to the relationship existing between the GPAP and HCC.²⁶

²³ RER, Article 26 (1).

²⁴ RER, Article 56 (2).

²⁵ RER, Article 26 (9).

²⁶ About the relationship of the new Hungarian civil code and the administrative procedural rules see Kurucz Mihály – Lovász Csaba: *Az ingatlan-nyilvántartás az új Ptk-ban, kontra a*

The first thing which comes into sight that the number of the relating provisions of the RER has decreased because of the rules of the GRASP and GPAP. It means that the previously prevailing tendency did not changed: the regulation ensuring the stability of the entry becomes diluted, as Jójárt said.²⁷

In the lack of the express provision of the RER the general rules of the GPAP prevail. The provisions of the GPAP touches the amendment and withdrawal of the decision in three cases. Two of them, i.e. the launching of administrative action²⁸ and the appeal²⁹, relate to the remedy against the decision, while in the third case the acting authority is entitled to revise (amend or withdraw) the decision without conducting a legal remedy proceeding.³⁰ The ground upon with the decision is to be amended or withdrawn has basic importance. However, in all three cases, it is justified by the fact that the decision infringed the law. Nevertheless, not only the resolution denying the application, but also the resolution entertaining the application can be amended or withdrawn according to a general limiting rule, which ensures this possibility only for one occasion at most. In accordance with the justification of the act, this limitation serves the legal certainty. In the lack of administrative action or appeal, the authority can amend or withdraw its decision in its own scope of authority within one year from the date when it was delivered.

In the case of such decision, which can be appealed, the authority can amend or withdraw its decision even if it did not infringe the law, provided that there is no adverse party. Taking regard the viewpoints of the real estate registration, we agree with the legislator's standing point, which considered the interest to avoid the infringement of law stranger, than the interest to the stability of the register. However, in those cases, when the decision of the authority does not infringe the law, but the authority has right to amend or withdraw it, the register's stability obviously suffers damage. At this time, the notion of the 'adverse party' shall be hardly taken into account, since upon the authorisation of the GPAP³¹, this notion shall be determined by the utmost wide interpretation of the notion of the client (customer) declared by the RER.³² In the case of review process, GPAP also ensures the possibility to amend or withdraw the decision. However, it also states that this revision must not harm any right that the client has acquired and exercised in good faith.³³ It should be added the decision on the amendment or the withdrawal of the order can be made by the land office in the sequence of records, the incorrect entry will be cancelled, corrected or supplemented at this ranking.³⁴

közgazgatási jogszabályokban. Harmincötödik Jogász Vándorgyűlés, Lillafüred, 8-10 May 2014., 2014, 119-157.

²⁷ Jójárt 2010, 25.

²⁸ GPAP, Article 115.

²⁹ GPAP, Article 119.

³⁰ GPAP, Article 120.

³¹ GPAP, Article 10 (2).

³² RER, Article 25 (2).

³³ GPAP, Article 121 (3) Point c.

³⁴ RER, Article 54 (4).

3.3. The correction of the real estate entry

The cases of the correction of the resolution and the real estate entry are summarised in Article 5:182 of the HCC: “*If an entry in the real estate register does not coincide with what is contained in the document on the basis of which it was registered or recorded, that entry shall be corrected. Correction shall be carried out either by deleting the incorrect entry or record, or by revising the incorrect entry or record in the real estate register.*” However, it is a basic problem that HCC does not make clear the relationship amongst the certain tools of the restoring of the incorrect content of the real estate register, i.e. correction, cancellation, adjustment, supplementation, revision. As a result of this deficiency, a question arises: is the execution of the correction by the land office is impeded, if meanwhile a person acting in good faith and relying upon the content of the register and for consideration acquired certain right and he does not consent to the correction.

In the concrete case, in 2002, the Hungarian State acquired three real estates from an individual by a sales contract substituting expropriation. The acquired real estates were created with the share of a previously single real estate of outskirts. Although the Hungarian State bought all the three real estates, the ownership right of the Hungarian State and the asset management right of the State Motorway Management Company Ltd. (hereinafter referred as to SMMC)³⁵ were registered only on the title deed of one of the real estates, while the entry of the mentioned rights were missed in the case of the other two real estates. On the title deeds of this two real estates, the ownership right of the individual owner of the original (single) real estate was registered. As the legal representative of the SMMC recognised that the changing of ownership was not carried over by the land office in accordance with the sales contract, he made an application for the correction of the decision considering the two real estates. Meanwhile, the individual owner of the original real estate (seller) was died and the real estates were inherited by her successor, who concluded a sales contract with a third person and sold the real estates. The ownership right of the third person was registered on the title deeds of the two real estates. However, posteriorly, the ownership right of the third person was cancelled and the ownership right of the Hungarian State and the asset management right of the SMMC were registered on the title deeds of the two real estates in question. According to the standing point of the authority of first instance, taking into consideration the principle of ranking declared in Article 7 (1) of the RER, the application for registration of the Hungarian State anticipates both the successor’s acquisition on legal title of succession and the third person’s acquisition on the legal title of sale. This was the reason, why the authority decided to correct its decision and registered the rights of the Hungarian State and the SMMC. The third person (buyer) appealed against the decision of the authority of first instance, but the authority of second instance sustained the decision.

³⁵ From 1 November 2013, the scope of the activities and the name of the State Motorway Management Company Ltd. (SMMC) (Állami Autópályakezelő Zrt., ÁKK) changed. At present, the company continued its operation as National Toll Payment Services PLC.

Then, the third person (buyer) initiated the judicial review of the administrative order. In the review process it was disputed, which legal provision formed the basis of the decision of the land office (authority of first instance). The acting court stated that the act of the land office shall not be deemed nor as the correction, neither as the supplementation of the resolution, therefore the Article 5:186 (1) and (2) of the HCC cannot be applied. The court also stated that the application of the principle of ranking was correct in the given case. Considering that the above mentioned paragraphs of the HCC do not require the consent of the acquirer in order to correct the content of the real estate register, the proceeding of the real estate supervisory authority was lawful, when it corrected the real estate register without asking for the third person's consent. The Curia agreed with the court of first instance.

In our point of view, the argumentation of the decision, in which the principle of ranking was taken into consideration, was correct. However, a question arises: why the land office registered the third person's ownership right based upon an application registered afterwards, if the correction of the decision was already in process?

Nevertheless, we sustain the objection that there is a basic controversy between the HCC's provision on the correction and the rules of the RER, which defend the stability and the authenticity of the real estate register. Thus, in accordance with the decision of the Curia, the incorrect content of the real estate register can be disarranged, even if a person acting in good faith and in trust of the content of the real estate register and for consideration acquired a right meanwhile. Moreover, the right can be registered in the real estate register purely by the resolution of the land office, without initiating a lawsuit for the correction or cancellation.

Summing up, in our point of view, the court did not correctly interpret the expression 'correction' with regard to the statement of facts published in the judgement. Therefore, such an argumentation, upon which the person acquiring right meanwhile in good faith and in trust of the content of the real estate register and for a consideration has no right for legal defence and upon which the authority can proceed ex officio and disregard to any other requirement, can also be wrong.

In our point of view, the known statements of fact could rather lead to the withdrawal or amendment of the decision, if the above mentioned temporal and procedural conditions would have fulfilled.

4. The collision of the interest to the correctness and interest to reliability. The correct interpretation of the private law rules

4.1. Invalid or incorrect registration and the defence of the *bona fide* acquirer

The above detailed case also casts light upon the question that beyond the stability of the authentic register the interest to the correctness and perfection of the real estate register also appears as an important requirement.³⁶ It is a rightful

³⁶ About the relationship between the content of the real estate register and the substantial legal reality see Kurucz Mihály: A telekkönyv, illetőleg az ingatlan-nyilvántartás valósággal egyezősége és viszonya a közhitelesség joghatásához, *Közjegyzőke Közlönye*, 2004/1, 3-12.

expectation from the entitled person to take steps in order to register both the rights in rem and rights in personam not registered in the real estate register as soon as possible. This expectation is also rightful in the case of the cancellation of such rights.

Moreover, the possibility to adjust or cancel the entry, which is originally (or posteriorly) incorrect, should be given for the injured party.³⁷ However, the claim for cancellation or adjustment is essentially restricted by the faith in the content of the real estate register and the defence of the acquisition of right based on that faith. “*Rights registered in the real estate register to the benefit of a party acting in good faith and for consideration shall be deemed as true even if it deviates from the actual substantive legal status. On that basis, the acquiring party shall enjoy protection afforded under this Act.*”³⁸

Returning to the terminology examined in the previous division, we refer to László Fürst, who wrote the followings about the ‘correction’: “*The subject matter of the claim for correction is an exhibitive service, i.e. the delivery of the asset-symbol creates such a situation in the cadastral register, which is conformity with the real facts.*”³⁹

Among the claims for cancellation, Fürst distinguishes between the claims based on original invalidity and the claims based on the posteriorly occurred incorrectness of the register. At the same time, he reminds us of the fact that several other situations exist, in which controversy brings up between the real facts and the status according to the cadastral register because of the internal faults of the cadastral register.⁴⁰ Such cases are classified by Gábor Kiss and Péter Puszkás into four groups:

(a) In the cases of the first group, the ownership right or other transferable rights in rem does not transfer to the entitled person registered in the real estate register. Cases, in which the transaction transferring the ownership or establishing a right is invalid or not-existing, are also placed into this group, such as those cases, where the entry’s invalidity arises either as a result of the error relating to the entry or the omission relating to form of the real estate supervisory authority, or the deficiency of the statement of authorization, or the extraordinary remedy submitted against the decision of the court, which keeps the base of the entry.

(b) The second group covers those cases, in which the acquired right is posteriorly terminated or has lapsed.

(c) Those cases are ranked by the above-mentioned authors among the third group, where the right transferred as a result of some legal fact, i.e. a change occurred in the position of the entitled person, but such a person became entitled, who is not registered in the real estate register (e.g. marital community of property).

³⁷ HCC, Article 5:183. § “[*Deletion of an entry*] *An entry or record in the real estate register shall be deleted if the transaction on which the entry or record is based has been abolished or if the entry or record subsequently becomes inappropriate.*”

³⁸ HCC, Article 5:174 (1).

³⁹ Fürst László: Telekkönyvi szolgáltatás I. Fejezet. in: Almási et al. (edit.): *Glossza Grosschmid Béni: Fejezetek Kötelmi jogunk köréből c. munkájához*, Budapest, Grill Kiadó, 1932, 22.

⁴⁰ Fürst 1932, 25.

(d) In the fourth group, right in rem and the certain cases of the transfer or establishment of the ownership right are mentioned, in which the transfer or establishment of the ownership right occurred without the entry into real estate register.⁴¹

The referred authors criticized the terminology of the HCC on the claim for cancellation and adjustment and confirms that the invalidity of entry can also arise from the authority's irremediable fault, because which the action for cancellation shall be brought.⁴²

Beyond the cancellation and adjustment, HCC contains other correction possibilities (correction and supplementation) as well. (Here we do not deal with the amendment and the withdrawal of the decision, since they have no indirect effect on the content of the real estate register.) Land office is allowed to correct the content of the real estate register (and at the same time the decision) in its own sphere of authority only in those cases, if the party who acquired his right in good faith gives his consent to the correction. Thus, in order to the defence of the acquisition in good faith, the correction shall be occurred upon a lawsuit. If the injured party intends to enforce an ownership right, this claim appears as civil law claim for registration in the real estate register at the same time. Therefore, these requests (application for registration, application for adjustment or cancellation) do not fall into the scope of the provisions on prescription.⁴³ As Fürst declares, such rules of the relationship existing between the litigious and non-litigious proceedings shall be deduced from the general principles. In our law, particular rules of the cadastral register determining both types of the legal defence do not exist. Therefore, it is not clearly circumscribed, when the application of non-litigious proceeding will success.⁴⁴ According to Fürst, it is a decisive aspect, if the fact-finding of the statements of fact needs for at least a minimal proof. Since in such cases the statements cannot be ascertained without the deliberation of proof, correction shall be made upon a lawsuit. This establishment is in conformity with the popular approach of the present judicial practice, according to which the sphere of authority of the land office has only registering, recording nature.⁴⁵

In the application of the cadastral register regulated by the Government Decree 54/1960, *György Kampis* declared that those legal actions can be called as '*cadastral lawsuit*', which aim at the correction of the incorrect or false content of the cadastral register.

⁴¹ Kiss Gábor – Puskás Péter: Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének dogmatikai alapjaihoz, *Magyar Jog*, 2015/12, 711-717, 711. (Hereinafter referred as to Kiss – Puskás).

⁴² Kiss – Puskás 2015, 716-717.

⁴³ Cf. HCC Art. 5:184 (1).

⁴⁴ Fürst 1932, 29.

⁴⁵ Curia: "The courts' jurisprudence in land registration cases (summary report published on 3 October 2016) http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvانتartasi_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf 13.

Within the actions for cancellation in narrower sense, he marks off the lawsuits, which are based on invalidity, prescription or termination, from those, which serve the correction or substitution of the content of the cadastral register (action for adjustment).⁴⁶

Mihály Kurucz suggested to use the expression ‘incorrectness of entry’ instead of the expression ‘invalidity of entry’. Taking the work of *Béni Grosschmid*⁴⁷ as his starting point, he distinguished among the cases listed below: (a) Cases, where there is no judicial decision (executive order) beyond the registration in the cadastral register. (b) A person other than in the court’s order was registered in the register. (c) The right was registered on the title deed of the real estate other than designed by the court’s order. (d) The executive resolution for the registration order more or less than what the application contains. (e) The content of the document and the entry is the same, but the application is not based on the document. (f) The content of the application, documentation and entry is the same, but the former registered entitled person differs from the contracting party or whom granted the entry, therefore the legal transaction is invalid.⁴⁸

He states that the *ex officio* proceeding shall cover the amendment, supplementation and correction of the resolution about the registration. However, it is restrained, if at the time of the starting of the proceeding a further registered application has been indexed, i.e. a new acquisition is in process.⁴⁹

4.2. The borders of the enforcing of the claim for adjustment. The relationship between the action for adjustment and action for cancellation

Returning to the question of the incorrect content of the real estate registration, we intend to reveal the relationship existing between the action for adjustment and the action for cancellation. Previously, we ascertained that the conducting of the action for adjustment is justified by the fact that in the lack of the bona fide acquirer’s consent the land office cannot entertain the claim for adjustment.

However, the reports summarizing the jurisprudence of the real estate actions presents a completely different approach of the provision, which defends the bona fide acquirer.

Both the action for adjustment and action for cancellation aims at the correction of the real estate register. It is worth mentioning that the action for adjustment can aim either at the correction or the supplementation of the register, but the substantial law validity of an entry must never be the subject matter of such an action.⁵⁰

⁴⁶ Kampis György: *Telekkönyvi Jog*, Budapest, KJK, 1963, 407.

⁴⁷ Grosschmid Béni: *Fejezetek kötelmi jogunk köréből*, Budapest, Grill Kiadó, 1932, I. *Telekkönyvi szolgáltatás*, 1-554.

⁴⁸ Kurucz Mihály: *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog, A bizalomvédelmi joghatások tükrében, Közjegyzői Füzetek Studia Notarialia Hungarica tom. IX.*, Budapest, MOKK, 2009, 117.

⁴⁹ Kurucz 2009, 127.

⁵⁰ BH 2017.189.

Accordingly, in the uniform judicial practice the action for adjustment has two different types, the action for correction and the action for supplementation. According to the jurisprudence, the failure of the real estate supervisory authority, made in the course of the registration, is the base of the action in both cases. A correction lawsuit can be commenced, if the resolution of the real estate supervisory authority was even followed by an entry, but it is incorrect, because it is not complying with the content of the resolution. A supplementation lawsuit can be commenced in such cases, where there was no registration upon the resolution of the real estate supervisory authority or the registration was deficient. Incorrectness also can occur in the case of the incorrect failure of the registration. According to the summary report of the Curia's jurisprudence-analysing working group on land registration cases states that an action for adjustment shall be commenced, when the entry cannot be cancelled by the real estate supervisory authority during its proceeding or the injury is nor remediable. Furthermore, it states that the initial incorrectness, i.e. when the content of the real estate register is considered as incorrect from the time of the entry, shall be adjusted in the original ranking of the incorrect entry. According to the summary report, rights and facts registered after the incorrect entry (incorrect cancellation) do not impede the correction, even the person acquired them in good faith.⁵¹

Upon the above mentioned facts, it seems that good faith of the person trusting in the entry or not registration, which is otherwise incorrect, should not be taken into regard in the course of the adjustment lawsuit and there is no legal defence, if his previously registered right is to be cancelled correlating with the adjustment. Nevertheless, this is not true.

As it was mentioned in the previous capital, the withdrawal, amendment, correction and supplement of the decision within the authority's own sphere of authority depend on the consent of the bona fide acquirer, except the acquirer is not entitled to have such defence (yet).

This is the reason, why such an interpretation of the adjustment lawsuit does not comply with the provisions declared in Article 30 of the RER, which have safeguard function. Paragraph (2a) of the referred article of the RER contains the exhaustive list of the cases, when the cancellation of the ownership right is possible. According to this rule, an entry may be cancelled under the HCC, (a) upon request, if the transaction on which the entry is based has been abolished or if the entry subsequently becomes inappropriate, (b) upon request, if the regulatory decision required for the acquisition of title or underlying registration is withdrawn by the issuing authority under its own initiative⁵² or upon prosecutor's intervention, or (c) if so requested jointly by the parties

⁵¹ Cf. Summary opinion on the courts' jurisprudence in land registration cases (summary report published on 3 October 2016). See in: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvantartasi_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf, 82-83.

⁵² Hereby we would like to mention briefly to the other problems caused by the special proceedings to the acquisition of ownership of an arable land and its protection in the viewpoint of the authenticity of land register. Olajos István – Andréka Tamás: A földforgalmi jogalkotás és

to the contract based on which the entry was made, upon the termination of their agreement.⁵³

The above-mentioned provisions have double guarantee function. On the one hand, it declares for the authority the limitations of the keeping of the authentic register as an activity having registering function. However, according to the principle of legality, the authority can proceed only upon request or other authority's claim and it shall act within the framework of the decisional limitations and relating legal provisions. Beyond the case, when the invalidity is obvious, the land office cannot reject the application for registration, if it is formally and contently appropriate. Similarly, the *in officio* modification of the register's content, i.e. acting without certain request, is also exceptional. The cases, in which the real estate registration proceeding aiming at the registration or cancellation of a right can be conducted in the lack of request are listed in the RER.⁵⁴ All of these cases are based on the consideration that the land office shall proceed and adjust the content of the real estate register to the reality, if upon the circumstance it is obvious that a certain right arose or ceased outside the real estate register.

On the other hand, the guarantee declared in the Article 30 of the RER serves for the defence of the ownership right. In most cases, the cancellation of an entry results the cease of the ownership right. But, even the ownership right would not cease with the cancellation of an entry, being entitled without real estate registration is not favourable a position. Therefore, such derogation of rights based on the acting authority's resolution is exceptional or the legal debate shall be judged in a litigious proceeding. According to this article, in the lack of judicial decision, the authority can only cancel the ownership right registered in the real estate register, if the conditions of the withdrawal of the administrative decision upon which the entry based fulfil. The consideration of the request for adjustment can mean the cancelation of the registered ownership right of the bona fide acquirer as well.

In our point of view, Article 5:182 of HCC on the adjustment does not and shall not create such a new case for the cancellation of the ownership right, which could be applied beyond the provisions on the withdrawal, amendment or other supervision of the decision or beyond the requests for adjustment or cancellation.

Accordingly, we refer to the case BH 2017. 340 of the Curia. Although this decision was made upon the provisions of the RER, which were effective before the coming into force of the new HCC, it drafts a new aspect both for the delimitation of the request for adjustment and cancellation, and the judging of the bona fide acquirer.

According to the statement of facts, the right to maintenance was not registered during the contract conclusion in favour of the person to whom maintenance was owed, while the ownership right was registered by the land office for the person owing maintenance. A few years later, a mortgage was registered on the real estate. Thereafter, the person to whom maintenance was owed commenced an action for

jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424.

⁵³ RER Article 30 (2a).

⁵⁴ RER, Article 30. (3) and Article 50.

adjustment because of the lack of the registration of the right to maintenance. The court in action stated that the bona fide acquirer has no legal defence in the adjustment lawsuit and the right to maintenance should be registered in the original ranking of the incorrect entry. During the revision, the Curia perceived the conflict of interests existing between the substantial law truth and the defence of the trust in the appearance and changed the starting point. As the Curia stated, the possibility to enforcing a right is limited by deadlines, therefore it is applicable for all those positions in the real estate register, to which the establishment of a legal effect is bounded. *“In the case, when the injury based on the incorrect content of the real estate register is due to the proceeding of the land office, the remedy of the land office shall be exhausted by the claimant, since the adjustment of the incorrect content can be requested in a litigious proceeding only in case of failure of the above mentioned remedy. Moreover, the proceeding of the court can only be commenced, when the incorrectness of the real estate register can not be remedied by the land office’s instruments, therefore the judicial contradictory proceeding is needed to remedy the injury occurred. Furthermore, compared to the proceeding of the land office, the court can take a step further, since the parties’ relationship, the real content and the correctness or incorrectness of the real estate register are evaluated by the court upon the evidences in the litigation and in accordance with the substantial rules of the civil law.”*

However, the court can not make such a decision, which practically deprives the land office of its scope of authority and creates the content of the real estate register arbitrarily. The above mentioned decision also shows that even the adjustment in the original proceeding would not infringe the rights of the third person in good faith, arranging a new request (for adjustment) after years met with difficulties. If the court, in spite of this fact, would give place for this action, the bona fide acquirer would be moved from his due place in the ranking. Such changing can occur only in the cancellation lawsuit, since the more permissive rules of the adjustment lawsuit shall not result the evasion of the strict provisions of the cancellation lawsuit.

The legal status in the real estate register concerning the rights to be established by entry can be changed only on the conditions of the cancellation lawsuit in defence of the bona fide third person, the adjustment lawsuit is not appropriate for having the same legal effect.⁵⁵

The Curia’s approach deviates from our opinion, as to which the defence of the bona fide acquirer also prevails during the judgement of a request for adjustment by an administrative remedy. Facing our opinion, the Curia stated that *“if the interested party fails to claim for a local remedy against the deficient entry decision, his application for entry can only be exercised without the harm of the rights of a third party acquiring in good faith and in return for a consideration.”* This statement can also be interpreted so, that in the case of summing a claim for a local remedy the bona fide acquirer shall not be taken into regard. Contrary to this, we are of the opinion that the defence of the bona fide acquirer is also built into the system of the administrative legal remedies, primarily by public law phrases.⁵⁶

As we previously stated, in the lack of the infringement of law, the amendment in the authority’s own sphere of authority or the withdrawal of the decision is only possible, there is no adverse party in the proceeding. This statement is supported by the

⁵⁵ Case BH 2017. 340.

⁵⁶ GPAP Article 120.

provision of the HCC on the adjustment: *‘If there is information in the real estate register to conclude that a bona fide third party has obtained some right for consideration during the proceedings concerning the real estate property, and that a correction or revision would infringe the right of such third party, a correction or revision concerning a right or fact may only be executed with the consent of the third party concerned.’*⁵⁷

Case BH 2017. 189. of the Curia adds another aspect to this problem. According to the statement of facts, the plaintiff, a share company, who was a successor of an agricultural producing organisation which terminated in 2000 by account of settlement, commenced an action for adjustment as primary claim, an action for cancellation as secondary claim and an action based on the Article 5:184 and 6:88 of the HCC as tertiary claim. The actions based on the fact that the leasehold right of the former producing organisation on certain real estate belonging to the area of a national park was cancelled in 2010, upon the request of the Hungarian State.

The Curia stated that harms of the real estate register, which are remediable by the adjustment, are resulted by the incorrect or deficient entry. In these cases, not the invalidity of the legal transaction aiming at the acquisition of a right or the invalidity of the registration proceeding, but a clerical error, incorrect calculation or incidental deficiency of the content is the subject matter of the action for adjustment. Nevertheless, the action for adjustment can only be applied, if the injury occurred could not be remedied within the framework of the real estate register. On the contrary, the plaintiff of the above mentioned case submitted his claim with reference to the incorrect application of the substantial law provisions, therefore an action for cancellation shall be applied.

A further statement of the Curia’s decision also shall be mentioned. In accordance with the opinion of the Curia, Article 5:184 (1) and (2) of the HCC contain provisions on the prescription of the cancellation and adjustment claims and on the commencing of a cancellation lawsuit, they do not substantiate on their own nor the action for cancellation, neither the action for adjustment. These actions are based on the cases listed in Article 62 of RER. However, a question arises, if Article 5:182 and 5:183 of HCC are well-worded enough to be the basis of the claim enforced by an action and if so, which relation they have to the Article 62 of RER.

In our point of view, such articles do not meet these criteria, particularly considering the fact that these provisions should be applied in the real estate registration proceeding by the land office, which is submitted to the provisions of the GPAP. It follows from the foregoing that a claim for the adjustment of the real estate register is not exist on its own, since the Party’s action can not be directly based on the Article 5:182 of HCC.

⁵⁷ HCC, Article 5:186 (2).

In this place, we shall briefly notice that the cases of the cancellation lawsuit listed in Article 62 of the RER are not homogenous. As we mentioned before, not only the invalidity of an entry or a legal transaction is controversial, but the interests existing behind the request for in integrum restitution and the request for cancellation upon a bankruptcy proceeding are also different. An approach, in accordance with the cancellation lawsuit shall be deemed as an instrument of a civil law claim, is acceptable only in the case of civil law proceeding. In compliance with this, such an approach is not correct, when we take the whole real estate register into regard. It is primarily because of the fact that this authentic register has not only private law functions.

Then, we return to the original problem. During the creation of the text of the provisions on the real estate register, participants of the recodification process of the HCC took the real estate register and its functions and the judicial organization as the operator of this register into consideration. As it is stated in the justification of HCC, the placing of the real estate registration rules in the HCC had three main aims. In the first place, the legislator intended to make the authenticity of the real estate register stronger. Secondly, the placing of the substantial law rules of the real estates in the new civil code appeared as a basic requirement. Thirdly, the legislator intended to submit the real estate register to indirect judicial control. Nevertheless, this last one is a question, which does not affect the substantial law rules defined in the HCC, therefore arranging this problem is not the task of the HCC, but other single legal act. As Gábor Kiss and Péter Puskás point it out, the third aim, i.e. the indirect judicial control of the real estate register did not come true, since the keeping of the real estate register is still the duty of the administrative body. The above referred authors also emphasize that taking the private law proposal of 1928 for a basis during the codification also lead to further problems⁵⁸, since the creating of a real estate register, which has cadastral nature and serves only private law interests, is anachronistic.

5. Closing thoughts

Before the entering into force of the new HCC, it was troublesome that the RER mostly contained rules having private law nature (e.g. principles having substantial law nature, basic provisions on lawsuits for cancellation and adjustment), while nowadays the procedural law nature of the real state register provisions of the HCC is striking. This is particularly true regarding the fact that these provisions originating the new administrative procedural code (GPAP). This is the reason, why the keeping of the separate legal regulation next to the HCC is justified.

The dichotomy of the public and private law regulation also appears in the procedural rules of the real estate register, although the legislator's decision about the separation of the real estate registration substantial law rules and their placing into the HCC was well-received. In our study we examined such special rules, within this dichotomy could be perceptible.

⁵⁸ Kiss – Puskás 2015, 716.

In the first place, we paid attention to the revision and the withdrawal of the resolution about registration with special regard on the provisions of the GPAP, which came into force on 1st January 2018. As a relating problem, we examined the decision published as KGD 2017. 41, in which the court interpreted the renewed real estate registration provisions of the HCC. In accordance to this, we criticized the using of the ‘correction’ as remedial tool, interpreted by the court in its decision.

According to our point of view, the expression of ‘correction’ is not a new procedural form ensuring the possibility for the real estate supervisory authority to correct the obviously false content of the real estate register. However, in the course of our examination, we realized that the provisions on the correction contained by both the HCC and the RER do not cover all cases, when the content of the real estate register does not meet with the fact or it is improper or incorrect.

Furthermore, even it is the choice of the legislator to place the correction of the real estate register’s content either into the courts’ or a certain administrative authority’s sphere of authority, we think that the defence of those acquirers, who meanwhile acquired right in good faith and in trust of the content of the real estate register, shall be necessarily taken into regard in every case.

As the aspects of the delimitation of the adjustment lawsuit and cancellation lawsuit were evolved in the jurisprudence, the function of these lawsuits and their placing into the sphere of authority of courts instead of administrative authority becomes even clearer. As it can be seen from the above mentioned cases and standing points appearing in the literature, the provisions on the adjustment and cancellation lawsuits cannot be interpreted disregarding the special features of the functioning of the real estate register. Additionally, it can also be stated that the HCC is not able to adopt the rules determining all peculiarities of the authentic register, although it is a code for the private law. The reason of this situation that these rules functions under the omnipotence of the GPAP. That is why we intended to review the main points from two aspects. One of the aspects is the co-functioning of the private law and public law rules. The other aspect closely relates to the other; it put focus on the conflicts of the positive content of the real estate register, the correction of this content and the interest to the defence of the trust in the content of the real estate register, with special regard to the private law effect of the real estate registration.

JUHÁSZ Ágnes* – PUSZTAHELYI Réka**
Az ingatlanok nyilvántartása polgári jogi nézőpontból: polgári anyagi jogi
hatások a közhitelű hatósági lajstrom rostájában***

1. Bevezetés

Hatósági nyilvántartásaink közül kiemelkedő jelentőséggel bír az ingatlan-nyilvántartás. Olyan, közigazgatási hatóság által vezetett nyilvántartás, amely az ingatlanra vonatkozó, elsősorban polgári jogi szempontból releváns jogok, valamint releváns tények nyilvános és közhiteles nyilvántartása. Egyike azon nyilvántartásoknak, ahol a bejegyzés, adott állapot vagy változás (jog, tény) feltüntetése alapvető polgári jogi joghatással jár. A jogalkotó is erre az erőteljes kapcsolódásra tekintettel helyezi el az ingatlan-nyilvántartási jog anyagi jogi szabályainak általános részét a Polgári Törvénykönyv rendelkezései között. A Polgári Törvénykönyvön kívül eső, további ingatlan-nyilvántartási szabályok is túlnyomó részben a polgári jogi szabályok eszközjogaként jelentkeznek, a polgári anyagi jogi jogváltozást elősegítő részletes anyagi és eljárási szabályokat rögzítenek.

Az ingatlan-nyilvántartás működése tehát alárendelt a polgári jogi jogszabályoknak, azonban, ahogyan az az alábbiakban kifejtésre kerül, a rendszer stabilitását szolgáló, a nyilvántartás szerinti tartalomra vetett bizalmat védő intézmények olykor egyfajta tehetetlenséget is előidéznek. Nem feledkezhetünk meg továbbá arról a tényről sem, hogy az ingatlan nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartás, amelynek vezetése közigazgatási szerv, az ingatlanügyi hatóságként eljáró járási földhivatalok feladata. Eljárásuk tehát az általános közigazgatási eljárási szabályoknak alávetett, és csak a szükségszerű és indokolt mértékben biztosítja a jogalkotó az Ákr. rendelkezéseitől való eltérést e speciális eljárás, az ingatlan-nyilvántartási eljárás során.

Az alábbiakban olyan kérdéseket kívánunk megvizsgálni, amelyek alapvetően érzékeltetik ezt a kettősséget. Az alapvető magánjogi joghatásokkal felruházott ingatlan-

Ágnes Juhász – Réka Pusztahelyi: Registration of real estates from a civil law viewpoint – civil law effects in the sieve of the official public register – Az ingatlanok nyilvántartása polgári jogi nézőpontból: polgári anyagi jogi hatások a közhitelű hatósági lajstrom rostájában, *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 61-98 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.61

* dr. jur., PhD, egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, e-mail: civagnes@uni-miskolc.hu

** dr. jur., PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék.

nyilvántartás (telekkönyv) vezetése alapvetően közjogi közigazgatási szabályok szerint működik.

Ezeket kereteket a hagyományos polgári jogi gondolkodással rendelkező bíróság vagy akár más jogalkalmazó is csak nehezen fogadja be,¹ akár csak az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas, a törvény által meghatározott kellékekkel felruházott bírósági határozatot, mint a bírói megkeresést alapjául szolgáló speciális okiratot vesszük figyelembe. Vizsgálódásunk kiterjed továbbá olyan kérdésekre is, amikor a nyilvántartás stabilitásához fűződő érdek és annak helyességéhez és teljességéhez fűződő érdek kerül egymással szembe: vajon ezen érdekütközés feloldására felhatalmazott-e az ingatlanügyi hatóság vagy az érdekütközés megléte bírósági eljárást kíván meg?

2. A magyar ingatlan-nyilvántartás alapvető magánjogi funkciói: a telekkönyvi típusú nyilvántartások jellegzetességei

Magánjogi szempontból a magyar ingatlan-nyilvántartás ún. „telekkönyvi típusú” nyilvántartás,² amely az ellátott funkciókban is megjelenik.

A regisztratív funkció lényege, hogy a nyilvántartásban az ingatlanra vonatkozó jogok, tények és adatok feltüntetésre kerülnek. Ezért az ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogszerzés esetében is a bejegyzés a nyilvánosság alapelvén keresztül tájékoztat mindenkit annak fennállásáról. Ehhez szorosan kapcsolódik a nyilvántartás igazoló hatása. A nyilvántartásba történő bejegyzés egyúttal mindenkivel szemben igazolhatóvá, érvényesíthetővé teszi a jogosultságot, továbbá adott jog, tény illetve ranghelye tekintetében kizárólagos pozíciót biztosít a bejegyzett jogosultnak. Egyes jogilag releváns tények feljegyzése pedig a nyilvántartás nyilvánosságának és közhitelességének alapelvein keresztül a tények mindenkivel szembeni (erga omnes) hatályát biztosítja.

Az abszolút, másokat kirekesztő tartalmú dologi jogok esetében elsődleges fontossággal bír azok nyilvánosságra hozása. Ennek a publicitási funkciónak a betöltésére hivatott az ingatlan-nyilvántartás is. A regisztratív funkción túl, az ingatlan-

*** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Szkeptikus de jobbító szándékú kritikát fogalmaz meg Süliné Tózsér Erzsébet is: Az ingatlan tulajdonjogával kapcsolatos kötelmi és dologi igények érvényesítése esetén az ingatlan-nyilvántartási eljárás szabta korlátok terjedelme, *Magyar Jog*, 2010/8.

² Az ingatlan-nyilvántartási szabályok átfogó elemzésére lásd: Fenyő György (szerk.): *Közhitelű nyilvántartás az ingatlanokról*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2001; Fehérvári Jenő: *Magyar telekkönyvi jog vázlata*, Budapest, Grill Kiadó, 1941; Jójárt László: *Az ingatlanok nyilvántartásának szabályai*, Budapest, Perfekt Kiadó, 1994; Kampis György: *Telekkönyvi jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963; Kurucz Mihály: *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2007; Petrik Ferenc: *Ingatlan-nyilvántartás – Kommentár a gyakorlat számára*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 1995-2002; Sági János – Kéry János – Rojcsék Sándor: *Telekkönyvi jog. Telekkönyvi iratmintatár*, Budapest, Grill Kiadó, 1930; Sárffy Andor: *Telekkönyvi rendtartás*, Budapest, A szerző kiadása, 1941; Szalma József: *Ingatlan-nyilvántartás, Telekkönyvi jog és eljárás*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2005; Szladits Károly: *Magyar telekkönyvi anyagi jog* (szerk.): Fűhrer Imre, Budapest, 1921.

nyilvántartás rendszerének egyéb jellemvonásai egyetlen országban sem önkényes döntés eredményeként formálódtak, a dologi jogok keletkezésére vonatkozó szabályok határozzák meg. Ha a polgári jog általában a megállapodáson alapuló dologi jog keletkezésének általános feltételül annak nyilvános regiszterben való rögzítését kívánja meg, akkor az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésnek jogot keletkeztető, konstitutív hatálya kell legyen.

Az ingatlan-nyilvántartásnak az egyszerű lajstromozásnál sokkal fontosabb funkciója ez a jogkeletkeztető (konstitutív) funkció, miszerint a jogüggyellett alapított dologi jogok a legtöbb esetben ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel keletkeznek (és a törléssel szűnnek meg). A dologi jog-keletkezés feltételül szabott bejelentési, bejegyzési kényszer elengedhetetlen előfeltétele a nyilvántartás teljességének és helyességének, azaz közhitelességének. A nyilvántartás alapelvei közül a bejegyzés elve (és annak hatálya) tükrözi ezen funkciót. Tekintettel azonban arra, hogy a fent említett esetekben a valóság és a nyilvántartásbeli tartalom egymástól eltolódhat, ezért biztosítani kell a nyilvántartás szerinti tartalom elsődlegességét, akár az anyagi jogosult jogvédelme ellenében is.

Így érkezünk meg az ingatlan-nyilvántartás közhitelességéhez. Az ingatlan-nyilvántartásnak ez a központi funkciója a nyilvántartott adatok, tények és jogok fennállásának, teljességének és helyességének tanúsítása. Az igazoló erő azonban nemcsak megdönthető vélelmet teremt, hanem a nyilvántartás tartalmában bízó, ilyen értelemben jóhiszemű és visszterhesen szerző jogvédelmét is megvalósítja azáltal, hogy az ő irányában megdönthetlenné teszi az ingatlan-nyilvántartási állapotot. A megdönthető és a megdönthetetlen vélelmet teremtő szabályokat egységesen vélelmi hatálynak nevezhetjük.³

A nyilvántartás ezen értelemben vett közhitelességgel csak az előbbi funkciók teljeskörű érvényesülése mellett ruházható fel. Az ingatlan-nyilvántartásnak polgári jogi szempontból legjelentősebb alapelve tehát a *közhitelesség elve*. A konstitutív funkció és a vélelmi hatály a nyilvántartástól megkíván bizonyosfajta állandóságot, írja Jójárt,⁴ amely a bejegyzések önkényes változtatását, módosítását is kizárja. „A bejegyzések jogkeletkeztető hatálya és ehhez kapcsolódóva a tulajdoni lapon lévő bejegyzések helyességének, illetőleg teljességének (hiánytalanságának) a vélelmezése a bejegyzések állandóságát feltételezi.”⁵ E követelmény nemcsak a bejegyzési kérelmek tartalmára és elintézhetségére van kihatással, hanem

³ A közhitelesség fogalmához és tartalmához lásd: Anka Márton Tibor: Az ingatlan-nyilvántartási közhitelesség és a megismételt hagyatéki eljárás kapcsolata, *Magyar Jog*, 2014/3, 165-172., Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések törvénybe foglalt bizonytalansága, *Közjegyzők Közönye*, 2010/2; Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége, *Magyar Jog*, 2001/9; Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartás bírósági garanciáinak megerősítéséről, *Magyar Jog*, 2003/5; Kisfaludi András: Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás?, *Gazdaság és Jog*, 2003/7-8; Kovács László: Új törvény az ingatlan-nyilvántartásról, *Közjegyzők Közönye*, 1998/10; Kovács László: Jogalkalmazási problémák a jogok és tények ingatlan-nyilvántartási törlése körül, *Magyar Jog*, 2002/2; Kurucz Mihály: Az ingatlan-nyilvántartás szervezeti-hatásköri aspektusa: bíróság vagy közigazgatási hatóság, *Gazdaság és Jog*, 2003/7-8; Petrik Ferenc: A telekkönyvi jog alapelvei, a közhitelesség elve, *Magyar Jog*, 2003/5.

⁴ Jójárt 2010, 20.

⁵ Jójárt 2010, 23.

magára az ingatlan-nyilvántartási eljárásra is, elsősorban a bejegyzések és a bejegyző határozatok megváltoztathatatlanságára.

E kívánalom nem érvényesül a határozatok vagy bejegyzések helyesbítésekor (kijavítás, kiegészítés), a bejegyzési kérelmet elutasító földhivatali határozat módosítása vagy visszavonása eseteiben. Ezek az esetek rávilágítanak arra, hogy a polgári jogi joghatások érvényesülését nemcsak maguk az ingatlan-nyilvántartási elvek befolyásolják, hanem nagy szerepet játszik az az eljárási rend is, amelyben a nyilvántartást vezetik. Mivel nem vált támogatóvá az az elképzelés, hogy a telekkönyvi nyilvántartás kerüljön vissza a bírósági nemperes eljárások közé, ezért meg kell vizsgálni azokat az eljárási szabályokat, amelyek befolyásolják a telekkönyvi nyilvántartás működését oly módon, hogy hátrányosan érintik, érinthetik a telekkönyvi bejegyzés megváltoztathatatlanságát.

Itt kell megjegyeznünk, hogy nem kívánunk kitérni az ingatlan-nyilvántartás azon jellegzetességeire, amelyek kizárólag a termőföld mint speciális ingatlan lajstromozásának speciális követelményeiből fakad, továbbá nem érintünk olyan kérdéseket, amelyek az ingatlan-nyilvántartás és egyéb mezőgazdasági nyilvántartások kapcsolódási pontjai érintik.⁶ Mindazonáltal rögzíteni kívánjuk, hogy az alábbiakban vizsgált kérdések jelentős része a termőföld vonatkozásában is relevánsak.

3. Hatósági eljárási szabályok és a nyilvántartás magánjogi hatása

Mivel az ingatlan-nyilvántartás vezetése közigazgatási hatóság feladata, ezért az ingatlan-nyilvántartási eljárási szabályokat alapvetően a hatályos eljárási törvény, a 2018. január elsején hatályba lépett Ákr. (Általános Közigazgatási Rendtartás) határozza meg. Hozzá kell azonban fűznünk, hogy az Inyvtv. módosított szövege egyértelműen rögzíti a polgári jogi joghatások fontossága miatt a Polgári Törvénykönyv Ötödik Könyv Negyedik Részében foglalt rendelkezések érvényesülését: „E törvény alkalmazása során a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) Ötödik Könyvének Negyedik Részében meghatározott ingatlan-nyilvántartási rendelkezések, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezései szerint – az e törvényben meghatározott eljárási szabályok figyelembevételével – kell eljárni.”⁷

Az alábbiakban tehát az ingatlan-nyilvántartási eljárásnak azokat a legfontosabb mozzanatait kívánjuk áttekinteni, amelyek különösen érzékenyen érinthetik a lajstrom vezetéséből fakadó polgári jogi hatások érvényesülését. Ehhez kapcsolódóan indult vita az új Ptk. kodifikációs folyamatában, miszerint az ingatlan-nyilvántartás (telekkönyv) vezetése polgári bíróság vagy közigazgatási hatóság hatáskörébe kerüljön-e.⁸ Sok szerző a telekkönyvnek ezen magánjogi funkciójából következően szorgalmazta azt, hogy a

⁶ Olajos István: Mezőgazdasági nyilvántartások, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 168-188.

⁷ Inyvtv. 1. § (1a) bek.

⁸ Kurucz Mihály: Az ingatlan-nyilvántartás szervezeti-hatásköri aspektusa: bíróság vagy közigazgatási hatóság, *Gazdaság és Jog*, 2003/7-8; Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartás bírósági garanciáinak megerősítéséről, *Magyar Jog*, 5/2003, 265-276.

régi telekkönyvi hagyományokhoz visszatérve helyezték vissza a telekkönyv vezetését bírósági hatáskörbe.

Szalma József a jogbiztonság követelményét felhívva fő érvként hangsúlyozta, hogy „a közigazgatási eljárás jogi természeténél fogva nem alkalmas a konstitutív, egyébként a magyar törvényben kinyilatkoztatott jog-keletkeztető hatály kiváltására.” Véleménye szerint lehetséges a visszatérés az osztrák jogban ma is érvényesülő megoldáshoz, amelynek lényege a telekkönyv és a kataszteri nyilvántartás elkülönítése.⁹ Prugberger Tamás hasonló álláspontot foglalt el¹⁰

Visszatérve az ingatlan-nyilvántartás kettős, magánjogi és közjogi funkcióihoz, az Ákr. hatályba lépésével összefüggő új módosítások értékelését megelőzően érdemes áttekinteni, hogy milyen változásokon ment keresztül az Inyvt. (továbbá a kapcsolódó jogszabályok, így különösen az Inyvhr.) és a közigazgatási eljárási törvény kapcsolata az Inyvt. hatálybalépése óta.¹¹ Amíg az államigazgatási eljárásról szóló törvény szubszidiaritása engedte az ingatlan-nyilvántartási eljárási szabályoknak az eltérést, addig a Ket.(2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól hatályba lépését követő módosítás ezt alapvetően áúrtta. A Ket-hez hasonlóan az Ákr. is a kódex jelleg megtartása érdekében az ágazati speciális szabályok érvényesülését annyiban engedi meg, amennyiben az Ákr. az eltérésre lehetőséget ad. Kivételként csak a kivett és az ún. kiegészítő eljárások említhetők.

A Ket. tulajdonképpeni felhatalmazása nélkül az Inyvt. maga biztosította az eltérés lehetőségét, viszont vita esetében az Inyvt. ellenében az ellentétes Ket. szabályok érvényesülését támogatták a bíróságok, hangsúlyozva a Ket primátusát (a preambulum szerint ugyanis a törvény célja, hogy az általános szabályok elsődlegességének érvényesítésével garanciális keretbe foglalja a különös eljárási szabályokat).

A Ket. 2008. évi módosítása vissza kívánt térni a kindulópontra, és a tövénybe, kormányrendeletbe vagy önkormányzati rendeletbe foglalt eltérő szabály hiányában rendelte a Ket szabályait alkalmazni. Ezzel megvalósult az a formális követelmény, hogy a Ket. szabályaitól csak a Ket.-ben rögzített esetekben lehet eltérni. Nem szólt viszont e szakasz a miniszteri rendeletekről, pedig az ingatlan-nyilvántartási eljárási szabályok jelentős részét az Inyvhr. részletezi, amelyet kormányrendeletek egészítenek ki hézagosan.¹² Az ingatlan-nyilvántartási eljárási szabályokra ezt követően jelentős befolyást gyakorolt a 2013. évi LXXXIV. törvény, amely célul tűzte ki, hogy a közhiteles hatósági nyilvántartásokra, így az ingatlan-nyilvántartásra egységes illetve általános szabályokat alkosson. A közhiteles nyilvántartások vezetését el kívánta

⁹ Szalma József: *Ingatlan-nyilvántartás (Telekkönyvi jog és eljárás)*, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 2002, 54-55; Vö. Szalma József: *Ingatlan-nyilvántartás. Telekkönyvi jog és eljárás*, Budapest, ELTE Állam- és jogtudományi kar, 2005, 30.

¹⁰ Prugberger Tamás: Szempontok az ingatlan-nyilvántartás EU-konform irányába ható újabb reformjához, *Gazdaság és Jog*, 2000/6; Prugberger Tamás: A földjogi szabályozás megújításának egyes kérdései, *Állam és Igazgatás*, 1989/7.

¹¹ E kérdés szakavatott áttekintését adja Kurucz Mihály: Az ingatlan-nyilvántartás magánjogi közbizalmi rendszerének közigazgatási jogi átalakítása veszélyeiről, *Közjegyzőké Közlönye*, 2013. évi különszám, 16-38.

¹² Pl. 384/2016 (XII. 2.) Kormányrendelet.

határolni e törvény az egyéb hatóság által vezetett nyilvántartásoktól, egyben megmagyarázni kívánta, mit kell egy hatósági nyilvántartás közhitelessége alatt érteni.

Kurucz Mihály e kettősségből – polgári jogi értelemben vett közhitelesség és közjogi értelemben vett közhiteleség – eredő téves értelmezésre és következtetésekre hívta fel a figyelmet.¹³

Pozitív hatása volt viszont e törvényi módosításnak, hogy pontosította az ügyféli fogalmat, azt a kérdést, hogy a bejegyzés vagy törlés határozatnak minősül-e. Tovább kitért arra a kérdésre is, hogy a nyilvántartás vezetése körében hozott határozattal szemben indokolt-e jogorvoslatot biztosítani. „A közhitelesség mérlegelésénél a hatósági eljárási jelleg mellett annak figyelembevétele is indokoltá vált, hogy az adott nyilvántartás rendelkezik-e közbizalmi funkcióval: az abban foglaltakra a jogalanyok alapozhatják-e a jogi beszámítás alá eső cselekményeiket, azaz származhat-e az ügyfeleknek, egyéb érintetteknek joguk, kötelezettségük a nyilvántartásból megismert adatok alapján. Amennyiben igen, a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján e jogalanyok ügyfélnek minősülnek, a nyilvántartás vezetése pedig Ket. szerinti hatósági eljárásnak, így ezen esetekben szükséges volt a kodifikációs munka elvégzése. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy például önmagában az, hogy egy nyilvántartás közzétételre kerül az interneten, még nem alapozta meg minden esetben a közhiteles hatósági nyilvántartási jelleget.” – fejt ki a 2013. évi LXXXIV. törvény indokolása.

Ugyanezen elv köszön vissza az időközben az Ákr.-hez igazított¹⁴ ingatlan-nyilvántartási törvény 5. §-ában: *Az ingatlan-nyilvántartás – az ingatlanok e törvényben meghatározott adatai (a továbbiakban: ingatlanadatok) kivételével – közhiteles hatósági nyilvántartás.* Viszont a jogalkotó itt nem állt meg, reflektált arra is, hogy az ingatlan-nyilvántartás vezetése alapvető magánjogi joghatásokkal jár, és rögzítette: *Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességére és ennek anyagi jogi joghatásaira az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogok és feljegyzett tények tekintetében – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni.*

Ebből azt a következtetést kell leszűrni, hogy a polgári jogi joghatással járó cselekmények, így a jogok bejegyzése és a tények feljegyzése elsődlegesen polgári jogi beágyazottságúak. Önmagában tehát e hatósági nyilvántartás kettős, de elsődlegesen magánjogi természetéből is következik, hogy a nyilvántartás vezetésére vonatkozó közigazgatási eljárási szabályokat ennek az alapvető magánjogi természetnek kell alávetni, ahhoz kell igazítani.

3.1. Nyilvántartás stabilitását szolgáló speciális eljárási szabályok általában

Jójárt László a nyilvántartás tartalmának változatlanóságát, stabilitását rontó tényezők között megkülönböztet olyanokat, amelyeket szükségszerűen biztosítani kell.¹⁵ Ide sorolja a téves határozatok és bejegyzések helyesbítésének egyes eseteit, így kijavítást

¹³ Kurucz Mihály: Az ingatlan-nyilvántartás magánjogi közbizalmi rendszerének közigazgatási jogi átalakítása veszélyeiről, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 50-61.

¹⁴ A 2017. évi CCV. törvény módosította az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényt.

¹⁵ Jójárt László: Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések törvénybe foglalt bizonytalansága, *Közjegyzők Közlönye*, 2010/2, 20-33, 26.

és a kiegészítést, a bejegyzési kérelmet elutasító határozat saját hatáskörben való módosítását és visszavonását is. Viszont a bejegyzések állandóságát felhígító szabályokat is elemzett. Így szólt a Ket folytán az Inyvtv. azon módosításáról, amely a saját hatáskörben való módosítás és visszavonás esetét kiterjesztette a kérelemnek helyt adó érdemi döntésre is.¹⁶ Meglátása szerint e szabályozási megoldáson, valamint a Ket és az Inyvtv. fent már kifejtett aránytalan viszonyán sem változtatott a közhitelű hatósági nyilvántartásokról szóló törvény.¹⁷

Alapvető megállapítása a kérelemnek helyt adó bejegyző határozat természetéről az, hogy nem a földhivatali/hatósági határozat keletkezteti azt a jogot, amelyet a tulajdoni lapra bejegyeznek, hanem maga a bejegyzés. A földhivatali határozat nem közjogi jogviszonyt hoz létre. „A bejegyzés alapjául szolgáló anyagi jogviszony nem közigazgatási, hanem polgári jogi, és nem a bejegyzésről szóló határozaton, hanem a bejegyzés alapjául szolgáló okiraton (pl. megállapodáson) alapul.”¹⁸ A földhivatal döntését körülíró tényezők (így az okiratokkal szemben támasztott alaki és tartalmi követelmények, a kérelemhez kötöttség elve, az egyes bejegyzésre kerülő jogok tárgyi terjedelmének, a bejegyzés módjának a részletes jogszabályi meghatározottsága) mind oda vezet, hogy nem a határozat fogja az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés sorsát meghatározni, hanem a bejegyzés törölhetősége és sorsa fogja a bejegyzést elrendelő határozat módosítását vagy visszavonhatóságát lehetővé tenni.¹⁹

Ezt követően bemutatni kívánunk olyan konkrét eljárási szabályokat, ahol különös jelentőséggel bír, hogy a jogalkotó tekintettel legyen arra, hogy egyrészt közhiteles hatósági nyilvántartás vezetése, másrészt ennél több is, magánjogi joghatást kiváltó nyilvántartás vezetése a speciális eljárás célja. Visszakanyarodva a fejezet élén idézett rendelkezéshez, kövessük nyomon, melyek azok a jellegzetes esetek, ahol a Ptk. által rögzített anyagi jogi ingatlan-nyilvántartási alapelv befolyást gyakorol az eljárási szabályokra.

Elsősorban az okiratiság elve miatt az ingatlan-nyilvántartási eljárás során a kérelmet kizárólag írásban lehet előterjeszteni, (25.§ (5) bek.) Továbbá nem lehet (főszabályként) az okiratot csak másolatban benyújtani, és egyben nyilatkozni arról, hogy az az eredetivel megegyezik. A rangsor elve és a széljegyzés megtörténte miatt bír különös jelentőséggel, hogy a kérelmet kizárólag az ingatlanügyi hatóság előtt lehet előterjeszteni, kormányablaknál nem. (26.§ (1) bek.).

A rangsor elve szempontjából jelentőséggel bír az is, hogy az Inyvtv. meghatározza azokat az eseteket amikor a kérelem vagy okirat nem pótolható hiányossága miatt a kérelmet el kell utasítani, hiánypótlásra tehát nem ad lehetőséget. Ezáltal ugyanis ranghely keletkeztetésére nem alkalmas beadványok az utólagos hiánypótlással benyújtásuk eredeti időpontjára tekintettel ranghelyet nem foghatnak. Az okiratiság és a rangsor elvét rontja le azonban az az eljárási szabály, miszerint a

¹⁶ Ket. 103. § Inyvtv. 54. § (2018. január 1-jét megelőzően hatályos rendelkezések).

¹⁷ Ket. 103. § Inyvtv. 54. §.

¹⁸ Jójárt 2010, 28.

¹⁹ Jójárt 2010, 30.

beadvány megtartja eredeti ranghelyét akkor is, ha az előbb említett elutasító döntés ellen benyújtott fellebbezés során az okirat hiányosságait pótolják.²⁰

Jóírt által is tárgyalt kérdés, hogy a bejegyzés és annak hatálya elve hogyan hat az eljárási szabályokra, az Ákr tükrében is vizsgálódást érdemel. Így például nem lehet a bejegyzési kérelmet egyoldalúan visszavonni vagy módosítani, mivel a bejegyzés elve alapján a kérelem iktatásához, és nem annak elbírálásához kapcsolódik az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés hatása. A bejegyzési kérelem visszavonhatósága, módosíthatósága függ tehát a bejegyzés alapjául szolgáló ügyletben részes valamennyi szerződő fél beleegyezésétől, továbbá a bejegyzés folytán jogosulttá váló bármely más személy hozzájárulásától. „*A kérelem a szerződő feleknek - a bejegyzés alapjául szolgáló okirattal megegyező alakissággal rendelkező - közös nyilatkozatával, az ingatlanügyi hatóság határozatának véglegessé válásáig visszavonható vagy módosítható. Ha a bejegyzés folytán harmadik személy vált volna jogosulttá, a kérelem visszavonásához vagy módosításához az ő hozzájárulása is szükséges.*”²¹

3.2. Bejegyző határozat módosítása és visszavonása

Jóírt által kiemelt másik fontos kérdésként, a bejegyző határozat módosításának illetve visszavonásának feltételrendszerét is érdemes az Ákr. és az új Ptk. viszonylatában megvizsgálni.²² Elsőként feltűnik az, hogy az ingatlan-nyilvántartási törvény vonatkozó szakaszai a Ket. majd újonnan az Ákr. rendelkezései miatt alapvetően megfogyatkoztak. Nem változott tehát az a tendencia, amit – Jóírt gondolatát kölcsönözve – a bejegyzés állandóságát biztosító szabályozás további felhígulásának²³ nevezhetünk.

Az ingatlan-nyilvántartási törvény hallgatása mellett az Ákr. általános rendelkezései érvényesülnek. Az Ákr. három körben érinti a döntés módosítását illetve visszavonását. Ezek közül két eset a döntés elleni jogorvoslati formákhoz kapcsolódik, úgymint a közigazgatási per megindítása²⁴ és a fellebbezés²⁵, míg a harmadik esetben az eljáró hatóság jogorvoslati eljárás hiányában is felhatalmazott a döntése ilyen szempontú felülvizsgálatára.²⁶ Alapvető fontossággal bír az, hogy a döntés módosítására illetve visszavonására milyen okból kerülhet sor. Mind a három esetben a döntés jogszabálysértő jellege ad erre lehetőséget. Nemcsak a kérelmet elutasító, hanem annak helyt adó döntés módosítására illetve visszavonására is sor kerülhet, bár általános korlátként csak egy alkalommal. Az indokolás szerint ez szolgálja a jogbiztonságot. Fellebbezés illetve közigazgatási per indítása hiányában a hatóság saját döntési körben a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult erre.

²⁰ Inyvtv. 56. § (2) bek.

²¹ Inyvtv. 26. § (9) bek.

²² Az új Ptk. és a közigazgatási eljárási szabályok kapcsolatáról lásd: Kurucz Mihály: *Az ingatlan-nyilvántartás az új PTK-ban, kontra a közigazgatási jogszabályokban*, Harmincötödik Jogász Vándorgyűlés, Lillafüred, 2014. május 8-10., 2014, 119-157.

²³ Jóírt 2010, 25.

²⁴ Ákr. 115. §.

²⁵ Ákr. 119. §.

²⁶ Ákr. 120. §.

Fellebbezéssel támadott döntés esetében a nem jogszabálysértő döntés is visszavonható vagy a fellebbezésben foglaltak szerint módosítható, feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. Ingatlan-nyilvántartási szempontból a nyilvántartás stabilitásához fűződő érdekekkel szemben a jogalkotó a jogszabálysértés elkerüléséhez fűződő érdeket erősebbnek tekintette, amellyel egyet kell értenünk. Nem jogszabálysértő döntés visszavonása vagy módosítása esetében azonban alapvetően sérül a nyilvántartás stabilitása. Itt a hangsúly az ellenérdekű fél fogalmán van, amelyet az Ákr. felhatalmazása²⁷ alapján az Inyvtv. által kijelölt ügyfél-fogalom²⁸ lehető legtágabb értelmezésével kell meghatározni. Felülvizsgálati eljárás esetében az Ákr. ugyanígy biztosítja a döntés módosítását és visszavonását, viszont rögzíti, hogy nem sértheti az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorol jogait. (Ákr. 121. (3) bekezdés c) pontja) Itt kell hozzáfűznünk, hogy a határozat módosításáról vagy visszavonásáról az eredeti kérelem rangsorában hozhat határozatot a földhivatal, ezen a ranghelyen fogja a hibás bejegyzés törölni, kijavítani vagy pótolni.²⁹

3.3. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés helyesbítése

A határozat illetve az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés helyesbítésének eseteit a Ptk. 5:182.§-a foglalja egybe: „Ha az ingatlan-nyilvántartás tartalma a bejegyzés vagy feljegyzés alapján szolgáló okirathoz képest helytelen, az ingatlan-nyilvántartás helyesbítésének van helye. A helyesbítés a helytelen ingatlan-nyilvántartási bejegyzés vagy feljegyzés törlésével vagy az ingatlan-nyilvántartás tartalmának kiigazításával történik.” Alapvető probléma viszont, hogy a Ptk. nem határozza meg egyértelműen, hogy mi a viszony a helytelen nyilvántartási tartalom helyreállításának egyes eszközei között, így a helyesbítés, a törlés, a kiigazítás, a kijavítás és a kiegészítés között. A következő fejezetben még érintjük ezt a kérdést. Ennek következménye az, hogy felmerül az a kérdés, vajon a helyesbítés földhivatal általi végrehajtásának akadályát képezi-e, ha időközben más személy a nyilvántartás tartalmában bízva, jóhiszeműen illetve ellenérték fejében jogot szerez, és ő a helyesbítéshez nem adja hozzájárulását.

A konkrét esetben 2002. október 2. napján kelt, kisajátítást helyettesítő adásvételi szerződés alapján a 076/6 hrsz.-ú külterületi ingatlan megosztásával kialakuló 076/25, 076/256 és 076/27 hrsz.-ú ingatlanokat megvásárolta a Magyar Állam P. I.-nétől. A kialakított új ingatlanok közül azonban csak 076/26 hrsz.-ú ingatlan tulajdoni lapjára került bejegyzésre a Magyar Állam tulajdonjoga, valamint az Állami Autópálya-kezelő Zrt. vagyongazdálkodási joga, míg a 076/25 és 076/27 hrsz.-ú ingatlanokra a bejegyzés elmaradt, ezen ingatlanokra vonatkozóan P. I.-né tulajdonjoga került visszajegyzésre. Az Állami Autópálya-kezelő Zrt. nevében eljáró jogi képviselő észlelte, hogy a földhivatal nem a szerződésben foglaltaknak megfelelően vezette át a tulajdonjog-változást, kérte a két szóban forgó ingatlanra vonatkozóan a határozat kijavítását. Időközben P. I.-né elhalálozott, az ingatlanokat P. I. örökölte meg.

²⁷ Ákr. 10. § (2) bek.

²⁸ Inyvtv. 25. § (2) bek.

²⁹ Inyvtv. 54. § (4) bek.

Az örökös az ingatlanokat a földhivatalhoz 2014. március 6. napján benyújtott adásvételi szerződéssel a felperesnek eladta. A felperes javára a tulajdonjog bejegyzésre került. A földhivatal, mint elsőfokú hatóság ezért a 2015. február 9. napján kelt határozatával a felperes tulajdonát képező, külterületi 076/25 és 076/27 helyrajzi számú ingatlanokra a tulajdonjogot adásvétel jogcímén a Magyar Állam, a vagyonkezelői jogot az Állami Autópálya-kezelő Zrt.javára bejegyezte. Az elsőfokú hatóság álláspontja szerint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 7. § (1) bekezdésében szabályozott rangsor elvére tekintettel a Magyar Állam tulajdonszerzésére irányuló kérelem megelőzte a tulajdonjognak öröklés, illetve adásvétel jogcímén történő átruházását, ezért az elsőfokú hatóság a határozat kijavításáról döntött. A felperes fellebbezett a határozat ellen, melynek elbírálása során az alperes a 2015. április 14. napján kelt másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A felperes által indított közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata iránti perben vita tárgyát képezte az, hogy az alperes földhivatal a határozatát milyen jogszabályi rendelkezés alapján módosította. Az eljáró bíróság kimondta, hogy a földhivatal cselekménye nem minősül sem a határozat kijavításának, sem a kiegészítésének, tehát a Ptk. 5:186. § (1) és (2) bekezdése jelen esetben nem alkalmazható, továbbá a hatóság helyesen alkalmazta a rangsor elvét is. Tekintettel arra, hogy az ingatlan-nyilvántartás tartalmának helyesbítéséhez a Ptk. 5:182. § (1) és (2) bekezdései nem követelik meg a jogszerző hozzájárulását, így az elsőfokú bíróság döntése az volt, hogy az ingatlanügyi hatóság jogszerűen járt el, amikor nem kérte a felperes hozzájárulását az ingatlan-nyilvántartás helyesbítéséhez. A bírósági felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria álláspontja a bíróság döntésével megegyezett. A döntés érvelésében alapvetően helyesnek érezzük a rangsor elvének figyelembe vételét, viszont akkor felmerül a kérdés, hogy a kisajítást kérő érdekében a határozattal szemben benyújtott kijavítási kérelem ellenére miért jegyezték be a felperes javára a tulajdonjogot, amely későbbi iktatású bejegyzési kérelmen alapult.

A döntéssel szembeni fő fenntartásunk, hogy alapvetően ellentmondást érzünk a Ptk. helyesbítésre vonatkozó ezen rendelkezése és az ingatlan-nyilvántartás stabilitását és közhitelességét védő egyes rendelkezések között. E kúriai határozat szerint ugyanis az ingatlan-nyilvántartás téves tartalma akkor is megbolygatható, ha időközben valaki a nyilvántartás tartalmában bízva, jóhiszeműen és ellenérték fejében jogot szerzett és joga a nyilvántartásba bejegyzésre került, még hozzá oly módon, hogy ehhez nem szükséges a kiigazítás vagy törlés érdekében pert indítani, hanem mindez földhivatali határozattal is megvalósulhat.

Összegzőként megállapíthatjuk, hogy véleményünk szerint, a fenti bírósági határozatban közzétett tényállást figyelembe véve, a bíróság nem értelmezte helyesen a helyesbítés kifejezést, és emiatt alapvetően tévesnek bizonyulhat az az érvelés, hogy a helyesbítés ezen esetében a nyilvántartás tartalmában bízó, időközben az ingatlanra jogot szerző személyt semmilyen jogvédelem nem illeti meg, továbbá hogy a fenti esetben a hatóság minden további feltétel teljesülése hiányában is hivatalból eljárhat. Meglátásunk szerint az ügy megismert tényállása sokkal inkább a határozat visszavonását illetve módosítását hívja fel, már amennyiben ennek a fentebb ismertetett, időbeli és eljárási feltételei fennállnak.

4. Az ingatlan-nyilvántartás helyességéhez és megbízhatóságához fűződő érdekek ütközése: a polgári jogi szabályok helyes értelmezése

4.1. Érvénytelen illetve helytelen bejegyzés és a jóhiszemű jogszerző védelme

Az előző eset rávilágít arra a kérdésre is, hogy a közhiteles nyilvántartás stabilitása mellett ugyanolyan fontos érdek fűződik ahhoz, hogy az ingatlan-nyilvántartás helyes és teljes legyen.³⁰ Az ingatlan-nyilvántartáson kívül keletkezett dologi és kötelmi jogok bejegyeztetése iránt, megszűnt jogok esetében azok törlése iránt minél előbb intézkedjen annak jogosultja. Ezen kívül adott legyen annak a lehetősége, hogy az eredetileg is helytelen vagy utólag helytelenné váló bejegyzést a sérelmet szenvedett fél a nyilvántartásból töröltesse illetve azt kiigazíthassa.³¹

A törlési és kiigazítási igénnyel szemben azonban alapvető korlátként jelentkezik a nyilvántartás tartalmába vetett bizalom és az azon alapuló jogszerzés védelme: „A jóhiszemű és ellenérték fejében szerző javára az ingatlan-nyilvántartás tartalmát akékor is helyesnek és teljesnek kell tekinteni, ha az a valódi anyagi jogi jogállapottól eltér. Ennek alapján a szerző az e törvény szerinti védelemben részesül.”³²

Visszatérve az előző fejezetben már tárgyalt szóhasználatához, Fürst László helyesbítés alatt az alábbiakat értette: „A helyesbítési igény tárgya ú. n. *exhibitív szolgáltatás*, azaz: a telekkönyvi jelbirtok „kiadása”, olyan telekkönyvi állapotnak a létesítése, amely a valóságos dologi jogi helyzettel összhangban áll.”³³ Két fő csoportjaként különbözteti meg az eredeti érvénytelenségen és az utólagos helytelenné váláson alapuló törlési igényt, azonban felhívja arra a figyelmet, hogy ezen kívül számos más olyan helyzet van, amikor a valóság és a telekkönyvi állapot között a telekkönyv belső hibái miatt ellentmondás keletkezik.³⁴

Kiss Gábor és Puskás Péter cikkükben a telekkönyvi állapot és a valóság közötti eltérés eseteit négy csoportba sorolják:

Az első csoportba tartozó esetekben a bejegyzés ellenére a tulajdonjog vagy más (forgalomképes) idegen dologbeli jog nem száll át a bejegyzett jogosultra. E csoportba tartoznak azok az esetek, amikor a tulajdonátruházó vagy jogalapító ügylet nem létező vagy érvénytelen, de ide sorolják azokat az eseteket is, amikor az ingatlanügyi hatóságnak a bejegyzéssel összefüggő tévedése, mulasztása (alaki okok) miatt, a bejegyzés alapjául szolgáló bírósági (hatósági) határozat ellen előterjesztett rendkívüli perorvoslat (felülvizsgálat, perújítás) eredményeként vagy a bejegyzési

³⁰ A nyilvántartás tartalma és az anyagi jogi valóság közötti viszonyra lásd: Kurucz Mihály: A telekkönyv, illetőleg az ingatlan-nyilvántartás valósággal egyezősége és viszonya a közhitelesség joghatásához, *Közjegyzőke Közlönye*, 1/2004, 3-12.

³¹ Ptk. 5:183. § Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés vagy feljegyzés törlésének a bejegyzés vagy feljegyzés alapjául szolgáló jogügylet érvénytelensége vagy a bejegyzés utólagos helytelenné válása miatt van helye.

³² Ptk. 5:174. § (1) bek.

³³ Fürst László: Telekkönyvi szolgáltatás I. Fejezet, in: Almási et al. (szerk.): *Glossza Grossschmid Béni: Fejezetek Kötelmi jogunk köréből c. munkájából*, Budapest, Grill Kiadó, 1932, 22.

³⁴ Fürst 1932, 25.

engedély fogyatékoságából következőn lesz érvénytelen a bejegyzés. A másik csoportba tartoznak azok az esetek amikor a bejegyzett jog utóbb megszűnt vagy elévült. A harmadik körben azokat az eseteket említik, amikor a jog valamely jogi tény bekövetkeztével átszállt, a jogosult személyében tehát változás állt be, de az nem a jelenleg bejegyzett jogosult (pl. házastársi vagyonközösség). A negyedik csoportba tartozóként pedig az ingatlan-nyilvántartáson kívül átszálló vagy keletkező tulajdonjogot és idegen dologbeli jogokat említik.³⁵ Kritikával illetik az új Ptk. kifejezéshasználátát, azt a rendszert, ahogyan meghatározza a törlési igény illetve a kiigazítási igény eseteit, és megerősítik azt az általunk is észlelt tényt, hogy a bejegyzés érvénytelensége a hatóság utóbb nem orvosolható hibáján is alapulhat, amely miatt törlési per megindítása szükséges.³⁶

A törlési és a kiigazítási igényen kívül az előző fejezetben érintett korrekciós lehetőségek a Ptk.-ban a kijavítás és a kiegészítés (a határozat módosításáról illetve visszavonhatóságáról itt most nem szólunk, mert azok nem közvetlenül érintik a nyilvántartás tartalmát). A földhivatal számára a nyilvántartásban rögzített tartalom (és azzal együtt a határozat) kijavítására saját hatáskörben harmadik személy jóhiszeműen szerzett joga esetében csak akkor van lehetőség, ha ehhez e személy hozzájárult. A jóhiszemű jogszerzés védelme érdekében tehát perindítással érhető csak el a helyesbítés. Amennyiben a sérelmet szenvedett személy ily módon tulajdoni igényt kíván érvényesíteni, úgy abban az esetben a tulajdoni igény ún. ingatlan-nyilvántartási igényként jelentkezik: bejegyzési, kiigazítási illetve törlési igényként, így válik világossá azok elévülési szabályok hatálya alól kivont jellege.³⁷ *A peres és perenkívüli út viszonyának ezeket a szabályait az általános elvekből kell levezetnünk. Ohyan különleges telekkönyvi szabályok, melyek a kétféle jogvédelmi eszközök igénybevételének eseteit meghatározzák, jogunkban nincsenek. Nincsen pontosan körülírva ennek folytán az a kör sem, melyen belül a perenkívüli út célra vezet.*³⁸ Fürst általánosságban döntő szempontként azt határozza, hogy ha már minimális bizonyítás is szükséges a tényállás felderítéséhez, tehát az nem állapítható meg mérlegelés nélkül, akkor bírósági úton kell a helyesbítésnek eleget tenni. Ez egybecseng a jelenlegi bírói gyakorlatban általánosan elterjedt azon megközelítéssel, hogy a földhivatal regisztratív jellegű feladat és hatáskörrel rendelkezik.³⁹

Kampis György az 54/1960 (XI. 27.) Kormányrendelettel szabályozott telekkönyvi nyilvántartás körében is a valóságnak meg nem felelő vagy téves telekkönyvi állapot helyesbítésére szolgáló pereket nevezi telekkönyvi pereknek. Tovább bontja a szűkebb értelemben vett törlési pereket két csoportra: érvénytelenség illetve elévülés

³⁵ Kiss Gábor – Puskás Péter: Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének dogmatikai alapjaihoz, *Magyar Jog*, 2015/12, 711-717, 711.

³⁶ Kiss – Puskás 2015, 716-717.

³⁷ Ptk. 5:184. § (1) bek.

³⁸ Fürst 1932, 29.

³⁹ Az ingatlan-nyilvántartási joggyakorlat elemző csoport összefoglaló véleménye 2016. október 3. in: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvانتartasi_joggyakorlatelemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf, 13.

vagy megszűnés miatti perekre, míg a kiigazítási per a telekkönyvi állapot kijavítására illetve pótlására szolgál.⁴⁰

Kurucz Mihály, aki maga a bejegyzés érvénytelensége helyett a bejegyzés helytelensége kifejezést javasolja alkalmazni, Grosschmid műve alapján az alábbi eseteket különbözteti meg: 1. A telekkönyvi betétbe történt bejegyzés mögött nincs bírósági végzés; 2. mást jegyeztek be a betétbe, mint ami a végzés elrendelt; 3. más ingatlanra jegyezték be, mint amit a végzés elrendelt; 4. a bekebelezést elrendelő végzés a bejegyzési kérelemnél többet, illetőleg kevesebbet rendelt el bejegyezni; 5. az okirat és a bejegyzés egyező tartalmú, de a kérelem nem az okiraton alapszik; 6. kérelem, okirat, bejegyzés egyező tartalmú, de a telekkönyvi előző más, tehát az okiratba foglalt jogügylet érvénytelen.⁴¹ Kíváncsként fogalmazza meg, hogy a hivatalbóli eljárásnak át kell fognia a bejegyző határozat módosítását, kiegészítését és kijavítását. Ennek akadálya azonban, ha annak megindításakor már további iktatott kérelem (újabb jogszerezés folyamatban) széljegyzésre kerül.⁴²

4.2. Kiigazítási igény érvényesítésének határai, kiigazítási és törlési per kapcsolata

Az alábbiakban visszatérve a nyilvántartás helytelen tartalmának a kérdéséhez, a kiigazítási és a törlési per kapcsolatát kívánjuk feltárni. Már fentebb általános jelleggel állapítottuk meg, hogy a kiigazítási per lefolytatását pontosan az indokolja, hogy a földhivatal hatósági eljárás keretében a jóhiszeműen jogot szerző fél hozzájárulása hiányában a kiigazítási kérelemnek nem adhat helyt.

Az ingatlan-nyilvántartási perek bírói gyakorlatát összegző beszámoló eltérően közelíti meg a jóhiszemű jogszerezőt védelemben részesítő garanciális rendelkezésre. Az ingatlan-nyilvántartás helyesbítésére irányuló perek a kiigazítási és a törlési perek. A két eljárás (perindítási jogosultság) úgy határolható el egymástól, hogy az ingatlan-nyilvántartási kiigazítási per kijavításra vagy pótlásra irányulhat, de a bejegyzés alapjául szolgáló anyagi jogi érvényesség nem lehet a tárgya.⁴³ A kiigazítási keresetnek eszerint az állandó polgári bírói gyakorlatban két fajtája van: a kijavítási és a pótlási kereset. A gyakorlat szerint mindkét esetben a keresetindítás alapja az ingatlanügyi hatóságnak a bejegyzés körében vétett hibája. Kijavítási per akkor indítható, ha az ingatlanügyi hatóság határozatára alapítottan valamiféle bejegyzés történt ugyan, de ez a bejegyzés téves, mert nem egyezik meg a bejegyzésről szóló határozat tartalmával, attól részben vagy egészben eltér. Pótlási per megindítására viszont akkor van lehetőség, ha az ingatlanügyi hatóság határozatán alapuló bejegyzés elmaradt, vagy a bejegyzés hiányosan történt. A nyilvántartási helytelenség következhet akár a téves "be nem jegyzés"-ből is. A joggyakorlat-elemző csoport beszámolója szerint kiigazításra pert kell indítani, ha a bejegyzés az ingatlanügyi hatósági eljárásban nem törölhető, illetve a sérelem nem

⁴⁰ Kampis György: *Telekkönyvi jog*, Budapest, KJK, 1963, 407.

⁴¹ Kurucz Mihály: *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog, A bizalomvédelmi joghatások tükrében*, Budapest, MOKK, 2009, 117.

⁴² Kurucz 2009, 127.

⁴³ BH 2017.189.

orvosolható. További megállapítása, hogy az eredeti helytelenség, azaz a bejegyzés időpontjától fogva helytelen ingatlan-nyilvántartási tartalom kiigazítása a téves bejegyzés eredeti ranghelyén történik. A kijavításnak a beszámoló által rögzítettek szerint, nem képezik akadályát a téves bejegyzést (téves törlést) követően bejegyzett jogok és tények, akkor sem, ha az utóbbi jogszerző jóhiszemű.⁴⁴

Mindebből az következne, hogy kiigazítási perben nem szükséges figyelembe venni az egyébként helytelen bejegyzésben (vagy a be nem jegyzésben, tehát az elmaradásban) bízó jogot szerző jóhiszeműségét és semmilyen védelem nem illelné meg a kiigazítással összefüggésben a javára bejegyzett jog törlésével szemben. Ez nem így van.

Egyrészt ez előző fejezetben részletezettek szerint, a határozat saját hatáskörben történő visszavonása, módosítása, kijavítása és kiegészítése is függ attól, hogy a jóhiszemű jogszerző ahhoz hozzájárul-e, kivéve ha ilyen védelem (még) nem illeti meg.

Ebből következik, hogy a kiigazítási per ilyen értelmezése nem áll összhangban az Inyvtv. 30.§-ába foglalt garanciális jelentőségű rendelkezésekkel sem. A vonatkozó szakasz (2a) bekezdése ugyanis taxatív jelleggel sorolja fel, melyek a tulajdonjog törlésének az esetei: A bejegyzés Ptk. szerinti törlésére a) a jogügylet érvénytelenségét vagy a bejegyzés utólagos helytelenné válását megállapító jogerős bírósági döntés, és a törlésre irányuló megkeresés, b) a tulajdonszerzéshez szükséges, valamint a bejegyzés alapjául szolgáló hatósági döntésnek⁴⁵ saját hatáskörben, vagy ügyészi felhívás nyomán történő visszavonása, bírósági döntéssel történő hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása, és a törlésre irányuló megkeresés, vagy c) a bejegyzés alapjául szolgáló okiratban szereplő szerződő felek által a megállapodásuk megszüntetése, és a bejegyzés törlése iránti együttes kérelme alapján kerülhet sor.

E szabályok kettős garanciaként szolgálnak. Egyrészt a hatóság részéről rögzíti a közhiteles nyilvántartás-vezetés, mint regisztratív jellegű tevékenység korlátait. A legalitás elvéből következően ugyanis a hatóság kizárólag kérelemre vagy megkeresésre, és a számára irányadó szabályok, döntési korlátok között eljárva intézkedhet. A földhivatal a nyilvántartó érvénytelenség esetén kívül a bejegyzési kérelmet nem utasíthatja el, ha tartalmilag és formailag megfelelő. Ugyanígy, csak kivételesen alakíthatja a nyilvántartás tartalmát kérelem hiányában is, hivatalból. A törvény taxatív felsorolja, mely esetekben folytatható le ingatlan-nyilvántartási eljárás (jog bejegyzésére vagy törlésére) kérelem hiányában is.⁴⁶ Minden ilyen eset mögött az a megfontolás húzódik, hogy ha a körülményekből nyilvánvalóan megállapítható valamely jog ingatlan-

⁴⁴ Az ingatlan-nyilvántartási joggyakorlat elemző csoport összefoglaló véleménye 2016. október 3., in: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvانتartasi_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf, 82-83.

⁴⁵ Röviden utalni kívánunk arra, hogy az ingatlan-nyilvانتartás közhitelessége szempontjából is további problémákat generál a termőföld megszerzésére vonatkozó speciális hatósági eljárás és annak gyakori elhúzódása. Lásd részletesen: Olajos István – Andréka Tamás: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424.

⁴⁶ Inyvtv. 30. § (3) bekezdés; Inyvtv. 50. § hivatalbóli bejegyzés illetve törlés esetei.

nyilvántartáson kívüli keletkezése vagy megszűnése, akkor a földhivatal ezt észlelve köteles legyen eljárni, és az ingatlan-nyilvántartás tartalmát a valósághoz igazítani.

Az Inyvtv. 30.§-ába foglalt törvényi garancia másik oldala a tulajdonjog védelme. A legtöbb esetben eleve a törléssel a tulajdonjog meg is szűnik, de ha egyébként fenn is maradna, az ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogosult jogállása nem egy kedvező pozíció. A jogok ilyen jellegű csorbítására az eljáró földhivatal határozatával csak kivételesen kerülhet sor, vagy pedig a jogvita eldöntése peres útra kell tartozzon. E szakasz szerint bírói döntés hiányában a hatóság csak akkor törölheti a bejegyzett tulajdonjogot, ha a bejegyzés alapjául szolgáló hatósági döntés visszavonásának a feltételei fennállnak. A kiigazítási igény elbírálása a a jóhiszemű jogszerző szempontjából bejegyzett joga (tulajdonjoga) törlését is jelentheti.

Megállapításunk tehát az, hogy a Ptk. a helyesbítésre vonatkozó 5:182.§-a nem teremt és nem is teremthet a tulajdonjog törlésére olyan új esetkört, amely a határozat visszavonására, módosítására, egyéb felülvizsgálatára, továbbá az előterjesztett kiigazítási vagy törlési igényre vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezéseken felül, vagy azokon túlterjeszkedve alkalmazható.

Itt térjünk ki a Kúria BH2017. 340. számú döntésére, amely bár az Inyvtv.-nek az új Ptk. hatálybalépését megelőzően hatályos szakaszai alapján született, újabb szemponttal gazdagítja a törlési és a kiigazítási igény elhatárolásának kérdéseit és a jóhiszemű jogszerző megítélését.

A rövid tényállás szerint a jogosultak javára elmaradt a szerződés kötés időszakában a tartási igény bejegyzése, miközben a földhivatal a tartásra kötelezett javára a tulajdonjogot bejegyezte. Ő évekkel később az ingatlant jelzalogjoggal terhelte meg. A tartásra jogosult ezt követően kiigazítási (pótlási) pert indított az elmaradt tartási jog utólagos bejegyzésére. A perben eljáró bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kiigazítási perben a jóhiszemű jogszerző jogvédelme nem érvényesül, és a tartásra jogosult javára a tartási jogot a téves (be nem jegyzés) bejegyzés eredeti ranghelyén kell bejegyezni. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria észlelve az anyagi jogi igazság és a látszatba vetett bizalom védelme között feszülő érdekellentétet, az alábbiakból indult ki. A határidőhöz kötött igényérvényesítési lehetőség ezért mindazokra az ingatlan-nyilvántartási pozíciókra vonatkozik, amelyekhez valamely jogi hatály keletkezése kapcsolódik. *„Abban az esetben, ha az ingatlan-nyilvántartás helytelen tartalma miatti sérelem a földhivatal eljárására vezethető vissza, az igénylőnek a földhivatali jogorvoslati lehetőséget is ki kell merítenie abhoz, hogy ennek eredménytelensége esetén a bíróságtól, peres eljárásban kérje a helytelen tartalom kiigazítását. ... A bíróság eljárása akkor kérhető, ha az ingatlan-nyilvántartás helytelensége a földhivatal eszközeivel nem küszöbölhető ki, ezért a sérelem orvoslásához a bíróság kontradiktórius eljárására van szükség. A bíróság azért léphet tovább a földhivatal megelőző eljárásánál, mert a perbeli bizonyítás alapján, a polgári jog anyagi jogi szabályai szerint ítéli meg a felek jogviszonyát, az ingatlan-nyilvántartási tartalom tényleges, anyagi jogi helyességét vagy helytelenségét.”* De nem hozhat olyan döntést, amellyel lényegében elvonja a földhivatal feladatkörét, és az ingatlan-nyilvántartás tartalmát önkényesen alakítja.

A döntés rámutat arra is, hogy amíg az eredeti eljárásban a kiigazítás valóban nem járt volna harmadik jóhiszemű személy szerzett joga csorbításával, addig az évekkel később megindított újabb bejegyzési (kiigazítási) kérelem elintézése már akadályba ütközött. Ha ennek ellenére kiigazítási perben a bíróság helyt adna a keresetnek, akkor

az elmozdítaná a jóhiszemű jogszerzőt védett ingatlan-nyilvántartási pozíciójából, az őt illető ranghelyről. Ilyen változtatásra csak a törlési perben van lehetőség, a kiigazítási per megengedőbb szabályai nem vezethetnek a törlési perre irányadó szigorú rendelkezések megkerülésére. *A bejegyzéssel keletkező jogokra vonatkozó ingatlan-nyilvántartási pozíció a jóhiszeműen szerző harmadik személyre is kiterjedően csak a törlési perre irányadó feltételek szerint változtatható meg, a kiigazítási per ilyen joghatás kiváltására nem alkalmas.*⁴⁷ A Kúria álláspontja abban tér el az általunk előadottaktól, hogy véleményünk szerint a kiigazítási igény közigazgatási jogorvoslattal történő elbírálása során is érvényesül a jóhiszemű jogszerző védelme, addig a Kúria szerint: „Amennyiben az érdekelt elmulasztja a hiányos bejegyző határozattal szembeni rendes jogorvoslatot, a bejegyzési igényét csak a jóhiszeműen, ellenérték fejében szerző harmadik személy jogainak sérelme nélkül gyakorolhatja.” Tehát ez értelmezhető úgy is, hogy a rendes jogorvoslat előterjesztésekor nem szükséges figyelemmel lenni a jóhiszemű jogszerzőre. Ehhez képest a véleményük az, hogy a rendes jogorvoslatok hatósági rendszerébe is – elsősorban a közjog nyelvezetén – de beépített a jóhiszemű jogot szerzők védelme.⁴⁸ Ahogyan korábban kitértünk rá, jogszabálysértés hiányában a saját hatáskörben való módosítás illetve visszavonás csak akkor lehetséges, ha nincs ellenérdekű ügyfél, továbbá ezt támasztja alá a Ptk. helyesbítésre vonatkozó rendelkezése is: „Ha az ingatlan-nyilvántartásból megállapítható, hogy az ingatlanra időközben harmadik személy jóhiszeműen és ellenérték fejében jogot szerzett, és a kijavítás vagy a kiegészítés az ő jogát sértené, a jogra és tényre vonatkozó kijavításnak vagy kiegészítésnek akkor van helye, ha ehhez az érdekelt harmadik személy hozzájárul.”⁴⁹

Érdekes szemponttal bővíti a kérdéskört a Kúria BH2017. 189. sz. határozata. A rövid tényállás szerint egy 2000-ben már végelszámolással megszűnt mezőgazdasági termelőszövetkezet jogutódjaként a felperes Zrt. elsődlegesen kiigazítási, másodlagosan törlési, harmadlagosan a Ptk. 5:184.§-ára és a 6:88.§-ra alapított keresetet terjesztett elő, mert 2010 folyamán a szövetkezet földhasználati jogát a magyar állam kérelmére törölték a perbeli, egy nemzeti park területére tartozó ingatlanok felett. A Kúria előadása szerint a kiigazítással orvosolható telekkönyvi sérelmek a helytelen vagy hiányos bejegyzés következményei. Ezekben az esetekben nem a jogszerzésre irányuló ügylet vagy a bejegyzési eljárás érvénytelensége, hanem valamely elírás, téves számítás, esetleges tartalmi hiányosság a kiigazítási per tárgya, azzal, hogy a bekövetkezett sérelem az ingatlan-nyilvántartás saját fórumrendszerében nem volt orvosolható. Viszont a konkrét perben a felperes az anyagi jogszabályok téves alkalmazására alapította keresetét, tehát ez alapján törlési pernek van helye.

Itt kell továbbá kiemelnünk a határozatból a Kúria további megjegyzését, miszerint a Ptk. 5:184. § (1)-(2) bekezdései a törlési és a kiigazítási igények elévülésére és a törlési per megindítására vonatkozó előírások, amelyek önmagukban sem törlési, sem kiigazítási keresetet nem alapoznak meg. Azok alapja továbbra is a Ptk. 62.§-ába foglalt esetek, fordulatok. Felmerül viszont a kérdés, hogy a Ptk. 5: 182.§ illetve 5:183.§ kellően konkrétan megfogalmazottak-e ahhoz, hogy keresettel érvényesített igény tényállásául szolgáljanak, és ha igen, hogyan viszonyulnak az Inyvtv. 62.§-ához. Véleményünk szerint

⁴⁷ BH 2017.340.

⁴⁸ Ákr. 120. §.

⁴⁹ Ptk. 5:186. § (2) bek.

e szakaszok ezen kritériumoknak nem felelnek meg, különösen, ha arra vagyunk tekintettel, hogy mindezt az ingatlan-nyilvántartási eljárás során, az Ákr. rendelkezéseinek alávett földhivatali hatóságnak kellene megfelelően alkalmazni. Mindebből azt a következtetést kell leszűrni, hogy ingatlan-nyilvántartás helyesbítésére irányuló igény, mint olyan nem létezik, közvetlenül a fél a Ptk. 5:182.§-ára keresetét nem alapíthatja.

Itt kell röviden érintenünk azt a kérdést, hogy az Inyvtv. 62.§-ában felsorolt esetei a törlési pernek nem homogének. Amíg a fentiekben láttuk, hogy a bejegyzés vagy jogügyleti érvénytelenség is vitatott, a csodeljárás miatti törlési és eredeti állapot helyreállítására vonatkozó kérelem mögötti érdekek is teljesen eltérőek. Kizárólag a polgári per szempontjából lesz helytálló tehát az az elgondolás, hogy a törlési per az érvényesített polgári jogi igény eszköze, ugyanis az ingatlan-nyilvántartás egésze szempontjából ez az állítás már nem helyes. Elsősorban azért nem, mert az ingatlan-nyilvántartás a hatályos magyar jogban nemcsak magánjogi funkciókat lát el.

Visszakanyarodnunk ahhoz a problémához, hogy a Ptk. kodifikátorai az ingatlan-nyilvántartási szabályok beszövegezésekor a telekkönyvet és annak működését, továbbá annak működtető szerveként a bírói szervezetrendszerre voltak tekintettel. Ahogyan a Ptk. indokolása még jelenleg is tartalmazza, az ingatlan-nyilvántartási szabályoknak a Ptk. rendelkezései közé emelésével a jogalkotó hármast célkitűzését kívánta megvalósítani. *„Az első cél az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének erősítése. A másik elvárás az ingatlanokra vonatkozó anyagi magánjogi szabályoknak az új Polgári Törvénykönyvben való elhelyezése. [...] A harmadik törekvés: az ingatlan-nyilvántartás közvetlen bírói felügyelet alá helyezése. Ez olyan kérdés, amely nem érinti a törvényben megfogalmazott anyagi jogi szabályokat. Rendezése külön törvényre tartozik.”* A három célkitűzés közül azonban – mutat rá Kiss Gábor és Puskás Péter fent idézett cikkükben – ez az utolsó nem valósult meg, az ingatlan-nyilvántartás vezetése továbbra is közigazgatási szerv feladata. Továbbá, kitérnek arra is, hogy problémát jelent az, hogy a kodifikáció során erőteljesen támaszkodtak e részben is az Mtj (Magánjogi Törvényjavaslat, 1928) rendelkezéseire⁵⁰, miközben az akkori telekkönyvi típusú, pusztán magánjogi érdekeket szolgáló ingatlan-nyilvántartásnak a modern korban való megvalósítása anakronisztikus.

5. Záró gondolatok

Az új Ptk. hatálybalépését megelőzően az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény esetében visszás volt az, hogy elsődlegesen magánjogi természetű szabályokat tartalmazott, így például az anyagi jogi természetű alapelveket, továbbá a törlési és kiigazítási perre vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Most viszont az új Ptk. körében keltenének feltűnést alapvetően ingatlan-nyilvántartási eljárási természetű szabályok, különösen ha az azokra vonatkozó alapvető rendelkezések forrása nem más mint az Általános Közigazgatási Rendtartás. A Ptk. szabályozása mellett a külön törvényi szabályozás fenntartása tehát indokolt.

⁵⁰ Kiss – Puskás 2015, 716.

A közjogi–magánjogi szabályozás kettőssége végigvonul az ingatlan-nyilvántartási jog eljárási szabályain is, mindamelllett, hogy üdvözlendő az a döntés a jogalkotó részéről, hogy az ingatlan-nyilvántartási anyagi jog szabályait igyekezett ennek ellenére, ezekről leválasztva, a Polgári Törvénykönyv rendelkezései között elhelyezni. Írásunkban olyan speciális szabályokat vettünk nagyító alá, ahol ez a kettősség nyomon követhető.

Elsősorban a bejegyző határozat módosítására, visszavonására fókuszáltunk, különös tekintettel a 2018. január 1-jén hatályba lépett Ákr. rendelkezéseire. További, kapcsolódó problémaként emeltük ki a KGD 2017.41. számon közzétett döntést, amelyben az új Ptk. megújult ingatlan-nyilvántartási szabályait is értelmezte a bíróság. Kritikai alá vettük a döntésben értelmezett "helyesbítés" korrekciós eszköz használatát.

Megállapításunk az, hogy a helyesbítés kifejezés nem takar új önálló eljárási formát, amely az ingatlan-nyilvántartási hatóság számára a nyilvánvalóan valósággal ellentétes nyilvántartási-tartalom korrigálását biztosíthatná. Érzékeltük viszont eközben azt a hiányosságot, hogy sem az ingatlan-nyilvántartási jogszabályokban (így az Inyvtv.-ben sem), és sem a Ptk.-ban rögzített "helyesbítési szabályok" nem fednek le egyértelműen minden olyan esetet, amikor a nyilvántartási tartalom a valóságtól eltér, nem megfelelő vagy helytelen.

További megállapításunk az, hogy bár alapvetően jogalkotói döntés, hogy a nyilvántartási tartalom általános értelemben vett helyesbítését, annak egyes eseteit hatóság vagy bíróság hatáskörébe utalja, azonban minden esetben szükségképpen figyelembe kell venni az időközben jóhiszeműen, a nyilvántartás rögzített tartalmában bízó jogot szerzők jogvédelmét. Ahogyan kibontakoznak a bírói gyakorlatban a kiigazítási és a törlési per elhatárolási szempontjai, úgy azzal együtt mindinkább letisztul az, hogy mi a funkciója a közigazgatási szerv helyett a bírói hatáskörbe helyezett ezen kereseteknek. A fenti esetekből és szakirodalmi álláspontokból kitűnik, hogy egyrészt a törlési és a kiigazítási per rendelkezéseit nem lehet az alapeljárás és az ingatlan-nyilvántartás működésének speciális vonásaitól elrugaszkodva értelmezni. Szintén megállapíthatjuk, hogy bár a Ptk. a magánjog kódexe, de a közhiteles hatósági nyilvántartás valamennyi jellegzetességét meghatározó szabályokat befogadni nem képes, hiszen azok az Ákr. omnipotenciája alatt működnek.

Ezért fenti írásunkban alapvetően két síkban is megmutatkozó feszültségpontokat igyekeztünk feltárni, ismertetni. Az egyik sík a nyilvántartási magánjogi és közjogi szabályok együttműködése, míg a másik sík, ezzel szoros összefüggésben, a tartalom valósága, annak helyesbítése és a tartalomba vetett bizalom védelme iránti érdek egyes ütköző pontjai voltak, különös tekintettel az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés magánjogi hatályára.

György MARINKÁS*
Certain Aspects of the Agricultural Land Related Case Law of the European
Court of Human Rights**

1. Introduction

The aim of the current article is to examine how the agricultural property is linked to other human rights in the case law of the *European Court of Human Rights* (hereafter: ECtHR) and the *European Commission on Human Rights* (hereafter: ECHR),¹ which were established to interpret the *European Convention on Human Rights*² (hereafter: Convention). Studying this topic can be regarded actual for two reasons: *firstly*, the institutions and bodies of the European Union, furthermore scholars and international institutions are involved in a – to say the least – vivid debate about the sustainability of the current market oriented regulation of the EU. Some argue that it would be better if the member states got larger space to manoeuvre, so they can decide on the conditions of trading in their arable lands³ *Secondly*, at this very moment, the revision of the land regulation of the *Central and Eastern European* (hereafter: CEE) countries by the *European Commission* is in progress. The question is especially interesting in the light of the fact that the regulations of the CEE countries were based on the western member states' regulations. Regulations that European Commission or the *European Court of Justice* (hereafter: ECJ) found to be in conformity with the EU law during its earlier examinations, if examined the question at all.⁴

György Marinkás: Certain Aspects of the Agricultural Land Related Case Law of the European Court of Human Rights – Az Emberi Jogok Európai Bíróságának mezőgazdasági földekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának aspektusai. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 99-134 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.99

* dr. jur., PhD, assistant professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European Law and International Private Law, e-mail: joggyuri@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Which was abolished in 1998 by Protocol 11 of the Convention.

² European Convention on Human Rights (Rome, 4 November 1950).

³ UN GA A/HRC/13/33/Add.2 report, 33; ECOSOC, NAT/632, Brussels, 21 January 2015; Directorate-General for Internal Policies of the Union: Extent of Farmland Grabbing in the EU, 2015; EP: Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI)) A8-0119/2017); 2015 CEDR Potsdam Congress, Concluding Remarks, See: Szilágyi János Ede, Conclusions, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2015/19, 96-102; European Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law (2017/C 350/05).

⁴ Papik Orsolya: A Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendek, aktuális kérdések – Pódiumbeszélgetés, *JAEL*, 2017/22, 146-159, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132

The current article is not intended to examine purely EU⁵ or constitutional law related⁶ questions in detail, as these topics are already processed in the writings of other authors. Instead, the main strive is a certain slice of the ECtHR. The author examined four types of cases regarding the agricultural lands: (i) compensation related cases, where the earlier proprietors' or their heirs' interests clashed with the interests of third parties, who acquired the property in good faith; (ii) the land consolidation issues; (iii) deprivation of property or the restriction of the use of property based on environmental protection considerations; and last, but not least (iv) those laws on inheriting agricultural lands, which pursue to prevent the agricultural land to be plotted into small pieces. These cases show the procedural guaranties that states have to obey, when they legislate on agricultural land and when they execute these laws.

The author believes that studying this part of the case law of the ECtHR can contribute to answer some questions which arose regarding the law of the EU on agricultural law, with special regard to the pending infringement proceeding, which aimed to examine the EU conformity of Section 108 of the *Act No. CCXII of 2013 laying down certain provisions and transition rules in connection with Act No CXXII of 2013 concerning agricultural and forestry land trade* (hereafter: Transitional Law), which contains certain provisions on the execution of *Act No. CXXII of 2013 on agricultural and forestry land trade* (hereafter: Land Trade Act). The above mentioned section abolished all contractual usufructus rights on agricultural land on the 1st of May 2014, in case the contracting parties were not close relatives.

The current article approaches the questions from two aspects: *firstly*, from the *right to a fair trial* and the *right to an effective remedy* as contained by Article 6 and 13 of the Convention, *secondly* from the aspect of *the right to property* as contained by Article 1 protocol No.17 to the Convention. Regarding the first one, the author is seeking to answer whether the Hungarian regulation, which is based on the statutory presumption that every single usufructus established on agricultural land was created with the intention of circumventing the regulations and, which is – according to the Hungarian legislator – best remedied by an ex lege abolishment, excluding the judicial revision. Having some knowledge on the case law of the ECtHR, the author was sure even at the beginning of the current research that in a possible proceeding before the ECtHR, it

⁵ Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás  s jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424; Raisz Anik : Topical Issues of the Hungarian Land-Transfer Law Purchasing and Renting Agricultural Land: Legal Framework and Practical Problems, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás  j rezsimje  s a határon  tnyul  tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1 Special Edition, 107-124; Szilágyi János Ede: Az  j tagállamok csatlakozási szerződései és a termőföldek tulajdonjogára vonatkozó nemzeti szabályozások, különösen a magyar jogi szabályozás, *JAEL*, 2010/9, 48.

⁶ Olajos István: Az Alkotm nyb ros g döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 6/3, 17-32; Téglási András: Term f ldelem az Alkotm nyb ros g gyakorlatában  s az Alapt rv nyben, in: Korom  goston (edit.): *Az  j magyar földforgalmi szabályozás az uni s jogban*, Budapest, Nemzeti K zszolg lati Egyetem, 2013, 93-107.

⁷ First Protocol to the ECHR (Paris, 20 March 1952).

would find a breach of the right to a fair trial and the right to the effective remedy. It is worth mentioning that the advocate general of the ECJ – examining the case from the aspect of community law⁸ – already found the Hungarian regulation disproportional and nonconform with EU law.⁹

However the ECtHR provides a broad margin of appreciation for the member states regarding the shaping of their judicial review system, including the rules on public hearing; they cannot exclude the possibility of the judicial review of every single case as a whole. That is to say, *ex lege* abolishing every usufructus contract, without the possibility of judicial review, in all probability would be considered disquieting.

While the author could place his examination on solid grounds regarding the right to a fair trial, in the case of the right to property – *the other focal point of his examination* –, he needed to rely on a less established point of view in the dogmatic¹⁰ of civil law. *On the one hand*, the author is totally aware that this part of the writing can easily attract criticism. The author did not find a perfect analogy – according to his best knowledge –, no precedent exist in any other state, which is part of the Convention. The *Hungarian Constitutional Court* (hereafter: HCC) in its decision 25/2015 (VII.21.) also contradicts the concept of usufructus as property right: as it stated, the above mentioned regulation should not be judged by the rules of property deprivation, but instead by the rules on contract-law, which contain less strict rules compared to those on property.¹¹

The only negligence found by the HCC was that the Hungarian Parliament failed to create the special rules, which are not governed by the Hungarian Civil Code, and which is to be applied in case of the final settlement between the contracting parties.¹² As a result, certain costs and expenses are not reimbursed in the course of the final settlement between the former usufructuaries and the proprietors.

On the other hand, contrary to the main strive, which is recorded in the resolution of the HCC, it is worth mentioning that – as *Andréka Tamás* writes – the ‘*usufructus is a personal servitude, which provides certain proprietary rights to the beneficiary*’.¹³ It is most probably *Sulyok Tamás*, judge of the HCC, who in his parallel reasoning went the farthest stating that ‘*usufructus established on a property can be regarded as a right in rem*’.¹⁴

Presuming that the usufructus can be regarded as a quasi-proprietary right, however, it means that it should be examined whether its deprivation is based on law, or pursues to a legal aim and is it can be regarded as proportional? The answer to the

⁸ The author, by citing the opinion of the advocate general does not intend to blur the lines between the community law, especially the case law of the ECJ and the ECtHR. He only wishes to point out that the provisions examined in the current study can face criticism on multiple platforms.

⁹ ECJ, C-52/16 and C-113/16 SEGRO and Horváth joint cases, the opinion of advocate general *Henrik Saugmandsgaard Øe*, 31 Maj 2017, 92-97.

¹⁰ Special thanks for Mr. Leszkoven László for facilitating my research by providing consultations for me.

¹¹ HCC resolution no. 25/2015 (VII.21.), 53-66.

¹² HCC resolution no. 25/2015 (VII.21.), 67.

¹³ *Andréka* – *Olajos* 2017, 417.

¹⁴ HCC resolution no. 25/2015 (VII.21.), The parallel reasoning of judge *Sulyok Tamás*, 63.

first question is obviously yes, but the latter two are harder to answer. Correcting the earlier mistakes made by the states – in this case the mistake of the Hungarian state that it established a regulation that was easy to be circumvented or even induced persons to do that¹⁵ – can be evaluated as a legitimate aim. Regarding proportionality it should be examined whether the compensation gained by the parties – if any –, was proportional to the deprived property? As mentioned above, the law does not cover any aspects of the final settlement and even those usufructuaries, who concluded their contracts in good faith, cannot claim any compensation from the state.

The questions are asked, the answers are given by the below detailed cases.

2. The case law of the ECtHR and the ECHR

2.1. Cases related to compensation

The cases related to compensation were examined thoroughly by *Raisz Anikó*, making valuable statements regarding the awkwardness of the ECtHR's case law in certain aspects.¹⁶

The current writing concerns the compensation cases, where the previously deprived lands or real-properties were acquired from the state or individuals by third parties, who acted in good faith; and where these third parties' proprietary rights were challenged by the former owners or their heirs. Having regarded the rather similar nature of the cases, the author dispenses with introducing every case in details.

In the *Pincová v. Pinc* case,¹⁷ the heir of the former proprietary of a confiscated house launched successful proceedings against the applicants in 1992.¹⁸ The applicants alleged the infringement of their property rights; since they concluded the contract in good faith and the national court did not grant them compensation proportionate to the value of the lost property.¹⁹

In the case at hand, the ECtHR found that the interference with the right to property amounted to 'deprivation of possessions' within the meaning of the second sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. The Court reiterated its earlier case law and stated that the deprivation of property should be based on law, should pursue to a legitimate aim and should be proportionate, that is to say: it must *strike a fair balance* between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights. In the present

¹⁵ Andréka – Olajos 2017, 417.

¹⁶ Raisz Anikó: A Beneš-dekrétumok által érintett tulajdoni kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, in: Horváth Attila – Korom Ágoston (edit.): *Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014; Raisz Anikó, Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253.

¹⁷ ECtHR *Pincová and Pinc v. Czech Republic*, 5 November 2002 (36548/97).

¹⁸ *Pincová and Pinc v. Czech Republic* 2002, 9-32.

¹⁹ *Pincová and Pinc v. Czech Republic* 2002, 42.

case even the applicants acknowledged that the state's acts were based on laws.²⁰ Regarding the legitimate aim the Court reiterated its earlier findings in the *James-case*:²¹ *'Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest [...] unless that judgment is manifestly without reasonable foundation.'*²² Arising from this, the notion of 'public interest' is necessarily extensive.²³ The Court examined whether the law succeeded in striking a fair balance between general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights. In this regard the Court examined the extent of the compensation, which has to be reasonably related to market value of the lost property. On the other hand, legitimate objectives of 'public interest' may call for less than reimbursement of the full market value. Having regarded the fact that in the case at hand, compensation received by the parties' amounts to the 1/5 of the current market value of the house, the state failed to strike the above mentioned fair balance, thus property rights were infringed.²⁴

The joint cases under name *Velikovi*²⁵ are worth highlighting since the applicants' situation is a bit similar to the usufructuaries concerned by the Hungarian regulation, since the applicants were either proprietaries or long-term tenants. Furthermore, just like the rules of the Transitional Law, expect for a short period of time, the Bulgarian laws didn't provide compensation for the parties concerned.²⁶ The ECtHR introduced the case law of the Bulgarian national courts in details, which in most cases declared the contracts concluded during the previous regime null and void on the ground of formal errors,²⁷ and judged in favour of the persons looking for restitution.²⁸ However, in the case under the name *Velikovi*, the ECtHR did not state the infringement of property rights in case the contract was declared null and void by the national courts and the applicants received any compensation from the state.²⁹ The ECtHR in the course of evaluating the circumstances of the case³⁰ referred to its former statements made in the *Jahn and others vs. Germany* case, according to which *'the Court considers it useful to reiterate certain special features of the present case and, in particular, the historical context in which it arose.'*³¹

In the *Pyrantiená v. Lithuania case*,³² which had a rather similar statement of facts as the previous cases, the Court came to the conclusion that a national regulation, which excludes the judicial review of individual cases is contrary to the Convention. The

²⁰ Pincová and Pinc v. Czech Republic 2002, 47-51.

²¹ ECtHR, *James and other vs the United Kingdom*, 21 February 1986 (8793/79).

²² *James and other vs the United Kingdom* 1986, 46.

²³ *James and other vs the United Kingdom* 1986, 46.

²⁴ Pincová and Pinc v. Czech Republic 2002, 52-64.

²⁵ ECtHR, *Velikovi and others vs. Bulgaria*, 15 March 2007 (43278/98).

²⁶ *Velikovi and others vs. Bulgaria* 2007, 128-141.

²⁷ For example delegating rights contrary to statutory requirements.

²⁸ *Velikovi and others vs. Bulgaria* 2007, 110-113; 117-120; 121-125.

²⁹ *Velikovi and others vs. Bulgaria* 2007, 194-200.

³⁰ *Velikovi and others vs. Bulgaria* 2007, 169.

³¹ ECtHR, *Jahn and others v. Germany*, 30 June 2005 (46720/99, 72203/01 and 72552/01), 99.

³² ECtHR, *Pyrantiená v. Lithuania*, 12 November 2013 (45092/07).

Court reasserting its earlier jurisdiction – namely the *Pincová* case –, noted that remedying of old injuries does not create disproportionate new wrongs. To this end, the legislation should ‘*make it possible to take into account the particular circumstances of each case, so that individuals who have acquired their possessions in good faith are not made to bear the burden of responsibility, which is rightfully that of the State which has confiscated those possessions.*’³³ The particular circumstances include – amongst others – ‘*the conditions under which the disputed property was acquired and the compensation that was received by the applicant in exchange for the property, as well as the applicant’s personal and social situation.*’³⁴

In those cases, where the state deprived such persons from their property, who acquired their land or houses from another person and not directly from the state or state enterprise, which were directly involved in the deprivation, some particularly interesting questions arise. – True, however that sellers themselves bought the property in the previous regime from the state or such state enterprise, which was directly involved in the nationalisation. – These type of cases were particularly common in Bulgaria.

In the *Tomov and Nikolova v. Bulgaria* case,³⁵ the heirs of the former owner filed a petition in 1991 to the local land commission requesting the restitution of the property confiscated by the previous regime. The local land commission granted their request on the 4th April 1996. Subsequently the heirs alienated the land to Mr. K., who, in 2003, in order to actually come into possession, launched legal proceedings against the applicants, who acquired the property in good faith. The Supreme Court of Bulgaria found *that the claims of those seeking for restitution should prevail* over the claims of those, who acquired the property in good faith.³⁶

The applicants alleged the infringement of their rights to property and the right to an effective remedy. The Court was of the view that examining the latter one is not necessary.³⁷

Contrary to the state’s point of view, the Court was of the view that the state is responsible for the situation, even if it did not participate directly in concluding the contracts at stake, since it was the state, which created such a legal environment, which provided primacy for the interests of the former owners or their heirs over the interests of those, who acquired the property in good faith. The ECtHR – amongst other reasons – saw no reason to set aside principles developed in the *Velikovi*-case.³⁸ Just like in the *Velikovi*-case, the ECtHR noted that former eastern bloc countries were in special situation during their transition from socialist regimes into market oriented capitalist states with a democratic political regime and the Court evaluated this fact,

³³ *Pyrantiená v. Lithuania* 2013, 50.

³⁴ *Pyrantiená v. Lithuania* 2013, 51; Furthermore the ECtHR referred to the ECtHR, *Mohylová v. Czech Republic*, 6 September 2005 (75115/01) case.

³⁵ ECtHR, *Tomov and Nikolova v. Bulgaria*, 21 July 2016 (50506/09).

³⁶ *Tomov and Nikolova v. Bulgaria* 2016, 6-12.

³⁷ *Tomov and Nikolova v. Bulgaria* 2016, 20, 2.

³⁸ *Tomov and Nikolova v. Bulgaria* 2016, 35, 4.

when the above mentioned countries were concerned.³⁹ This period for clemency applied only to the first years of the change of regime, however. The Bulgarian regulation at hand was inaugurated in 1997 – years after the change of regime –, which excluded the possibility of applying any clemency, mentioned above. Thus, the Court concluded that the Bulgarian law cannot be regarded as pursuing to a legitimate aim or, which conforms the requirement of legal certainty.⁴⁰

In the *Krasteva and others v. Bulgaria*⁴¹ the statement of facts⁴² were almost identical to those of in the above introduced Tomov and Nikolova case. The similarity was apparent for the ECtHR too; therefore the Court asked the respondent state to provide statistical data on the similar cases tried before national court in a year. Based on the data provided by the respondent state, between 2010 and 2014, the courts of first instance heard approximately 35-50 cases.⁴³ The applicants alleged the infringement of their right to property, the right to a fair trial, and the infringement of the prohibition of discrimination. The Court was of the view that it was sufficient to examine the complaints under the right to property.⁴⁴

2.2. Land Consolidation

In the case law of the ECtHR, the land consolidation cases were to be found mainly related to Austria. The land consolidation procedure aims at defragmenting the fragmented agricultural lands by exchanging them in order to create economically better plot of lands. The procedure is based on the agreement of the concerned farmers and approved by authorities or conducted by the authorities. These procedures are complex and time consuming by their very nature, since the concerned plots are different in their extent and in their quality.⁴⁵ As a result it's almost 100% sure that one or more farmers, who did not even want to participate – but were obliged by the authorities –, or those, who participated voluntarily, felt that the short end was given to them. In the complaints regarding the land consolidation the applicants either alleged the infringement of their right to property or the right to fair trial. The preceding was typically alleged because of the deprivation of the property of the applicants, without receiving proper compensation, while the latter one was asked because of the unreasonably long procedures or the dismissal of their request for an oral hearing.

The question of property rights is particularly interesting in the light of the provisions of the Austrian laws, which state that as a result of the land consolidation proceedings land owners loose ownership of their original plots of land with the

³⁹ This meant that the Court left an even vaguer margin of appreciation for the states concerned with a change of regime regarding the restructuring of their society and economy.

⁴⁰ Tomov and Nikolova v. Bulgaria 2016, 43, 44, 48, 51, 54-55.

⁴¹ ECtHR, *Krasteva and others v. Bulgaria*, 1 June 2017 (5334/11).

⁴² *Krasteva and others v. Bulgaria* 2017, 5-10.

⁴³ *Krasteva and others v. Bulgaria* 2017, 20-23.

⁴⁴ *Krasteva and others v. Bulgaria* 2017, 17-18, 22-30.

⁴⁵ The possible internal water and the amount of sunny hours are of paramount interest.

provisional transfer.⁴⁶ Thus, based on the case law of the ECtHR⁴⁷ those lands can no longer be considered as a ‘possession’ within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. Furthermore – as the Court notes –, ‘where the law makes it clear that possible changes in value which arise after the provisional transfer are not to be taken into account, no legitimate expectation arises’,⁴⁸ which could be evaluated as possession under certain circumstances.⁴⁹ Having considered the above mentioned, in certain cases the ECtHR rejected to examine the application under Article 1 of Protocol No.1.⁵⁰

In the *Erkner and Hofauer v. Austria* case⁵¹ the applicants did not show up at the hearing despite the notice of the authorities. As a result, decision was made in their absence. In the same year they attended another hearing with their attorney and asked for the renegotiation of the land consolidation plan as far as it concerned their plot of land, since the new plot, which was offered them was of worse quality, over-shadowed and laid far from their place of residence. The authorities dismissed the request.⁵² The applicants alleged the infringement of Article 6, 8, 14 and Article 1 of Protocol No.1. The Commission was of the view that it was sufficient to examine the complaints under Article 6 and Article 1 of Protocol 1.

The Court first examined the alleged infringement of Article 6 in merits. Reiterating its earlier case law, the Court noted that in civil proceedings, the ‘reasonable time’ normally begins to run from the moment the action was instituted before the ‘tribunal’⁵³ – as it was the case in the case at hand –, in certain cases, however it could be an earlier date.⁵⁴ Also, referring to its earlier case law⁵⁵ the court reiterated that the reasonableness of the length of proceedings is to be assessed regarded the (i) complexity of the case; (ii) the applicants’ behaviour and the (iii) conduct of the relevant authorities. Although the complex nature of the case at hand – having regarded the fact that by the end it concerned 38 owners – was beyond question, a procedure, which lasted for 16.5 years, cannot be considered as concluded within a reasonable time.⁵⁶

Regarding the right to property, the Court came to the conclusion that it was the right to the ‘peaceful enjoyment of property’ – first sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No.1 –, which was infringed, since neither *de jure* nor *de facto*

⁴⁶ See: ECtHR, *Prischl v. Austria*, 27 April 2007 (2881/04), 35-37.

⁴⁷ ECtHR, *Marckx v. Belgium*, 13 June 1979 (6833/74), 50.

⁴⁸ ECtHR, *Kolb and others v. Austria*, 21 February 2002 (35021/97) (45774/99).

⁴⁹ ECHR, *A, B, C, D, E, F, G, H and I v. the Federal Republic of Germany*, 16 July 1976 (5573/72 and 5670/72), DR 7, 8; ECHR, *Consorts D. v. Belgium*, 18 December 1988 (11966/86).

⁵⁰ *Prischl v. Austria*, 2007.

⁵¹ ECtHR, *Erkner and Hofauer v. Austria*, 24 March 1987 (9616/81), merits.

⁵² *Erkner and Hofauer v. Austria* 1987, 8-36.

⁵³ ECtHR, *Kern v. Austria*, 24 February 2005 (14206/02), 51; Kolb, Op. cit. 49; ECtHR, *Wiesinger v. Austria*, 30 October 1991, 52; ECtHR, *Deumeland v. The Federal Republic of Germany*, 29 May 1986 (9384/81), 77.

⁵⁴ ECtHR, *Golder v. the United Kingdom*, 21 February (4451/70), 32.

⁵⁵ Amongst others: ECtHR, *Frydender v. France*, 27 June 2000 (30979/96), 43; *Wiesinger* Op. cit. 54; ECtHR, *Zimmermann and Steiner v. Switzerland*, 13 July 1983 (8737/79), 66; ECtHR, *Buchholz v. Federal Republic of Germany*, 6 May 1981 (7759/77), 49.

⁵⁶ *Erkner and Hofauer v. Austria* 1987, 63-70.

deprivation took place.⁵⁷ Regarding the fair balance between the public interest and the individual rights, the Court stated that the procedure lasted for 16.5 years. Although the government held that the length of the procedure cannot be examined under the right of the property, the Court reminded that based on its earlier case law,⁵⁸ *'one and the same fact may fall foul of more than one provision of the Convention and Protocols.'* That is to say they are interchangeable with each other. The Court, after having examined all the relevant circumstances of the fact, came to the conclusion that the authorities did not reach the necessary fair balance between public interest and individual rights.⁵⁹

In the *Ernst and Anna Lughofer v. Austria* case⁶⁰ the Austrian authorities instituted land consolidation proceedings in 1973, and in the course of the proceedings a public hearing was held. As a result of the proceedings, the authorities issued a land consolidation plan, which was appealed by the applicants on the ground that they did not receive a fair compensation.⁶¹ The applicants alleged the infringement of Article 6, as the administrative court dismissed their claim for a public hearing. The ECHR shared the applicants view and even the state admitted the fact of infringement. Having regarded these facts and its own earlier case law, Court found a breach of Paragraph (1) Article 6.⁶²

In the *Walder v. Austria* case,⁶³ the applicant alleged the infringement of the right to fair trial, since the length of the proceedings was beyond reasonable. The Court – like in the similar previous cases stated the complex nature of such proceedings and the aspects to be examined in such cases and found that the right to a fair trial was infringed.⁶⁴

In the *Prischl v. Austria* case the applicant alleged that her lands are more valuable than they were estimated earlier and that her late husband did not receive a proper compensation in turn for his plots. Based on these circumstances, she alleged the infringement of her property rights.⁶⁵ On the other hand, the applicant primarily alleged the infringement of her right to a fair trial, based on the fact that the length of the proceedings were contrary to the requirement of reasonable time and the national courts rejected her request for a public hearing.⁶⁶

Regarding the alleged infringement of Article 6, the Court was of the view that it was sufficient to examine the length of the proceeding and dismissed the other two complaints. The Court pointed out the fact that based on its case law the *land reform committees are considered as courts*, thus a public hearing held by such committees can be regarded as a hearing by a national court.⁶⁷ Thus the alleged infringement did not occur.

⁵⁷ Erkner and Hofauer v. Austria 1987, 71-74.

⁵⁸ ECtHR, *Airey v. Ireland*, 9 October 1979 (6289/73), 31-33.

⁵⁹ Erkner and Hofauer v. Austria 1987, 76, 79, 80.

⁶⁰ ECtHR, *Ernst and Anna Lughofer v. Austria*, 30 November 1999 (22811/93).

⁶¹ Ernst and Anna Lughofer v. Austria 1999, 6-9.

⁶² Ernst and Anna Lughofer v. Austria 1999, 13-14, 16-18.

⁶³ ECtHR, *Walder v. Austria*, 30 January 2001 (33915/96).

⁶⁴ Walder v. Austria 2001, 26-33.

⁶⁵ Prischl v. Austria, 2007, 4-16, 34.

⁶⁶ Prischl v. Austria, 2007, 18.

⁶⁷ ECtHR, *Stallinger and Kuso v. Austria*, 23 April 1997 (14696/89 14697/89), 37.

Regarding the applicant's allegation that the procedure was not fair, the ECtHR reiterated that based on its case law⁶⁸ the procedure of the national authorities and the courts can only be subject of examination by the ECtHR in case the procedure infringes a right protected under the Convention. The Convention however does not contain any provision on the rules of evidence of the national courts, e.g. what should be considered admissible and how it should be evaluated. Regarding the length of the proceedings the Court reiterated the aspects to be examined as in its earlier cases. Having regarded all the circumstances of the case, the Court found the infringement of Paragraph (1) of Article 6.⁶⁹

Regarding the alleged infringement of the right to property, the Court reiterated⁷⁰ that the applicant did not have a right to property, which could have fallen under the Convention and thus refused to examine the application in this regard.⁷¹ In the *Ortner v. Austria* case⁷² the applicant alleged the infringement of the right to fair trial, and the right to property. The preceding was requested by the applicants, since the case was tried beyond reasonable time. In the similar cases⁷³ the Court was prone to find the infringement that the cases were beyond reasonable time. In the present case, the statement of facts were rather complex,⁷⁴ and having regarded all the circumstances of the case, the length of procedure was beyond reasonable time, thus the Court found infringement of Article 6.⁷⁵

The Court refused to examine the infringement of the right to property for two reasons: *firstly*, the applicant failed to prove that he had to bear a disproportional burden, and *secondly*, the length of the procedure in itself does not suffice to state the infringement of the right to property.⁷⁶

2.3. Environment protection

In the *Matos e Silva*⁷⁷ case the crucial question was, whether the Matos e Silva – a company registered under the Spanish laws – had property rights on the plot of land, which was the subject of the case. The company cultivated the plot, which was given into concession by a royal decree issued in 1884 and, which was bought by the company in 1899 from the original beneficiary of the concession. This fact was recorded in the land registry. Still, the royal decree granted the right to the state to take back the plot without any compensation. Accordingly, when the state created an environmental protection zone in 1978, did not grant any compensation for the

⁶⁸ ECtHR, *García Ruiz v. Spain*, 21 January 1999 (30544/96), 28.

⁶⁹ *García Ruiz v. Spain* 1999, 21, 24, 29-33.

⁷⁰ As it was written in the introduction of the current sub-section.

⁷¹ *Prischl v. Austria*, 2007, 35-37.

⁷² ECtHR, *Ortner v. Austria*, 31 May 2007 (2884/04).

⁷³ See the Kolb and others case!

⁷⁴ Like in the *Wiesinger* case, 55.

⁷⁵ *Ortner v. Austria*, 2007, 21-23, 30-34.

⁷⁶ *Ortner v. Austria*, 2007, 36-37.

⁷⁷ EJEJ, *Matos e Silva Lda. and other v. Portugal*, 16 September 1996 (15777/89).

company. The state was of the view that based on the 1884 decree the state withdrew the concession and did not expropriate the property.⁷⁸

The applicants alleged the infringement of Section (1) Article 6 of the Convention based on the unreasonable length of the proceeding and the infringement of the right to an effective remedy (Article 13 of the Convention). In their view, the state failed to provide the latter one. Furthermore, they alleged the infringement of Article 1 of Protocol No.1 and the infringement of Article 14 taken in conjunction with Article 1 of Protocol No.1.⁷⁹

Regarding the infringement of Article 6 and 13, the Court took the view that the unreasonable length of the proceedings does not concern the access to tribunal. The difficulties encountered by the applicants should be judged under the conduct of the authorities and their right to access those remedies. Since the applicants were able to institute proceedings the right under Article 13 was not infringed. Having examined the length of the procedure, the court found the infringement of Paragraph (1) of Article 6.⁸⁰

As mentioned earlier, the core issue of the case was the property right of the applicants: the state was of the view that applicants could not allege the infringement of property rights, since the plot had never been their property. The state did not expropriate the plot, only withdrew a concession. Moreover the state contested the Court's jurisdiction to decide whether or not a right of property exists under domestic law. The applicants argued the fact that their ownership title was registered in the land registry in 1899, and that the state authorities had always regarded Matos e Silva as owner of the land proves the existence of their property rights.⁸¹

The ECtHR took the view that the applicants' argument is correct; they can be regarded as the owners of the plot.⁸² Regarding the other argument of the state – which contested the Court's right to decide on the ownership title of the applicants –, the Court reiterated its case law, and noted that *the notion of possession has an autonomous meaning*.⁸³

Subsequently the ECtHR determined that in the case at hand it was the right to peaceful enjoyment of property, which was infringed. Regarding the fair balance between the public interest and the individual rights, the Court came to the conclusion that having regarded the length of the proceedings and the uncertainty, what the applicants had to bear in connection with losing their property and the possible compensation, the state failed to strike a fair balance between them. Thus the Court found the breach of the right to property. Regarding the alleged infringement of Article 14 it was of the view that it was not necessary to examine the case under this head.⁸⁴

⁷⁸ Matos e Silva Lda. and other v. Portugal 1996, 10-45.

⁷⁹ Matos e Silva Lda. and other v. Portugal 1996, 54.

⁸⁰ Matos e Silva Lda. and other v. Portugal 1996, 60-70.

⁸¹ Matos e Silva Lda. and other v. Portugal 1996, 72-73, 75, 77.

⁸² Matos e Silva Lda. and other v. Portugal 1996, 74-75.

⁸³ ECtHR, *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, 23 February 1995 (15375/89), 46.

⁸⁴ *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands* 1995, 86-93, 96.

In the *Schelling v. Austria case*⁸⁵ the applicant wanted to lay down a culvert through a drain, on his agricultural land, which was under cultivation at the time. The applicant requested the approval of the competent authorities, which after an oral hearing, dismissed his request. The domestic courts consistently refused to hold oral hearings. Having regarded this fact, the applicant alleged the infringement of Paragraph (1) of Article 6.⁸⁶

The ECtHR was of the view that courts have every right to abstain from holding a public hearing if it is necessary for the effective and economic conduction of the procedures,⁸⁷ and where proceedings concerned exclusively legal or highly technical questions,⁸⁸ which can be clarified by experts and not by the public. In the present case however, the Court did not find that any of these circumstances would stand and therefore found the infringement of Section (1) of Article 6.⁸⁹

In the *Barcza and others v. Hungary case*,⁹⁰ the applicants possessed an agricultural plot, which based on a decision – became effective on the 16 December 2002 – of the administrative authorities, became part of a newly established environmental protection area. The decision ruled on the expropriation and obliged the state to make an offer on the compensation for the applicants. Since the state failed to fulfil its obligation to expropriate the land and compensate the applicants, they offered their lands for sale for the state multiple times. The authorities did not take the offer. The case was ended by the local government office, which determined the amount of compensation in 31.170.000 Ft, that is to say 126.000 €. The applicants received the amount in the next year.⁹¹

The applicants complained that their right to peaceful enjoyment of possessions had been violated because the domestic authorities continually failed to settle the expropriation and as a result they were unable to make use of their property. The state contested the applicants stand as a victim, arguing that the statement of facts invoke Paragraph (1) of Article 6, because – amongst other facts – the applicants did receive compensation. Contrary to the *Brumărescu*⁹² and *Jasiūnienė*⁹³ cases, where the applicants did not receive compensation, thus the ECtHR found that both the right to a fair trial and the right to the property were violated.⁹⁴ The Court reiterated its own

⁸⁵ ECtHR, *Schelling v. Austria*, 10 November 2005 (55193/00).

⁸⁶ *Schelling v. Austria* 2005, 8-25, 26.

⁸⁷ See the earlier mentioned *Prischl* case, where the Court came to the view that the oral hearing held by the administrative bodies constituted enough procedural guarantee.

⁸⁸ Furthermore: ECtHR, *Döry v. Sweden*, 12 November 2002 (28394/95), 42-43; ECtHR, *Speil v. Austria*, 5 September 2002 (42057/98); ECtHR, *Varela Assalino v. Portugal*, 25 April 2002 (64336/01); ECtHR, *Schuler-Zraggen v. Switzerland*, 24 June 1993 (14518/89), 58.

⁸⁹ *Schelling v. Austria* 2005, 29-33.

⁹⁰ ECtHR, *Barcza and other v. Hungary*, 11 October 2016 (50811/10).

⁹¹ *Barcza and other v. Hungary* 2016, 5-22.

⁹² ECtHR, *Brumărescu v. Romania*, 28 October 1999 (28342/95).

⁹³ ECtHR, *Jasiūnienė v. Lithuania*, 6 March 2003 (41510/98).

⁹⁴ *Barcza and other v. Hungary* 2016, 28.

earlier case law⁹⁵ and came to the conclusion that ‘a decision or measure favourable to the applicant is not in principle sufficient to deprive him or her of victim status unless the national authorities have acknowledged, either expressly or in substance, and then afforded redress for, the breach of the Convention.’⁹⁶

Regarding the nature of expropriation of property, the applicants were of the view that they were hindered in disposing over their property, the state argued that de facto expropriation took place, while the ECtHR having regarded all the relevant facts of the case, concluded that applicants were hindered in the peaceful enjoyment of their property. Subsequently the Court examined whether the state struck a fair balance between public interest and the individual rights of the applicants. The Court was of the view that having considered the uncertainty that the applicants had to suffer for years and that the applicants did not have a realistic chance to sell the property or obtain a just compensation, the right to property was breached.⁹⁷

In the *Tumeliai v. Lithuania* case⁹⁸ just like in the previous case, the applicants’ plot of land was declared to be a natural protection area, which resulted in the restriction of their right to dispose over it. The case started, when the authorities ordered the demolition of the applicants’ building, which was built illegally in the view of the authorities. The applicants claimed that the building was constructed according to the laws.⁹⁹ The applicants alleged the infringement of their right to property and fair trial, since the principle of legal certainty was not respected by state authorities. The Court was of the view that it was sufficient to examine the case at hand under the alleged infringement of the right to property.¹⁰⁰

The state argued that the applicants did not have a property right or any legitimate claim to property right within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, since the case law of the country’s constitutional court does not recognise property rights over illegally obtained property. The ECtHR came to the opposite conclusion from the very same case law, stating that illegally obtained property too, is entitled for protection.¹⁰¹

The ECtHR highlighted the important nature of environment protection in several cases.¹⁰² Notwithstanding the state is still obliged to strike a fair balance between the public interest and the individual rights.¹⁰³ At the case at hand, the Court evaluated the interference as the restriction of the applicants’ ‘right to dispose over their property.’ The decision of the authorities was based on law, and pursued public interest

⁹⁵ ECtHR *Dalban v. Romania*, 28 September 1999 (28114/95), 44; ECtHR, *Konstantin Markin v. Russian Federation*, 22 March 2012 (30078/06), 82.

⁹⁶ *Barcza and other v. Hungary* 2016, 31-38.

⁹⁷ *Barcza and other v. Hungary* 2016, 39-48.

⁹⁸ ECtHR, *Tumeliai v. Lithuania*, 9 January 2018 (25545/14).

⁹⁹ *Tumeliai v. Lithuania* 2018, 5-23.

¹⁰⁰ *Tumeliai v. Lithuania* 2018, 58, 83-85.

¹⁰¹ *Tumeliai v. Lithuania* 2018, 59-66.

¹⁰² ECtHR, *Depalle v. France*, 29 March 2010 (34044/02), 81; ECtHR, *Turgut and others v. Turkey*, 8 July 2008 (1411/03), 90; ECtHR, *Köktepe v. Turkey*, 22 July 2008 (35785/03), 87; ECtHR, *Şatır v. Turkey*, 10 March 2009 (36192/03), 33.

¹⁰³ ECtHR, *Vistiņš and Perepjolkins v. Lithuania*, 25 October 2012 (71243/01), 109.

– environment protection –, thus the only question to be determined was whether it was proportionate or not.¹⁰⁴ In this regard the Court, referred to its earlier case law,¹⁰⁵ and took the view that in the case at hand the authorities, while correcting their earlier mistakes put striking and disproportionate burden on the applicants. Thus the Court found the right to property was infringed.¹⁰⁶

2.4. Inheritance

Many EU member states have a legal prescription on the minimum size of agricultural land, which – amongst other solutions¹⁰⁷ – is secured by that in case of multiple heirs to a farm, only one of them can be the principle heir, who takes over the farm and pays off the others. The principle heir is generally the *elder* and/or the one with *appropriate qualification*. These legal prescriptions restrict the right to acquire property, which is not protected by the Convention based on the case law of the ECtHR;¹⁰⁸ on the other hand it raises some interesting question from the view of constitutional law.¹⁰⁹

In the *Inze v. Austria* case¹¹⁰ the applicant inherited a farm alongside with his siblings. Subsequently the applicant submitted a request to the authorities – as required by Austrian laws – to point him as the principle heir, as the elder and the one, who has the necessary qualifications. The applicant intended to pay off the other heirs. Furthermore he stated that the other heirs do not have the necessary qualification, which excludes them from inheriting an agricultural land according to Austrian laws. The authorities dismissed his claim based on the then applicable laws, which gave preference to legitimate child over illegitimate child. Furthermore, an expert asked by the authorities held that the applicant's sister had the necessary qualification to take over the farm. Since the applicant failed before the national courts too, he agreed to sign a deal, which was rather disadvantageous for him.¹¹¹

The applicant claimed that he was discriminated against; when the authorities denied pointing him out as the principle heir because of his status as illegitimate child.

¹⁰⁴ *Tumeliai v. Lithuania* 2018, 73-76.

¹⁰⁵ ECtHR, *Romankevič v. Lithuania*, 2 December 2014, (25747/07), 38-39; ECtHR, *Albergas and Arlauskas v. Lithuania*, 27 May 2014, (17978/05), 59.

¹⁰⁶ *Tumeliai v. Lithuania* 2018, 77, 80, 82.

¹⁰⁷ Bányai Krisztina: A Földszerezés korlátozása Nyugat-Európában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2 (special edition), 71-80.

¹⁰⁸ Having regarded that the Convention – contrary to the former Hungarian Constitution and the Basic Law in effect does not refer to the right of inheriting, it does not appear in the case law of the ECtHR independently. In some cases however, where the Court concerned the right to inherit in conjunction with a right protected by the Convention or its Protocols. See the *Marckx* case!

¹⁰⁹ The already HCC resolution 5/2016 AB (III.1.) concerned the parallels between the right to inherit and the right to property both in the majority opinion and the parallel reasoning of judge Tamás Sulyok.

¹¹⁰ ECtHR, *Inze v. Austria*, 28 October 1987 (8695/79).

¹¹¹ *Inze v. Austria* 1987, 8-24, 25.

Having regarded this fact, he alleged the infringement of Article 14 of the Convention – which prohibits discrimination – in conjunction with the infringement of his property rights.¹¹²

The state contested the applicant's stand as a victim, since he already received compensation. The ECtHR on the other hand alongside with the applicant and the ECHR was of the view that the applicant was not in the proper position to make a fair deal, when he signed the above mentioned agreement. Actually he acted out of necessity.¹¹³ Furthermore the state contested the applicant's right to property: in its view just like in the *Marckx case*¹¹⁴ the applicant did not own a property right or legitimate expectation to property right,¹¹⁵ thus no infringement of right occurred. The ECtHR however was of the view that in the case at hand, – contrary to the *Marckx case*, where the applicant alleged the infringement in an abstract manner¹¹⁶ – the applicant had already acquired a right to a share of his deceased mother's estate by inheriting it.¹¹⁷

As the Court pointed out, based on its earlier case law, the infringement of Article 14 can only be stated if the difference of treatment 'has no objective and reasonable justification', that is to say, if it does not pursue a 'legitimate aim' or if there is not a 'reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised'. In this regard the states own a vague margin of appreciation, the limits of which is determined by the circumstances and the subject of the case.¹¹⁸ At the same time the Court noted that the Convention is a living instrument to be interpreted in the light of present-day conditions. Having regarded the above mentioned, in the present case the Court did not accept the state's out of date argument on the possible causes of preferring legitimate child over illegitimate child in case of rural population. Thus, the Court found the infringement of Article 14 in conjunction with the infringement of Article 1 of Protocol 1.¹¹⁹

In the *Osinger v. Austria case*¹²⁰ too, both the applicant and his sister asked to be pointed as the principle heir of a farm.¹²¹ The applicant alleged the infringement of his right to a fair trial, since the Austrian authorities dismissed his request for a public hearing.¹²²

The state argued that in the hereditary procedures the exclusion of the general public is necessary in order to protect the private life of the parties as contained by

¹¹² *Inze v. Austria* 1987, 35.

¹¹³ *Inze v. Austria* 1987, 30-34.

¹¹⁴ *Marckx v. Belgium* 1979

¹¹⁵ See: ECtHR, *AGOSI v. the United Kingdom*, 24 October 1986 (9118/80), 48.

¹¹⁶ The applicant challenged the laws, which restricted her illegitimate child's future right to inherit.

¹¹⁷ *Inze v. Austria* 1987, 37, 38.

¹¹⁸ See: ECtHR, *Lithgow and others*, 8 July 1986 (9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81) 177.

¹¹⁹ *Inze v. Austria* 1987, 41-45.

¹²⁰ ECtHR, *Osinger v. Austria*, 24 March 2005 (54645/00).

¹²¹ *Osinger v. Austria* 2005, 8-35.

¹²² *Osinger v. Austria*, 2005, 38.

Article 8 of the Convention – ‘Right to respect for private and family life’ – , since the family relations and the pecuniary issues of the parties are none of the general public’s concern. Referring to the earlier case law of the ECtHR¹²³ the state argues that deciding on such a technical question – like the hereditary nature of a farm –, can be judged without holding a public hearing. The ECtHR, while acknowledged that the above argument is legitimate, reiterated that based on its case law,¹²⁴ publicity is one of the main guarantees of fair trial, which provides the control of society above the procedures of the state organs. It is fact that the Court’s case law allows the states to exempt certain cases;¹²⁵ the ECtHR however still reserves the right,¹²⁶ to supervise such national rules. In the present case, the ECtHR was not satisfied with the state’s argument, that in the case at hand, just like in the *Schuler-Zgraggen v. Switzerland case*¹²⁷ it was only a question technical nature, which was needed to be clarified and accordingly found the infringement of the right to a fair trial because of the lack of public hearing.¹²⁸

3. Summary

The author of the current article sought to the answer whether Section 108 of the Transitional Law is in conformity with the Convention from the perspective of the right to a fair trial, the right to an affective remedy and the right to property.

According to the permanent case law of the ECtHR regarding the *right to a fair trial*, the states enjoy a wide margin of appreciation regarding the rules of judicial review and the kind of evidence they require. In the land consolidation and environment protection cases the denial of holding a public hearing was a rather common complaint. The Court reiterated that according to its case law – amongst others in the Stallinger and Kuso – case, the land commissions can be regarded as courts and since they hold public hearings, there is no need for a public hearing held by the domestic courts. Furthermore, the oral hearing can be dismissed in case, when answering the question at stake requires high technical qualification or it is necessary to answer a complicated legal question as it occurred in the Schelling case, which was introduced among the environment protection cases. A regulation however, which categorically excludes judicial revision – as it was put into record amongst others in the Pyrantiená case – contradicts the Convention.

In the land consolidation cases the other typical complaint was the unreasonable length of the procedures as some of the procedures lasted for a decade or

¹²³ ECtHR, *Varela Assalino v. Portugalia*, 25 April 2002 (643369/01).

¹²⁴ ECtHR, *Sutter v. Switzerland*, 22 February 1984 (8209/78), 26.

¹²⁵ In the particular case the Court accepted the state’s argument that in case of dangerous criminals providing publicity requires disproportional efforts from the state on the field of maintaining security. See: ECtHR *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, 28 June 1984 (7819/77 7878/77), 87-88.

¹²⁶ ECtHR, *Riepan v. Austria*, 14 November 2000 (35115/97), 34.

¹²⁷ ECtHR, *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, 24 June 1993 (14518/89).

¹²⁸ *Osinger v. Austria* 2005, 39, 43-44, 47, 49, 51, 53.

even longer. The court based on its case law examines three aspects in this regard: (i) the complexity of the case; (ii) the applicants' behaviour and the (iii) conduct of the relevant authorities. While land consolidation procedures are complex and time consuming by their very nature, in most cases the Court found the infringement of the right to a fair trial as that their length was beyond reasonable time.

Summarizing the above, it can be concluded that in the land consolidation cases, the applicants typically alleged the infringement of their right to a fair trial. The infringement of the right to property was alleged only secondarily in nature, typically because of the insufficient amount of compensation received. Moreover, the ECtHR in itself found it unnecessary to examine the cases under the right to property. At the same time, it occurred that the Court examined the length of the proceedings under the property rights, instead of the right to a fair trial as the Courts case law – Airey case – states: *'one and the same fact may fall foul of more than one provision of the Convention and Protocols'* That is to say they are interchangeable with each other.

The permanent case law of the ECtHR – which was brought into prominence in the compensation and hereditary related cases –, requires that the expropriation must be based on law, to pursue a legitimate aim and has to be proportionate. Public interest for example can be regarded as a legitimate aim, regarding of which, the state legislatures enjoy a vague margin of appreciation as stated in the James case. Moreover, the former eastern bloc countries were in special situation and enjoyed an even wider margin of appreciation as noted in the Jahn case by the ECtHR.

Public interest is necessarily a vague notion, which can include the correcting of mistakes committed by the state earlier, e.g. providing compensation for those – or their heirs –, who were deprived of their property after the Second World War. Based on the case law of the Court however, remedying of old injuries does not create disproportionate new wrongs as it was stated in the Pincová case.

Preventing the fragmentation of agricultural plots through state legislation, which allows only one heir – most probably the eldest and the one, who has the necessary qualification – can be regarded as pursuing to public interest. Actually, Austrian laws restrict the right of the heirs without the necessary qualification to acquire agricultural property. This regulation is in conformity with the Convention as far as it's not discriminatory like the Inze case, and the rules of a fair trial are held, like in the Osinger case.

Examining the proportionality of the deprivation of property, the amount of compensation received by the applicants is of paramount nature, which *on the one hand* has to be reasonably related to market value of the lost property, on the other hand legitimate objectives of 'public interest' may call for less than reimbursement of the full market value as it was stated in the Pincová case.

The question to be answered after studying the case law of the ECtHR is whether the Hungarian regulation, namely Section 108 of the Transitional Law is in conformity with the Convention. The author of the current article firmly believes that from the point of the right to a fair trial it is surly against the convention, while from the aspect of the right to property, it is most probably against it. – On condition that the presumption introduced in the first chapter is accepted.

Regarding *the right to a fair trial*, the Hungarian regulation, by ex lege abolishing every usufructus contract on agricultural land based on a statutory presumption – namely that every usufructus contract was concluded in order to circumvent the law –, and excluding the judicial review of the cases on a one by one basis is contrary to the rights of fair trial and effective remedy even if state legislations enjoy a wide margin of appreciation as it was stated in the *Pyrantiená* case.

Regarding the right to property it has to be examined whether the act of the state authorities is based on the law, pursue to a legitimate aim – e.g. public interest – and is it proportionate? The answer to the first question is clear: it is based on the law. The answers to the other two questions are not that easy, however. While the abolishment of contracts, which were concluded contrary to the law, with the intention of circumventing the laws, can be regarded as pursuing legitimate aim, public interest, the method chosen by the state is disproportionate to the aim to be achieved as it affects those parties too, who acted in a good faith. As a result remedying of old injuries create disproportionate new wrongs, which is against the Convention as it was stated in the *Pincová* case. Furthermore, it has to be noted that – as it was stated in the *Tumeliai* case –, illegally obtained property too, could enjoy statutory protection. Thus, usufructus contract aiming at circumventing laws can enjoy some kind of protection too, even if it's not fair based on a natural sense of justice.

Going further with these thoughts, from the aspect of proportionality it should be examined how the compensation received compares to the market value of the lost property as it was stated in the *Pincová* case. The HCC in its resolution 25/2015 (VII.21.) found that the fact that the Hungarian Parliament failed to create the special rules which are to be applied in case of the final settlement between the contracting parties, where the general rules of the Hungarian Civil Code cannot be applied is contrary to the Basic Law of Hungary. As a result, certain costs and expenses are not reimbursed in the course of the final settlement between the former usufructuaries and the proprietors.

One should keep in mind however that in the land consolidation cases, the ECtHR – in case the parties alleged at all – either refused to examine the violation of property right arguing that based on Austrian laws the parties did not have a property right, like in the *Prischl* case, or examined the infringement of property right under the length of the procedure as in the *Erkner* case. In a third instance – the *Ortner* case – the Court did not examine it arguing that stating the violation of the right to a fair trial in itself constitutes a just satisfaction.

The question whether the ECtHR would examine a Hungarian case possibly brought before it under the right to property or only under the right to fair trial is still waiting to be answered.

MARINKÁS György*
Az Emberi Jogok Európai Bíróságának mezőgazdasági földekkel kapcsolatos
ítélkezési gyakorlatának aspektusai**

1. Alapvetés

Jelen írás célja megvizsgálni, hogy a mezőgazdasági földtulajdon mely emberi jogok vonatkozásában jelenik meg az *Emberi Jogok Európai Egyezményét*¹ (a továbbiakban: EJEE) értelmezni hivatott *Emberi Jogok Európai Bírósága* (a továbbiakban: EJEB), illetve az *Emberi Jogok Európai Bizottsága* (EJEBiz)² joggyakorlatában. E kérdés vizsgálata két okból kifolyólag tekinthető aktuálisnak: *egyrészt*, az Európai Unió intézményei és szervei, valamint a témával foglalkozó szakértők és nemzetközi szervezetek jelenleg is – finoman fogalmazva – élénk vitát folytatnak arról, hogy a hatályos – piaci jellegű – uniós szabályozás megfelelő-e? Avagy az alapszabadságok feltétlen érvényesülése helyett érdemesebb lenne-e nagyobb mozgásteret biztosítani a tagállamoknak, hogy eldönthessék milyen feltételek mellett bocsátható forgalomba a saját termőföld vagyoniuk³ *Másrészről*, jelenleg is folyamatban van a közép-kelet-európai országok földforgalmi rezsimjeinek az Európai Bizottság általi vizsgálata. – Különösen érdekessé teszi a kérdést, hogy e földforgalmi szabályozások megalkotása során az említett országok a régi tagállamok szabályozásából merítettek ihletet. Olyan szabályozásokból, amelyek nagy részét az Európai Unió Bizottsága vagy az Európai Unió Bírósága a

György Marinkás: Certain Aspects of the Agricultural Land Related Case Law of the European Court of Human Rights – Az Emberi Jogok Európai Bíróságának mezőgazdasági földekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának aspektusai. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 99-134 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.99

* dr. jur., PhD, adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék, e-mail: joggyuri@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Emberi Jogok Európai Egyezménye, Róma, 1950. november 4.

² Az EJEBiz 1998-ban szűnt meg az EJEE 11. jegyzőkönyve értelmében.

³ ENSZ KGY A/HRC/13/33/Add.2 jelentés, para. 33; EGSZB: *Földszerzés – figyelmeztetés Európának és közelgő veszély a családi gazdaságokra* (NAT/632, Földszerzés/családi gazdaságok, Brüsszel, 2015. január 21.); Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság: *A földrablás mértéke az EU-ban* (Extent of Farmland Grabbing in the EU), 2015; EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság: *A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termelők földből jutásának megkönnyítése* című kérdésről (2016/2141(INI), 2017.03.30, dokumentum szám: A8-0119/2017); Az Európai Agrárjogi Bizottság (Comité Européen de Droit Rural, a továbbiakban: CEDR) 2015-ös Potsdami konferenciájának záró dokumentuma. Lásd: Szilágyi János Ede: Következtetések, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2015/19, 96-102; Európai Bizottság: Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról, *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, (2017/C 350/05).

doi: 10.21029/JAEL.2018.24.99

korábbi vizsgálatai során – amennyiben egyáltalán vizsgálatot indított –, rendben lévőnek talált.⁴

Jelen írás nem foglalkozik tisztán uniós,⁵ és alkotmányjogi kérdésekkel⁶ – e témakört már több más szerző részletesen körbe járta –, helyette az EJEB joggyakorlatának egy bizonyos részét tanulmányozza. A szerző négy ügýtípust elemzett a mezőgazdasági földekhez kapcsolódóan: (i) azokat a kárpótlási ügyeket, ahol ütközött a korábbi tulajdonosok vagy azok örökösei és a jóhiszeműen tulajdont szerző felek érdeke; (ii) a földrendezésből eredő jogvitákat; (iii) a környezetvédelmi megfontolásból véghezvitt tulajdon elvonást, illetve a használat jogának korlátozását, és végül a (iv) mezőgazdasági üzemek elaprózódását megakadályozni hivatott öröklési szabályokat. Ezen ügyek megmutatják, hogy az államnak milyen garanciális feltételeknek kell eleget tennie, amikor a mezőgazdasági földeket érintő törvénykezésbe kezd, illetve amikor e törvényeket végrehajtja.

Az EJEB gyakorlatának e része a szerző véleménye szerint hasznos tanulságokkal szolgálhat a termőföldet érintő uniós jogi kérdések terén is, különös tekintettel a folyamatban lévő speciális kötelezettségszegési eljárásra. Az említett vizsgálat keretében az Európai Bizottság *a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény* (a továbbiakban: földforgalmi törvény) egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról rendelkező *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.) 108. paragrafusát vizsgálja. Az említett paragrafus értelmében a termőföldre nem közeli hozzátartozók által kötött haszonélvezeti jogok a törvény erejénél fogva 2014. május 1-én megszűntek.

A jelen írás két szempontból közelíti meg a kérdést: *egyrészt* a tisztességes eljárás és a hatékony jogorvoslathoz való jog szempontjából – EJEE 6 és 13 cikkek –, *másrészt* az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyv⁷ (a továbbiakban: első kiegészítő jegyzőkönyv) első cikke által rögzített tulajdonjog sérelme szempontjából. Az első kapcsán a szerző arra keresi a választ, hogy az EJEB gyakorlata alapján mennyire tartható az egyes ügyek bírói vizsgálatát kizáró törvényi vélelem, miszerint minden

⁴ Papik Orsolya: A Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendek, aktuális kérdések – Pódiumbeszélgetés, *JAEL*, 2017/22, 146-159, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132

⁵ Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424; Raisz Anikó: Topical Issues of the Hungarian land-transfer law Purchasing and Renting Agricultural Land: Legal framework and practical problems, *CEDR-Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1 Különszám, 107-124; Szilágyi János Ede: Az új tagállamok csatlakozási szerződésai és a termőföldek tulajdonjogára vonatkozó nemzeti szabályozások, különösen a magyar jogi szabályozás, *JAEL*, 2010/9, 48.

⁶ Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 6/3, 17-32; Téglási András: Termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az Alaptörvényben, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 93-107.

⁷ EJEE első kiegészítő jegyzőkönyv, Párizs, 1952. március 20.

egy, termőföldre alapított haszonélvezeti jog a korábban hatályos törvényi szabályok megkerülését célozta volna, és amelynek orvoslására a törvényhozó az *ex lege* megszüntetést találta a legmegfelelőbb megoldásnak. Az EJEB joggyakorlatát ismerve, abban már a kutatás elkezdésekor biztos volt a szerző, hogy a bírói felülvizsgálat kizárását – amennyiben eljárás indulna előtte – az EJEB minden bizonnyal ellentétesnek találná tisztességes eljárás és a hatékony jogorvoslathoz való jog követelményével. – Ahogyan a rendelkezést a közösségi jog⁸ szempontjából vizsgáló Európai Unió Bíróságának a főtanácsnoka is aránytalannak, összességében az uniós joggal ellentétesnek találta.⁹ – Az EJEB joggyakorlata alapján, bár az államoknak széles mozgástere van a hazai igazságszolgáltatási rendszer kialakítása terén, ideértve azt is, hogy mely esetekben kell a bíróságoknak nyilvános meghallgatást tartaniuk és mely esetekben nem, az egyes ügyek bírói felülvizsgálata nem tagadható meg az érintett felektől. A haszonélvezeti jog törvényi elvonása, az egyes ügyek egyenként történő bírósági felülvizsgálata nélkül tehát – minden valószínűség szerint –, aggályosnak tekinthető.

Míg a szerző a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán szilárd alapokra tudta helyezni a vizsgálódást, addig a *vizsgálat másik fókuszpontja*, a tulajdonjog sérelme kapcsán kénytelen volt a polgárjogi dogmatikában¹⁰ kevésbé elfogadott álláspontra helyezkedni. A szerző azzal is tisztában van, hogy az írás e része könnyen kritikai észrevételek tárgyává válhat. Tökéletes analógiát jelen írás szerzője nem talált, legjobb tudomása szerint nem létezik precedens ehhez hasonló intézkedésre más államokban, amelyek részesei az EJEE-nek. Ellentmond továbbá a haszonélvezeti jog tulajdonjellegének az AB 25/2015 (VII.21.) sz. határozatában rögzített álláspontja, amelynek értelmében a kérdéses törvényi rendelkezést nem a tulajdonjog elvonásának szabályai szerint kell megítélni: egy kötelmi jogviszony szűnik meg, amelyre a tulajdonhoz való joggal ellentétben, kevésbé szigorú szabályok vonatkoznak.¹¹ Az AB mulasztást csak annak kapcsán állapított meg, hogy „[az OGY] nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat.”¹² Ebből kifolyólag az egykori haszonélvezők és a tulajdonosok közötti elszámolás során, a felek egyes költségei és kiadásai nem kerülnek megtérítésre.

Ellentétben ugyanakkor az említett AB határozatba foglalt fő értelmezési iránnyal, nem szabad megfeledkezni arról, hogy amint azt Andréka Tamás is írja: a haszonélvezet személyes szolgálat, amelynek jogosultját több, a *tulajdonjogból eredő*

⁸ A szerző a főtanácsnoki indítvány említésével nem kívánja összemosni a közösségi jogot, illetve az EuB joggyakorlatát az EJEB joggyakorlatával, pusztán arra kíván utalni, hogy a vizsgált rendelkezések több fronton támadhatók.

⁹ Lásd: EuB, C-52/16 és C-113/16 sz. *SEGRO és Horváth egyesített ügyek*, Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnoki indítványa, 2017. május 31, 92-97.

¹⁰ Külön köszönet *Leszköven Lászlónak*, amiért a témában tartott konzultációkkal segítette a kutatásomat.

¹¹ 25/2015 (VII.21.) sz. AB határozat, 53-66.

¹² 25/2015 (VII.21.) sz. AB határozat, 67.

részjogosítvány is megilleti.¹³ A legmesszebbre talán Sulyok Tamás alkotmánybíró ment, aki az 5/2016. (III.1.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában egyenesen azt írja, hogy „egy ingatlanra vonatkozó haszonélvezeti jog lényeges, dologi jogi jószágnak tekinthető”.¹⁴

A dolgozat szerzője szerint tehát, amennyiben a haszonélvezeti jog kvázi tulajdonjogként kezelhető, úgy vizsgálendő, hogy annak elvonása törvényen alapszik-e, törvényes célra irányul-e, illetve arányosnak tekinthető-e? Az első kérdésre, miszerint törvény alapján történik-e, a válasz nyilvánvalóan igen, a másik kettőre azonban nem ilyen egyértelmű a válasz. Törvényes célnak minősül az állam korábbi tévedésének a korrigálása, amely jelen esetben jelentheti azt is, hogy a magyar állam olyan szabályozást alkotott a rendszerváltást követően, amely kijátszható volt, sőt egyes szerzők szerint egyenesen erre sarkalta a magánszemélyeket.¹⁵ Az arányosság kapcsán vizsgálendő, hogy a kapott kártérítés, amennyiben egyáltalán kapnak az érintett felek, arányos-e az elvont tulajdonnal? Amint az fentebb említésre került, az elszámolás nem minden aspektusára terjed ki a törvény hatálya, az államtól pedig azok a haszonélvezők sem várhatnak kárpótlást, akik adott esetben jóhiszeműen kötöttek haszonélvezeti jogot.

A kérdések tehát adottak, a válaszokat pedig az alább részletezett ügyek adják meg.

2. Az EJEB és az EJE Biz joggyakorlata

2.1. A kártérítési ügyek

A kártérítési ügyekkel *Raisz Anikó* foglalkozott behatóan, értékes megállapításokat téve az EJEB joggyakorlatában fellelhető visszasságok kapcsán.¹⁶ A kártérítési ügyek közül jelen írás azokkal foglalkozik, amelyekben a korábban kisajátított ingatlanokon harmadik, jóhiszeműen szerző felek szereztek tulajdonjogot az államtól vagy magánszemélytől, és akikkel szemben a korábbi tulajdonosok vagy azok örökösei kárpótlási igénnyel léptek fel, jellemzően sikerrel. Tekintve, hogy az ügyek tényállása jellemzően hasonlít, azok részletes ismertetésétől a szerző eltekint.

A *Pincová és Pinc* ügyben¹⁷ a panaszos felek által korábban vásárolt ház visszaszolgáltatása iránt, az elkobzást elszenvető tulajdonos örököse 1992-ben nyújtotta be igényét, amelyet sikerrel érvényesített a nemzeti bíróság előtt.¹⁸ A panaszos felek arra hivatkozva kérték a tulajdonhoz való joguk sérelmének megállapítását, hogy a ház

¹³ Andréka – Olajos 2017, 417.

¹⁴ 5/2016. (III.1.) AB határozat, *Sulyok Tamás párhuzamos indokolása*, 63.

¹⁵ Andréka – Olajos 2017, 417.

¹⁶ Raisz Anikó: A Beneš-dekrétumok által érintett tulajdoni kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, in: Horváth Attila – Korom Ágoston (szerk.): *Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014, 64-72; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253.

¹⁷ EJEB, *Pincová és Pinc k. Csehország*, 2002. November 5. (36548/97).

¹⁸ *Pincová és Pinc k. Csehország* 2002, 9-32.

megvásárlásánál jóhiszeműen léptek szerződésre, és a nemzeti bíróság ítélete nyomán nem részesültek az elszenvedett kárral arányos kártérítésben.¹⁹ Az EJEB megállapította, hogy jelen esetben a tulajdontól való megfosztás esete áll fenn. A korábbi ítélezési gyakorlatát idézve rögzítette, hogy a tulajdontól való megfosztásnak törvényen kell alapulnia, törvényes célra – közérdek – kell irányulnia, valamint arányosnak kell lennie, azaz igazságos egyensúlyt kell teremtenie a közérdek és az egyéni szabadságjogok között. Jelen ügyben a panaszos felek sem vitatták, hogy az állam intézkedése törvényen alapult.²⁰ A törvényes cél kapcsán a Bíróság emlékeztetett a *James ügyben*²¹ tett megállapításaira, miszerint „elsősorban a nemzeti kormányok (vagy a törvényhozás) vannak abban a helyzetben, hogy ismerjék a társadalmuk igényeit és ennek megfelelő intézkedéseket hozzanak [...] feltéve, hogy az nem nélkülöz minden észszerű alapot.”²² E megállapításból következik az is, hogy a közérdek szükségszerűen tág fogalom.²³ A Bíróság megvizsgálta, hogy a törvény igazságos egyensúlyt teremtett-e a közérdek és az alapvető egyéni jogok között, e tekintetben vizsgálta a kompenzáció mértékét, amelynek alapvetően a piaci árhoz közelítőnek kell lennie, ugyanakkor a teljes kompenzáció nem várható el minden esetben. Tekintve, hogy a szóban forgó ügyben a panaszos felek által kapott kártérítés a ház jelenlegi piaci értékének az egyötöde, az államnak nem sikerült megteremtenie a fent említett egyensúlyt, következésképpen sérült a tulajdonhoz való jog.²⁴

A *Velikovi*²⁵ név alatt jegyzett egyesített ügyek azért érdemelnek kiemelés, mert a panaszos felek között egyaránt találni tulajdonosokat és hosszú távú bérleti joggal rendelkező feleket, amely némileg hasonlatossá teszi a helyzetüket a magyar szabályozás által érintett haszonélvezőkkel. Továbbá a Fétv. szabályaihoz hasonlóan – egy rövid időszakot kivéve – a bolgár szabályozás sem rendelkezett az érintett felek megfelelő kártérítéséről.²⁶ Az EJEB részletezte a bolgár bíróságok joggyakorlatát, amelyek a legtöbb esetben formai hibára²⁷ hivatkozva érvénytelenítették az előző rendszerben kötött szerződéseket és ítétek a kárpótlást kérő személyek javára.²⁸ Az egyesített ügyek közül azokban, ahol formai hiba miatt történt az érvénytelenítés és a panaszos felek részesültek valamennyi kártérítésben – ahogyan a névadó Velikovi-ügyben is, – az EJEB nem állapította meg a tulajdonjog sérelmét.²⁹ Az EJEB az ügy körülményeinek értékelése során utalt³⁰ a Jahn és mások kontra Németország ügyben tett megállapításaira, miszerint „a volt keleti blokk államai különleges helyzetben voltak a radikális társadalmi-gazdasági átalakulás idején.”³¹

¹⁹ Pincová és Pinc k. Csehország 2002, 42.

²⁰ Pincová és Pinc k. Csehország 2002, 47-51.

²¹ EJEB, *James és mások k. Egyesült Királyság*, 1986. február 21., (8793/79).

²² James és mások k. Egyesült Királyság 1986, 46.

²³ James és mások k. Egyesült Királyság 1986, 46.

²⁴ Pincová és Pinc k. Csehország 2002, 52-64.

²⁵ EJEB, *Velikovi és mások k. Bulgária*, 2007. március 15, (43278/98).

²⁶ Velikovi és mások k. Bulgária 2007, 128-141.

²⁷ Példának okáért delegálás a törvényi előírásokkal szemben.

²⁸ Velikovi és mások k. Bulgária 2007, 110-113; 117-120; 121-125.

²⁹ Velikovi és mások k. Bulgária 2007, 194-200.

³⁰ Velikovi és mások k. Bulgária 2007, 169.

³¹ EJEB, *Jahn és mások k. Németország*, 2005. június 30. (46720/99, 72203/01 and 72552/01), 99.

A *Pyrantiená k. Litvánia* ügyben³² – a korábban ismertetett ügyekkel javarészt hasonló tényállás mellett – a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy *az egyes ügyek külön-külön történő bírói felülvizsgálatát kizáró szabályozás ellentétes az EJEE rendelkezéseivel*. A Bíróság a korábbi joggyakorlatát – *Pincová ügy* – idézve emlékeztetett, hogy a korábbi sérelmek orvoslása nem vezethet új sérelmek keletkezéséhez.

E végett a törvényhozásnak olyan szabályozást kell alkotnia, amely lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy minden egyes ügyet egyenként, azok minden körülményét – ideértve a tulajdonelvonás körülményeit, a kapott kárpótlást és a panaszos fél szociális helyzetét³³ – figyelembe véve rendezzék. A szabályozás nem eredményezheti azt, hogy az egyénnek aránytalanul nagy terhet kelljen viselnie. – Olyan terhet, amely teljes egészében vagy elsősorban az állam magatartásának eredményeként keletkezett.³⁴

Különösen érdekes kérdést vetnek fel azok az ügyek, ahol az állam – kártérítés címén – olyan magánszemélyeket fosztott meg föld vagy lakástulajdonuktól, akik nem közvetlenül a kisajátításban részt vevő államtól vagy állami vállalattól szereztek meg az érintett ingatlant, hanem egy másik magánszemélytől, aki korábban maga is az államtól szerezte meg az eredeti tulajdonostól – az államosítás során – elvett ingatlant. Bulgáriában az ilyen esetek különösen gyakoriak voltak.

A *Tomov és Nikolova k. Bulgária* ügyben³⁵ az egykori tulajdonos örökösei 1991-ben kérvényt nyújtottak be a helyi földbizottsághoz a föld visszaszolgáltatására, amely 1996. április 4-én eleget tett a kérésnek. Az örökösök ezt követően elidegenítették a földet K. Úr részére, aki 2003-ban jogi lépéseket tett a földet egykoron, jóhiszeműen szerző panaszos felekkel szemben, hogy ténylegesen is a birtokába kerüljön a kérdéses földbirtok. A legfelsőbb bíróság ítélete értelmében *a kártérítést kérő személyek vagy azok örököseinek igényei megelőzik a jóhiszeműen tulajdont szerző felek igényeit*.³⁶ A panaszos felek kérték a tulajdonhoz való jog és az EJEE 13. cikke által garantált hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmének megállapítását. Utóbbi vizsgálatát a Bíróság nem tartotta szükségesnek.³⁷

Az állam érvelésével ellentétben, az EJEB rámutatott, hogy az állam, még ha a szerződés megkötésében nem is vett részt; felelős azért, hogy olyan jogszabályi környezetet hozott létre, amely elsőbbséget biztosított a kártérítést kérőknek a jogszerűen és jóhiszeműen szerző tulajdonosokkal szemben, az utóbbiak kárpótlásáról szóló rendelkezés nélkül is. A Bíróság többek között emiatt, a tényállásban fellelhető eltérést nem látta kellő indoknak arra, hogy mellőzze a Velikovi ügyben rögzített elveket.³⁸ Ahogyan a Velikovi ügyben, az EJEB itt is utalt rá, hogy a volt keleti blokk

³² EJEB, *Pyrantiená k. Litvánia*, 2013. november 12. (45092/07).

³³ Az EJEB hivatkozik a *Mohylová k. Cseh Köztársaság*, 2005. szeptember 6 (75115/01) ügyre.

³⁴ *Pyrantiená k. Litvánia* 2013, 50-51.

³⁵ EJEB, *Tomov és Nikolova k. Bulgária*, 2016. július 21. (50506/09).

³⁶ *Tomov és Nikolova k. Bulgária* 2016, 6-12.

³⁷ *Tomov és Nikolova k. Bulgária* 2016, 20, 21.

³⁸ *Tomov és Nikolova k. Bulgária* 2016, 35, 41.

államaival kapcsolatban enyhébb megítélést alkalmazott az átmeneti években.³⁹ Ez a kegyelmi időszak azonban csak a rendszerváltás éveire és az azt követő egy-két évre vonatkozott, a kérdéses bolgár szabályozás azonban 1997-ben – évekkel a rendszerváltás követően – került törvénybe foglalásra, amely miatt a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az adott törvényi rendelkezés nem tekinthető sem törvényes célra irányulónak, sem olyannak, mint amely megfelel a jogbiztonság követelményének. Tekintettel a kártérítés hiányára és arra, hogy sérült a jogbiztonság elve, az állami törvénykezést aránytalannak minősítette és megállapította a tulajdonjog sérelmét.⁴⁰

*Krasteva és mások k. Bulgária*⁴¹ ügy tényállása⁴² szinte egy az egyben megegyezik a fentebb említett Tomov és Nikolova ügy tényállásával. A hasonlóság az EJEB számára is szembetűnő volt, erre tekintettel a Bíróság adatokat kért az államtól arra nézve, hogy hány hasonló ügyet tárgyalnak a tagállami bíróságok egy-egy évben. Az állam válasza szerint éves átlagban 35-50 ügy került az elsőfokú bíróság elé, 2010 és 2014 között.⁴³ A panaszos felek a beadványukban a tulajdonhoz való jog, a tisztességes tárgyaláshoz való jog és ahhoz kapcsolódóan a diszkrimináció tilalma sérelmének a megállapítását kérték. Utóbbi kettő vizsgálatát ugyanakkor Bíróság nem tartotta szükségesnek, egyedül a tulajdonjog sérelmét állapította meg.⁴⁴

2.2. Földrendezés

Az EJEB joggyakorlatában a földrendezéssel kapcsolatos ügyek jellemzően Ausztria vonatkozásában lelhetők fel. A földrendezés lényege, hogy a szétterjedett birtokokat a gazdák egymás közötti megállapodásukkal és a hatóság jóváhagyásával vagy a hatóság által levezetett eljárás révén újból összefüggővé teszik oly módon, hogy egymás között elcserélik a parcellákat. Az eljárás célja, hogy gazdaságosan megművelhető parcellákat hozzanak létre. Ezen eljárások természetüknél fogva komplexek és időigényesek, tekintve, hogy az érintett földek eltérő méretűek és minőségűek.⁴⁵ Ebből is következően szinte kivétel nélkül akad egy vagy több olyan gazda, aki vagy eleve nem szeretett volna részt venni a földcserében, de kötelezték a részvételre, vagy aki ugyan önként vett részt az eljárásban, a végeredmény kapcsán azonban úgy érezte, hogy rosszul járt a cserével. A földrendezéssel kapcsolatos panaszokban a panaszos felek jellemzően a tulajdonjog és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megállapítását kérték. Előbbit jellemzően arra tekintettel, hogy elvonták tőlük a tulajdonukat, és nem részesültek – a szerintük – megfelelő mértékű

³⁹ Amely azt jelentette, hogy a rendszerváltással összefüggő társadalmi és gazdasági átrendeződéssel kapcsolatos ügyekben, szélesebb mérlegelési jogkört engedett meg az állami törvényhozóknak a közérdeket illetően.

⁴⁰ Tomov és Nikolova k. Bulgária 2016, 43, 44, 48, 51, 54-55.

⁴¹ EJEB, *Krasteva és mások k. Bulgária*, 2017. június 1. (5334/11).

⁴² *Krasteva és mások k. Bulgária* 2017, 5-10.

⁴³ *Krasteva és mások k. Bulgária* 2017, 20-23.

⁴⁴ *Krasteva és mások k. Bulgária* 2017, 17-18, 22-30.

⁴⁵ Egyáltalán nem mindegy például, hogy mennyire belvizes vagy benapozott az adott terület.

kompenzációban; míg utóbbit az ügyek hosszan elhúzódó voltára vagy a szóbeli meghallgatásra irányuló kérelmük szerintük indokolatlan elutasítására hivatkozva.

A földrendezéssel kapcsolatos ügyekben a tulajdonjog sérelmének vizsgálatát külön érdekessé teszi, hogy az osztrák törvények értelmében a földrendezésről szóló döntés alapján végbemenő kötelező átruházás révén megszűnik a tulajdonosok tulajdonjoga,⁴⁶ következésképpen a Bíróság joggyakorlata⁴⁷ értelmében nem létezik az egyezmény vagy valamely kiegészítő jegyzőkönyve alapján védelemben részesítendő jog. Továbbá, mivel az osztrák törvények értelmében az átruházást követően bekövetkező értékváltozás nem vehető figyelembe, jogos igény sem keletkezik,⁴⁸ amely adott esetben tulajdonként lenne értékelhető.⁴⁹ Ily módon akadt olyan ügy, ahol az EJEB a tényállást figyelembe véve, elutasította a tulajdonjog sérelmének vizsgálatát.⁵⁰

Az *Erkner és Hofauer k. Ausztria* ügyben⁵¹ a panaszos felek, az idézés ellenére nem jelentek meg az első meghallgatáson, ahol távollétükben született döntés. Még ugyanazon évben egy másik meghallgatáson az ügyvédjük jelenlétében kérték, hogy a terv földjüket érintő részét tárgyalják újra, ugyanis a számukra felajánlott föld rosszabb minőségű, árnyékosabb és messze van a lakóhelyüktől. E kérésnek a hatóságok nem tettek eleget.⁵²

A panaszos felek kérték az EJEE 6, 8, 14 cikkének és az első kiegészítő jegyzőkönyv első cikke megsértésének megállapítását, amelyből az EJEBiz az EJEE 6. cikk és az első kiegészítő jegyzőkönyv első cikke megsértésének vizsgálatát javasolta a Bíróságnak.

A Bíróság először a 6. cikk sérelmének kérdésével foglalkozott érdemben: utalva a korábbi ítélkezési gyakorlatára megállapította, hogy az ésszerű idő kérdésének elbírálása során a kiinduló időpont rendszerint a hazai bíróságok előtti eljárások kezdete⁵³ – ahogyan a jelen ügyben is –, azonban bizonyos esetekben annál korábbi időpont is lehet.⁵⁴ Szintén a korábbi joggyakorlatára⁵⁵ hivatkozva emlékeztetett rá, hogy az eljárás ésszerű időn túli elhúzódása esetén a Bíróság az alábbi szempontokat vizsgálja: (i) az ügy komplexitása; (ii) a panaszos fél és (iii) a hatóságok magatartása. Jelen esetben az ügy kétségekívül komplex volt, tekintve, hogy a végére már 38

⁴⁶ Lásd: EJEB, *Prischl k. Ausztria*, 2007. április 27. (2881/04), 35-37.

⁴⁷ EJEB, *Marckx k. Belgium*, 1979. június 13. (6833/74), 50.

⁴⁸ EJEB, *Kolb és mások k. Ausztria*, 2002. február 21. (35021/97), (45774/99).

⁴⁹ EJEBiz, *A, B, C, D, E, F, G, H és I k. Német Szövetségi Köztársaság*, 1976. július 16. 1976 (5573/72 és 5670/72), DR 7, 8; EJEBiz, *Consorts D. k. Belgium*, 1988. december 18. (11966/86).

⁵⁰ *Prischl k. Ausztria* 2007.

⁵¹ EJEB, *Erkner és Hofauer k. Ausztria*, 1987. március 24. (9616/81), érdemi ítélet.

⁵² *Erkner és Hofauer k. Ausztria* 1987, 8-36.

⁵³ EJEB, *Kern k. Ausztria*, 2005. február 24 (14206/02), 51; Kolb, 49; EJEB, *Wiesinger k. Ausztria*, 1991. október 30. 52; EJEB, *Deumeland k. Németország*, 1986. május 29, (9384/81), 77.

⁵⁴ EJEB, *Golder k. Egyesült Királyság*, 1975. február 21, (4451/70), 32.

⁵⁵ Többek között: EJEB, *Frydlander k. Franciaország*, 2000. június 27. (30979/96), 43; Wiesinger, Op. cit. 54; EJEB, *Zimmermann és Steiner k. Svájc*, 1983. július 13, (8737/79), 66; EJEB, *Buchholz k. Németország*, 1981. május 6, (7759/77), 49.

földtulajdonost érintett, mindent figyelembe véve azonban az EJEB szerint a 16,5 évig húzódó eljárás nem tekinthető ésszerű időn belülnek.⁵⁶

A tulajdonhoz való jog kapcsán a Bíróság arra jutott, hogy jelen esetben a tulajdonjog békés élvezetének a joga sérült (első kiegészítő jegyzőkönyv, első bekezdés, első mondat), mivel se de jure, se de facto kisajátítás nem történt.⁵⁷ Ami a közérdek és az egyéni szabadságjogok közti egyensúlyt illeti, az eljárás, mint fentebb megállapításra került, 16,5 évig húzódott. Habár a kormány szerint az eljárás elhúzódása nem vizsgálható a tulajdonjog sérelme alapján, a Bíróság emlékeztetett rá, hogy az ítélkezési gyakorlata⁵⁸ alapján egy-egy ténybeli elem az egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek több rendelkezését is sértheti, azaz felcserélhetők egymással. A Bíróság az eset összes körülményének tanulmányozása során egyebekben arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási szerveknek nem sikerült egyensúlyt teremteniük a közérdek és az egyéni szabadságjogok között.⁵⁹

Az *Ernst és Anna Lughofer k. Ausztria* ügyben⁶⁰ az osztrák hatóságok 1973-ban kezdeményeztek földrendezést, amelynek során nyilvános meghallgatást is tartottak. Az eljárás eredményeként a hatóságok kibocsátottak egy földrendezési tervet, amely ellen a panaszos felek fellebbeztek arra hivatkozva, hogy nem kaptak kellő mértékű kártérítést.⁶¹ Kérelmükben a panaszos felek arra hivatkozva kérték a 6. cikk sérelmének megállapítását, hogy a közigazgatási bíróság elutasította, hogy nyilvános meghallgatást tartson. Az EJEBiz egyetértett a panaszos felekkel, és maga a kormány sem vitatta a jogsértés tényét. E tényre, valamint arra való tekintettel, hogy Bíróság korábbi joggyakorlata is ebbe az irányba mutatott a hasonló ügyekben, megállapította a jogsértést.⁶²

A *Walder k. Ausztria ügyben*⁶³ a panaszos fél szintén az ügy ésszerűtlen ideig húzódó volta miatt kérte a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megállapítását. A Bíróság ez esetben is rögzítette a földrendezési ügyek komplex voltát, valamint az eljárás elhúzódása kapcsán vizsgálandó szempontokat, valamint megállapította a jogsértést.⁶⁴

A *Prischl k. Ausztria* ügyben a panaszos fél arra hivatkozva nyújtott be keresetet, hogy földjei értékesebbek, mint annak idején becsülték, és a földet örökül hagyó néhai férjét sem kárpótolták teljes mértékben. Erre hivatkozva kérte a tulajdonjog sérelmének megállapítását.⁶⁵ A panaszos fél ugyanakkor elsősorban a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a megállapítását kérte arra hivatkozva, hogy az eljárás elhúzódása sértette az

⁵⁶ Erkner és Hofauer 1987, 63-70.

⁵⁷ Erkner és Hofauer 1987, 71-74.

⁵⁸ EJEB, *Airey k. Írország*, 1979. október 9, (6289/73), 31-33.

⁵⁹ Erkner és Hofauer 1987, 76, 79, 80.

⁶⁰ EJEB, *Ernst és Anna Lughofer k. Ausztria*, 1999. november 30. (22811/93).

⁶¹ Ernst és Anna Lughofer k. Ausztria, 1999, 6-9.

⁶² Ernst és Anna Lughofer k. Ausztria, 1999, 13-14, 16-18.

⁶³ EJEB, *Walder k. Ausztria*, 2001. január 30., (33915/96).

⁶⁴ Walder k. Ausztria 2001, 26-33.

⁶⁵ Prischl k. Ausztria 2007, 4-16, 34.

ésszerű idő követelményét, igazságtalan volt és a bírói fórumok nem biztosítottak nyilvános meghallgatást a panaszos fél számára.⁶⁶

A hatodik cikk sérelme kapcsán, az EJEB csak az eljárás hosszát vizsgálta, a másik két panaszt befogadhatatlannak nyilvánította. A Bíróság rámutatott, hogy az ítélezési gyakorlata alapján a *földreform bizottságok bíróságnak minősülnek*, így az általuk tartott nyilvános meghallgatás bíróság előtti meghallgatásnak minősül.⁶⁷ Következésképpen a panasszal érintett jogsértés sem következett be. A panaszos fél azon állítására, miszerint az eljárás nem volt fair, a Bíróság megjegyezte, hogy az ítélezési gyakorlata⁶⁸ alapján a nemzeti hatóságok és bíróságok eljárása csak akkor vizsgálható a Bíróság által, ha azok valamely, az Egyezményben garantált jogba ütköznek. Az Egyezmény azonban nem tartalmaz semmilyen kitévél arra vonatkozóan, hogy a nemzeti bíróságoknak milyen bizonyítékokat kell befogadniuk vagy hogyan kell azokat értékelniük. Az eljárás hosszát illetően a Bíróság a többi hasonló ügyben foglalt szempontokat rögzítette. Mindent figyelembe véve, megállapította a 6. cikk (1) bekezdés sérelmét.⁶⁹

A tulajdonjog sérelme kapcsán az EJEB utalva arra, hogy a panaszos félnek tulajdonképpen nem volt meglévő tulajdonjoga,⁷⁰ amely védelemben részesülhetne, a Bíróság a beadvány e részét nem vizsgálta.⁷¹

Az *Ortner k. Austria* ügyben⁷² a panaszos fél a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének megállapítását kérte. Előbbit az ügy ésszerűtlen elhúzódása miatt kérte megállapítani. Hasonló ügyekben⁷³ a Bíróság gyakran állapította meg az eljárások ésszerű időt meghaladó voltát. Jelen ügyben a tényállás meglehetősen komplex volt,⁷⁴ az eset összes körülményét figyelembe véve az eljárás ésszerűtlenül sokáig húzódott, így a Bíróság megállapította a hatodik cikk sérelmét.⁷⁵

A Bíróság a tulajdonhoz való jog sérelmét nem vizsgálta, *egyrészt*, mert a panaszos fél nem tudta bizonyítani, hogy a tulajdonjoga elvesztése kapcsán aránytalanul nagy terhet kellett volna elszenvednie; *másrészt* az eljárás hossza pedig önmagában nem elegendő annak megállapítására, hogy sérült volna a tulajdonhoz való jog.⁷⁶

2.3. Környezetvédelem

A *Matos e Silva*⁷⁷ ügyben a legfontosabb kérdés az volt, hogy a Matos e Silva – egy spanyol cég – rendelkezett-e az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve szerinti

⁶⁶ Prischl k. Ausztria 2007, 18.

⁶⁷ EJEB, *Stallinger és Kuso k. Ausztria*, 1997. április 23. (14696/89 14697/89), 37.

⁶⁸ EJEB, *García Ruiz k. Spanyolország*, 1999. január 21. (30544/96), 28.

⁶⁹ García Ruiz k. Spanyolország 1999, 21, 24, 29-33.

⁷⁰ Ahogyan az a jelen alfejezet bevezetőjében is kifejtésre került.

⁷¹ Prischl k. Ausztria 2007, 35-37.

⁷² EJEB, *Ortner k. Austria*, 2007. május 31., (2884/04).

⁷³ Lásd a Kolb és mások ügyet!

⁷⁴ Mint a Wiesinger ügyben, 55.

⁷⁵ Ortner k. Austria 2007, 21-23, 30-34.

⁷⁶ Ortner k. Austria 2007, 36-37.

⁷⁷ EJEB, *Matos e Silva Lda. és mások k. Portugália*, 1996. szeptember 16., (15777/89).

tulajdonjoggal a kérdéses föld felett? A vállalat, egy 1884-ben királyi rendelettel koncesszióba adott földet művelt, amelyet ugyan 1899-ben megvásárolt a koncesszió eredeti jogosultjától és bejegyeztetett az ingatlan nyilvántartásba, a koncessziós rendelet értelmében azonban a koncesszióval érintett földek bármikor visszavehetőek voltak a kedvezményezettek kárpótlása nélkül. Így amikor az állam 1978-ban létrehozott egy környezetvédelmi területet, az 1884-es rendeletre hivatkozva nem kárpótolta a céget, mondván, hogy nem kisajátítás történt, az állam csak a koncessziót vonta vissza.⁷⁸

A panaszos felek az eljárás hossza miatt kérték a 6. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapítását, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jog (EJEE 13. cikk) sérelmének megállapítását, mert véleményük szerint az állami bíróságok nem biztosították azt. Kérték továbbá az első kiegészítő jegyzőkönyv sérelmének megállapítását és ehhez kapcsolódóan a 14. cikk sérelmét.⁷⁹

A 6. és a 13. cikk sérelme kapcsán a Bíróság megállapította, hogy az eljárás elhúzódása nem azonos a jogorvoslathoz való hozzáférés hiányával: a panaszos felek többféle jogorvoslati eljárást is igénybe vehettek, a 13. cikk sérelme tehát nem állapítható meg. A Bíróság az eljárás elhúzódásának kérdését vizsgálva megállapította, hogy valóban sérült a 6. cikk (1) bekezdése.⁸⁰

Amint az említésre került, a tulajdonhoz való jog kérdése képezte az ügy lényegi magvát: az állam szerint a panaszos felek nem hivatkozhattak volna a tulajdonhoz való jog sérelmére, mivel soha nem is állt tulajdonukban a föld. Az állam nem kisajátította a földeket, mindössze visszavont egy koncessziót. Továbbá az állam szerint annak megállapítása, hogy egy jogviszony a belföldi jog szerint tulajdonnak minősül-e, nem az EJEB hatáskörébe tartozik. A panaszos felek ezzel szemben úgy vélték, hogy a tény miszerint a cég tulajdonjoga 1899-ben bejegyzésre került az ingatlan nyilvántartásba és az, hogy az eltelt évtizedek alatt a hatóságok is tulajdonosként kezelték a céget, bizonyítja a tulajdonjuk fennálltát.⁸¹

A Bíróság álláspontja szerint a panaszos felek érvelése megállja a helyét, a földjük tulajdonnak minősül.⁸² Az állam másik érve kapcsán – miszerint az EJEB nem rendelkezik hatáskörrel a tulajdonjog megítélését illetően – a Bíróság emlékeztetett, hogy az ítélezési gyakorlata értelmében a *tulajdonjog autonóm koncepció*.⁸³

Az EJEB ezt követően meghatározta, hogy ebben az esetben a tulajdon békés élvezetének joga sérült, mivel a földet a vállalat bizonyos megszorításokkal tovább használhatta. A közérdek és az egyéni szabadságjogok közötti egyensúlyt illetően a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy tekintve az eljárás hosszas elhúzódását és azt a bizonytalanságot, amelyet a tulajdonosok voltak kénytelenek elviselni a tulajdonuk elvesztése és a kárpótlás kézhez kapását illetően, nem valósult meg a közérdek és az egyéni szabadságjogok közötti egyensúly. A Bíróság következképpen megállapította a

⁷⁸ Matos e Silva Lda. és mások k. Portugália 1996, 10-45.

⁷⁹ Matos e Silva Lda. és mások k. Portugália 1996, 54.

⁸⁰ Matos e Silva Lda. és mások k. Portugália 1996, 60-70.

⁸¹ Matos e Silva Lda. és mások k. Portugália 1996, 72-73, 77.

⁸² Matos e Silva Lda. és mások k. Portugália 1996, 74-75.

⁸³ EJEB, *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH k. Hollandia*, 1995. február 23. (15375/89), 46.

tulajdonhoz való jog sérelmét, a 14. cikk sérelmének külön vizsgálatát azonban nem tartotta szükségesnek.⁸⁴

A *Schelling k. Ausztria ügyben*⁸⁵ a panaszos fél egy vízáteresztőt szeretett volna elhelyezni a mezőgazdasági művelés alatt álló földjén, ehhez kérte az illetékes hatóságok hozzájárulását, melyek a szóbeli meghallgatást követően elutasították a kérelmét. A hazai igazságszolgáltatási fórumok előtt indított eljárások során a bíróságok rendre megtagadták a szóbeli eljárás tartását. A panaszos fél erre tekintettel kérte a 6. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapítását.⁸⁶

A Bíróság elismeri a nemzeti bíróságok jogát, hogy per és költséghatékonysági okokból tartózkodjanak a nyilvános tárgyalás tartásától,⁸⁷ amennyiben a kérdés magas szintű műszaki vagy jogi tudást követel meg,⁸⁸ amelynek a tisztázása a nyilvánosság helyett a szakértők feladata. A jelen ügyben azonban a Bíróság úgy ítélte meg, hogy nem áll fenn ilyen körülmény, így megállapította a 6. cikk (1) bekezdés sérelmét.⁸⁹

A *Barcza és mások k. Magyarország*⁹⁰ ügyben a panaszos felek által birtokolt mezőgazdasági föld – egy, a 2002. december 16-án jogerőre emelkedett hatósági döntés értelmében – egy újonnan létrehozandó természetvédelmi terület részévé vált. A határozat rendelkezett a kisajátításról és egyben kötelezte a magyar államot, hogy tegyen kártérítési ajánlatot a földre. Az állam mulasztását követően a panaszos felek több ízben is eladásra ajánlották fel a földjeiket az állam részére, a közigazgatási szervek azonban nem éltek e lehetőséggel. Az ügyre végül az illetékes kormányhivatal tett pontot 2011-es határozatával, amelyben 39.170.000 forint, azaz 126.000 € összegben határozta meg a kártérítés összegét, amelyet a panaszos felek a következő évben kaptak kézhez.⁹¹

A panaszos felek arra hivatkozva kérték a tulajdonjoguk sérelmének megállapítását, hogy a közigazgatási hatóságok éveken keresztül nem rendezték a kisajátítás kérdését, megakadályozva őket a tulajdonjogukkal való rendelkezésben. Az állam vitatta a panaszos felek áldozati státuszát arra hivatkozva, hogy az ilyen tényállásokra a 6. cikk (1) bekezdése alkalmazandó, többek között azért, mert a jelen ügyben a panaszos felek részesültek kárpótlásban. Ellentétben a *Brumărescu*⁹² és *Jasiūnienė*⁹³ ügyekkel, ahol a panaszos felek a hazai eljárások során nem részesültek kártérítésben, erre hivatkozva az EJEB egyszerre állapította meg a tulajdonhoz és a

⁸⁴ Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH k. Hollandia 1995, 86-93, 96.

⁸⁵ EJEB, *Schelling k. Ausztria*, 2005. november 10., (55193/00).

⁸⁶ Schelling k. Ausztria 2005, 8-25, 26.

⁸⁷ Lásd még a korábban említett Prischl k. Ausztria ügyet, amelyben a Bíróság a közigazgatási hatóságok által tartott szóbeli meghallgatást elégséges eljárási garanciának tartotta.

⁸⁸ Továbbá: EJEB, *Döry k. Svédország*, 2002. November 12., (28394/95), 42-43; EJEB, *Speil k. Ausztria*, 2002. Szeptember 5 (42057/98); EJEB, *Varela Assalino k. Portugália*, 2002. Április 25., (64336/01); EJEB, *Schuler-Zraggen k. Svájc*, 1993. június 24., (14518/89), 58.

⁸⁹ Schelling k. Ausztria 2005, 29-33.

⁹⁰ EJEB, *Barcza és mások k. Magyarország*, 2016. október 11., (50811/10).

⁹¹ Barcza és mások k. Magyarország 2016, 5-22.

⁹² EJEB, *Brumărescu k. Románia*, 1999. október 28., (28342/95).

⁹³ EJEB, *Jasiūnienė k. Litvánia*, 2003. március 6., (41510/98).

tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.⁹⁴ Az EJEB a kérdést illetően, a korábbi joggyakorlatát is figyelembe véve⁹⁵ arra a következtetésre jutott, hogy önmagában az a tény, miszerint a panaszos felek részesültek kártérítésben, nem zárja ki a jogsérelem vizsgálatát; kivéve, ha a nemzeti bíróságok *expressis verbis* módon elismerték az Egyezményből eredő jogok sérelmét. Amely jelen ügyben nem történt meg, így az érdemi vizsgálat lefolytatásának nincs akadálya.⁹⁶

A tulajdonjog elvonás természetét illetően a panaszos felek a tulajdonukkal való rendelkezés akadályozásában látták a jogsértést, az állam szerint *de facto* kisajátítás történt, az EJEB ezzel szemben az eset összes körülményét figyelembe véve arra jutott, hogy a tulajdonjogok békés élvezetében akadályozták a panaszos feleket. A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy sikerült-e igazságos egyensúlyt teremteni a közérdek és az egyént illető alapvető jogok között: tekintettel a bizonytalanságra, amelyet a panaszos felek évekig voltak kénytelenek elviselni, és amely alatt nem volt érdemi esélyük arra, hogy eladják az ingatlant vagy igazságos kompenzációban részesüljenek, az EJEB szerint megállapítható a tulajdonjog sérelme.⁹⁷

A *Tumeliai k. Litvánia* ügyben⁹⁸ szintén környezetvédelmi területté nyilvánították a panaszos felek földjét, amelynek folyamánként korlátozás alá esett a használati jogok. Az ügy tényállása akkor keletkezett, amikor a hatóságok elrendelték – a panaszos felek szerint legálisan, míg az állam szerint illegálisan – felépített nyaralójuk lebontását.⁹⁹ A panaszos felek kérték a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megállapítását, utóbbit arra hivatkozva, hogy sérült a jogbiztonság elve. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ügyet elegendő a tulajdonhoz való jog sérelme szempontjából vizsgálni, így a tisztességes eljáráshoz való jogot nem vizsgálta érdemben.¹⁰⁰

Az állam pergátló kifogásként arra hivatkozott, hogy a panaszos felek nem rendelkeztek sem az első kiegészítő jegyzőkönyv szerinti tulajdonjoggal sem tulajdonjogra irányuló jogos elvárással, az ország alkotmánybíróságának joggyakorlata szerint ugyanis az illegálisan szerzett tulajdon nem élvezhet védelmet. Az EJEB az államétól eltérő következtetésre jutott: olvasatában a hazai jog alapján az illegálisan szerzett tulajdon is védelemben részesülhet.¹⁰¹

Azt, hogy a környezetvédelem napjainkban kiemelt fontossággal bír az EJEB már több korábbi ügyben¹⁰² is rögzítette, azonban a közérdek és az egyéni jogok

⁹⁴ Barcza és mások k. Magyarország 2016, 28.

⁹⁵ EJEB, *Dalban k. Románia*, 1999. szeptember 28. (28114/95) 44; EJEB, *Konstantin Markin k. Oroszország*, 2012.március 22. (30078/06), 82.

⁹⁶ Barcza és mások k. Magyarország 2016, 31-38.

⁹⁷ Barcza és mások k. Magyarország 2016, 39-48.

⁹⁸ EJEB, *Tumeliai k. Litvánia*, 2018. január 9., (25545/14).

⁹⁹ *Tumeliai k. Litvánia* 2018, 5-23.

¹⁰⁰ *Tumeliai k. Litvánia* 2018, 58, 83-85.

¹⁰¹ *Tumeliai k. Litvánia* 2018, 59-66.

¹⁰² EJEB, *Depalle k. Franciaország*, 2010. március 29. (34044/02), 81; EJEB, *Turgut és mások k. Törökország*, 2008. július 8. (1411/03), 90; EJEB, *Köktepe k. Törökország*, 2008. július 22 (35785/03), 87; EJEB, *Şatır k. Törökország*, 2009. március 10. (36192/03), 33.

tiszteletben tartása közötti egyensúly vizsgálata ez esetben sem mellőzhető.¹⁰³ A jelen esetben a Bíróság szerint a panaszos fél tulajdonfeletti rendelkezési joga került korlátozásra, a hatóságok döntése törvényes volt és közérdekre – környezetvédelem – irányult, az eldöntendő kérdés tehát az volt, hogy kellően arányos volt-e?¹⁰⁴ E körben a Bíróság a korábbi ítélezési gyakorlatára,¹⁰⁵ utalva arra az álláspontra helyezkedett, hogy jelen ügyben az állami szervek korábbi hibáik korrigálása kirívóan nagy és aránytalan terhet rótt a panaszos felekre. A Bíróság megállapította a tulajdonhoz való jog sérelmét.¹⁰⁶

2.4. Öröklés

Az uniós országok közül több országban létezik előírás a mezőgazdasági földek minimális méretére vonatkozóan, amelyet egyéb megoldások mellett¹⁰⁷ azzal biztosítanak, hogy több örökös esetén csak az egyik, általában a megfelelő végzettséggel rendelkező és/vagy rangidős viheti tovább a farmot, a többi örökös részének megváltása mellett. E törvényi előírások tulajdonképpen a tulajdonszerzést korlátozzák, amely az EJEB joggyakorlata értelmében¹⁰⁸ nem élvez védelmet, ugyanakkor érdekesítő alkotmányjogi kérdéseket vet fel.¹⁰⁹

Az *Inze k. Ausztria* ügyben¹¹⁰ a panaszos fél egy farmot örökölt többedmagával, majd az osztrák törvényeknek megfelelően – mint rangidős, és mint megfelelő végzettséggel rendelkező személy – kérte, hogy a többi örökös megváltása fejében a hatóságok őt jelöljék ki egyedüli örökösnek. A panaszos fél előadta továbbá, hogy a többi örökös nem rendelkezik megfelelő végzettséggel, amely kizáró ok mezőgazdasági föld öröklése szempontjából. A hatóságok az akkor hatályos törvények értelmében a panaszos kérelmét elutasították és törvénytelen gyermek státuszára, valamint a másik testvér alkalmasságát megállapító szakértői nyilatkozatra hivatkozva, az utóbbi javára ítélték. Miután a bíróságok előtt sem járt sikerrel, a panaszos fél belegyezett egy számára előnytelen alkuba.¹¹¹

¹⁰³ EJEB, *Vistiņš és Perepjolkins k. Lítvánia*, 2012. október 25. (71243/01) 109.

¹⁰⁴ *Tumeliai k. Lítvánia* 2018, 73-76.

¹⁰⁵ EJEB, *Romankevič k. Lítvánia*, 2014. december 2. (25747/07), 38-39; EJEB, *Albergas és Arlauskas k. Lítvánia*, 2014. május 27. (17978/05) 59.

¹⁰⁶ *Tumeliai k. Lítvánia* 2018, 77, 80, 82.

¹⁰⁷ Bányai Krisztina: A Földszerzés korlátozása Nyugat-Európában. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2 különszám, 71-80.

¹⁰⁸ Tekintve, hogy az EJEE az 1949. évi XX törvénnyel és az Alaptörvénnyel ellentétben nem nevesíti az örökléshez való jogot, az EJEB esetjogában az örökléshez való jog sem jelenik meg önállóan, ám találni olyan példákat, ahol örökléshez való jog tartalmát is érintette a testület, valamely az Egyezmény által védelemben részesített joggal összefüggésben. Lásd: EJEB, *Marckx k. Belgium*, 1979. június 13., (6833/74).

¹⁰⁹ A korábban hivatkozott 5/2016 AB (III.1.) határozatban rögzített többségi vélemény és Sulyok Tamás párhuzamos indoklása is foglalkozott a tulajdonhoz és az örökléshez való jog közötti párhuzammal.

¹¹⁰ EJEB, *Inze k. Ausztria*, 1987. október 28., (8695/79).

¹¹¹ *Inze k. Ausztria* 1987, 8-24, 25.

A panaszos fél szerint diszkrimináció érte, amikor a törvénytelen gyermek státusza miatt nem örökölhette meg édesanyja földjét, erre hivatkozva kérte az EJEE 14. a hátrányos megkülönböztetést tiltó cikkének és a tulajdonhoz való jog sérelmének megállapítását.¹¹²

Az állam vitatta a panaszos fél áldozat státuszát, tekintve, hogy részesült kárpótlásban. Az EJEB azonban a panaszos féllel és a Bizottsággal együtt arra az álláspontra helyezkedett, hogy a panaszos fél nem volt megfelelő alku pozícióban, amikor az említett megállapodást aláírta, amelynek így tulajdonképpen kényszerből tett eleget.¹¹³ Az állam vitatta továbbá a panaszos fél tulajdonjogát: álláspontja szerint a *Marckx-ügy*¹¹⁴ hasonlóan nem volt sem valódi tulajdonjoga, sem arra irányuló jogos elvárása,¹¹⁵ következésképpen jogsérelem sem következhetett be. Az EJEB szerint ugyanakkor jelen ügyben – ellentétben az említett ügygel, ahol a panaszos fél absztrakt módon¹¹⁶ hivatkozott a jogsérelemre – a panaszos fél, mint az elhunyt örököse, ténylegesen rendelkezett jogos elvárással az öröklési jogviszony révén.¹¹⁷

Amint arra a Bíróság rámutatott, a korábbi ítélkezési gyakorlata alapján abban az esetben áll fenn a 14. cikk sérelme, ha a különbségtétel nem objektív és ésszerűen nem igazolható, azaz nem törvényes célra irányul és nem arányos. E téren az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amelynek terjedelmét az adott ügy összes körülménye határozza meg.¹¹⁸ Ugyanakkor a Bíróság emlékeztetett rá, hogy az Egyezmény egy élő intézmény, amelyet az aktuális társadalmi folyamatok tükrében kell értelmezni. Erre figyelemmel, jelen esetben a Bíróság nem fogadta el az állam – idejétmúlt – érvelését azt illetően, hogy a vidéki népesség esetén miért kell előnyben részesíteni a törvényes gyermeket a törvénytelen gyermekkel szemben. Következésképpen megállapítható a 14. cikk és azzal összefüggésben az első kiegészítő jegyzőkönyv első cikkének sérelme.¹¹⁹

Az *Osinger k. Ausztria ügyben*¹²⁰ a panaszos fél és a másik testvér is kérte, hogy őt jelöljék ki az örökséget képező farm örököseként.¹²¹ A panaszos fél arra hivatkozva kérte a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megállapítását, hogy az osztrák bíróságok elutasították a nyilvános tárgyalás tartására vonatkozó kérelmét.¹²²

Az állam ezzel kapcsolatban előadta, hogy az örökléssel kapcsolatos ügyekben a nyilvános meghallgatás mellőzése az EJEE 8. cikke által garantált a „Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog” tiszteletben tartása miatt szükséges, az érintett

¹¹² Inze k. Ausztria 1987, 35.

¹¹³ Inze k. Ausztria 1987, 30-34.

¹¹⁴ Marckx k. Belgium 1979.

¹¹⁵ Lásd még: EJEB, *AGOSI k. Egyesült Királyság*, 1986. október 24., (9118/80), 48.

¹¹⁶ A panaszos fél azt kifogásolta, hogy törvénytelen gyermeke – majdani – öröklési jogai törvényileg korlátozás alá esnek.

¹¹⁷ Inze k. Ausztria 1987, 37, 38.

¹¹⁸ Lásd: EJEB, *Lithgow és mások*, 1986. július 8. (9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81) 177.

¹¹⁹ Inze k. Ausztria 1987, 41-45.

¹²⁰ EJEB, *Osinger k. Ausztria*, 2005. március 24., (54645/00).

¹²¹ Osinger k. Ausztria 2005, 8-35.

¹²² Osinger k. Ausztria 2005, 38.

személyek családi és pénzügyi helyzete ugyanis nem tartozik a nyilvánosságra. Utalva továbbá az EJEB korábbi joggyakorlatára¹²³ az állam úgy vélte, hogy a pusztán technikai jellegű kérdések eldöntése – mint, amelyen a jelen farmra vonatkozó öröklési szabályok – esetén mellőzhető a tárgyalás tartása. Az EJEB ezen érv jogosságának elismerése mellett emlékeztetett rá, hogy az ítélkezési gyakorlatából¹²⁴ következően a nyilvánosság a tisztességes eljárás egyik fő pillére, amely biztosítja a társadalmi kontrollt az állami szervek eljárása felett. Tény, hogy a Bíróság joggyakorlata elismeri az államok azon jogát, hogy egyes ügycsoportokat¹²⁵ mentesítsenek bizonyos eljárási szabályok alól, az EJEB ugyanakkor ilyen esetekben is fenntartja a jogot,¹²⁶ hogy felülvizsgálja ezen állami szabályokat. Jelen ügyben az EJEB nem találta meggyőzőnek az állam érvelését, miszerint a *Schuler-Zraggen k. Svájc ügyböz*¹²⁷ hasonlóan pusztán technikai kérdéseket kellett volna tisztázni, és megállapította a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét a nyilvános tárgyalás mellőzése miatt.¹²⁸

3. Összefoglaló

A szerző, jelen írásában arra kereste a választ, hogy a tisztességes eljárás és a hatékony jogorvoslathoz való jog szempontjából, valamint a tulajdonjog sérelme szempontjából mennyire EJEE konform a Fétv. 108. paragrafusa.

Az EJEB *tisztességes eljárással összefüggő* állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az államoknak széles mérlegelési jogköre van azt illetően, hogy a bírói felülvizsgálat milyen szabályok szerint zajlik, milyen bizonyítékok benyújtását követelik meg. A hazai bíróságok előtti eljárásokkal kapcsolatban a földrendezéssel és környezetvédelemmel kapcsolatos ügyekben gyakori panasz volt a szóbeli meghallgatás mellőzése. Az EJEB emlékeztetett rá, hogy az ítélkezési gyakorlata értelmében – többek között a Stallinger és Kuso ügyben foglaltaknak megfelelően – a földbizottságok bíróságnak számítanak és nyilvános az eljárásuk, következésképpen a rendes bíróságok megtagadhatják a nyilvános meghallgatás tartását. A szóbeli meghallgatás mellőzhető továbbá abban az esetben is, ha a kérdés megválaszolása magas szintű műszaki, technikai szakértői tudást követel meg vagy bonyolult jogi kérdést szükséges tisztázni, ahogyan azt a környezetvédelmi ügyek között tárgyalt Schelling ügyben is rögzítette a Bíróság. Az egyes ügyek külön-külön történő bírói felülvizsgálatát kizáró szabályozás ugyanakkor, ahogyan az a Pyrantiená ügyben is rögzítésre került, ellentétes az EJEE rendelkezéseivel.

¹²³ EJEB, *Varela Assalino k. Portugália*, 2002. április 25., (643369/01).

¹²⁴ EJEB, *Sutter k. Svájc*, 1984. február 22. (8209/78), 26.

¹²⁵ Az említett ügyben a fokozottan veszélyes bűnözők esetén vélte kizárhatónak a nyilvánosságot arra hivatkozva, hogy az államra aránytalanul nagy terhet róna a rend fenntartása a nyilvánosság biztosítása esetén. – EJEB, *Campbell és Fell k. Egyesült Királyság*, 1984. június 28. (7819/77 7878/77), 87-88.

¹²⁶ EJEB, *Riepan k. Ausztria*, 2000. november 14. (35115/97), 34.

¹²⁷ EJEB, *Schuler-Zraggen k. Svájc*, 1993. június 24. (14518/89).

¹²⁸ Osinger k. Ausztria 2005, 39, 43-44, 47, 49, 51, 53.

A földrendezéssel kapcsolatos ügyekben jellemző másik panasz az ésszerű időn túli mértékben elhúzódó eljárások miatt bekövetkező jogsérelem. Az eljárások nem egy esetben akár egy évtizedig vagy tovább is elhúzódnak. Az eljárás hosszának számítását illetően a Bíróság, joggyakorlatának megfelelően három szempontot vizsgál: (i) az ügy komplexitását; (ii) a panaszos fél és a (iii) hatóságok magatartását. A földrendezéssel kapcsolatos ügyek jellemzően komplexek és ebből kifolyólag hosszan elhúzódnak, a Bíróság azonban a legtöbb esetben megállapította az ügyek ésszerűtlen ideig történő elhúzódását.

A fentieket összefoglalva elmondható, hogy a földrendezéssel kapcsolatos ügyekben a panaszos felek jellemzően a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmének megállapítását kérték, a tulajdonhoz való jog sérelmét csak másodlagosan – jellemzően a kapott kártérítés elégtelen voltára hivatkozással –, ráadásul maga az EJEB több esetben feleslegesnek ítélte a tulajdonhoz való jog sérelmének vizsgálatát. Előfordult ugyanakkor olyan ügy is, ahol az eljárás hosszát nem a hatodik cikk sérelme, hanem a tulajdonjog kapcsán vizsgálta, az EJEB ítélkezési gyakorlata – Airey ügy – alapján ugyanis egy-egy ténybeli elem az egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek több rendelkezését is sértheti, azaz felcserélhetők egymással.

Az EJEB *tulajdonevönással* kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlata, amely elsősorban a kárpótlási és az öröklési ügyekben került előtérbe megköveteli, hogy a tulajdontól való megfosztás törvényen alapuljon, törvényes célra irányuljon és arányos legyen. Törvényes cél példának okáért a közérdek, amely terén az állami törvényhozás a James-ügyben foglaltaknak megfelelően széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, sőt mi több, a volt keleti blokk országai az átmeneti időszakban még a szokásosnál is szélesebb mérlegelési jogkört élveztek, amint azt – többek között – a Jahn-ügyben is megfogalmazta a Bíróság.

A közérdek szükségszerűen tág fogalom, beletartozhat többek között az állam korábbi hibájának korrigálása, példának okáért a második világháborút követő államosítások kárvallottjainak kárpótlása. Ez azonban nem vezethet oda, hogy a kárpótlás révén jóhiszemű harmadik felek látják kárát az állam intézkedésének. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján – ahogyan az a Pincová és Pinc ügyben is rögzítésre került – a régi sérelmek orvoslása nem vezethet új sérelmek keletkezéséhez.

Közérdek lehet továbbá a mezőgazdasági földek elaprózódását gátló szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földeket csak az egyik örökös viheti tovább; az, aki megfelelő végzettséggel rendelkezik és/vagy rangidős. Az osztrák törvények tulajdonképpen korlátozzák azon örökösök tulajdonszerzését, akik nem rendelkeznek a föld megműveléséhez szükséges képesítéssel. E szabályozás EJEE konform, feltéve, hogy a szabályozás nem diszkriminatív, mint az Inze ügyben, illetve betartják a tisztességes eljárás garanciáit, amint azt az Osinger-ügyben rögzítette a Bíróság.

A tulajdon elvonás jogszerűségének vizsgálata során megkövetelt arányosság kapcsán kiemelt szerepe van a panaszos felek által kapott kártérítés mértékének, amelynek közelítenie kell az elveszett tulajdon piaci értékét, ugyanakkor a teljes mértékű kárpótlás nem várható el minden esetben, amely a Pincová ügyben szintén rögzítésre került.

A joggyakorlat tanulmányozását követően a megválaszolendő kérdés az, hogy a magyar szabályozás, jelesül a Fétv. 108 §-a megfelel-e az EJEE által támasztott

követelményeknek? Az írás szerzője szerint azt a választ kell adni, hogy a tisztességes eljárás követelménye felől vizsgálva bizonyosan ellentétes azokkal, míg a tulajdonjog védelme irányából vizsgálva – a bevezetésben rögzített feltevést elfogadva – minden valószínűség szerint ellentétes.

A *tisztességes eljárás* illetően azáltal, hogy a magyar szabályozás kizárja az ügyek egyesével történő bírói felülvizsgálatát és törvényi vélelemre alapozva – amely szerint minden egyes haszonélvezeti jogot a törvények kizárásának céljával kötöttek meg a múltban –, *ex lege* megszünteti azokat – az állami törvényhozás széles mérlegelési jogköre ellenére is –, ellentétes a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való joggal, amint azt többek között a Pyrantiená ügyben is rögzítésre került.

A *tulajdonhoz való jogot* illetően: vizsgálandó, hogy a hatóságok eljárása törvényen alapszik-e, törvényes célra, vagyis közérdekre irányul-e és arányos-e. Az *első kérdésre*, miszerint törvény alapján történik-e a válasz nyilvánvalóan igen, a *másik kettőre* azonban nem ilyen egyértelmű a válasz. Bár a törvényellenesen, a törvény kijátszása céljából kötött haszonélvezeti szerződések megszüntetése törvényes célra, közérdekre irányulónak tekinthető, a választott eszköz aránytalan az elérendő célhoz képest tekintve, hogy olyan szerződő feleket is érint, akik jóhiszeműen jártak el. Következésképpen a múltbéli sérelmek orvosolása új sérelmek keletkezéséhez vezet, amely a Pincová ügyben rögzítettek szerint ellentétes az EJEE rendelkezéseivel. Az is említést érdemel továbbá, hogy a Tumeliai ügyben az EJEB arra az álláspontra helyezkedett, hogy az illegálisan szerzett tulajdonjog is védelemben részesülhet. Ily módon akár a törvények kijátszása céljából kötött haszonélvezeti jog is védelemben részesülhet. – Akkor is, ha az szembemegy a természetes igazságérzettel.

Tovább folytatva az eszmefuttatást, az arányosság szempontjából vizsgálandó, hogy a kapott kártérítés értéke hogyan viszonyul az elveszett tulajdon piaci értékéhez, ahogy azt a Pincová ügyben is rögzítette az EJEB. Az Alkotmánybíróság a már korábban említett a 25/2015. (VII.21.) sz. határozatában megállapította, Alaptörvény ellenes az a helyzet, amelyben a törvényhozó nem rendelkezett a Ptk. szabályai által nem szabályozott elszámolási viszonyok rendezéséről. Előfordulhat tehát olyan helyzet, hogy a jóhiszeműen kötött haszonélvezeti szerződések részes felei nem tudnak teljes körűen elszámolni, és az államtól sem várhatnak kártérítést.

Ugyanakkor a fentiek ellenére azt sem szabad elfelejteni, hogy a földrendezéssel kapcsolatos ügyekben az EJEB a tulajdonjog sérelmének vizsgálatát – amennyiben a felek kérték – vagy elutasította arra hivatkozva, hogy az osztrák törvények értelmében a panaszos felek nem rendelkeztek az egyezmény alapján védelemben részesítendő joggal, mint a Prischl ügyben. Vagy a tulajdonjog sérelmét is az eljárás hosszának szempontjából vizsgálta, ahogyan az Erkner ügyben esetleg egyáltalán nem vizsgálta, mert úgy vélte, hogy a hatodik cikk sérelmének megállapítása elegendő jóvátétel, ahogyan az Ortner ügyben.

A kérdés tehát nyitott, hogy az EJEB vizsgálná-e az esetlegesen elé kerülő magyar ügyeket a tulajdonjog sérelme szempontjából, avagy csak a tisztességes eljárás sérelmét?

Zoltán NAGY*

The regulation of financial support in particular for agricultural support**

1. Introductory thoughts

The diversified system of financial support has a great impact on the economy, especially in those countries where its rate is significant and the state's involvement is not neglectable. More theoretical experts of economic science are in discussion with each other whether the contribution is beneficial or not in the modern economic. Anyway, the contributions interfere with market economy conditions and are important instruments of state functions.

The complex system of state functions demonstrates the diverse tasks of the modern state. From theoretical side functions can be categorized functionally (public, welfare, economic function), from the nature of the state's activity (regulatory, financing function) and from economics perspective (allocation, redistributive, stabilization function).¹

The starting assumption may originate from the economic tasks of the state. The state's economic functions can be divided into four main areas from the target system point of view: increasing of economic efficiency, reduction of economic disparities, maintenance of economic stability and development of international economic policy.² All four areas closely related to the aid policy as set of instruments

Zoltán Nagy: The regulation of financial support in particular for agricultural support – Támogatások szabályozása, különös tekintettel az agrártámogatásokra. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 135-163 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.135

* dr. jur., PhD, habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Department of Financial Law, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Zsugyel János (edit.): *Közpénzügyek nagy kézikönyve*, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2009, 37-44. According to the authors classification defence, social and state organizational activities and jurisdiction belong to the functions of public authority. Welfare functions serve the raise and maintenance of human capital. Authors classify the economic functions on the basis of their economic nature which in a different approach but fit Samuelson's and Nordhaus' concept. Allocation function means the abstraction of resource from private sector to create collective asset. Redistributive function is the redistribution of income with the society and between economic sectors. The state's stabilization function is means that the state makes effort to mitigate economic crisis and create financial balance.

² Paul A. Samuelson – William D. Nordhaus: *Közgazdaságtan*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012, 273-278. Samuelson and Nordhaus under the increasing of economic efficiency mean the socially desirable distribution of resources when the state intervenes into economic processes at micro level and change the allocation choice market supply and demand. In order to reduce

which help achieving the above mentioned aims. However, there are such economic theoretical perceptions that dispute the efficiency of economic functions in some areas.³

Globalization has created new world economic circumstances in many respects which reevaluate and change the economic function of each state. A particularly important area in this respect is the economic regulation of integrations which lead to the reduction of financial sovereignty of member states. Such a situation prevails in within the EU, although the member states still have important possibilities in fiscal policy.⁴

The most controversial area of economic financial support is the promotion of production, as the state strongly intervenes into market conditions. It arises the following problem, the economic effect of these contributions are not foreseeable. According to the literature, based on these effects contributions can be offensive which strengthen the favourable features of market mechanism or can be defensive which endeavour to maintain uneconomic production. In the latter case it may occur that the contributions cause double damage. On one hand contributions are used for not efficient areas, on the other hand financial resources are drained from income owners who would have used them more efficiently.⁵ In former socialist countries, including Hungary too, the support or non-support of economic operators from budgetary sources creates economic debate.⁶

In agricultural economy, financial support has a special position. The sector's biological features, longer production cycles, weather dependence decrease the rate of capital invested in agriculture which can mitigated by subsidies provided for farmers or even it is necessary.⁷

economic inequalities the state corrects unequal distribution of the market. Correction is realized by taxation and transfers. The maintenance of economic efficiency is provided by macro-economic instruments which are implemented through the legislation financial and budget policy. In the frame of development of international economic policy four steps are taken, such as the mitigation of trade restriction, international aid, coordination of macro-economic policy and global environmental protection.

³ Thomas Piketty: *A tőke a 21. században*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2015, 31-39. Piketty for example disputes that income and distribution would be changeable in the longer term especially from the point of view that because of internationalization of capital states have few effective instruments of redistribution.

⁴ Sivák József – Vígvári András: *Rendbgyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2012, 75-78.

⁵ Joseph E. Stiglitz: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2000, 52-57. The author interprets broadly the term of subsidy in his work. Under subsidies he means duty, state guarantees, cheaper credits and tax preferencies.

⁶ Read more in: Lentner Csaba: Az új magyar állampénzügyi rendszer – történeti, intézményi és tudományos összefüggésekben, *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 2015/60, 458-472. The author states that the insurance of state aid is admissible in the post-crises market economy conditions as the reason of subsidy in many cases is the state's economic policy which makes difficult the farmer's situation or other external shocks.

⁷ Lentner Csaba: Dilemmas of Hungary's Agricultural Future Contrasted with its Historical Background and Developed Market Economy Models, in: Erzsebet Gidai (edit.): *On the eve of the*

There is such a literature point of view that forecast the relative decline of agriculture in the longer time, as agricultural incomes stagnated in the last half century which reason is that the relative price of agricultural products constantly fell. Its reason is mainly that while demand increased slowly, supplying expanded rapidly as the productivity of agriculture grew faster in the world's developed countries than the industries.⁸ The relative income reduction threatens that the farmers will abandon agricultural activities and thus endangers food production. Agricultural production is a strategic issue both at the level of the country and the EU. So with contributions a better profitability may be reached, thereby making the sector more profitable. It is necessary even if it results in loss of efficiency as with contributions a not effective and marketable production may be sustainable. However, the aim would be that the contributions would encourage the farmers to increase efficiencies in addition to income supplement. Therefore, it is really important that the aid policy will be properly developed and a correct regulation will be available to achieve his goal. In recent years several thousand billion Forint of EU financial support has flown into the economic, so in addition to its expedient and effective use, the verification and the sanction of unlawful use is also really important issue.⁹ The most appropriate solution would be to develop a general legislation applying to financial support which would serve as a general rule and in addition sectoral legislation would regulate the conditions specific to that sector. Presently, legislation concerning public finances includes the general rules which however, regulate this legal area in more level and legislation. Legislation and the judicial practice have raised more issues according to financial support in recent years which results would be practical to build into legislation. Would be also appropriate to strengthen the public conditions in grant contracts which would reinforce the enforceability of sanctions.

2. Place and role of financial support in the legal system

The concept of contributions is broad and can be examined from more aspects.¹⁰ From financial aspect contribution means the granting of financial support to natural persons or organisations without actual and direct compensation. The support

21st Century: Challenges and responses, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1998, 175-185. The author describes the support of agriculture as world phenomenon which manifests itself in different forms and considers stronger support trends necessary in the case of emerging countries.

⁸ Samuelson – Nordhaus 2012, 66-68. The authors point out that the elements of productivity growth are mechanisation, watering, speciation of high-yield animal species and sublimation of new plants.

⁹ Lentner Csaba: A magyar agrárfinanszírozás jellemzői az EU csatlakozás küszöbén, *GAZDÁLKODÁS*, 2004/48, 69-78. Lentner wrote about the strong subsidy dependence of agriculture in the year of accession to the EU and proved that the majority of subsidies –instead of favoured individual farms for one and half decade- is given to enterprises where –according to his view- subsidy is more useful and generates more efficiency.

¹⁰ Special approach of institutional system is used by e.g. Csák Csilla. Read more in: Csák Csilla: A támogatások intézményrendszere, in: Csák Csilla et al: *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68.

may result from public- and private sector as well. Public financial support is more typical and more significant requiring its economic significance and Financial Law is also concerned with this legal area. Contributions from public-sector may also effect the private-sector as these contributions provide funds not only for organisations belonging to public finance but also natural persons and organisations that are outside the public finance.

Subsidies from regulatory aspect primarily belong to Financial Law despite the fact that some area of them concern to European Union Law, Civil Law and to other branches of law.¹¹ The frame of legislation is ensured by the Act on public finance and the Government Decree on the implementation of it. Budget support is approached from various aspects by theory. Broadly interpreted, every transfer of income within the system and subsystem of public finance belongs to the concept of support, whereas in a narrow sense support from a subsystem of the public finance for persons and organisations outside the public finance falls into the concept.¹² The definition makes it clear that both support within and outside the subsystem belongs to the concept of budget support.

The Act on public finance determines the concept of budget support in a narrow sense as it states that budget support is provided from the central subsystem of public finance without compensation, paid in cash (taking into account the statutory exceptions in this case as well). Subsidies and contributions provided for municipal subsystem and specific subsidies provided for persons, organisations outside the public finance do not belong to the concept.¹³ It is clear that by the term the legislator means subsidies provided within the subsystem of central state budget, so the statutory concept is confined to concept of financial support within the central subsystem. The Act uses the term of subsidies as for wider concept which means both support of central and municipal subsystem.¹⁴ The ordinary term and the concept of budget support regulated by other legislation is fundamentally different from the statutory concept. The term is defined differently by the Government Decree on the implementation of the Act on public finance which uses the concept of budget support not only in this sense. The Decree uses the concept of budget support in the concept of supported action as well for subsidies from European Union sources and from other sources.¹⁵

Therefore, it is necessary to define what is the concept of budget and public finance support. The term of budget covers both subsystems of public finance, central and municipal subsystem but the statutory concept narrows the term to the central budget support. However, public finance support should be understood more broadly.

¹¹ Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Serie Juridica et Politica*, 2012/XXX, 339-350.

¹² Földes Gábor – Nagy Tibor: Az adótan és az adójog általános része, in: Simon István (edit.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 367.

¹³ Act CXCV of 2011 on public budget (Public Budget Act) 1. § 14.

¹⁴ Public Budget Act. 1.§ 19.

¹⁵ Government Decree 368/2011. (XII.31.) on the implementation of the Act on public finance 1. § 8.

As I have already mentioned, the term of subsidies covers both budget support and municipal support.

It is necessary to analyze the term of public finance for interpreting the term. According to theory, regulation of funds by public bodies, supplying public services and satisfaction of public needs, allocation and redistribution are belong to the features of public finances.¹⁶ Thus, public finance nature means a broader interpretation and includes public finance and it's both subsystems. It is supported by the Act on transparency of subsidies as it uses the term of public funds subsidies and the provisions on its scope regulates three sources of funds: subsidies from public finance, European Union sources and from sources laid down in international agreement.¹⁷

On this basis it is established that legislation uses the term of public finances support as a general term which includes subsidies provided from subsystems and the international and European Union subsidies as well. Budget subsidies belong to public finance support which means a narrower scope of subsidies provided from the central budget.

In respect of financial regulation public finances support are related to taxation rules both theoretically and practically. Theoretically, public finances support can be classified as negative taxes. In significant part subsidies and their procedural order are laid down in laws and compare to taxes the direction of financial service differ from taxation. However, the distinctions between tax preferences and public finances support are increasingly blurred.¹⁸

Public finances regulation cannot be considered as the general rule of the whole public finances support system as the Act on public finances focuses primarily on budget support. It is a big deficiency compare to the previous regulation as there is no general rule to the regulation of public finances support. The Act separates the agricultural subsidies and European Union sources. Separation is justified since agricultural subsidies are not necessarily financed entirely by the European Union sources.¹⁹

On the basis of legislation we cannot talk about a unified public finances support system. It can be inferred from legislation that the legislature regulates the budget support procedure as general rule and in some areas gives special rules e.g. municipal support cases and in European Union sources. Regarding these facts the procedures, general and special legislation can be considered as the procedural set of rules of public finances support.

¹⁶ Simon István (edit.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 29; Horváth M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2002, 47-48; Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*, Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2005, 39-63.

¹⁷ Act CLXXXI of 2007 on transparency of subsidies provided from public funds 1. § (1).

¹⁸ Földes – Nagy, 2007, 365-367.

¹⁹ Public Budget Act 1. § 1.: agriculture subsidy: payments, related to direct, market and intervention measures, financed wholly or partly by the European Agricultural Guarantee Fund; furthermore subsidies granted by the European Agricultural Fund for Rural Development, European Fund for Fishes and European Maritime and Fisheries Fund; and agricultural fishing, forestry, wildlife management and rural development subsidies provided from central budget of the Member State's competence.

Public finances support procedure thus encompasses the set of rules: of the acceptance of subsidy needs of each support area, of subsidies granting, of reporting and of the verification of subsidies. However, different rules apply to central budget support, to central budget support of local governments and some special central budget support (employment, training, social and child protection support). Although, budget procedures extend to European Union rules but with the restriction that European Union legislation is more relevant in this area.

3. European Union subsidies

European Union subsidies should be interpreted separately where regulation specifically defines the term of subsidy.²⁰ Direct financial contributions provided from the budget without requesting which finances the activities serving the achievement of purposes of a European Union policy, or which serve a general European interest, or which serve the functioning of an organisation operating for the purpose of a European Union policy.²¹ The term of subsidy is interpreted broadly by jurisprudence as all economically assessable advantage is classified into this concept. Beside direct payments, inter alia the use of infrastructure with favourable conditions, loan granted on preferential conditions and lower taxes, tax benefits belong to the concept of subsidy.²²

There are four forms of subsidy:²³ (a) reimbursement of the actually incurred, eligible costs; (b) lump sum which covers the execution of measures or the costs of functioning; (c) flat-rate financing which covers the pre-defined, unique type of expenditures; (d) combined funding (interconnection of previous forms).

European Union subsidies can be direct or indirect payments depending on that the subsidy is provided by the own organs or institutions of the organisation or by the component bodies of the Member State. Direct payments can be distinguished by the body granting the support or by the item or the source of the subsidy. In the case of indirect payments it's the Member States that provide subsidies instead of the EU so similar classification aspects prevail as in the case of direct payments. (Considering the rate of subsidies, indirect subsidies are typical.)²⁴

State aids, which are based on three basic pillars, have special significance in European Union legislation.²⁵ Treaty on the Functioning of the European Union is a primary source of law which defines the term of state aid and its prohibition from EU legislation point of view.

²⁰ Regulation 1605/2002/EC of the EP and of the Council Article 108, Erdős Éva: Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2 különszám, 114-127.

²¹ Halász Zsolt: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*, PhD értekezés, Miskolc, 2010, 161.

²² Kengyel Ákos: *Az Európai Unió közös politikái*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 61-62.

²³ Halász 2010, 161.

²⁴ Radnóczy Zsolt: *Támogatások az Európai Unióban*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004, 123-125.

²⁵ Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 147-149.

The Treaty states that otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form, be incompatible with the internal market. The aid must be distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods or it affects trade between Member States.²⁶ However, the prohibition is not comprehensive as there are exceptions of the prohibition if it is in line with EU politics and the conditions of subsidy are retained. So we can talk about state aid if the support meets the following conceptual criteria:²⁷ (a) beneficiary company; (b) state resources; (c) advantage; (d) selectivity; (e) distortion of competition; (f) impact of the trade between Member States.

These conceptual criteria must meet so that the state aid is not permitted. The term of beneficiary company includes all companies carrying out economics activities irrespectively of its legal status. According to literature economic activity is every activity which means the market of products and services and assumes the risk of compensation.

The term of state resource is also a broad concept. The term includes sources from any subsystem (central budget, local government) of public finances. Furthermore, the term includes EU sources to which the government has influence and which are state-owned sources or are from state-influenced companies.

State aid should provide such benefit for the company which anyway cannot reached by the company. The advantage is not only direct payment but also exemption from normal costs.²⁸

Selectivity is an important element of the term of state aid, so the aid has to extent only to the company, economic region or the territorial unit. If the aid is applicable to any company without restriction in the territory of a Member State, then the aid does not fall into the concept of state aid.

Furthermore, the distortion of competition and the effect on trade between Member States are important factors as well. The distortion of competition means that the beneficiary company needs to operate in such a market where there is competition between businesses. EU legislation usually presupposes competition therefore Member States have to prove the opposite of it. Trade between Member States is also interpreted broadly by literature.

²⁶ Treaty on the Functioning of the European Union, Article 107 (1).

²⁷ Gyükér Anita: Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések területén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében, *Állami Támogatások Joga*, 2013/1, in: atj.versenyjog.com/images/stories/issues/2013/ATJ-2013-2.pdf (2014.09.20.)

²⁸ Erdős 2012, 143-144. The author point out by summering literature positions that state aid can appear in many forms. The aid can be cash, tax waiver, tax exemption, reduced tax rate, exemption of deadline of General Sales Tax recovery, export benefit, export credit with preferential interest rate, export subsidy, state guarantee, ensure of goods and service on preferential terms, investments aid, abandonment of state revenue, state debt forgiveness, tax base reduction, subsidy, tax credit, tax advantage, soft loan or interest rate, preferential credit guarantee, undersold real estate, conversion of debt into capital share, preferential and accelerated procedure, State guarantee, state procurement on a favourable conditions than market conditions.

The influence of trade between Member States can be realized both in domestic and export markets. In both cases the company has competitive advantages against other EU companies as subsidised products crowd out unsubsidised products from the market.

If a state aid does not meet all the above mentioned criteria then that is a permissive but not constituting state aid measure.²⁹ Literature defines those cases that are most likely considered as such measures:³⁰ (a) general measures; (b) the principle of private market investor; (c) social aid; (d) public service; (e) team sport and youth replacement education; (f) sales of real estate; (g) public infrastructure development.

General measure typically applies to the assigned territory of a country or an organization and makes no distinction between companies which are correspondent to the subsidy conditions and that country or organisation automatically becomes a part of it. Thus, conditions criteria cannot contain restrictive rules (size of the enterprise, scale of the investment).

In the case of the principle of private market investor the conditions criteria of state aid is not implemented. The principle means that the public body's investment or lending is not state aid if any other private investor would act the same in a similar situation.

Social aid is also not regarded as state aid as it's subsidy provided to individuals.³¹ Social aid cannot consider being state aid even though it is provided to an enterprise to get social aid since the beneficiaries of the aid are natural persons. However, the aid may not go hand-in-hand with reducing the costs.

Public service is also not regarded as state aid if the aid is in accordance with four criteria. The criterias are the following: (a) contractual or legislative authorization for public service; (b) support conditions should be granted in advance, in a transparent and objective manner; (c) the rate of aid cannot exceed the extend necessary to covering the costs, taking into account the incomes and reasonable profit; (d) in the absence of public procurement, the rate of aid should be determined by taking into account the typical, cost-effective enterprise.

In case of sport subsidy it is necessary to distinguish between the support of mass sport and competitive sport. The support of market-based competitive sport belongs to non-permitted state aid. The support of team sport and youth replacement education is not considered being state aid.

²⁹ Treaty on the Functioning of the European Union, Article 107 (10).

³⁰ Publication of State Aid Monitoring Office. Each subsidy type is described on the basis of this publication, in: <http://tvi.kormany.hu/> (2016. 05. 01.)

³¹ The state provides social aid to individuals if they cannot provide the necessary asset for subsistence in any life section. These social aids are provided through the institutions of social security system by the state. Subsidies can be classified from several aspects. Read in detail: Tóth Hilda: Alapkérdések, in: Tóth Hilda (edit.): *Szociális jog - Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2013, 11-28.

In the case of real estate sales exemption from state aid rules is also conditional. If state and local government real estate sale is open and unconditional, it is done by tendering similar to auction and the best tender is accepted, then real estate sale is not considered being state aid. There is opportunity for sales without tendering but in this case sales should be done at market price determined by an independent asset valuer.

Public infrastructure development does not constitute state aid when a number of conditions are met. If the results of development is unrestricted and free to use by anybody and the subsidy does not exceed the reasonable costs of development, then public infrastructure development is not considered being state aid. Development is also not considered being state aid, if the beneficiary of aid is not an enterprise with regard to the subsidy purpose, so the development is appropriated to develop a public activity.

4. Direct agricultural payments

The importance of agricultural subsidies is the largest of the various subsidy areas and the area of agricultural subsidies is recognized by economics as a necessarily supported area. Availability of cheap, high-quality and sufficient quantities of food is an important economic social interest for all country which most direct way is to be locally produced by local farmers.³² Food production's strategic importance is increasing in parallel to the growth of population and climate change. Scarce resource is true for food as well despite the fact that in developed countries significant surpluses is generated. However, there are developing countries where there is a lack of food but unfortunately, in these countries there is no solvent demand for it. So a significant disproportion prevails in food production in the world which is further raised by the shrinkage of suitable cultivated crop areas. Hungary is in a good position from this point of view but negative trends must already be taken into account, which threaten future food production and aid policy must be developed with regard them.

Rural development is closely related to food management which is showed well by EU's aid policy. General world trend is the growth of urban population and rural depopulation which have several social and economic reasons. Hungarian rural depopulation causes more and more problems in agricultural production. Nowadays, labour shortage is also increasing in this sector. However, parallel to this fact there is a significant unemployment. Internal migration strengthens labour shortage and reduces unemployment. Young people do not wish to have a job in agriculture because of low payment, difficult circumstances and temporary work. They cannot prevail as young farmers if there is no land available to them and if there is a lack of capital.³³

³² Muraközy László: *A japán rejtély- Úttermelő csodák és végzetes zsákutcák*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016, 99-100.

³³ Social enterprises may find solution for solving the issue. For the solution see: Csák Csilla – Mélypataki Gábor – Olajos István: Társadalmi vállalkozások működésének jogi szabályai, in: Szűcsné Markovics Klára (ed.): *Vállalkozási ismeretek társadalmi vállalkozások számára – Az elméleti képzés moduljainak tananyagai: Szociális szövetkezeti menedzser képzés*, Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2017, 54-112.

The price of lands has become really expensive in recent years and the acquisition of arable land is limited because of high prices, absence of consumer and legal barriers.³⁴ Processing industry is lacking from agricultural production which would provide opportunity to high-skill employment. Only limited aid sources are available for the replacement of it. Further problem is that a large part of unemployed rural population is old or is in a bad health condition that makes them unable to hard physical jobs. The migration of rural population is from the countryside to the city, mainly to Budapest and abroad threatens the labour foundation of agricultural production in the future and the maintenance of farmers' present activity. It does not cause a significant problem for the established, mainly monoculture production but it does for livestock, fruit and vegetable production.

Thus, the question arises whether agricultural subsidies serves well those social and economic objectives for which they were introduced. The EU's general object is to develop a smart, sustainable economy and society, which ensure economic growth, productivity, high level of employment and strengthen of social cohesion.³⁵ I do not examine indirect payments, only direct payments.³⁶ Financial law legislation is a significant legislation of subsidy policy of which I consider only rules being key importance for this topic.³⁷

Legal regulation and importance of agricultural subsidies is based primarily on EU's aid policy after accession to the EU.³⁸

The importance of national subsidies has decreased. It does not mean that in the case of subsidies there is no link between national and EU budget. A literature

³⁴ For the practical problems of the acquisition of arable land see: Olajos István: Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klsz., 409-417; Olajos István: The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice, *JAEL*, 2017/23, 91-116, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91

³⁵ Hutkai Zsuzsanna: Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttere, *Pro Publico Bono-Magyar Közgazdaság*, 2016/1, 58-59.

³⁶ Nagy Zoltán: Az agrárszektor különleges adójogi szabályozásának alapkérdései, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 306-322; Nagy Zoltán: A társasági adó agrárjogot érintő speciális szabályai, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog, A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 311-316; Nagy Zoltán: Az agrárium adójogi szabályozása, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 315-334.

³⁷ Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek*, Budapest, HVG-ORAC Kft., 2015, 137-138.

³⁸ Subsidies and their legislation went through a significant development since the accession to the EU. These steps are well described in the following studies of Szilágyi János Ede: Szilágyi János Ede: A magyar SAPARD Hivatal szervezésének tanulságai, in: Stipta István (edit.): *Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar díjnyertes TDK dolgozatai*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 377-446; Szilágyi János Ede: Az agrártámogatások rendszere, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2005, 222-234; Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009, 86-112; Szilágyi János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 355-371; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 114-117, etc.

points out, that the Hungarian budget is a co-financier, furthermore, provides transitional national aid, complementary national payments and may provide exclusive national aid.³⁹ However, these national subsidies have to comply with European Union's legal system, so they can be granted only on a limited basis and on the basis of set of rules.

Therefore, in the case of subsidies European Union aids have a great importance. The purpose of European Union's Common Agriculture Policy is ensuring an affordable supply of food, the support of European farmers and the enhancement of agricultural productivity and competitiveness. Common Agriculture Policy has three areas (market organisation,⁴⁰ direct payments, rural development) and two pillars arise from them, namely market organisation and direct payments, and rural development. Available budget sources show well the significance of the pillars within which direct payments provide the largest sources.⁴¹

The system of direct payments consists of compulsory (basic payment scheme-SAPS,⁴² greening payment,⁴³ young farmers scheme) and voluntary schemes (coupled

³⁹ Szilágyi János Ede: A mezőgazdasági és vidékfejlesztési pénzügyek, valamint a mezőgazdasági kockázatkezelés szabályai, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog – A magyar agrárjog- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 237-239. The author explains that national subsidies represent a significantly smaller part comparing to agricultural and rural development subsidies financed by the EU. However, national budget is linked to the European Union budget support system at several points. Read more about the system of agricultural support: Szilágyi János Ede: *Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások új rendszere: 2007, Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXV/2, 719-733.

⁴⁰ Read more about the international and national problems of market regulation: AndrÉka Tamás – Bányai Orsolya – Olajos István: The most changes of the Hungarian Agricultural Market Policy after the 13th CAP reform, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 3-32.

⁴¹ Direct subsidies-Gazdálkodói kézikönyv, in: www.mak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/576-kozvetlen-tamogatasok-kezikonyv?path=kiadvanyok, (15.01.2017) The budget of Common Agriculture Policy for the 2014-2020 budgetary cycle is EUR 373 billion which represent 38% of total European Union budget and which is within the Chapter „Sustainable growth: natural resources. In the case of Hungary, in this European Union budgetary cycle Hungary gets 12,3 billion Euro, from which 8,85 billion Euro goes for direct payment and 3,45 billion Euro for rural development.

⁴² Instead of basic payment earlier the so called SAPS system was available for joined countries before Hungary's accession or for founding states. In connection with this it was raised that Hungary should have introduced the basic payment, however, the law adopted for this purpose did not go through the Constitutional Court's control and the new government set aside the introduction of SAPS system. About it writes in detail and makes analysis: Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008/5, 31-43; Téglási András: How is property ownership guaranteed constitutionally in the field of agriculture, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2009/7, 18-29.

⁴³ Read about greening payment, in: Farkas Csamangó Erika: A zöldítési támogatás szabályozási rendszere, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2015/77, 482-491.

support) or voluntary schemes for Member States and alternatively schemes for farmers (simplified scheme for small farmers).⁴⁴

The impact of subsidies on agriculture is controversial in many respects and have not solved completely those problems yet that were carried by the Hungarian agriculture before the change of regime. The achievement of the Hungarian agriculture did not reach the performance done between 1981-1989 despite the significant amount of subsidies provided in crop production and in livestock breeding. It had both commercial policy and competitiveness reasons. Hungary was not able to replace the lost markets after the change of regime in technologically more developed European Union markets and the technical development and competitiveness of Hungarian agriculture lagged behind the developed agriculture states. Subsidies, in this quite short period could not change this situation significantly.⁴⁵ Hungary has not reached the level of production before the change of regime in recent years. However, the question arises where the Hungarian agriculture would be without subsidies at present. The answer is that the level of production would not reach the current level without subsidy.

The support of agricultural practices is beneficial for the climate and the environment – enforcement of environmental protection – which is a new area in the subsidy system.⁴⁶

It does not mean a lot of good things in current farming system for agriculture. According to literature forecast, the transition to the production of three different crops from the current two ones and the establishment of ecological target area on the

⁴⁴ Szilágyi 2017, 251-259. The author describes this direct payments in detail. Hungary can still use within basic payment the Single Area Payment Scheme (SAPS) instead of the new Basic Payment System (BSP). This subsidy is granted for legitimate land-user. Transitional national payment is only granted from national budget. Hungary may still choose and maintain coupled support. Greening payment is a new type of subsidy which supports agricultural practices beneficial for the climate and the environment (crop diversification, maintaining existing permanent grassland and having ecological focus areas on the arable land). Young farmers support is a compulsory scheme of the payment system however, the support of young farmers is also provided in rural development programs. The support of small farmers belongs to the voluntary scheme which is chosen by Hungary.

⁴⁵ Somai Miklós: Agrártámogatások az Európai Unióban, in: real.mtak.hu/17418/1/Somai_Agrártámogatások...pdf (12.01.2018)

The author points out that there were false expectations in connection with the accession to the EU in agriculture sector. On one hand it has turned out that West-European economic became self-sufficient due to European Union subsidies and agricultural production and agricultural processing are in a high technological level. On the other hand Hungary received significant European Union subsidy but its amount reached the support level of previously accessed Member States only by 2013.

⁴⁶ Szilágyi 2017, 253. Valuable studies about agricultural subsidies and environment protection: Farkas Csamangó Erika: A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi követelményrendszere az EU-ban, *Forum: Acta Juridica et Politica*, 2015/2, 83-93; Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 181-193; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2012/2, 423-433; Olajos István: *Támogatási jogunk és a megújuló energiák* vidékfejlesztési fejezete, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 97-133.

eligible land is difficult for farmers. In the latter case, the cheapest and probably the best solution by farmers is the fallow results that a significant amount of land becomes non-agricultural land.⁴⁷

Organic farming has an increasing importance in connection with environmental protection. Firstly, it is a break out opportunity for small farmers; secondly, the need for healthy diets has a binding effect on food production. Literature points out that organic farming would be an advantage in terms of employment as labour demand is higher and its costs are lower than traditional farming's cost. However, additional costs arise until the development of the system and boosting sales which may be compensated by the subsidy system.

A further challenge for agricultural economy and subsidy policy is the problem of climate change. Extreme weather anomalies make it difficult for farmers to correspond to new challenges. Both drought and significant inland water cause and will cause problem in Hungary.⁴⁸ Adaption to them makes more expensive food production (mainly in the case of new technologies, insurance, processing and storage).⁴⁹ Subsidy policy should adapt to the situation and help farmers to prepare for these challenges.

5. Closing thoughts

Subsidy policy is complex, cross-cutting set of rules which affects some scientific research area beside legal research. However, it has an increasing importance in economic and social processes. Taking into account all of these facts, legislative changes are needed.⁵⁰ A unified subsidy act should be adopted in which the procedure of subsidies should be regulated in details and be increased with sectoral laws.

Furthermore, public legislation should be strengthened in the case of subsidies as the conversion of public funds into private assets largely justifies it. Subsidies carry economic political and social purposes. In order to ensure these purposes public laws means the most effective and best solutions.

Within public legislation it would be important to regulate contractual relations in new public contractual framework and to strengthen supervision with more stringent sanctions to reduce abuses and to make subsidies reach their purpose.

All these general statement are increasingly valid for agriculture subsidies. The study presents several issues concerning to rural development and agricultural economy. Problems, of course, cannot be solved only by subsidy policy but it means an

⁴⁷ Somai 2018, 20.

⁴⁸ The concept of landscape-oriented water management supported by Szilágyi János Ede offers solution to the problems: Szilágyi János Ede: *Vízgazdálkodás és vízpolitika – Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2018, under press.

⁴⁹ Veisz Ottó – Bencze Szilvia – Balla Krisztina – Karsai Ildikó – Varga Balázs: Tények és előrejelzések, *Magyar Mezőgazdaság*, 2015/70, 22-25, in: <http://real.mtak.hu/id/eprint/40887>, (20.01.2018).

⁵⁰ Contradictions of different subsidy procedures are analysed in: Olajos István: A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái, *Publicationes Universitatis Miskolciensis series Juridica et Politica*, 2005/1, 439-456.

important solution option in this area. Therefore, analysis should focus on subsidy policy. Country life and agricultural production are closely linked to each other therefore a complex treatment is needed from the aspect of support. Strategy is a priority area not only in Hungary but in the European Union.

NAGY Zoltán*
Támogatások szabályozása, különös tekintettel az agrártámogatásokra**

1. Bevezető gondolatok

A támogatások szerteágazó rendszere nagymértékben hatást gyakorol a gazdaságra, különösen olyan országokban, ahol ennek mértéke jelentős és az állam szerepvállalása sem elhanyagolható. A közgazdaságtan több elméleti szakértője folytat vitát arról, hogy a támogatás áldásos vagy sem egy modern gazdaság számára. Mindenesetre a támogatások beavatkozást jelentenek a piacgazdasági viszonyokba és fontos eszközt képeznek az állami funkcióknak.

Az állami funkciók összetett rendszere, jól mutatja a modern állam sokszínű feladatait. A funkciók elméleti oldalról csoportosíthatóak funkcionális szempontból (közhatalmi, jóléti, gazdasági), az állami tevékenység jellege szerint (szabályozó, finanszírozási) és közgazdasági szempontból (allokációs, redisztribúciós, stabilizációs).¹

A kiinduló feltevés az állam gazdasági feladataiból eredeztethető. Az állam gazdasági funkciója négy fő területre bontható fel a célrendszer szempontjából, mint a gazdasági hatékonyság fokozása, a gazdasági egyenlőtlenségek csökkentése, a gazdasági stabilitás fenntartása és a nemzetközi gazdaságpolitika kialakítása.²

Zoltán Nagy: The regulation of financial support in particular for agricultural support – Támogatások szabályozása, különös tekintettel az agrártámogatásokra. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 135-163 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.135

* Nagy Zoltán habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Tanszék, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Zsugyel János (szerk.): *Közpénzügyek nagy kézikönyve*, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2009, 37-44. A szerzők álláspontja szerinti osztályozásban a közhatalmi funkciók alatt a védelmi, a társadalom- és államszervezési feladatokat és a jogszolgáltatást értik. A jóléti funkciók a humántőke újratermelését és megőrzését szolgálják. A gazdasági funkciókat a szerzők a közgazdasági természetük alapján csoportosítják, amely más megközelítésben, de egybe esik Samuelson és Nordhaus felfogásával. Az allokációs funkció erőforrás elvonást jelent a magángazdaságból azért, ebből kollektív javakat hozzon létre. A redisztribúciós funkció jövedelem-újracsosztást jelent a társadalmon belül és a gazdasági ágazatok között. Az állam stabilizációs funkciója esetén az állam tompítani igyekszik a gazdasági válságokat és megteremteni pénzügyi egyensúlyt.

² Paul A. Samuelson – William D. Nordhaus: *Közgazdaságtan*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012, 273-278. Samuelson és Nordhaus a gazdasági hatékonyság fokozása alatt az erőforrások társadalmilag kívánatos elosztását érti, azaz az állam beavatkozik a gazdasági folyamatokba mikro szinten, megváltoztatja a piaci kínálat és kereslet allokációs döntéseit. A gazdasági egyenlőtlenségek csökkentése érdekében az állam korrigálja a piac egyenlőtlen

Mind a négy terület szorosan összefügg a támogatáspolitikával, mint eszközzelrendszerrel, amely segítségével megvalósíthatóak a célok. Vannak ugyan olyan gazdasági elméleti felfogások, amelyek vitatják a gazdasági funkciók eredményességét egyes területeken.³

A globalizáció sok szempontból új világgazdasági körülményeket teremtett, amelyben az egyes államok gazdasági funkciója átértékelődik és változik. Különösen fontos terület ilyen szempontból az integrációk gazdasági szabályozása, amely az egyes tagállamok pénzügyi szuverenitásának a csökkenéséhez vezet. Ilyen helyzet érvényesül az Európai Unión belül is, bár a fiskális politikában még fontos lehetőségei vannak az egyes tagállamoknak.⁴

A közgazdaságtan támogatásokkal kapcsolatos legvitatottabb terület a termelés támogatása, mivel így az állam erőteljesen beavatkozik a piaci viszonyokba. Problémaként vetődik fel, hogy ezeknek a támogatásoknak a gazdasági hatása előre nem látható. A szakirodalmi álláspont szerint ezek alapján a támogatások lehetnek offenzívák, azaz a támogatások a piaci mechanizmusok kedvező vonásainak erősítését szolgálják, vagy defenzívák, azaz a gazdaságtalan termelés fenntartására törekednek. Az utóbbi esetben előfordulhat tehát, hogy kettős kárt okoznak a támogatások, egyrészt nem hatékony területeken használják fel a támogatásokat, másrészt elvonják a forrásokat olyan a jövedelemtulajdonosoktól, akik hatékonyabban használták volna fel ezeket.⁵ A korábbi szocialista országokban, így Magyarországon is, a gazdasági szereplők költségvetési forrásokból történő támogatása vagy nem támogatása élénk közgazdasági vitát váltott ki.⁶

Sajátos a helyzet az agrárgazdaság területén a támogatásokkal. Az ágazat biológia sajátosságai, az iparnál hosszabb termelési ciklusok, az időjárás függőség,

jövedelemelosztását. A korrekciót az adóztatás és transzferek útján valósítja meg. A gazdasági stabilitás fenntartása makrogazdasági eszközökkel valósul meg, amely a pénzügyi és a költségvetési politika szabályozásán keresztül valósul meg. A nemzetközi gazdaságpolitika kialakítása, amelynek keretében négy teendő valósul meg, mint a kereskedelmi korlátozások enyhítése, a nemzetközi segélyezés, a makrogazdasági politika koordinálása és a globális szintű környezetvédelem.

³ Thomas Piketty: *A tőke a 21. században*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2015, 31-39. Piketty vitatja például, hogy a jövedelem és vagyoneeloszlás megváltoztatható hosszabb távon, különösen abból a szempontból szemlélve a kérdést, hogy a tőke nemzetköziesedésével az államoknak kevés hatékony eszköz áll rendelkezésre a jövedelem újraelosztására.

⁴ Sivák József – Vígvári András: *Rendbonyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2012, 75-78.

⁵ Joseph E. Stiglitz: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2000, 52-57. A szerző a támogatások fogalmát a művében széleskörűen értelmezi. A támogatások alatt érti a vámokat, az állami garanciát, az olcsóbb hitellehetőséget, az adójogi preferenciákat.

⁶ Lásd bővebben: Lentner Csaba: Az új magyar állampénzügyi rendszer – történeti, intézményi és tudományos összefüggésekben, *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 2015/60, 458-472. A szerző válság utáni piacgazdasági körülmények között is megengedhetőnek tartja állami támogatások biztosítását, ugyanis a szubvenció kiváltó oka sok esetben a gazdálkodó működését elnehezítő állami gazdaságpolitika, vagy más külső sokkhatás.

az agráriumba befektetett tőke megtérülési fokát csökkenti, amelyet a termelők irányába támogatásokkal enyhíteni lehetséges, sőt szükséges is.⁷ Van olyan szakirodalmi álláspont, amely a mezőgazdaság viszonylagos hanyatlásáról beszél hosszabb távon, mivel a mezőgazdasági jövedelmek stagnáltak az utóbbi fél évszázadban, amelynek oka, hogy a mezőgazdasági termékek relatív árai folyamatosan estek. Ennek oka viszont elsősorban az, hogy míg a kereslet lassan növekszik, addig a kínálat gyorsan bővült, mivel a mezőgazdaság termelékenysége gyorsabban növekedett a világ fejlett országaiban, mint a legtöbb iparágban.⁸ A relatív jövedelemcsökkenés azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a mezőgazdasági tevékenységgel felhagynak a gazdálkodók és ezzel veszélybe kerül az élelmiszertermelés. A mezőgazdasági termelés stratégiai kérdés az ország és az Európai Unió szintjén egyaránt. A jobb jövedelmezőséget tehát az agrártámogatásokkal lehet növelni, ezáltal rentábilisabbá tenni az ágazatot. Erre még akkor is szükség van, ha ennek ára a hatékonyságvesztés, hiszen a támogatásokkal esetleg nem hatékony és piacképes termelés is fenntartható. A cél azonban az lenne, ha a támogatások a jövedelem-kiegészítés mellett hatékonyság növelésére is sarkallnák a gazdálkodókat. Nagyon fontos tehát, hogy a támogatáspolitikát megfelelően kerüljön kialakításra és korrekt szabályozás álljon rendelkezésre ennek megvalósítására. Az európai uniós támogatások több ezer milliárd forint összegben áramlottak a gazdaságba az utóbbi években, tehát fontos kérdés a célszerű és hatékony felhasználásuk mellett ezeknek az ellenőrizhetősége és jogellenes felhasználás szankcionálhatósága.⁹ A legfontosabb lenne egy egységes támogatási jogszabály kialakítása, amely általános szabályként szolgálna és emellett az egyes ágazati szabályok rendelkeznenek az adott ágazatra jellemző feltételrendszerről. Jelenleg az általános szabályokat az államháztartással kapcsolatos szabályok tartalmazzák, amelyek azonban több szinten és jogszabályban rendelkeznek a témáról. A szabályozás és a bírói gyakorlat is több kérdést vetett fel az utóbbi években a támogatásokkal kapcsolatban, amelynek az eredményeit szintén célszerű lenne beépíteni a jogalkotásba. Helyes lenne továbbá a közjogi feltételrendszer erősítése a támogatási szerződésekben, amely erősítené a jogkövetkezmények érvényesíthetőségét.

⁷ Lentner Csaba: Dilemmas of Hungary's Agricultural Future Contrasted with its Historical Background and Developed Market Economy Models, in: Gidai Erzsébet (szerk.): *On the eve of the 21st Century: Challenges and responses*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1998, 175-185. A szerző a mezőgazdaság támogatását világlajelenségként jellemzi, amely más- más formákban nyilvánul meg, sőt, a feltörekvő országok esetében erősebb támogatási trendeket tart szükségesnek.

⁸ Samuelson – Nordhaus 2012, 66-68. A szerzők rámutatnak, hogy a termelékenység növekedésének a tényezői a gépesítés, öntözés, a nagy hozamú állatfajták kitenyésztése, új növények nemesítése.

⁹ Lentner Csaba: A magyar agrárfinanszírozás jellemzői az EU csatlakozás küszöbén, *Gazdálkodás*, 2004/48, 69-78. Lentner az EU csatlakozás évében már a magyar mezőgazdaság erős támogatásfüggőségéről ír, sőt, igazolja, hogy a támogatások zöme – a másfél évtizeden át favorizált egyéni gazdaságok helyet – társas vállalkozásokhoz kerül, ahol – álláspontja szerint – a támogatás jobban hasznosul, nagyobb hatékonyságot vált ki.

2. A támogatások helye, szerepe a jogrendszerben

A támogatások fogalma széleskörű és több aspektusból is megközelíthető.¹⁰ Pénzügyi szempontból a támogatás valamely természetes személynek vagy szervezetnek a pénzügyi források biztosítását jelenti, tényleges és közvetlen ellenszolgáltatás nélkül. A támogatás eredhet a közszférából és a magángazdaságból egyaránt. Jellemzőbb és gazdasági jelentőségét tekintve nagyobb a közpénzügyi támogatások köre, illetve a pénzügyi jog is ezzel a területtel foglalkozik. A közszférából származó támogatások is érinthetik a magángazdaságot, hiszen ezek a támogatások nem csak az államháztartásba tartozó szervezetek számára biztosítanak forrást, hanem az államháztartáson kívüli személyek és szervezetek is kapnak támogatásokat.

A támogatások szabályozási szempontból elsősorban pénzügyi jog területére tartoznak, annak ellenére, hogy egyes területeik érintik az európai uniós, a polgári jog és más jogágak szabályait egyaránt.¹¹ A szabályozás kereteit az államháztartási törvény és a végrehajtásáról szóló kormányrendelet biztosítja. A költségvetési támogatásokat az elmélet többféle oldalról közelíti meg. Széleskörűen értelmezve minden az államháztartás rendszerén, alrendszerén belül végrehajtott jövedelemátcsoportosítás e fogalomba tartozik, míg szűk körű értelmezés szerint az államháztartás valamely alrendszeréből az államháztartáson kívüli személyek és szervezetek részére nyújtott támogatás.¹² A meghatározásból jól látszik, hogy az államháztartás alrendszerén belüli, illetve alrendszeren kívül állók számára nyújtott támogatást egyaránt a költségvetési támogatások fogalmi körébe sorolják.

Az Áht. (államháztartási törvény) szűkebb értelemben határozza meg a költségvetési támogatások fogalmát, mivel kimondja, hogy költségvetési támogatás az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatás (figyelembe véve ez esetben is a törvényi kivételeket). Nem tartoznak a fogalomba az önkormányzati alrendszer részére nyújtott támogatások és hozzájárulások, illetve egyes speciális, az államháztartáson kívüli személyek és szervezetek részére nyújtott nevesített támogatások.¹³ Jól látszik tehát, hogy a jogalkotó a fogalom alatt a központi költségvetés alrendszerén belül nyújtott támogatásokat érti, tehát a törvényi megfogalmazás a költségvetési támogatások központi alrendszeren belüli fogalmára korlátozódik. A szélesebb fogalomra a támogatás fogalmát használja, amely már a központi és az önkormányzati alrendszerből nyújtott támogatást egyaránt jelenti.¹⁴ Ettől lényegesen eltér a hétköznapi, illetve a más jogszabályok által szabályozott költségvetési támogatási fogalom.

¹⁰ Egy speciális, intézményrendszeri megközelítést alkalmaznak például Csák Csilla; lásd Csák Csilla: A támogatások intézményrendszere, in: Csák Csilla: *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68.

¹¹ Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Serie Juridica et Politica*, 2012/XXX, 339-350.

¹² Földes Gábor – Nagy Tibor: Az adótan és az adójog általános része, in: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 367.

¹³ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.) 1. § 14. pont.

¹⁴ Áht. 1. § 19. pont.

Kissé árnyalja a fogalmat, hogy az Áhr. (államháztartási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet) a költségvetési támogatás fogalmát nemcsak ebben az értelemben használja. A támogatott tevékenység fogalmánál a költségvetési támogatási kifejezést használja az európai uniós forrásokból származó és egyéb forrásokból származó támogatásokra is.¹⁵

Mi határolja el tehát a költségvetési és a közpénzügyi támogatások fogalmát? A költségvetés fogalma kiterjed az államháztartás mindkét alrendszerére a központi és helyi önkormányzati alrendszerre egyaránt, de a törvényi fogalomhasználat a támogatások esetében ezt leszűkíti a központi költségvetési támogatások körére. A közpénzügyi támogatás ennél szélesebben értelmezendő. Maga a támogatás fogalma, ahogy utaltam is rá már átfogja a költségvetési támogatás és az önkormányzati alrendszerből nyújtott támogatást egyaránt.

A fogalom értelmezéséhez a közpénzügy fogalmát is elemezni szükséges. Az elmélet a közpénzügyek jellemzői között tartja számon a pénzeszközök közhatalmi testületek általi szabályozását, a közfeladat-ellátást, illetve közszükséglet-kielégítést, az allokációt és a redisztribúciót.¹⁶ Tehát a közpénzügyi jelleg szélesebb értelmezést jelent és beletartozik az államháztartás egésze, mindkét alrendszere. Ezt támasztja alá a támogatások átláthatóságáról szóló törvény, mivel a közpénzekből nyújtott támogatások elnevezést használja a törvény és a hatályáról szóló rendelkezésben három forrásból eredő támogatást jelöl meg, az államháztartás alrendszereiből, az európai uniós forrásokból és a nemzetközi megállapodás alapján meghatározott forrásokból finanszírozott támogatásokat.¹⁷

Mindezek alapján megállapítható, hogy a szabályozás a közpénzügyi támogatásokat használja generális fogalomként, amely felöleli mind az alrendszerekből nyújtott, mind a nemzetközi és az európai uniós támogatásokat. A közpénzügyi támogatásokon belül helyezkedik el a költségvetési támogatás, amely a központi költségvetésből nyújtott támogatások szűkebb körét jelenti.

A pénzügyi szabályozás szempontjából a közpénzügyi támogatások elméleti és gyakorlati oldalról egyaránt összefüggésben állnak az adózási szabályokkal. Elméleti oldalról a közpénzügyi támogatások „negatív adónak” minősíthetők. A támogatások és eljárási rendjük jelentős részben jogszabályban meghatározott és az adókhoz képest csak a pénzszolgáltatás iránya tér el az adójogviszonytól. Azonban egyre inkább elmosódnak a határok az adójogi preferenciák és a közpénzügyi támogatások között.¹⁸

¹⁵ 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Áhr.) 1. § 8. pont.

¹⁶ Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 29; Horváth M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002, 47-48; Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, 39-63.

¹⁷ 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról, 1. § (1) bek.

¹⁸ Földes – Nagy 2007, 365-367.

Az államháztartási szabályozás a teljes közpénzügyi támogatási rendszer mögöttes, általános szabályának közvetlenül már nem tekinthető, mivel az Áht. már csak a költségvetési támogatásokra fókuszál elsősorban. Ez nagy hiányosság a korábbi szabályozáshoz képest, mivel nincs átfogó generális rendelkezés általában a közpénzügyi támogatások szabályozására. Külön fogalmi körbe vonja az agrártámogatásokat és az európai uniós forrásokat is. A különválasztás azért indokolt, mivel az agrártámogatások esetében nem feltétlenül teljes mértékben európai uniós forrásból történik a finanszírozás.¹⁹

A szabályozás alapján egységes közpénzügyi támogatási eljárásról sem beszélhetünk. Magából a szabályozásból levezethető, hogy a jogalkotó általános szabálynak szánja a költségvetési támogatási eljárást és egyes területeken ad speciális szabályozást, mint például az önkormányzatok támogatása és az európai uniós támogatás. Mindezekre tekintettel az eljárások összességét, az általános és speciális szabályozást együtt tekinthetjük közpénzügyi támogatási eljárási szabályrendszernek.

A közpénzügyi támogatási eljárás tehát átfogja az egyes támogatási területek támogatási igényének elfogadására, a támogatások folyósítására, a beszámolásra és a támogatások ellenőrzésére vonatkozó szabályrendszert. Eltérő szabályok vonatkoznak azonban a központi költségvetési támogatásokra, a helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatására, egyes speciális központi költségvetési támogatásokra (foglalkoztatási, képzési támogatás, szociális és gyermekvédelmi támogatás). A költségvetési eljárások ugyan kiterjednek az európai uniós szabályokra is, azzal a megkötéssel, hogy az uniós jogi szabályozás jelentősége nagyobb ezen a területen.

3. Az európai uniós támogatások

Külön kell tehát értelmezni az európai uniós támogatásokat, ahol a szabályozás speciálisan meghatározza a támogatás fogalmát.²⁰ Támogatásnak minősülnek a költségvetésből nem visszterhesen juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulások, amelyek vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés elérésének segítésére szolgáló tevékenységét, vagy egy általános európai érdeket szolgáló vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képező célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működését finanszírozzák.²¹ A támogatás fogalmát a joggyakorlat kiterjesztően értelmezi, mivel minden gazdaságilag értékelhető előnyt ebbe a fogalmi körbe sorol. A közvetlen támogatások mellett ide tartoznak többek között a kedvező

¹⁹Áht. 1. § 1. pont: *agrártámogatás*: a részben vagy egészben az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott közvetlen, piaci, valamint intervenciók intézkedésekhez kapcsolódó kifizetések, továbbá az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, az Európai Halászati Alapból, az Európai Tengerügyi és Halászati Alapból finanszírozott támogatások, valamint a központi költségvetésből tagállami hatáskörben nyújtott mezőgazdasági, halászati, erdészeti, vadgazdálkodási és vidékfejlesztési támogatások.

²⁰ 1605/2002/EK rendelet 108. cikk; Erdős Éva: Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2 különszám, 114-127.

²¹ Halász Zsolt: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*, PhD értekezés, Miskolc, 2010, 161.

feltételekkel biztosított infrastruktúra használat, kedvezményes feltételekkel nyújtott kölcsön, illetve az alacsonyabb adók, adókedvezmények.²²

A támogatás négy formát ölthet:²³ (a) a ténylegesen felmerülő, elszámolható költségek meghatározott arányának visszatérítése; (b) átalányösszeg, amely az intézkedés végrehajtásához, vagy a működéshez szükséges költségeket fedezi; (c) átalányfinanszírozás, amely előre meghatározott egyedi típusú kiadásokat fedez; (d) a kombinált finanszírozás (az előző formák összekapcsolása).

Az európai uniós támogatások lehetnek közvetlen és közvetett támogatások egyaránt, attól függően, hogy a támogatást a közösség saját szervei, illetve intézményei útján folyósítja vagy a tagállamok illetékes szervei által. A közvetlen támogatásokat az őket folyósító szerv vagy a folyósítás jogcímei, forrásai alapján lehet megkülönböztetni. A közvetett támogatások esetén az Unió helyét a támogatási jogviszonyban a tagállami szervek veszik át, így hasonló csoportosítási szempontok érvényesülnek, mint a közvetlen támogatásoknál. (A támogatások aránya szempontjából a közvetett támogatások a jellemzőek.)²⁴

Külön jelentősége van az európai uniós szabályozásban az állami támogatások kérdésének, amely három alapvető pilléren nyugszik.²⁵ Az elsődleges jogforrás az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), amely meghatározza az uniós szabályozás szempontjából az állami támogatás fogalmát és annak tilalmát. A rendelkezés kimondja, hogy ha a szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott támogatás. A támogatásnak versenytorzító vagy azzal fenyegető hatásúnak kell lennie azért, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesíti, illetve ez a támogatás érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.²⁶ Azonban a tilalom nem teljes körű, hiszen vannak kivételek a tilalom alól, ha az uniós politikákkal összhangban van és betartják a támogatással kapcsolatos feltételeket. Tehát állami támogatásról akkor beszélhetünk, ha a támogatás megfelel az alábbi fogalmi feltételeknek:²⁷ (a) kedvezményezett vállalkozás; (b) állami forrás; (c) előny; (d) szelektivitás; (e) versenytorzító hatás; (f) tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás.

A fogalmi feltételeknek együttesen kell teljesülniük, hogy nem megengedett állami támogatásról lehessen beszélni. A kedvezményezett vállalkozások fogalmába minden gazdasági tevékenységet végző vállalkozás beletartozik függetlenül jogi státuszától. A gazdasági tevékenység a szakirodalom szerint minden olyan tevékenység, amely a piacon termékek és szolgáltatások nyújtásával jár és feltételezi az ellenszolgáltatásért vállalt kockázatot.

²² Kengyel Ákos: *Az Európai Unió közös politikái*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 61-62.

²³ Halász 2010, 161.

²⁴ Radnóczy Zsolt: *Támogatások az Európai Unióban*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004, 123-125.

²⁵ Erdős Éva: *A beruházás ösztönzés adójoga*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 147-149.

²⁶ EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése.

²⁷ Gyükér Anita: Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések területén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében, *Állami Támogatások Joga*, 2013/1, in: www.atj.versenyjog.com/images/stories/issues/2013/ATJ-2013-2.pdf (2014.09.20.)

Az állami forrás fogalma is széleskörű fogalmat takar. A fogalomba beletartozik az államháztartás bármelyik alrendszeréből (központi költségvetés, helyi önkormányzat) származó forrás. Állami forrás fogalmába tartoznak olyan uniós források, amelyekre a kormánynek befolyása van, illetve az állami tulajdonban vagy állam által befolyásolt vállalatoktól származó forrás.

Az állami támogatásnak olyan előnyt kell biztosítania a vállalkozás számára, amelyet egyébként a piacon nem érhetne el. Az előny nemcsak közvetlen támogatás lehet, hanem a normál költségek alóli mentesítés is.²⁸

Az állami támogatási fogalom megkülönböztetésének fontos eleme a szelektivitás, azaz a támogatásnak csak adott vállalkozásra, gazdasági régióra, vagy területi egységre kell kiterjednie. Ha a támogatás minden korlátozás nélkül érvényesül a tagállam területén bármely vállalkozásra, akkor nem tartozik az állami támogatás fogalmi körébe.

Fontos tényező továbbá a versenytorzító és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás. A versenytorzító hatás azt jelenti, hogy a kedvezményezett vállalkozásnak olyan piacon kell tevékenykednie, ahol a vállalkozások között verseny van. Az uniós szabályozás a verseny létét általában feltételezi, ezért a tagállamoknak kell ennek az ellenkezőjét bizonyítani. A tagállamok közötti kereskedelmet is széleskörűen értelmezi a szakirodalom. A tagállamok közötti kereskedelem befolyásolása megvalósulhat a belföldi és export piacokon egyaránt. Mindkét esetben a vállalkozás versenyelőnybe kerül más uniós vállalkozásokkal szemben, hiszen a támogatott termékek kiszorítják a piacról a nem támogatott termékeket.

Amennyiben az állami támogatás nem felel meg az összes fenti feltételnek akkor megengedett, állami támogatásnak nem minősülő intézkedésről van szó.²⁹ A szakirodalom meghatározza azokat az eseteket, amelyek leginkább ilyen intézkedésnek tekinthetők:³⁰ (a) általános intézkedések; (b) a piaci magánbefektető elve; (c) szociális támogatás; (d) közszolgáltatás; (e) tömegsport és utánpótlás nevelés; (f) ingatlanértékesítés; (g) közcélú infrastruktúra-fejlesztés.

²⁸ Erdős 2012, 143-144. A szerző a szakirodalmi álláspontok összegzésével rámutat arra, hogy az állami támogatás többféle formában jelenhet meg. A támogatás lehet készpénz, adóelengedés, adómentesség, kedvezményes adókulcs, áfa visszaigénylés határideje alóli mentesség, exportkedvezmény, exporthitel kedvezményes kamattal, exporttámogatás, állami garancia, áruk és szolgáltatások kedvezményes feltételekkel történő szolgáltatása, beruházási támogatások, állami bevételről való lemondás, állami adósság-elengedés, adóalap-csökkentés, szubvenció, adóhitel, adókedvezmény, kedvezményes hitel vagy kamattámogatás, kedvezményes hitelgarancia, áron aluli ingatlan eladás, az adósság tőkereszesedéssé alakítása, kedvezményes, gyorsított eszközleírás, állami kezességvállalás, piaci árunál kedvezőbb állami beszerzés.

²⁹ EUMSZ 107. cikk (10) bekezdés.

³⁰ Támogatásokat Vizsgáló Iroda kiadványa. Az egyes támogatástípusok a kiadvány alapján kerülnek ismertetésre. in: www.tvi.kormany.hu (2016.05.01.).

Az általános intézkedés jellemzően egy ország vagy egy szerv illetékességi területére vonatkozik, és nem tesz különbséget a vállalkozások között, amelyik vállalkozás megfelel a támogatási feltételeknek, az automatikusan részese lesz az intézkedésnek. Így tehát nem tartalmazhat a feltételrendszer korlátozó szabályokat (vállalkozás mérete, beruházás nagysága).

A piaci magánbefektető elvének érvényesülése estén szintén nem valósul meg az állami támogatás fogalomrendszere. Az elv lényege az, hogy az állami szerv befektetése, vagy hitelnújtása akkor nem minősül állami támogatásnak, ha bármely más piaci magánbefektető hasonló helyzetben ugyanúgy járt volna el.

A szociális támogatás szintén nem minősül állami támogatásnak, mivel ez magánszemélyeknek nyújtott támogatás.³¹ Még akkor sem tekinthető a szociális támogatás állami támogatásnak, ha a támogatást vállalkozás kapja annak érdekében, hogy szociális támogatást nyújtson, mivel a támogatás kedvezményezettjei a természetes személyek. A támogatás azonban nem járhat a vállalkozás szokásos költségeinek csökkentésével.

A közszolgáltatás (általános érdekű gazdasági szolgáltatás) szintén nem minősül állami támogatásnak, hogy ha négy feltételnek megfelel a támogatás.

Ilyen feltétel: (a) szerződésben vagy jogszabályban kerül sor a közszolgáltatásra való felhatalmazásra; (b) a támogatás feltételit előre, átlátható módon és objektív feltételek alapján kell biztosítani; (c) a támogatás mértéke nem haladhatja meg a költségek fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve a bevételeket és az ésszerű profitot; (d) közbeszerzés hiányában a támogatás mértékét a tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozás költségeinek a figyelembevételével kell megállapítani.

A sport támogatások esetén meg kell különböztetni a tömegsport és a versenysport támogatását. A piaci alapon működő versenysport támogatása a nem megengedett állami támogatások körébe tartozik. Nem minősül állami támogatásnak a tömegsport és az utánpótlás-nevelés támogatása.

Az ingatlanértékesítés esetén is feltételekhez kötött a mentesülés az állami támogatásra vonatkozó szabályok alól. Amennyiben az állami és önkormányzati ingatlanértékesítés nyílt és feltételekhez nem kötött, az árveréshez hasonló pályázati eljárás útján történik és a legjobb ajánlatot fogadják el, az ingatlanértékesítés nem minősül állami támogatásnak. Lehetőség van pályázati eljárás nélküli értékesítésre, de ebben az esetben az értékesítésre a független értékbecslésre jogosult szakértő által megállapított piaci áron kell, hogy sor kerüljön.

A közcélú infrastruktúra fejlesztés bizonyos feltételek teljesülése esetén nem minősül állami támogatásnak. Amennyiben a fejlesztés eredményét bárki korlátozásmentesen és térítésmentesen használhatja és a támogatás nem haladja meg a fejlesztés indokolt költségeit, nem minősül állami támogatásnak a nyújtott támogatás.

³¹ Az állam akkor nyújt szociális támogatást az egyénnek, ha valamelyik életszakaszában a létfenntartásához szükséges javakat nem tudja biztosítani. Ezeket a szociális támogatásokat a szociális biztonsági rendszer intézményein keresztül nyújtja az állam, az ellátásokat több szempontból csoportosíthatjuk. Lásd részletesen Tóth Hilda: Alapkérdések, in: Tóth Hilda (szerk.): *Szociális jog – Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2013, 11-28.

Szintén nem minősül a fejlesztés állami támogatásnak, ha a kedvezményezett a támogatási cél tekintetében nem minősül vállalkozásnak, azaz a támogatást valamilyen közcélú tevékenység fejlesztésére fordítja.

4. A közvetlen agrártámogatások

Az agrártámogatások jelentősége a legnagyobb a különböző támogatási területek közül és ez a terület, amelyet a közgazdaságtan is elismer szükségszerűen támogatandó területnek. Minden ország számára fontos gazdasági és társadalmi érdek az olcsó, jó minőségű és elegendő mennyiségű élelmiszer rendelkezésre állása, aminek legközvetlenebb módja, ha azt helyben termelik meg a helyi gazdálkodók.³² Az élelmiszertermelés stratégiai jelentősége egyre inkább növekszik a lakosság növekedésével és az éghajlatváltozással párhuzamosan. A szűkös erőforrások az élelmiszerekre is igazak, annak ellenére, hogy a fejlett országokban időnként jelentős felesleg keletkezik. Vannak azonban olyan fejlődő országok, ahol nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű élelmiszer, de ezekben az országokban sajnos erre nincs is fizetőképes kereslet. Tehát világvizonylatban erős aránytalanságok érvényesülnek az élelmiszertermelésben, amelyet tovább fokoz a megművelésre alkalmas termőterületek zsugorodása. Magyarország ebből a szempontból nézve jó helyzetben van, de számolni kell már most jelentkező negatív tendenciákkal, amelyek veszélyeztetik a jövőbeni élelmiszertermelést, és amelyekre tekintettel kell kialakítani a támogatáspolitikát.

Az élelmiszergazdasággal szoros összefüggésben áll a vidékfejlesztés kérdése, amit jól mutat az európai uniós támogatási politika. Általános világtendencia a városi lakosság növekedése és a vidéki falvak elnéptelenedése, amelynek számos társadalmi és gazdasági oka van. A magyar vidék elnéptelenedése egyre több problémát okoz a mezőgazdasági termelésben. Napjainkban egyre többször merül fel a munkaerőhiány ebben az ágazatban is. Azonban jelentkezik egy jelentős munkanélküliség is ezzel párhuzamosan. A belső migrációs folyamatok a munkaerőhiányt erősítik, illetve csökkentik a munkanélküliséget. A fiatalok nem kívánnak elhelyezkedni a mezőgazdaságban egyrészt az alacsony jövedelmek, a mostoha munkakörülmények és a munkák időszakossága miatt. Fiatal gazdálkodóként nem tudnak érvényesülni, ha nincs rendelkezésre álló földterületük és erőteljesen érvényesül a tőkehiány is a fiatal kezdő mezőgazdasági vállalkozóknál.³³ A földek ára rendkívül magas szintre nőtt az utóbbi években és a magas árak mellett is korlátozott a földforgalom eladó hiányában illetve a jogi korlátok miatt.³⁴ Hiányzik a mezőgazdasági termelésből a feldolgozóipari háttér,

³² Muraközy László: *A japán rejtély – Útteremtő csodák és végzetes zsákutcák*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 99-100.

³³ A társadalmi vállalkozások megoldást lehetnek a kérdés megoldásában. A megoldás tekintetében lásd: Csák Csilla – Mélypataki Gábor – Olajos István: Társadalmi vállalkozások működésének jogi szabályai, in: Szűcsné Markovics Klára (szerk.): *Vállalkozási ismeretek társadalmi vállalkozások számára – Az elméleti képzés moduljainak tananyagai: Szociális szövetkezeti menedzser képzés*, Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2017, 54-112.

³⁴ A földforgalom gyakorlati problémáiról lásd: Olajos István: Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klszm, 409-417; Olajos István:

ami lehetőséget teremtené a képzett munkaerő foglalkoztatására. Ennek pótlására csak korlátozott támogatási források állnak rendelkezésre. További probléma, hogy a munkanélküli vidéki lakosság jelentős része idős, illetve olyan rossz egészségügyi állapotban van, ami nem teszi lehetővé a sokszor fizikai megterhelést jelentő munka elvégzését. A vidéki lakosság migrációja a vidékről a városba, főként Budapestre illetve külföldre veszélyezteti a mezőgazdasági termelés munkaerőalapját a jövőben, illetve a jelenlegi gazdálkodók tevékenységének a továbbvitelét. A kialakult jelentős részben megvalósult monokultúrás termelés számára ez nem jelent jelentősebb problémát, de az állattartásnál és zöldség-, gyümölcsstermelésben már igen.

Felmerül tehát a kérdés, hogy jól szolgálják-e az agrártámogatások azokat a társadalmi és gazdasági célokat, amely miatt bevezetésre kerültek. Az Európai Unió általános célja egy intelligens, fenntartható és gazdaság és társadalom kialakítása, amely biztosítja a gazdasági növekedést, a termelékenységet, a magas szintű foglalkoztatottságot és a társadalmi kohézió erősödését.³⁵

A támogatások közül a közvetett támogatásokat nem, hanem csak a közvetlen támogatásokat vizsgálom meg.³⁶ A pénzügyi jogi szabályozás a támogatáspolitikai területén igen jelentős joganyaggal bír, amelyből csak a téma szempontjából lényegesebb szabályokat tekintem át.³⁷

Az agrártámogatások jogi szabályozása és jelentősége az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után³⁸ elsősorban az uniós támogatáspolitikára alapozódik. A nemzeti támogatások jelentősége csökkent. Ez nem jelenti azt, hogy a támogatások összefüggésben nincs kapcsolódás pont a hazai és az uniós költségvetés között.

Ahogy a szakirodalom rámutat, a magyar költségvetés társfinanszírozó a támogatásoknál, továbbá átmeneti nemzeti támogatást nyújt, kiegészítő nemzeti

Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra, *JAEL*, 2017/23, 91-116, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91

³⁵ Hutkai Zsuzsanna: Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttere, *Pro Publico Bono Magyar Közgazdaság*, 2016/1, 58-59.

³⁶ Nagy Zoltán: Az agrárszektor különleges adójogi szabályozásának alapkérdései, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 306-322; Nagy Zoltán: A társasági adó agrárjogot érintő speciális szabályai, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 311-316; Nagy Zoltán: Az agrárium adójogi szabályozása, in: *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 315-334.

³⁷ Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek*, Budapest, HVG-ORAC Kft., 2015, 137-138.

³⁸ A támogatások illetve azok jogi anyaga jelentős fejlődésen ment keresztül az uniós csatlakozás óta; ezen lépéseket jól dokumentálják Szilágyi János Ede következő munkái: Szilágyi János Ede: A magyar SAPARD Hivatal szervezésének tanulságai, in: Stipta István (szerk.): *Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar díjnyertes TDK dolgozatai*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 377-446; Szilágyi János Ede: Az agrártámogatások rendszere, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2005, 222-234; Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009, 86-112; Szilágyi János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 355-371; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 114-117, etc.

kifizetéseket teljesít illetve kizárólagos nemzeti támogatást nyújthat.³⁹ Azonban ezeknek a nemzeti támogatásoknak meg kell felelni az európai uniós szabályrendszernek, tehát csak korlátozott mértékben és szabályrendszer alapján nyújthatóak.

A támogatások tekintetében tehát az uniós támogatások jelentősége nagy. Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának a célja a megfizethető élelmiszerellátás, az európai gazdálkodók támogatása és a mezőgazdasági termelékenység és versenyképesség fokozása. A közös agrárpolitikának három területe (piacszervezés,⁴⁰ közvetlen támogatás, vidékfejlesztés) és ezekből létrejött két pillére van a piacszervezés és közvetlen támogatás illetve a vidékfejlesztés. A jelentőségét a rendelkezésre álló költségvetési források is jól mutatják, amelyen belül a legnagyobb forrással a közvetlen támogatások rendelkeznek.⁴¹

A közvetlen támogatások rendszere szerkezetileg kötelező elemekből (alaptámogatás SAPS,⁴² zöld komponens,⁴³ fiatal gazdálkodóknak nyújtott támogatás) és önkéntes elemekből (termeléshez kötött támogatás) áll, vagy az ország számára

³⁹ Szilágyi János Ede: A mezőgazdasági és vidékfejlesztési pénzügyek, valamint a mezőgazdasági kockázatkezelés szabályai, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog: A magyar agrárjog- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017, 237-239. A szerző kifejti, hogy a nemzeti támogatások az EU által finanszírozott agrár- és vidékfejlesztési támogatásokhoz képest jelentősen kisebb részt testesítenek meg. A hazai költségvetés azonban több ponton is kapcsolódik az uniós költségvetési támogatási rendszerhez. Az agrártámogatási rendszerrel lásd még Szilágyi János Ede: *Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások új rendszere*, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus*, 2007/2, 719-733.

⁴⁰ A piacsabályozás nemzetközi uniós és magyar problémáinak szintézisét adja: Andréka Tamás – Bányai Orsolya – Olajos István: A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 3-32.

⁴¹ Közvetlen támogatások – Gazdálkodói kézikönyv, in: www.mak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/576-kozvetlen-tamogatások-kezikönyv?path=kiadvanyok (2017.01.15.) A KAP költségvetése 2014-2020 közötti költségvetési ciklusban 373 milliárd euró, amely a teljes uniós költségvetés 38%-át teszi ki, és amely a "Fenntartható növekedés: természeti erőforrások" költségvetési fejezetben található. Magyarország tekintetében ez az uniós költségvetési időszakban 12,3 milliárd eurót jelent, amelyen belül közvetlen támogatásra 8,85 milliárd euró vidékfejlesztésre 3,45 milliárd euró jut.

⁴² Korábban az alaptámogatás helyett a Magyarország előtt csatlakozott illetve alapító országok számára az ún. SPS rendszer állt rendelkezésre. Ennek kapcsán felvetődött az is, hogy Magyarország bevezesse azt, de az erre a célból elfogadott jogszabály végül fennakadt az Alkotmánybíróság normakontrollján, és az időközben hatalomra került új kormány eltekintett az SPS bevezetésétől; minderről részleteiben számol be, és készít elemzést: Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008/5, 31-43; Téglási András: How is property ownership guaranteed constitutionally in the field of agriculture, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2009/7, 18-29.

⁴³ A zöldítés támogatásairól lásd Farkas Csamangó Erika: A zöldítési támogatás szabályozási rendszere, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2015/77, 482-491.

önkéntes, a gazdák számára választható elemből (a kisgazdaságok számára kialakított egyszerűsített támogatási rendszer).⁴⁴

A támogatások hatása az agrárgazdaságra sok tekintetben ellentmondásos és nem oldotta meg teljes mértékben azokat a problémákat, amelyeket a magyar mezőgazdaság a rendszerváltást megelőzően hordozott. A magyar mezőgazdaság teljesítménye a jelentős mértékű támogatások ellenére nem érte el az 1981-1989 közötti teljesítményt, sem a növénytermesztés sem az állattenyésztés területén. Ennek kereskedelempolitikai okai és versenyképességi okai egyaránt voltak. A rendszerváltást követően elvesztett piacokat nem tudtuk pótolni a technológiailag fejlettebb európai uniós piacokon, illetve a magyar mezőgazdaság technológiai fejlettsége és versenyképessége elmaradt a fejlett mezőgazdasági országoktól. A támogatások ezen a helyzeten jelentős mértékében rövid időtávbán nem tudtak változtatni.⁴⁵ Még az utóbbi években sem értük el a rendszerváltás előtti termelési szintet. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a támogatások nélkül hol tartana magyar mezőgazdaság. Erre természetesen a válasz, hogy még a jelenlegi szintet sem érné el a termelés a támogatások nélkül.

A támogatási struktúrában új területként került be az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlat támogatása, azaz a környezetvédelmi szempontok érvényesítése a támogatások során.⁴⁶

⁴⁴ Szilágyi 2017, 251-259. A szerző taglalja részletesen ezeket a közvetlen támogatásokat. Az alaptámogatás keretében Magyarország még használhatja az egységes területalapú támogatást (SAPS) az új alaptámogatási rendszer helyett (BPS). Ezt a támogatást a jogszerű földhasználó kapja. Az átmeneti nemzeti támogatás kizárólag a nemzeti költségvetésből kerül finanszírozásra. A termeléshez kötött támogatást Magyarország továbbra is választhatja és fenntarthatja. A zöld támogatások alkalmazása új támogatásként jelent meg, amely lényegileg az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági termelést támogatja (terménydiverzifikáció, állandó legelők fenntartása, ökológiai célterület fenntartása). A fiatal gazdálkodók támogatása kötelező eleme a támogatási rendszernek, de a fiatal gazdálkodók támogatására a vidékfejlesztési programok keretében is sor kerül. Az önkéntes támogatások körébe tartozik a mezőgazdasági kistermelők támogatása, amelyet Magyarország választott.

⁴⁵ Somai Miklós: Agrártámogatások az Európai Unióban, in: www.real.mtak.hu/17418/1/Somai_Agrartamogatások...pdf (2018.01.12.) A szerző rámutat arra, hogy téves várakozások voltak az európai uniós csatlakozással összefüggésben, az agrárágazatban. Egyrészt kiderült, hogy a nyugat-európai gazdaság az uniós támogatásoknak köszönhetően önellátóvá vált illetve a mezőgazdasági termelés és a mezőgazdasági feldolgozás magas technológiai színvonalon áll. Másrészt a magyar mezőgazdaság ugyan jelentős uniós támogatásokhoz jutott, de ennek mértéke csak 2013-ra érte el a korábban csatlakozott tagállamok támogatási szintjét.

⁴⁶ Szilágyi 2017, 253. Az agrártámogatások és a környezetvédelem kapcsolatát elemző szakirodalomból különösen értékes munkák: Farkas Csamangó Erika: A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi követelményrendszere az EU-ban, *Forum: Acta Juridica et Politica*, 2015/2, 83-93; Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 181-193; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2012/2, 423-433; Olajos István: *Támogatási jogunk és a megújuló energiák* vidékfejlesztési fejezete, Miskolci Egyetem Miskolc, 2012, 97-133.

Ez nem sok jót jelent a jelenlegi gazdálkodó struktúrában működő mezőgazdaság számára. A szakirodalmi előrejelzés szerint gondot okoz a gazdálkodók számára a három különböző növényi kultúra termesztésére való áttérés a jelenlegi kettő helyett, illetve a támogatásra jogosult földterületen az ökológiai célterület kialakítása. Ez utóbbi esetben a legolcsóbb és a gazdálkodók által valószínűleg leginkább választott megoldás az ugarosítás, aminek következtében jelentős mértékű földterület kerül ki a mezőgazdasági művelés alól.⁴⁷

A környezetvédelemhez kapcsolódóan egyre nagyobb jelentősége lesz az ökológiai gazdálkodásnak. Ez egyrészt kiterjesztési pont a kistermelők számára, másrészt az egészséges táplálkozás iránti igény kényszerítő erővel hat az élelmiszertermelésre. A szakirodalmi megállapítások arra mutatnak rá, hogy az ökológiai gazdálkodás előnyt jelentene a munkaerő-foglalkoztatás szempontjából, mivel magasabb a munkaerő szükséglet, illetve alacsonyabb a költségigénye, mint a hagyományos gazdálkodásnak. A rendszer kialakításáig, az értékesítés felfuttatásáig azonban többletköltségek merülnek fel, amelyet a támogatási rendszer kompenzálhat.

További kihívás az agrárgazdaság és a támogatáspolitiká számára a klímaváltozás problémája. A szélsőséges időjárási anomáliák megnehezítik a gazdálkodók számára az új kihívásoknak való megfelelést. Magyarország számára az aszály és a jelentős belvíz egyaránt problémát jelent és jelenteni is fog a jövőben.⁴⁸ Az ehhez való alkalmazkodás drágítja az élelmiszertermelést (különösen az új technológiák, a biztosítások, a feldolgozás és raktározás területén).⁴⁹ A helyzethez alkalmazkodnia kell a támogatáspolitikának és elő kell segíteni a gazdálkodók számára, hogy felkészüljenek ezekre a kihívásokra.

5. Összegző gondolatok

A támogatáspolitiká összetett, több jogterületet érintő szabályrendszer, amely a jogtudományi kutatások mellett egyes szaktudományok kutatási területét is érinti. A támogatáspolitiká azonban egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a gazdasági és társadalmi folyamatokban. Mindezekre tekintettel a jogi szabályozásban is változtatásra van szükség.⁵⁰

⁴⁷ Somai 2018, 20.

⁴⁸ A problémák kapcsán ugyanakkor megoldási lehetőséget kínál a Szilágyi János Ede által is támogatott ún. 'tájszemléletű vízgazdálkodás' koncepciója: Szilágyi János Ede: *Vízszemléletű kormányzás – Vízpolitika – Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2018, m.a.

⁴⁹ Veisz Ottó – Bencze Szilvia – Balla Krisztina – Karsai Ildikó – Varga Balázs: Tények és előrejelzések, *Magyar Mezőgazdaság*, 2015/70, 22-25, in: [www. real.mtak.hu/id/eprint/40887](http://www.real.mtak.hu/id/eprint/40887) (2018.01.20.).

⁵⁰ A különböző támogatási eljárások ellentmondásait elemzi: Olajos István: A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái, *Publicationes Universitatis Miskolciensis series Juridica et Politica*, 2005/1, 439-456.

Egységes támogatási törvényt kellene elfogadni, amelyben részletesen szabályozni kellene az eljárásrendet általános jelleggel, amit kiegészítenének az egyes ágazati szabályok.

Erősíteni kellene továbbá a közjogi szabályozást a támogatások esetében, mivel sok esetben a közpénzek magánpénzzé konvertálódnak, ami nagymértékben indokolja ezt. A támogatások gazdaságpolitikai és társadalmi célokat hordoznak, amelynek érvényesítése érdekében a közjogi szabályok a leghatékonyabbak és a legjobb megoldási lehetőséget jelentik. A közjogi szabályozáson belül fontos lenne a szerződéses viszonyok új közjogi szerződéses keretek közé szorítása és az ellenőrzés erősítése szigorúbb jogkövetkezményekkel, hogy a visszaélések, visszaszoríthatóak legyenek, és a támogatások elérjék a céljukat.

Mindezek az általános megállapítások fokozottan érvényesek az agrártámogatásokra is. A tanulmány többféle problémát vet fel a vidékfejlesztéssel és az agrárgazdálkodással kapcsolatban. A problémákat természetesen nem orvosolhatja csak a támogatáspolitikai, de fontos megoldási lehetőséget kínál ezen a területen, ezért kell az elemzések fókuszába állítani ezt a területet. A vidéki élet és az agrártermelés szorosan összekapcsolódik, ezért komplexen kell kezelni a területet támogatási szempontból. Stratégiai kiemelt terület nem csak Magyarország, hanem az Európai Unió számára is.

István OLAJOS* – Ágnes JUHÁSZ**
**The relation between the land use register and the real estate registration
proceeding, with regard to the justification of the lawful land use*****

The real estate registration proceeding and the land use registration proceeding are two, usually consecutive proceedings. According to the agricultural and forestry lands, real estate registration proceeding is anticipated by an administrative procedure, within the observance of the provisions of the Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land (hereinafter TAFL) is examined.

As a result of our law of land transaction, some special problems may arise according to the land use within the agricultural supports. Such a case is, when the ownership expectant attempts to obtain supports based on his land use before the acquisition of the ownership right. In such case, the lawful land use is the prerequisite of the support. In this article, we intend to analyse, if public law expectancy existing between the time of the conclusion of the contract and the time of the ownership right's registration in the real estate register can establish the lawful land use, which serves as the base of the support legal relationship.

**1. The classic course of the transmission of ownership right according to
agricultural and forestry lands**

1.1. The procedure of the agricultural administration body

(a) In this administrative procedure, in the first place, the proceeding authority should examine, if there is such a cause which refers to the non-existence of the parties' agreement on the transmission or which would result the nullity of the transaction, since the transfer was contrary to law. In the first phase of its procedure, agricultural administration body controls the observance of the procedural rules on the practicing of pre-emptive rights. At the same time, it examines the accuracy of the statement, in which the user of the agricultural or forestry land declares that his land use is as his own.

István Olajos – Ágnes Juhász: The relation between the land use register and the real estate registration proceeding, with regard to the justification of the lawful land use – A mező-és erdőgazdasági földekre vonatkozó földhasználati nyilvántartás és az ingatlan-nyilvántartási eljárás viszonya a jogszerű földhasználat igazolása kérdésében. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 164-193 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.164

* Associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Civil Law

** Senior lecturer professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Civil Law

*** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

After that, if the authority did not find any problem and, according to the legal provisions, should not deny the administrative acquiescence of the contract concluded by the parties, it determines the rank of those persons who made valid statement on their intention to practice the pre-emptive right. If the statement made by a person having pre-emption right is faulty, he shall be disregarded in the course of the determination of the pre-emption rank. If the contract does not contain an appropriate statement on the intention to practice the pre-emptive right, it shall be examined if a cause for the nullity or the non-existence of the contract occurs according to this deficiency.¹ The agricultural administrative body also shall examine the supporting statements made by the chamber. Such statements can be contested in a separate procedure.²

(b) In the second phase of the administrative procedure, agricultural administrative body duplicates the process of the chamber proceeded against the supported persons. Both the administrative decision designating the party entitled to conclude the contract and the approval about this act is to be placed on the contract sample are made at this time.³

¹ See Olajos István: The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2017/23, 99-103, 112-116, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91

² Land transaction provisions on the local land committees are not entered into force in the lack of the executive acts. TAFL disposed to create the local land committees by settlements. However, TAFL stated that in such case, if the local land committees would not been created, their tasks should be done by the local bodies of the Hungarian Agrarian Chamber (HCA). The local bodies are determined by the statute of the HCA. The HCA's local body is the county presidency, which has its own organisation and has independent competency.

³ According to the Hungarian literature relating to the law of land transaction see Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71; Bányai: A zsebszerződések a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 7-33; Bányai: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *JAEL*, 2016/20, 16-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása* (PhD Thesis) Miskolc, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, JATEPress, Szeged, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, SZTE ÁJK – JATE Press, Szeged, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (edit.): *Számadás az Alaptörvényről*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016, 31-40; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31; Csák: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in:

Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17; Csák – Hornyák: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Őstermelő*, 2014/2, 10-11; Csák – Hornyák: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák (edit.): 2010, 115-130; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009, 199-207; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87; Hornyák: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76; Hornyák: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97; Hornyák: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (edit.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: ÁJK szekciókiadványa*, Miskolc, 2016, 131-135; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (edit.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2016, 47-58; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyési szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *JAEL*, 2014/16, 111-127; Kocsis: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258; Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszerződések, Budapest, 2013, 11-166; Korom Ágoston – Gyenei Laura: The compensation for agricultural land confiscated by the Benes decrees in the light of free movement of capital, in: Lános Petra et al (edit.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Hague, Eleven International Publishing, 2015, 289-306; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130; Kurucz: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMI, 2015, 120-173; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák (edit.) 2010, 187-198; Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom (edit.) 2013, 121-135; Olajos: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez

1.2. The steps of the real estate registration proceeding in the case of agricultural and forestry lands

(a) After that, the real estate registration procedure begins. The procedure's final result is a decision, upon which the transmission of the ownership right occurs.⁴

kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55; Olajos: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32; Olajos: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 101-102; Olajos: The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice, *JAEL*, 2017/23, 91-116, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91; Orlovits Zsolt (edit.): Földforgalmi szabályozás, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65; Papik Orsolya: „Trends and current issues regarding member state's room to maneuver of land trade” panel discussion, *JAEL*, 2017/22, 132-145, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák (edit.) 2010, 241-253; Raisz: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Raisz: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica (PUMSJP)*, 2017/35, 434-443; Tanka Endre: Történelmi átlátnézet a magyar posztszocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157; Szilágyi János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands, *JAEL*, 2017/23, 148-182, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148; Szilágyi: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzése, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 69-577; Szilágyi János Ede: Rapport général de la Commission II, in: Roland Norer (edit.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Nomos, Baden-Baden, 2017, 175-292; Szilágyi – Raisz – Kocsis: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty, *JAEL*, 2017/22, 160-201, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160; Szilágyi: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration, *Zbornik Radova Pravnih Fakultet (Novi Sad)*, 2016/4, 1437-1451, doi: 10.5937/zrpfn50-12226; Szilágyi: Das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

⁴ About the real estate registration procedure see Lugosi József: Az ingatlan tulajdonjoga adásvétel útján történő megszerzésének ingatlan-nyilvántartásba bejegyzése az ingatlan-nyilvántartási és a közigazgatási hatósági eljárás tükrében, *Magyar Jog*, 2010/2, 94-102; Boros Gizella: Ingatlan-nyilvántartási specialitások és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) összevetése, *Geodézia és Kartográfia*, 2009/4, 24-29; Süliné Tózsér Erzsébet: Az ingatlan tulajdonjogával kapcsolatos kötelmi és dologi jogi igények érvényesítése esetén az ingatlan-nyilvántartási eljárás szabta korlátok terjedelme, *Magyar Jog*, 2010/8, 479-487.

This legal act has constitutive effect, it means that at the end of this procedure the acquirer's ownership right becomes perfect. This procedure can be divided into three main phases.

The procedural elements of the first preparation phase are the formation of the contract between the parties, the lawyer's compulsory participation (which is based on either mandate contract or authorisation), the filing and the handing of the real estate register application.

If this phase takes place in the presence of the applicant or the representative in affair, a further (controlling) phase is inserted, which is pursued by the administrative officer of the authority. The officer controls the paying-in of the administrative procedural charges, the initiation of the priority processing and the certification of the conditions of the personal exemption. In the control part of the application it shall be indicated, if the control was pursued in the presence of the applicant. On the second page of the application the main data of the real estates involved in the procedure shall be indicated. These data play a significant role in the determination of the measure of the administrative procedural charge.

(b) In the first phase of the official procedure, the above mentioned controlling of the administrative officer and the handing of the application are entwined with each other. Most of the district land offices do not accept the application, if it is deficient or it contains not the appropriate measure of the administrative procedural charge. After the take-over of the application, the applicant indicated as client or the representative is to be notified about the starting of the procedure. Then, the application gets a reference number and the fact and the date of the starting of the procedure is to be recorded as index in the TAKARNET system.⁵ Thereafter, the second phase, the administrator's proceeding begins. After the signing, the extent of the administrator's measure is to be determined. It depends on the purchase price, since above a certain price the head of the department has control over the case. In other cases, the administrator adopts the decision according to the power for issuance facilities.⁶ Decisions from the district land office are always signed by the head of the office.

(c) First, the administrator examines, if there was a priority processing, the administrative procedural charge was paid in and the measure of the charge was appropriate. Moreover, the administrator examines, if (a) the applicant can be a client, (b) the applicant has civil law legal subjectivity or capacity to acquire, (c) the application and the document are compatible, and (d) the document complies with the provisions of the Hungarian Civil Code⁷, real estate, (e) register act⁸ and other sectoral act.

⁵ Dárdai Sándor: A széljegyzés elmulasztásának joghatálya, *Jogtudományi Közlöny*, 1876/31, 306. The omission of the index does not effect the order of rank of the arrangement, but can establish the liability for the actions of administrative authorities. See Legf. Bír. Kfv. IV. 37 226/2005, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2006/5, 26-28.

⁶ Takács József: A kiadmányozás és a főnöki ellenőrzés egyszerűsítése, 1948/3-4, 267-268; Pusztahelyi Réka: *Ingatlan-nyilvántartási jog*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2014, 121-128.

⁷ Act V of 2013 on the Civil Code (HCC).

⁸ Act CXLI of 1997 on Real Estate Registration (RER).

In the course of this controlling procedure, the administrator shall review the list of the application and its enclosures. If the parties' contract does not require for the consent of the agricultural administrative body, the fulfilment of the formal requirements prescribed by the law of land transaction shall be examined and taken into account in the real estate registration procedure. Contrary to this, the above mentioned requirements shall not be examined, if the contract requires for the consent of the agricultural administrative body. In the case of such contracts, the real estate supervisory authority takes the approval made by the agricultural administrative body into account. If the application of interim measures (provision of additional information, abeyance or suspension of the proceeding) is not needed, the decision of first instance is born. The formal legal force of this decision generates the ownership right.⁹

1.3. The registration of the land use based on ownership right

After 2nd May 2014, the acquirer of the property can use his land upon his registered ownership right, if after the birth of the order on the registration he fills the land use registration form and initiates the registration of the acquired agricultural or forestry land to the land use register by virtue of ownership right.¹⁰

1.4. Summative remarks

(a) The above mentioned proceeding takes place, if parties agreed that the whole purchase price is to be paid only after the agricultural administrative body gives its consent to the contract and the accession of the land also takes place after this legal act of the authority. However, since the parties act according to the civil law provisions, in their contract they have to make clear, how the situation be handled, if original buyer paying advance is to be substituted by the person entitled for pre-emption. Contractual parties shall agree, if the paid advance shall be reimbursed to the original buyer by the seller or by the person entitled for pre-emption, who enters to the contract. According to the practicing of the pre-emptive right, this is a significant step, since it refers to the conditional effect of the contract. In our opinion, this is the reason why this provision should be essential in the contract.

(b) Contrary to this, classical sales contract has four essential elements: the seller and the buyer (i.e. the parties), the object of the sale, the price and the way of its paying. Thus, if the person of the buyer is marked as conditional by the text of the contract, the administrator of the land office, who follows a strict interpretation, would

⁹ Referring to the administrative practice of the Miskolc District Office, István Olajos summarized the administrator's proceeding. See Olajos István: *Mezőgazdasági nyilvántartások*, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog: A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 168-188. Hereinafter referred as Olajos (2017).

¹⁰ See Pusztahelyi Réka: *Földhasználati nyilvántartás* in: *Ingatlan-nyilvántartási jog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2014, 117-120. and Olajos 2017, 178-183.

reject the application without the provision of additional information, because the contract is contrary to the provisions of the HCC on the sales contract. For this reason, not only the enclosure of the original, with an approval inserted contract is needed, but the lawyer shall duly designate the person of the seller, in order to the successfulness of the real estate registration proceeding.

(c) Nevertheless, the buyer's statement, in which he declares that he uses the acquired land according to the its land use destination and as his own, is also an essential element of the contract. In this case, the person acquiring a land more than one hectare is also agricultural producer, who can independently pursue his activity, because it is ensured by either his qualification or his turnover originating agricultural activity.

A land use is independent, if the owner gives the land to use upon either of the legal titles recognised by the TAFI, to either a company owned by him at least in 25 percent or to one of his close relatives.¹¹

Thus, after May 2014, the land shall be given to regulatory use,¹² if the owner gives his land to the use of a third person beyond the above listed persons and this is to be revealed during the control of the owner's acquisition. Therefore, the land use based

¹¹ About the interpretation of the acquirer party see Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezmenyei, *Őstermelő*, 2014/2, 10-11; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 434-443; Szilágyi János Ede: Rapport général de la Commission II, in: Roland Norer (szerk.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 175-292; Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka Enikő: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty, *JAEL*, 2017/22, 160-201, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160; Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration, *Zbornik Radova Pravni Fakultet (Novi Sad)*, 2016/4, 1437-1451, doi: 10.5937/zrpfns50-12226; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

¹² Hornyák Zsófia: A magyar földforgalmi rendszer előírásainak ellenőrzési és szankcionálási rendszere, in: Szilágyi János Ede (edit.) *Agrárjog: A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017, 109-117.

on ownership right or having unremunerated nature became determinant in the practice.¹³

2. When the acquisition of the ownership right is anticipated by the registration of the land use

In the Hungarian law of land transactions, several cases occur, in which the former owner, who intends to fully give up the land use, cannot wait for the buyer's real fulfilment until the procedure of the agricultural administrative body ends. In this case, such a situation can emerge, where the buyers purchase the seller's whole land and the object of the agricultural holding will be the object of the sales contract. As the elements of the agricultural holding, not only the agricultural or forestry land, but the residential and farmer buildings laying on the land and keeping an independent real estate shall be transferred. Movables to be transferred are the machines and their belongings, which are necessary to the pursuance of the production and the whole livestock relating to the farming and registered as independent supporting unit.

Moreover, those rights having pecuniary value, which are necessary to the pursuance of certain activities and ensure production-independent support, also can be deemed as an object of the sales contract. Similarly, an object of the sales contract can be such a supporting entitlement, which requires for a several years' use and where the interruption of the production work can lead to the reclaiming of the already paid supports. This kind of sale, i.e. when the land is to be transferred as a whole collection of things (*universitas rerum*) has already been examined by the jurisprudence.¹⁴ Nevertheless, in our law of land transaction there is not a uniform standing point according to this question and the adjudication of the contract arises problems in several cases.

The related provisions of the TAFLL regulates only that case, when the purchase of different agricultural and forestry lands are implied in the same sales contract. In such case, in the course of the adjudication of the total (together-counted) purchase

¹³ See Olajos István: A földforgalomhoz kapcsolódó szerződések anyagi és eljárási kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2017/1, 381-392.

¹⁴ Kurucz Mihály: A mezei leltár mint a mezőgazdasági tevékenységgel összefüggő befejezetlen termelés költségei érvényesítésének kérdései a mező-, erdőgazdasági hasznosítású földek forgalmának és használatának új közjogi korlátozási rendszerében, in: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Iurisperitus Bt., 2017, 268-294; Tanka Endre: Mezőgazdasági üzemtörvény a föld nemzeti önvédelmére *Hitel*, 2014/11, 105-128; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban: Budapest, 2013. júli. 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2013, 56-76; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136; Orlovits Zsolt: A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése, *Gazdálkodás*, 2008/4, 368-374; Mikó Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24; Süveges Márta: A földtulajdon és a mezőgazdasági üzem jogi szabályozása az olasz jogban, *A budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának actái*, 1990/1, 97-129.

price, the agricultural administrative body only gives its consent, if the lands are neighbouring or they can be reached from the same centre of agricultural operations. However, the mentioned condition fulfils in this case, since the parties transfer the farm's whole substance as a whole collection of things (*universitas rerum*) to ensure the undisturbed proceeding of the agricultural activity. Nevertheless, the lead-time is allowed and realistic in the pursuing of certain plant production, but it is not realistic, if the farm's new owner is obliged to do for the supply of the whole live-stock from the time of the entering into the possession of the farm. In such case the legal act of the transmission and the entering into possession is fully separated. Moreover, the submission of the application for land-based supports can also not be postponed until the time, when the new owner is to be registered in the real estate registration by the real estate supervisory authority.

Hereinafter, through an example, we intend to picture the statics and dynamics of the ownership and use contracts of agricultural and forestry lands. Besides this, using the work of Gyula Eörsi¹⁵ on the questions of the transfer of the ownership, we attempt to follow up which person is entitled to enforce the supporting rights, which relate to the land-use and have pecuniary value.

2.1. Transfer of land as a whole collection of things (*universitas rerum*). An example

In our case, the retiring owner sold his lands and other immovable, rights with pecuniary value and live-stock implied in the same contract. He concluded a share farming contract¹⁶, within he disposed about the upkeep of the land-relating stock. The contract also covered both the supports related to and separated from the production. The production-related supports of the multiparty contract were available only for the landlord, i.e. the person registered as owner, who carried both the risks originating the supports applications missed and the profit lost because of these applications.

The parties stipulated in the contract that the change of the parties does not concern the effect of the contract, if its amendment is to be made in an appropriate form. Before the signing of the sales contract, the previous owner informed the parties

¹⁵ Eörsi Gyula: *A tulajdonátzállás kérdéséről*, Légrádi Testvérek Rt., Budapest, 1947. Hereinafter referred to as Eörsi (1947).

¹⁶ About the delimitation of the contract types see Bobvos Pál: A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2002/1-26, 55-79; Olajos István: *A részesművelési szerződés gyakorlati problémái – megjegyzések egy részesművelési szerződés tervezete kapcsán* szakvélemény (31.08.2012.); Olajos István: A megújuló energiával működtetett távhő rendszerek kialakításának földhasználati és társasági jogi alapkérdései, in: Raisz Anikó (edit.) *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 129-137; Olajos István: A kistelepeleken létrejövő távhő és termeltetési rendszerek energiaügyi problémái, *Magyar Energetika*, 2012/6, 22-27.

to share-farming about his withdrawing from the contract and proposed to involve his legal successor to the share farming contract as landlord.¹⁷

The contracting parties agreed in the amendment of the contract. Since the amendment of the use contract did not concern nor the duration of the contract, neither the amount of the usage fee. Besides this, the contract did not require for the consent of the authority, therefore the competent authority of land affairs, which keeps the land use register, registered the amendment of the contract in 8 days after its notification.

However, the approval of the sales contract lasted for much longer, since the contract conclusion was followed by a three-months-long proceeding, in which the entitled persons practiced their pre-emption rights.¹⁸ As the object of the sales contract was a whole collection of things, the together-counted purchase price was so high that parties were sure that none of the entitled persons of pre-emption right would come forward. Nevertheless, the disparity in value did not arise as question in the course of the proceeding of the chamber, because the object of the sales contract was a whole collection of things. Therefore, the parties agreed that the buyer pays the complete purchase price, while the seller gives his consent to the registration of the involved real estates at the time of the contract conclusion and gives the possession of the movable and immovable assets involved in the contract to the buyer's possession and transfer

¹⁷ If the share farming contract does not lead to the cultivation of the land, the contract is contrary to Article 13 of the TAFL, which can arise the (public) invalidity of the contract. Therefore, the existing share farming contract and the statement of the buyer shall be compared in the course of the proceeding of the agricultural administrative body.

¹⁸ In the case of agricultural and forestry lands, the pre-emptive right has special rules. About this question see Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2004/1, 393-403; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis, Acta juridica et po-litica*, 2014/3, 3-25; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicationes Uni-versitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2005/2, 511-525; Kurucz Mihály: A magánjogi dogmatika alkalmazásának joggyakorlati jelentőségéhez: az elővásárlási jog gyakorlása és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzési engedély szolgáltatásának ügyleti összefüggése, *Közjegyzők közlönye*, 2007/11, 3-14; Pusztahelyi Réka: Az elővásárlási jog egyes kérdései a bírói gyakorlatban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2009/2, 96-111; Holló Klaudia: Az elővásárlási jogról, mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, *Themis*, 2014/6, 42-59; Juhász Judit: Az elővásárlási jog gyakorlása általában, és a termőföld értékesítése során: konferencia beszámoló, *Advocat*, 2017/1-2, 26-29; Olajos István: Az elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásának speciális szabályai a földforgalomban, in: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkoven László – Pusztahelyi Réka (edit.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2015, 375-386; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi – Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009; Hornyák Zsófia: Az elővásárlási jog megítélése, mint a tulajdonjog lehetséges korlátozása az alkotmánybíróság szemszögéből, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/1, 91-110; Bányai Krisztina: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5

the facilities of beneficial enjoyment. According to the agricultural land in the given case, both the real giving into possession and the consent to registration were made at the end of April 2014, but the pre-emption prior to the proceeding of the agricultural administrative body finished only at the beginning of July. The acquisition of the original buyer was allowed by the agricultural administrative body only on 30th September 2014. Nevertheless, in June 2014, the buyer applied for land-based support for the financial year 2014 upon the share farming contract, which was concluded and registered during that time. Since the buyer was not owner at the time of the application, the body in charge of agricultural and regional development aid refused the application with reference to the lack of valid legal title. It is a question, if the person who entered into possession but still not have ownership right shall be deemed as lawful land user according to the effective land use rules. It also should be answered, if such person is entitled to apply for land-based support.

2.2. Transmission of the ownership in the above mentioned case

In its relating work, Gyula Eörsi considered this process as a static and dynamic unit, where the ownership-wise possession keeps the static status. According to this, the owner recognised by law has the right of use, the right of beneficial enjoyment and the right to dispose over property. By this latter the owner can transfer either his ownership as a whole or any partial right of his ownership.¹⁹ In the case of immovable, the authenticity of the real estate registration enhances the statics of the ownership right, since the real estate registration records shall be construed as authentic proof of registered rights and recorded facts, unless proved otherwise.²⁰

According to the dynamics of the ownership, Eörsi examined two big fields, after he stated that the ownership right has 'intern effect', since the ownership is regulated only by the parties' agreement and the law is not allowed to encroach nor direct, neither indirect way into the questions of the transmission of the risk, transmission of the right to dispose over property and the right to vindicate. Contrary to this, the cogent provisions of the law prevail and result the 'extern effect' of the priority time, the termination of the claims of the creditors of the person transferring ownership right of the land and the opening of the claims of the creditors of the acquiring parties.

¹⁹ See Eörsi 1947, 12-17.

²⁰ About the practical problems of the principle of authenticity see Petrik Ferenc: A telekkönyvi jog alapelvei, a közhitelesség elve, *Magyar Jog*, 2003/5, 257-264; Kurucz Mihály: A nyilvánkönyvi közhitelesség tartalmának sokrétűségéről, *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 2003/40, 291-318; Kurucz Mihály: A nyilvánkönyvi közhitelesség tartalmának sokrétűségéről, *Magyar Jog*, 2004/6, 321-332; Kurucz Mihály: A jogorvoslatok és a közhitelesség összefüggése a telekkönyvi rendtartásban, *Jogtudományi Közlöny*, 2007/4, 173-182; Kurucz Mihály: A jogerőhatás és a közhitelesség jogvédelmi hatásainak kollíziója az 1997. évi CXLI. tv. által szabályozott ingatlan-nyilvántartásban, *Magyar Jog*, 2007/8, 458-468.

Thus, parties are fully free to decide that who and from which time is obliged to carry the risk originated from the thing. Although the parties may depart, as a main rule, the carrying of risk transfers at the time of the transmission of the movable thing or the entering into possession in the case of immovable. This rule was confirmed many times by Eörsi.²¹ In our case, the buyer is obliged to carry the risk in any case, since the time of the taking of the possession does not differ from the time of the contract conclusion.

Nevertheless, the right to dispose over the property is more complex. Some elements of this right can transfer by the entering into possession. Such element is the right of use and its transfer to third person. However, according to the 'nemo plus iuris' principle, the right to dispose on the whole can only be transferred at the time of the transmission of the whole ownership right.

The right to vindicate was also analysed by Eörsi through many examples. By this right the seller or the buyer can claim back the thing, if after the real transmission of the thing it gets out of the possession of either of them by virtue of a third person's act. The transmission of this right also based on the parties' agreement. Eörsi took the contractual parties' common interests into account and stated that the most practical is, if the seller becomes entitled to practice the right to vindicate from his entering into possession, while the seller stays also entitled until the last momentum of the transfer of ownership, i.e. until the registration of the ownership right in the real estate register. Thus, in this phase of the proceeding, both of the contractual parties are entitled to practice the right to vindicate. Nevertheless, the most practical is, if the right is practiced by the party who first observes the third person's unlawful and their interests harming possession.

Among the acquisitions with extern effect, priority time has significance, since in our case the existence of any claim of creditor against the seller or the buyer is not known. Eörsi demonstrates the priority by the comparison of the buyer, who concluded the contract with the seller, but did not enter into possession and the second buyer, who acquired the possession indeed, but has no legal title for the possession and did not pay the purchase price to the seller.

In our case, the buyer did not enter into possession, but he acquired the right to vindicate after the conclusion of the contract. The second buyer was already in possession. His possession is lawful, since he acquired the possession of the real estate from the seller. Since the buyer has the right to vindicate, he is entitled to acquire the possession by legal way, i.e. either by protection of possession or action for possession (*actio in rem*). In this latter case, the strength of the legal titles is relevant. As the buyer paid the purchase price and the second seller hold the possession without paying, after the comparing of the legal titles it becomes evident that the entering into possession of the party acquiring for valuable consideration will be lawful.

In the case of immovable, the priority as an external shaping fact prevails in the real estate registration, even if the rights relating to the integrity of the ownership right do not. In this regard, indexing, provisional entry, advance provision of a ranking and the maintaining of ranking are fact to be recorded on its own. Accordingly, the nature of

²¹ Eörsi 1947, 42-45.

the possibility to enforce a later nascent right becomes right in rem. In the case of such recognised facts, good faith and bad faith of the acquirer shall not be examined, since the authenticity of the real estate register substitutes it.²²

In our example, the expectant, who entered into possession, but not acquired ownership is forward in the priority sequencing the owner, who paid the purchased price and has the right to dispose over property. Thus, except the right to dispose over property, expectant has the right to use and the right of beneficial enjoyment. Moreover, excluding the transmission, expectant can practice the right to dispose over property, since he has the right to vindicate against third persons and this right of him is stranger than the original owner's. If the share farming contract is valid, all parties nominated in the contract are excluded by the parties, i.e. only the expectant has the right to submit the application for support.

2.3. Can the 'public law expectancy' be deemed as a circumstance, which bases the lawful land use?

'Public law expectancy' is a situation, which is prior to the 'registration expectancy' created and characterized by Mihály Kurucz. At the beginning of his previously work Kurucz defines that *"the expectancy is a legal situation, which is not the same, but, because of the required successive elements of the state of affairs, similar to the acquisition of a right. It can be deemed as a single stair of the acquisition of the right, which has single legal effects. The expectancy is not a right, but a situation having pecuniary value and legal defence as a subject matter."*²³

Summing up his dogmatic analysis, Kurucz states that *"the 'registration expectancy' inevitably requires the contractual parties' statements on the transfer of the right, which statements should be perfect in each element of them. The perfection of the successive state of affairs depends on the conduct of the acquirer (e.g. buyer)."*²⁴ Compared with this, 'public law expectancy' is a prior status, where parties agreed in the transfer of the ownership and the buyer entered into possession, but his acquisition is conditional, since the original document needs to be issued by the approval of the agricultural administrative body. In the case of the 'public law expectancy', the right of use and the right of beneficial enjoyment prevails according to the classical civil law dogmatic, previously analysed by Eörsi. Accordingly, the 'public law expectant' carries the risk of damages and his priority to claim, i.e. the right to vindicate, is stronger compared to the similar right of the seller's.

Thus, the public law status of the 'public law expectancy', which is built upon the provisions of the TAFIL, is special. Article 38 (1) of the TAFIL contains the

²² Eörsi 1946, 78-82.

²³ „A váromány a jog megszerzésével nem azonos, de az egymást követően beálló tényállási elemek teljesülése folytán abhoz közel álló, a megszerzési pozíció önálló joghatásokkal bíró lépésőfokaként elő álló jogi helyzet. A váromány jogvédelemi tartalmú vagyoni értékű jogi helyzet, de nem jog.” See Kurucz 2016, 5., first section.

²⁴ See Kurucz 2016, 16.

exhaustive enumeration of the recognised legal titles of the contract.²⁵ Since the enumeration does not contain the ‘public law expectancy’ as a recognised legal title, the ‘public law expectant’ are not entitled to use the land. Nevertheless, if the expectant confirms his usage by a share farming contract, as we mentioned before, it shall be examined, if he is entitled to dispose with the right of use acquired by him, before the acquisition of the ownership right. The right to dispose over the property can extend to the transfer of the already acquired partial right, therefore the public law expectant can be in the position of the landlord, provided that he has already entered into the possession of the land.

This legal standing point would also prevail, if the share farming contract would be concluded after the formation of the ‘public law expectancy’. The expectancy’s transitional nature is also an important question; therefore, the use contract should refer to the fact that the present form of the contract exists until the expectant becomes owner or the expectancy terminates by virtue of the agricultural administrative body’s negative decision.

2.4. The criteria of the lawful land use in the support procedure

The last question to be examine is, if the public law expectant, who became the party of the share farming contract on the legal title of change of subject, is a lawful land user or not from the viewpoint of the support rules. To answer this question, the provisions of the Act XVII of 2007 on the General Requirements of Agricultural Supports (hereinafter referred to as GRAS).

According to the Article 44 (7) of the GRAS, the conditions of the lawful land use are the followings.

A lawful user shall mean as the following ranking the customer, who or what, expect as regulations on supports provide about this date otherwise, referring to the last day of the deadline for the submission of the application and related to the requested areas (a) was registered as a land user in the Land Use Register; (b) was registered as a family farmer in the registration of family farmers or has an agreement on the establishment of a family farmer and he/she is in it as a family farmer; (c) the lease, leasehold, bargaining, charity land use, recreational purposes land use and sublet contract, furthermore, according to the Article 70 and 76 of the Act CCXII of 2013 on the Provisions and Temporary Rules of Act CXXII of 2013 on the Transactions in Agricultural and Forestry Land (hereinafter referred to as TR), the agreement on land

²⁵ These, by the TAFI recognised, legal titles are the followings: leasehold, share-cropping, share-farming or gratuitous land use, or recreational land use and sub-leasehold regulated in Article 65 of the TR. Among the ‘owner-wise usages’, ownership right, using of joint property upon shared use agreement, administrative drawing report and the use of self-government property are determined by the land use deed as the legal titles of the land use. Public employment, social land program and other titles determined by the Act LXXXVII of 2012 on the National Land Reserves, upon which state property can be used, are further possible legal titles for the using. The exhaustive nature of the legal titles determined by the TAFI is refuted by the practice.

use rules, the mandatory contract based on the Article 18 (5) of the Act LXXXVII of 2010 on National Land Fund (including a contract concluded by a National Park Directorate), as well as a land user based on the temporary order of the court and who is entitled to use the defence area based on a contract; (d) who is registered as a Trustee, Beneficiary in the Real Property Registration or the user of the right of use based on the Article 5:159 of the Act V of 2013 on Civil Code Section, and who is qualified as the successor of the budgetary body registered as a trustee; (e) who is registered as an owner or a cooperative land-use holder in the real property registration; (f) in case of Article 42 (2) Point c) of the Act CXXII of 2013 on the Transactions in Agricultural and Forestry Land the person, who has got a written agreement concluded with the land user registered in the land register; (g) the joint owner on the undivided common property, on the area in excess of his share of ownership, in relation of the area in excess of his share of ownership, if he has not been registered to the land use register through no fault of his/her own and has the written agreement, which entitles to the use of the proportion of the area and the fact of usage is supported by his management logbook; (h) the person on the undivided common property who is not qualified as joint owner, if he/she has not been registered to the land use register through no fault of his/her own and has the written agreement, which entitles to the use of the proportion of the area and the fact of usage is supported by his management logbook; (i) the close relative of land user within the meaning of the points a)-h) (j) who has the certificate issued by the notary in the deadline for submitting an application and certified the fact of the use of the land.

Answering the above question, it shall be stated that according to Article 44 (1) Point a) of the GRAS, Article 67 (4) of the TR declares that in the case, if the land gets into the common use of the contracting parties on the ground of the share farming contract, each of the parties to share-farming is entitled to use the whole, in the using unshared land, i.e. all of them are land user. Moreover, from the viewpoint of the supports, the party of the existing share farming contract, who is not registered yet, shall also be deemed as lawful land user. Thus, in virtue of the former argumentation, the conditions of the certification of the lawful land use, which establishes the entitlement for support, is completely fulfilled by the landlord of our above mentioned example.

OLAJOS István* – JUHÁSZ Ágnes**

A mező-és erdőgazdasági földekre vonatkozó földhasználati nyilvántartás és az ingatlan-nyilvántartási eljárás viszonya a jogszerű földhasználat igazolása kérdésében***

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás és a földhasználati nyilvántartási eljárás általában egymást követő két eljárás. Az ingatlan-nyilvántartási eljárást megelőző eljárás a mező-és erdőgazdasági földek döntő többsége tekintetében a földforgalmi törvény előírásainak betartásának ellenőrzéseképpen egy közigazgatási eljárás előzi meg.

Földforgalmi jogunk folyományaként az agrártámogatások között felmerülhetnek olyan speciális földhasználati problémák, amikor még a tulajdonjog megszerzését megelőzően próbál meg a tulajdoni várományos a föld használatából adódó cselekményéből támogatásokat érvényesíteni. A fenti esetben a támogatás feltétele a jogszerű földhasználat. A cikk későbbi részében azt próbáljuk meg elemezni, hogy a szerződés létrejötte utáni, de még az ingatlan-nyilvántartási eljárást megelőző közjogi váromány¹ megalapozhatja-e a támogatási jogviszony alapjául szolgáló jogszerű használatot?

1. A mező-és erdőgazdasági földekre vonatkozó tulajdonátszállás klasszikus menete

1.1. A mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása

(a) E közigazgatási eljárásban a következőket kell az eljáró hatóságnak ellenőriznie: a két fél között létrejött átruházás érvényességi tekintetében nincs-e olyan semmisségi vagy a szerződés létre nem jött voltára utaló ok, melyet jogszabályi rendelkezések megsértése miatt jön létre. A mezőgazdasági igazgatási szerv eljárásának első szakaszában ellenőrzi a megelőző elővásárlási jogok gyakorlására irányuló eljárási szabályainak betartását, és a mező-és erdőgazdálkodási föld sajátjakénti használatáról szóló nyilatkozat hitelességét. Ezek után, ha problémát nem talált, és a felek közötti

István Olajos – Ágnes Juhász: The relation between the land use register and the real estate registration proceeding, with regard to the justification of the lawful land use – A mező-és erdőgazdasági földekre vonatkozó földhasználati nyilvántartás és az ingatlan-nyilvántartási eljárás viszonya a jogszerű földhasználat igazolása kérdésében. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 164-193 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.164

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Intézet

** Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Intézet

*** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Kurucz Mihály: Elhanyagolt vagy nem létező jogintézmény: A nyilvántartási bejegyzési váromány, *Közjegyzők Közlönye*, 2016/5, 5-29. A szerző a példában szereplő váromány státusát követő un. bejegyzési várományt elemzi. A továbbiakban: Kurucz 2016.

szerződés közigazgatási jóváhagyását nem kell megtagadnia, meghatározza az érvényes elővásárlási jognyilatkozatot tettek közül, az elővásárlásra jogosultak sorrendjét. Ha a jognyilatkozatot az elővásárlásra jogosult tette, és hibás, nem veszik figyelembe az elővásárlási sorrend összeállítása kapcsán. Ha az eredeti szerződésben szerepel nem megfelelő elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó jognyilatkozat, vizsgálni kell, hogy e miatt nem merül-e fel semmisségi, vagy létre nem jött szerződésre utaló ok.² Az elővásárlásra jogosultakra vonatkozó kamarai szerv által kiadott támogató nyilatkozatokat, melyek külön eljárásban megtámadhatóak.³

(b) A hatósági eljárás második szakaszában végzi el a mezőgazdasági igazgatási szerv a támogatott személyekkel szemben a kamarai szerv által elvégzett eljárás megismétlését. A végeredmény: a jelentkezők között a szerződés megkötő személy kijelölésére vonatkozó hatósági határozat, és a biztonsági okiraton készült szerződési példányra vonatkozó záradék.⁴

² Lásd: Olajos István: Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2017/23, 99-103, 112-116, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91

³ A helyi földbizottságra vonatkozó földforgalmi rendelkezések a végrehajtási rendeletek hiánya miatt nem léptek hatályba. A földforgalmi törvényben a helyi földbizottságokat településenként rendelte el létrehozni. Azonban maga a földforgalmi törvény rendelkezett úgy, ha nem jönnek létre a helyi földbizottságok, akkor feladatait az agrárkamara helyi szervei látják el. A helyi szervek meghatározásában a kamara alapszabálya az irányadó. Az agrárkamara önálló hatáskörrel és szervezettel rendelkező helyi szerve az agrárkamara megyei elnöksége.

⁴ A földforgalmi jogra vonatkozó magyar nyelvű szakirodalom tekintetében lásd: A földforgalmi eljárással kapcsolatos irodalmat lásd alább: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a *Hitelben, Hitel*, 2013/6, 111-121; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyési szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71; Bányai: A zsebszerződésekről a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 7-33; Bányai: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *JAEL*, 2016/20, 16-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati fogalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos – Hegyes: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31; Csák: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17; Csák – Hornyák: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések

jogkövetkezményei, *Östermelő*, 2014/2, 10-11; Csák – Hornyák: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák (szerk.) 2010, 115-130; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76; Hornyák: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97; Hornyák: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: AJK szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *JAEL*, 2014/16, 111-127; Kocsis: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258; Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 11-166; Korom Ágoston – Gyenei Laura: The compensation for agricultural land confiscated by the Benes decrees in the light of free movement of capital, in: Lános Petra (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Hague, Eleven International Publishing, 2015, 289-306; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délnyéken 2014*, Újvidék, VMTI, 2015, 120-173; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák (szerk.) 2010, 187-198; Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom (szerk.) 2013, 121-135; Olajos: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55; Olajos: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek*

1.2. Az ingatlan-nyilvántartási eljárás lépései mező-és erdőgazdasági földek esetében

(a) Ezek után kezdődik az ingatlan-nyilvántartási eljárás. Az eljárás végső eredménye annak a határozatnak a meghozatala, mely a polgári jogi értelemben vett tulajdonátzálláshoz vezet.⁵ Ennek hatálya jogkeletkeztető, tehát jelen eljárás végén jön létre a szerző személy tulajdonjogának teljessége. Maga az eljárás 3 fő szakaszra osztható. Az első az előkészítő szakasz, melynek eljárási elemei a felek közti szerződés

Magyarázata, 2015/3, 17-32; Olajos: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 101-102; Olajos: Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra, *JAEL*, 2017/23, 91-116, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91; Orlovits Zsolt (szerk.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65; Papik Orsolya: “Trends and current issues regarding member state’s room to maneuver of land trade” panel discussion, *JAEL*, 2017/22, 132-145, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132; Raisz: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák (szerk.) 2010, 241-253; Raisz: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Raisz: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 434-443; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közlöny*, 2015/3, 148-157; Szilágyi János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands, *JAEL*, 2017/23, 148-182; Szilágyi: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzése, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2 különszám, 569-577; Szilágyi: Rapport général de la Commission II, in: Roland Norer (szerk.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, 558; Baden-Baden: Nomos, 2017, 175-292; Szilágyi – Raisz – Kocsis: A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás szempontjából, *JAEL*, 2017/22, 180-201, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160; Szilágyi: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU’s and other countries’ law into consideration, *Zbornik Radova Pravni Fakultet (Novi Sad)*, 2016/4, 1437-1451, doi: 10.5937/zrpfns50-12226; Szilágyi: Das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

⁵ Az ingatlan-nyilvántartási eljárás tekintetében lásd: Lugosi József: Az ingatlan tulajdonjoga adásvétel útján történő megszerzésének ingatlan-nyilvántartásba bejegyzése az ingatlan-nyilvántartási és a közigazgatási hatósági eljárás tükrében, *Magyar Jog*, 2010/2, 94-102; Boros Gizella: Ingatlan-nyilvántartási specialitások és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) összevetése, *Geodézia és Kartográfia*, 2009/4, 24-29; Süliné Tózsér Erzsébet: Az ingatlan tulajdonjogával kapcsolatos kötelmi és dologi jogi igények érvényesítése esetén az ingatlan-nyilvántartási eljárás szabta korlátok terjedelme, *Magyar Jog*, 2010/8, 479-487.

létrehozatala, a kötelező ügyvédi közreműködés megbízási, vagy meghatalmazási eleme, a ingatlan-nyilvántartási kérelem kitöltése, és beadása. Ha ez a fázis a kérelmező, vagy az ügyleti képviselő jelenlétében történik, akkor a beadás fázisában a hatóság jelenlévő ügykezelői tevékenységet ellátó kormánytisztviselőjétől beiktatódik egy ellenőrzési fázis, mely az igazgatási eljárási díj befizetését, a soron kívüli eljárás kezdeményezését, és a személyes mentesség feltételeinek igazolását ellenőrzi. A kérelem ellenőrzési részén azt is fel kell tüntetni, hogy az ellenőrzés a kérelmező jelenlétében történt-e. A kérelem második lapján fel kell tüntetni az eljárásban érintett ingatlanok legfontosabb adatait, mely az igazgatási eljárási díj mértékének meghatározásában játszik szerepet.

(b) A hivatali eljárás első szakaszában az említett ügykezelői ellenőrzés összefonódik a kérelem beadásával. Hiányosan kitöltött, és nem megfelelő igazgatási eljárási díjat tartalmazó kérelmet a járási hivatalok földhivatalainak jelentős része nem fogad be. A kérelem átvétele után megtörténik az ügyféli minőségben jelezett kérelmező/képviselő értesítése az eljárás megindításáról, majd a kérelem ügyszámot kap, és a beadás napjának jelzésével feljegyzik az eljárás megindításának tényét-széljegyként a TAKARNET rendszerben.⁶ Ezek után kezdődik a hivatali eljárás második szakasza, az ügyintéző eljárása. A szignálás után megállapítják az ügyintéző intézkedésének terjedelmét. Ez attól függ, mekkora a vételár. Meghatározott vételár felett a csoportvezető, vagy az osztályvezető az ügy ura, és ellenőrzi a határozatot, más esetekben a kiadmányozási jog⁷ alapján a határozatot az ügyintéző hozza. A járási hivatal részéről kiadott határozatok minden esetben a hivatalvezető aláírásával adják ki.

(c) Az ügyintéző első lépése, hogy volt-e az ügyben soron kívüli eljárás, befizették-e és megfelelő összeggel az igazgatási eljárási díjat, a kérelmező megfelel-e az ügyfél fogalmának, van-e polgári jogi értelemben vett jogalanyisága vagy szerzőképessége, az okirat és a kérelem összeegyeztethető-e egymással, és az okirat megfelel-e a Ptk., az ingatlan-nyilvántartási törvény, és az ágazati jogszabályok alaki és anyagi jogi előírásaival. E körben fontos áttekinteni az ügyintézőnek az ingatlan-nyilvántartási kérelem és a csatolt mellékletek jegyzékét. Ha a felek közötti szerződés mentes a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása alól, abban az esetben a földforgalmi jog alanyi jogra vonatkozó, és esetleges alaki követelményeit az ingatlan-nyilvántartási eljárásban kell megvizsgálni, és figyelembe venni. Ellenkező esetben a fenti feltételeket az ingatlan-nyilvántartási eljárásban már nem kell vizsgálni, erre nézve az ingatlanügyi hatóság a mezőgazdasági igazgatási szerv által elkészített záradékot veszi figyelembe. Az esetleges hiánypótlás, eljárás függőben tartása és az eljárás

⁶ Dárdai Sándor: A széljegyzés elmulasztásának joghatálya, Jogtudományi közlöny, 1876, 31., 306. A széljegyzés elmulasztása az elintézési sorrendet (rangsort) nem befolyásolja, közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére azonban alapot adhat: Legf. Bír. Kfv. IV. 37 226/2005, *Közigazgatási-gazdasági döntvénytár*, 2006/5, 26-28.

⁷ Takács József: A kiadmányozás és a főnöki ellenőrzés egyszerűsítése, Városi szemle: közlemények a városi közigazgatás és statisztika köréből, 1948/3-4, 267-268.; Pusztahelyi Réka: *Iratkezelési szabályok a földhivataloknál, Ingatlan-nyilvántartási jog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2014, 121-128.

felfüggesztése, mint közbenső intézkedések után a létrejön az elsőfokú határozat, melynek alaki jogereje keletkezteti a tulajdonjogot.⁸

1.3. A tulajdonjogon alapuló földhasználat bejegyzése

A bejegyzett tulajdonjoga alapján a 2014. május 2-ától tulajdont szerző akkor használhatja a földjét, ha a bejegyző végzés és a földhasználati bejelentő lap kitöltése után kezdeményezi a megszerzett mező-és erdőgazdasági föld földhasználati nyilvántartási bejegyzését, tulajdonjog jogcímén.⁹

1.4. Összegző megjegyzések

Ez a fentiekben jelzett eljárás, ha a felek úgy állapodnak meg, hogy a vételárat teljes mértékben kizárólag a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyó végzése után fizetik ki, és a terület birtokba adása is a fenti hatósági aktust követően jön létre. Ebben az esetben azonban, ha a klasszikus polgári jog szabályait érvényesítik a felek, az eredeti szerződésben be kell venni kitételként, mi lesz a helyzet akkor, ha az előleget fizető eredeti vevő helyébe elővásárlási jogosult lép. A szerződésben a feleknek meg kell állapodniuk arról, hogy a szerződésből kieső eredeti vevőnek az eladó, vagy az belépő elővásárlásra jogosult köteles megtéríteni az előleget. Ez a lépés a elővásárlási jog gyakorlása szempontjából is fontos lépésnek minősül, utal a felek közti szerződés feltétele hatályára, és szakmai véleményünk szerint a szerződésből nem mellőzhető.

Ezzel szemben a klasszikus adásvételi szerződésnek négy mellőzhetetlen eleme van. Az eladó, a vevő, a vétel tárgya, és a vételár és annak átszállásának meghatározása. Így ha a vevő személye feltételeként van megjelölve a szerződés szövegében, azt egy szigorú jogértelmezést alkalmazó földhivatali ügyintéző, mint a Ptk. adásvételi szabályainak meg nem felelő szerződést, esetlegesen hiánypótlás kibocsátása nélkül is elutasíthatja. Ezért az eredeti, záradékkal ellátott adásvételi szerződés becsatolása mellett ügyvédi feladat a vevő pontos megjelölése az immár az ingatlan-nyilvántartási eljárásnak megfelelő adásvételi szerződésben.

A harmadik, földhasználati szerződés alapjául szolgáló szerződés lényeges eleme az adásvételi szerződésre vonatkozó azon nyilatkozat, hogy a vevőnek nyilatkozni kell arról, hogy a megszerzett földet a vevő művelési ágának megfelelően, sajátjaként használja. Ebben az esetben a tulajdont szerző személy, aki egy hektáros terület felett szerez, az maga is földműves, tehát vagy szakképzettséggel, vagy pedig olyan mezőgazdasági tevékenységből származó árbevétellel rendelkezik, mely alapot adhat arra, hogy ténylegesen önállóan végezze a tevékenységét. Önálló használatnak minősülő földhasználatnak számít, ha a tulajdonos valamely bevett jogcímen legalább 25%-os

⁸ Az ügyintéző eljárását a Miskolci Járási Hivatal ügyintézési gyakorlatára hivatkozva foglalta össze: Olajos István: Mezőgazdasági nyilvántartások, in: Szilágyi János Ede (szerk.) *Agrárjog: A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 168-188., a továbbiakban Olajos 2017.

⁹ Lásd: Pusztahelyi Réka: Földhasználati nyilvántartás, in: *Ingatlan-nyilvántartási jog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2014, 117-120; illetve Olajos 2017, 178-183.

saját tulajdonában álló gazdasági társaságnak, vagy pedig közeli hozzátartozójának használatába adja, valamely a földforgalmi törvény által elismert használati jogcímen.¹⁰ Tehát a 2014 májusa után szerző tulajdonszerzésének ellenőrzésekor kényszerhasználatra¹¹ okot adó körülmény, ha az előzőekben felsorolt használókon kívüli, harmadik személyek számára adja használatba a területét. Így a tulajdonjogon alapuló és a ingyenes jellegű használati ügyletek válnak meghatározóvá.¹²

¹⁰ A szerző fél nyilatkozatának értelmezéséről lásd: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Őstermelő*, 2014/2, 10-11; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensis*, 2014/14, 139-158; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 434-443; Szilágyi János Ede: Rapport général de la Commission II = General Report of Commission II = Generalbericht der Kommission II in: Roland Norer (szerk.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*. 558. Baden-Baden: Nomos, 2017, 175-292; Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka Enikő: A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás szempontjából, *JAEL*, 2017/22, 160-201, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160; Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration, *Zbornik Radova Pravni Fakultet (Novi Sad)*, 2016/4, 1437-1451, doi: 10.5937/ZRPFNS50-12226; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

¹¹ Hornyák Zsófia: A magyar földforgalmi rezsim előírásainak ellenőrzési és szankcionálási rendszere Szilágyi János Ede (szerk.) *Agrárjog: A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, 304, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 109-117.

¹² Lásd: Olajos István: A földforgalomhoz kapcsolódó szerződések anyagi és eljárási kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2017/1, 381-392.

2. Amikor a földhasználati bejegyzés megelőzi a tulajdonszerzést

A magyar földforgalmi jogban számos olyan eset is előfordulhat, amikor a földhasználattal teljesen felhagyni kívánó egykori tulajdonos nincs abban a helyzetben, hogy a vevő tényleges teljesítésével meg tudja várni a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárásának a végét. Ebben az esetben létrejöhét olyan szituáció, amikor a felek a földműves eladó teljes birtoktestét megveszik. Az adásvétel tárgya a mezőgazdasági üzem lesz. A mezőgazdasági üzem elemeként átruházandó ingatlanak minősül nem csak a mező-és erdőgazdasági föld, hanem a földön fekvő, önálló ingatlanak minősülő lakó - és gazdasági épületek is. Ingóként a termelés folytatásához szükséges gépek, és tartozékaik, a gazdálkodáshoz kapcsolódó önálló támogatási egységként nyilvántartott teljes állatállomány. Az adásvétel tárgyai közé tartoznak, bizonyos tevékenységek folytatásához szükséges önálló, termeléstől elválasztott támogatást biztosító vagyoni értékű jogok, és olyan több éves használatot követelő támogatási jogosultságok, ahol a termelési tevékenység megszakadása már kifizetett támogatások visszakövetelésére adnak alapot. Az ilyen jellegű adásvétel dologösszesség jellegéről már a jogtudomány értekezett,¹³ de a földforgalmi jogunk még nem kezeli egységesen a kérdést, és számos esetben problémákat vet fel az ilyen szerződés megítélése.

A földforgalmi törvény csak az azonos szerződésbe foglalt több mező-és erdőgazdasági föld eladására vet fel szabályokat. Ebben az esetben az egybefoglalt vételár megítélésénél a mezőgazdasági igazgatási szervnek akkor lehet jóváhagynia az ilyen szerződést, ha a földrészletek szomszédosak, vagy egy üzempontból megközelíthetőek. Ez a feltétel az ilyen esetekben megáll. A szerződő felek azért egy szerződésben ruházzák át az üzem, mint dologösszesség teljes vagyoni állományát, hogy a mezőgazdasági tevékenység folytatása zavartalan legyen.

Az átfutási idő megengedett, és életszerű, bizonyos növénytermesztési tevékenységek folytatásakor, azonban nem életszerű abban az esetben, ha az üzem új tulajdonosának már a birtokba vétel napjától gondoskodnia kell egy teljes állatállomány ellátásáról.

¹³ Kurucz Mihály: A mezei leltár, mint a mezőgazdasági tevékenységgel összefüggő befejezetlen termelés költségei érvényesítésének kérdései a mező-, erdőgazdasági hasznosítású földek forgalmának és használatának új közjogi korlátozási rendszerében, in: Gellén Klára (szerk.) *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged: Iurisperitus Bt., 2017, 268-294; Tanka Endre: Mezőgazdasági üzemtörvény a föld nemzeti önvédelmére, *Hitel*, 2014/11, 105-128; 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, 2013. júl. 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013, 56-76; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136; Orlovits Zsolt: A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése, *Gazdálkodás*, 2008/4, 368-374; Miko Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, *Gazdaság és jog*, 2004/12, 21-24; Süveges Márta: A földtulajdon és a mezőgazdasági üzem jogi szabályozása az olasz jogban, *A budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának actái*, 1990/1, 97-129.

Ebben az esetben teljes mértékben elválnak egymástól az átadás és a birtokbavétel jogi aktusa a tulajdonszerzés aktusától, és a földalapú támogatások igénylésével sem lehet megvárni azt az időpontot, amikor az ingatlanügyi hatóság bejegyzí az új tulajdonost az ingatlan-nyilvántartásba. A következőkben egy példán keresztül próbáljuk meg érzékeltetni a mező-és erdőgazdasági földek tulajdoni és használati szerződéseinek statikáját és dinamikáját, és Eörsi Gyula: A tulajdonátszállás kérdései¹⁴ című művének felhasználásával megpróbáljuk nyomon követni, mikor melyik szereplőnek van joga érvényesíteni a föld használatából eredő vagyoni, jelen esetben támogatási jogokat.

2.1. A föld dologösszességként történő átruházása, mint példafelvetés

Példánkban a nyugállományba vonuló tulajdonos a földjei, egyéb ingatlanai, vagyoni értékű jogai, és állatállományát egy szerződésben értékesítette vevő részére. Az állomány üzemeltetésének földekre vonatkozó részét részesművelési szerződés¹⁵ keretében oldotta meg úgy, hogy a szerződés részévé tették a termelésre vonatkozó és a termeléstől elválasztott támogatásokat is. A többalanyú szerződés, termeléshez kötött támogatásaira kizárólag a részes művelésbe adóként bejegyzett tulajdonos volt jogosult, és ő viselte a támogatásigénylés elmaradásából, vagy az ebből származó bevétel elmaradásából származó kockázatot is.

A felek a szerződésben azt is kikötötték, hogy a szerződés alanyainak változása a szerződés hatályát, megfelelő formában történő szerződésmódosítás esetén nem érinti. Az adásvételi szerződés aláírását megelőzően a volt tulajdonos közölte részes művelőivel a szerződésből történő kilépését, és javasolta jogutódjának részesművelésbe adói pozícióba történő bevonását.¹⁶

A szerződő felek a szerződés módosításába beleegyeztek. Mivel a használati szerződés módosítása sem a szerződés időtartamát, sem pedig a használati díj összegét nem érintette, a módosítás nem volt jóváhagyás köteles, így a szerződésmódosítást a bejelentésétől számított 8 napon bejegyezte a földhasználati nyilvántartást vezető, illetékes földügyi hatóság.

¹⁴ Eörsi Gyula: *A tulajdonátszállás kérdéséről*, Légrádi Testvérek Rt. Budapest, 1947, 125, a továbbiakban Eörsi 1947.

¹⁵ A szerződéstípusok elhatárolására lásd: Bobvos Pál: A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2002/1-26, 55-79; valamint Olajos István: *A részesművelési szerződés gyakorlati problémái – megjegyzések egy részesművelési szerződés tervezete kapcsán* szakvélemény, 2012, 08.31; Olajos István: A megújuló energiával működtetett távhő rendszerek kialakításának földhasználati és társasági jogi alapkérdései, in: Raisz Anikó (szerk.) *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 129-137; Olajos István: A kistelepüléseken létrejövő távhő és termeltetési rendszerek energiaügyi problémái, *Magyar Energetika*, 2012/6, 22-27.

¹⁶ Ez a momentum, ha a részesművelési megállapodás nem jár konkrét művelési feladattal, felvetheti az Fftv. 13. §-ába ütköző közjogi érvénytelenség gyanúját. Ezért a már meglévő részesművelési szerződés, és a vevői jognyilatkozat összevetése szükséges a mezőgazdasági igazgatási szerv előtti eljárásban.

Az adásvételi szerződés jóváhagyása azonban ennél sokkal hosszabb időt vett igénybe, ugyanis a szerződéskötés egy közel 3 hónapos elővásárlási jogok gyakorlására irányuló eljárás követte.¹⁷ Az egybefoglalt, és a dologösszesség miatt magas vételár miatt a felek biztosak lehettek abban, hogy az érintett földekre más elővásárlásra jogosult nem fog bejelentkezni. Azonban az értékaránytalanság kérdése a kamarai szerv eljárásában, tekintettel a vétel dologösszesség jellegére, fel sem merült. Ezért úgy egyeztek meg a felek, hogy a vevő a teljes vételárat a szerződéskötés napján kifizeti, az eladó pedig a szerződés megkötésével egyidejűleg megadja a vevőnek a szerződésben érintett ingatlanokra a bejegyzési engedélyt, és a szerződésben szereplő ingó, és ingatlan vagyont a vevő birtokába adja, átruházva a hasznosítás és a gyümölcsöztetés lehetőségeit is. A tényleges birtokbaadás és a bejegyzési engedély tehát a példánkban szereplő termőföldek tekintetében 2014. április végén megtörtént, de a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárását megelőző elővásárlás csak július elején fejeződött be. A mezőgazdasági igazgatási szerv pedig 2014. szeptember 30-án engedélyezte az eredeti vevő tulajdonszerzését. Ehhez képest, a közben létrejött, és bejegyzett részművelési szerződés alapján a vevő igényelte meg 2014 júniusában a 2014-es gazdasági évre a földalapú támogatást. Mivel az igénylés időpontjában a vevő még nem volt tulajdonos, ezért érvényes jogcím hiányára hivatkozva az agrár-és vidékfejlesztési támogatási szerv a benyújtott támogatási igényt elutasította. A kérdés, hogy a hatályos földhasználati szabályok szerint, a birtokba lépett, de még tulajdonjoggal nem rendelkező vevő

¹⁷A mező-és erdőgazdasági földre, de ezt megelőzően a termőföldre is speciális elővásárlási jogok érvényesültek. Az elővásárlási jogok gyakorlása kapcsán lásd: Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2004/1, 393–403; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta juridica et politica*, 2014/3, 3–25; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2005/2, 511–525; Kurucz Mihály: A magánjogi dogmatika alkalmazásának joggyakorlati jelentőségéhez: az elővásárlási jog gyakorlása és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzési engedély szolgáltatásának ügyleti összefüggése, *Közjegyzőké közlönye*, 2007/11, 3–14; Pusztahelyi Réka: Az elővásárlási jog egyes kérdései a bírói gyakorlatban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2009/2, 96–111; Holló Klaudia: Az elővásárlási jogról, mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, *Themis*, 2014/6, 42–59; Juhász Judit: Az elővásárlási jog gyakorlása általában, és a termőföld értékesítése során: konferencia beszámoló, *Advocat*, 2017/1-2, 26–29; Olajos István: Az elővásárlási és előhasznábérleti 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; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi – Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 200; Hornyák Zsófia: Az elővásárlási jog megítélése, mint a tulajdonjog lehetséges korlátozása az alkotmánybíróság szemszögéből, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensis – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2014/1, 91–110; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 5–27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5

jogszerű földhasználónak minősül-e, és mint ilyennek, joga van-e földalapú támogatást igényelni?

2.2. A tulajdonátszállás folyamata az említett példánkban

Eörsi Gyula „Tulajdonátszállás” című könyvében a folyamatot egy statikus és egy dinamikus egységben szemléli. A statikus állapot, maga a tulajdonszerű birtoklás. E tekintetében a jog által elismert tulajdonos rendelkezik a dolog használatával, a hasznok szedésére vonatkozó jogosultsággal, beleértve a gyümölcsöztetést is, és a rendelkezés jogával, tehát azzal, hogy a tulajdonjogát, mint egészet, és bármely részjogosítványát másra átruházza.¹⁸ Ingatlanok esetében a tulajdonjog statikáját erősítő intézmény az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége, mely ellenkező bizonyításig tanúsítja a bejegyzett jog valós meglétét.¹⁹

A dinamika tekintetében Eörsi két nagy terület elemzését végzi el. Ezek alapján „intern” hatálya van, tehát kizárólag a felek megegyezése szabályozza, és a jog közvetett eszközökkel sem szólhat bele: a veszélyátszállás, a rendelkezési jogok átszállása, és a vindikációs jog átszállásának kérdésébe. Ezzel szemben a jog kögens szabályai érvényesülnek az alábbiak esetében, így „extern” hatályúvá válik a prioritási időpont, az átruházói hitelezők igényeinek megszűnése, és az átvevői hitelezők igényeinek megnyílta.

A felek tehát teljesen szabadon dönthetik el, mikortól kiviseli a tulajdonátszállás kapcsán a dologból eredő veszélyeket. A felek persze eltérhetnek, de a veszélyviselés, ahogy azt Eörsi is több példájában megerősíti,²⁰ a dolog tényleges átadásától, illetve ingatlan esetében a birtokbavételtől kezdődően száll át. Példánkban a veszély mindenképpen a vevőt terheli, ugyanis birtokbavétel időpontja nem tér el a szerződés aláírásának időpontjától.

A rendelkezési jog már összetettebb kérdés. A rendelkezési jog bizonyos elemei átszállhatnak a birtokba lépéssel. Ilyen jognak tekintjük a hasznok szedését, a gyümölcsöztetést, illetve más személynek a gyümölcsöztetésre adott felhatalmazás kérdését. A dologgal történő teljes rendelkezés azonban csak a tulajdonjog teljességének átszállási időpontjában kerülhet átruházásra, a „nemo plus iuris” elve alapján.

A vindikációs jog, tehát az a jog, ha a vevő vagy eladó a tényleges átadást követően harmadik személyek cselekménye során kikerül a dolog birtokából, akkor jog lesz a dolgot visszakövetelni, szintén a felek megállapodásán múlik.

¹⁸ Lásd Eörsi 1947, 12-17.

¹⁹ A közhitelesség, mint alapelv gyakorlati problémáiról lásd: Petrik Ferenc: A telekkönyvi jog alapelvei, a közhitelesség elve, Magyar jog, 2003/5, 257-264; Kurucz Mihály: A nyilvántartás közhitelesség tartalmának sokrétűségéről, Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae, 2003/40, 291-318; Kurucz Mihály: A nyilvántartás közhitelesség tartalmának sokrétűségéről Magyar jog, 2004/6, 321-332; Kurucz Mihály: A jogorvoslatok és a közhitelesség összefüggése a telekkönyvi rendtartásban Jogtudományi közlöny, 2007/4, 173-182; Kurucz Mihály: A jogerőhatás és a közhitelesség jogvédelmi hatásainak kollíziója az 1997. évi CXLI. tv. által szabályozott ingatlan-nyilvántartásban, Magyar jog, 2007/8, 458-468.

²⁰ Eörsi 1947, 42-45.

A vindikációs jog gyakorlásának kérdését Eörsi több példában is elemezte. A szerződő felek közös érdekeinek előmozdítása miatt, arra a megoldásra jutott, melyet itt is alkalmazhatunk, hogy az a legcélszerűbb, ha a vevőt ez a jog a birtokba lépéstől már megilleti, az eladót viszont a tulajdon-átruházás utolsó fázisáig, az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésig párhuzamosan illeti. Tehát a vindikációs jog ebben a fázisban mindkét felet illeti, és az a legcélszerűbb, ha az a fél él vele, aki hamarabb észleli a harmadik személy birtokra vonatkozó, érdekeiket sértő birtoklását.

Az extern hatályú tulajdonszerzések közül a prioritási időpont bír jelentőséggel, amiatt, hogy példánkban az eladóval és a vevővel szemben hitelezői igény fennállásáról nem tudunk. A prioritást Eörsi az eladóval szerződést kötő, de birtokba nem lépett vevő, és a jogcím nélkül ténylegesen birtokot szerző, de vételárat ki nem fizető második vevő példájával érzékelteti. A példában a vevő birtokba nem lépett, de a szerződés aláírását követően megszerezte a vindikációs jogot. A második vevő birtokban van, birtokát az eladótól szerezte meg a birtoklása jogszerű, így a birtokban tartásra joga van (prioritás). Mivel vevő rendelkezik a vindikációs joggal, joga van a birtokot jogi eszközökkel, birtokvédelemmel vagy birtokperrel megszerezni. A birtokperben az fog dönteni, hogy kinek az erősebb a jogcíme. Mivel vevő tényleges ki is fizette a vételárat, és a második vevő csak ingyenesen birtokol, így az erősebb jogcímeik összevetéséből kiderül, hogy a visszterhesen szerző vevő fog jogszerűen birtokba lépni. Ingatlanok tekintetében a prioritás, mint külső alakító tény akkor is érvényesülhet az ingatlan-nyilvántartásban, ha ahhoz a tulajdonjog teljességéhez kapcsolódó jogok nem érvényesülnek. Önállóan feljegyezhető ténynek minősül e tekintetben a széljegyzés, előjegyzés, ranghely előzetes biztosítása, ranghely fenntartás. E tények tekintetében, dologi színezetet nyer a később beálló jog érvényesítésének lehetősége. Az ilyen elismert tények esetében az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége pótolja a jó vagy rosszhiszem vizsgálatainak ingóknál felmerülő kérdését, ez itt nem vizsgálendő.²¹

Áttérve tehát példánkra- a birtokba lépő, de még tulajdont nem szerző várományos a prioritás sorrendjében megelőzi a már a dolgával rendelkező, és a vételárat is kifizető tulajdonost, tehát a korlátozott rendelkezési jog kivételével várományosunk rendelkezik a használat és a hasznok szedésének jogosultságával, az átruházás kivételével rendelkezhet az adásvétel tárgyaival, harmadik személyekkel szemben vindikációs joga van, és a prioritása e jog érvényesítéséhez nagyobb, mint az eredeti tulajdonosé. Amennyiben érvényes a részesművelési megállapodás, a felek mindenki mást, a szerződésben szereplő felek közül kizártak, tehát csak neki van joga a támogatási kérelem benyújtására.

2.3. Lehet-e jogszerű földhasználatra alapot adó körülmény a „közjogi” tulajdoni váromány?

A közjogi tulajdoni váromány a Kurucz Mihály által jellemzett, és megalkotott bejegyzési várományhoz képest megelőző jogi helyzet. A váromány fogalmát már idézett művének kezdő bekezdésében Kurucz az alábbiakban jellemzi:

²¹ Eörsi 1946, 78-82.

„A váromány a jog megszerzésével nem azonos, de az egymást követően beálló tényállási elemek teljesülése folytán abhoz közel álló, a jogszerzési pozíció önálló joghatásokkal bíró lépcsőfokokként elő álló jogi helyzet. A váromány jogvédelemi tartalmú vagyoni értékű jogi helyzet, de nem jog.”²²

Dogmatikai elemzésének végén az alábbiakban jellemzi bejegyzési várományt: *„szükségszerűen feltételezi a szerződő felek minden elemében perfekt jogátruházási nyilatkozatát, a szűkecseszív tényállás teljessé válása már csak a jogszerző (pl.vevő) magatartásán múlik.”²³*

Ezekhez képest, a közjogi váromány egy megelőző státus, amikor a felek a tulajdon átruházásban megegyezettek, a vevő birtokba lépett, azonban tulajdonszerzése még feltételes, mert közjogilag a tulajdonszerzéshez még kell a mezőgazdasági igazgatási szerv záradéka a biztonsági okmányra készült eredeti okiratra. A közjogi várománynál, a klasszikus polgári jogi, Eörsi előző idézett művében végigelemzett dogmatika szerint érvényesül a használat, és a hasznok szedésére vonatkozó jog, a kárveszélyt ő viseli, és a igény érvényesítéshez szükséges prioritása erősebb az eladó hasonló jogához képest.

A közjogi váromány közjogi, tehát a földforgalmi törvény szabályai alapján felépített státusa sajátos. A bevett szerződési jogcímek tekintetében Fftv. 38. § (1) bekezdésében a taxatívnek szánt felsorolás módszerét választja.²⁴ Ezért a közjogi váromány alapján a jogosult nem használhatja a földet. Ha azonban a várományosi helyzetben lévő használatát a példánkban szereplő módon használatának jogcímét részművelési szerződéssel megerősíti, azt kell vizsgálni, hogy van-e joga a tulajdonjog megszerzésének megelőzően rendelkeznie az általa megszerzett használat jogával. A rendelkezési jog kiterjedhet a már megszerzett részjogosítvány továbbadására így a birtokba adott földek esetén a részesművelésbe adó státusba belefér a közjogi várományos is.

Ez jogi álláspontom szerint akkor is megállna, ha a részesművelési szerződés a közjogi várományosi helyzet létrejötte után keletkezne. Fontos kérdés a váromány átmeneti jellege, tehát a használati szerződésben is utalni kellene arra, hogy a használati szerződés jelenlegi formája addig tart, míg a várományosi státus tulajdonossá nem válik, vagy a várományosi státus a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyást elutasító döntésével meg nem szűnik.

²² Lásd Kurucz 2016, 5. első bekezdés.

²³ Lásd Kurucz 2016, 16.

²⁴ A bevett jogcímek a következők: haszonbérlet, feles bérlet, részesművelés, szivességi használat, rekreációs célú földhasználat, valamint a Fétv. 65. §-ában meghatározott alhaszonbérlet. A tulajdonszerű használatok közül, a földhasználati lap által nevesített jogcímek: tulajdonjog, közös tulajdon használati használati megosztás alapján, hatósági sorsoláson alapuló jegyzőkönyv, önkormányzati tulajdon használat: a fentieken túl közfoglalkoztatás, szociális földprogram, valamint az állami tulajdon használatára alapuló, az NFA törvényben szabályozott használati jogcímek. A használati jogcímek tekintetében a gyakorlat cáfolja az Fftv.-ben szabályozott jogcímek taxatív jellegét.

2.4 Melyek a jogszerű földhasználat kritériumai támogatási eljárásban?

Az utolsó vizsgálandó kérdés az, hogy a részesművelési szerződésbe alanyváltozás jogcímén bekerült közjogi várományos támogatási jogilag jogszerű földhasználó –e? E kérdés tisztázása kapcsán támogatási eljárási törvény jogszerű földhasználatra vonatkozó szabályait kell értelmeznünk:

A 2007. évi XVII. törvény az agártámogatások általános feltételeiről (a továbbiakban: Tet) 44. § (7) bekezdés alapján: (a) jogszerű földhasználónak minősül a következő sorrend szerint az az ügyfél, aki vagy amely – amennyiben az egyes támogatási jogcímekre vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeznek e dátumról – a kérelem benyújtására nyitva álló határidő utolsó napjára vonatkozóan, az általa igényelt terület vonatkozásában: a földhasználati nyilvántartásba földhasználóként bejegyzett, (b) a családi gazdaságokról vezetett nyilvántartásba családi gazdálkodóként bejegyzett vagy családi gazdaság alapításáról szóló megállapodással rendelkezik és abban családi gazdálkodóként szerepel, (c) haszonbérleti, felesbérleti, részesművelési, szívességi földhasználati, rekreációs célú földhasználati vagy alhaszonbérleti szerződés, továbbá – a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 70. §-a vagy 76. §-a szerinti – használati rendről szóló megállapodás, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 18. § (5) bekezdése szerinti megbízási szerződés (ide értve nemzeti parkigazgatóság által kötött szerződést is), valamint bíróság ideiglenes intézkedése alapján földhasználó, továbbá honvédelmi rendeltetésű terület esetében annak használatára szerződés alapján jogosult, (d) az ingatlan-nyilvántartásba vagyonkezelőként, haszonélvezőként vagy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:159. §-a szerinti használat jogának jogosultjaként bejegyzett, valamint a vagyonkezelőként bejegyzett költségvetési szerv költségvetési szervnek minősülő jogutódja, (e) az ingatlan-nyilvántartásba tulajdonosként vagy szövetkezeti földhasználat jogosultjaként bejegyzett, (f) a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 42. § (2) bekezdés c) pontja szerinti²⁵ esetben az a személy, aki a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználóval kötött írásbeli megállapodással rendelkezik, (g) az osztatlan közös tulajdonban álló földterületen a tulajdoni hányadát meghaladó mértékű területen a tulajdoni hányadát meghaladó mértékű terület vonatkozásában a gazdálkodó tulajdonostárs, ha a földhasználati nyilvántartásba önhibáján kívüli okból nem került bejegyzésre és rendelkezik a terület adott hányadának használatára jogosító írásbeli megállapodással és a használat tényét az általa vezetett gazdálkodási napló alátámasztja, h) osztatlan közös tulajdonban álló földterületen gazdálkodó tulajdonostársnak nem minősülő személy, ha a földhasználati nyilvántartásba önhibáján kívüli okból nem került bejegyzésre és rendelkezik a terület adott hányadának használatára jogosító írásbeli megállapodással és a használat tényét az általa vezetett gazdálkodási napló alátámasztja,

²⁵ Vetőmagtermesztésre, átmeneti időre, alhaszonbérlet jogcímén, földhasználati megállapodással átengedett.

i) az a)-h) pontok szerinti jogszerű földhasználó közeli hozzátartozója, (j) a jegyző által a kérelem benyújtására nyitva álló határidő alatt kiállított és az adott terület használatának tényét igazoló hatósági bizonyítvánnyal rendelkezik.

A fenti szerint a kérdésre a Tét 47§ (1) bekezdés a) pontja alapján földhasználati nyilvántartásba bejegyzett személynek minősül a Fétv. 67§ (4) bekezdése alapján, mikor részesművelési szerződés alapján a föld a szerződésben részt vevők közös használatába kerül, minden a részesművelési szerződésben résztvevő földhasználó.

Ezen felül a még be nem jegyzett meglévő részesművelési szerződés alanyi is támogatási szempontból jogszerű földhasználónak minősül. Tehát, a fentiek alapján támogatási jogosultságot megalapozó jogszerű földhasználat igazolásának fenti feltételeit a példánkban szereplő használatba adó maradéktalanul teljesíti.

János Ede SZILÁGYI*
The international investment treaties and the Hungarian land transfer law**

The number and the volume of cross-border acquisitions of agricultural land has increased sensibly since the beginning of the new millennium. All these changes could have happened mainly because the well-capitalised countries interested in increasing their food security and the international enterprises pay – beside the commercial issues of agricultural products (i.e. goods) – growing attention to ensure in the long run the capacities necessary for the preparation of agricultural products for their citizens or consumers, namely the agricultural lands and the connected water resources.¹ This study analyses in the context of cross-border acquisitions of agricultural lands mainly those international treaties which may concern the Hungarian² agricultural lands as well. At the same time – for reasons of space – we cannot give a full scale overview of this problem in this study. Instead, essentially we engage in three tasks. First, we define shortly what we mean by ‘*cross-border acquisition of agricultural lands*’ (or shortly ‘*cross-border land-acquisition*’. On the other hand, we define what is meant by ‘*international investment treaties*’ and their possible connections to the issues of cross-border land-acquisition. At this point we try to give a short overview of the relevant international investment treaties. Finally – using the principle of the freedom of authors in choosing their subjects – some pending international investment treaties of the European Union (Canada,³ Japan,⁴ Singapore,⁵ Vietnam⁶) are sketchily analyzed in

János Ede Szilágyi: The international investment treaties and the Hungarian land transfer law – A nemzetközi beruházási megállapodások és a magyar földforgalmi jog. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 194-222 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194

* dr. jur., PhD, dr. habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Olivier De Schutter: The Green Rush – The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users, *Harvard International Law Journal*, 2011/2, 511-513; Lorenzo Cotula – Sonja Vermeulen – Rebeca Leonard – James Keeley: *Land grab or development opportunity?*, London – Rome, IIED – FAO – IFAD, 2009, 4-5; Megan Dooly: International land grabbing: How Iowa anti-corporate farming and alien landowner laws, as a model, can decrease the practice in developing countries, *Drake Journal of Agricultural Law*, 2014/3, 306-307.

² As to a more detailed assessment of other countries’ investment treaties see e.g. Muthucumaraswamy Sornarajah – Jiangyu Wang (edit.): *China, India and International Economic Order*, New York, Cambridge University Press, 2010, 132-166.

³ Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the European Union and its Member States, published in Official Journal of the EU on 14 January 2017, L 11 (hereinafter referred to as CETA). The CETA’s ratification is underway in the EU Member

connection with their regulations influencing the cross-border acquisitions of agricultural lands (but it is important to stress that the text of some of these treaties has not been finalised yet, thus our remarks should be treated accordingly.)

At this point it is worth to note that after the Lisbon Treaty entered into force in December 2009, the EU gained exclusive competence on foreign direct investment as part of the common commercial policy.⁷ Nevertheless, in connection with foreign investments some competence anomalies still have remained which the Court of Justice of European Union (CJEU) attempted to solve⁸ – just in connection with the pending Singapore-EU FTA. Earlier, the EU member states have concluded 1400 or so bilateral foreign investment treaties,⁹ which continue to exist until they are replaced by EU agreements.¹⁰ During this time, the EU has launched essential reforms in the system of international investments, an important element of these reforms is the creation of a new investment court¹¹ (the important elements of this have already appeared in the finalised international investment treaties concluded with Vietnam and Canada).

States now (i.e. on 31.01.2018). The CETA is provisionally applied since 21.09.2017. About the previous text-version of the CETA, see: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017a/klasz 1, 107-124; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsimet befolyásoló tényezők, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Ágrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017b, 49-55.

⁴ The Economic Partnership Agreement between Japan and the EU is awaiting signature now (i.e. on 31.01.2018). The present article is based on the consolidated version of the agreement as of 7 December 2017 (hereinafter referred to as Japan-EU EPA).

⁵ The Free Trade Agreement between the EU and the Republic of Singapore is awaiting signature now (i.e. on 31.01.2018). The present article is based on the authentic text of the agreement as of May 2015 (hereinafter referred to as Singapore-EU FTA).

⁶ The Free Trade Agreement between the EU and the Socialist Republic of Vietnam is awaiting the completion of the ratification process now (i.e. on 31.01.2018). The present article is based on the agreed text as of January 2016 (hereinafter referred to as Vietnam-EU FTA).

⁷ Articles 206-207 of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as TFEU). In this regard see European Commission: *Towards a comprehensive European international investment policy*, COM(2010) 343, 07.07.2010.

⁸ Interpreting Article 218 of the TFEU – and referring among others to Article 207 of the TFEU – the CJEU stated the followings: The provisions of the agreement relating to non-direct foreign investment and those relating to dispute settlement between investors and Member States do not fall within the exclusive competence of the EU, so that the agreement cannot, as it stands, be concluded without the participation of the Member States; Opinion 2/15 of the CJEU of 16 May 2017.

⁹ See (29.01.2018): <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/investment/>

¹⁰ Regulation No 1219/2012/EU on establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries.

¹¹ European Commission: *Investment in TTIP and beyond – the path for reform Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court*, Concept paper, [2015], source (29.01.2018): http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF

The investment law of the EU is largely influenced by the international organizations¹² where the EU is one of the members.

It is important to emphasize that we do not deal with the EU or the EU law in other aspects than analyzing its international investment treaties. Thus this study does not extend to the EU law aspects of cross-border land-acquisition (i.e. what are the frames of the EU law set up for the national regulations of cross-border land-acquisition) in detail since – among several other reasons – they have been assessed in another study.¹³ Finally, considering all these, we just note that the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) specifies real estate investments within the EU as *direct investments*, in the scope of the *free movement of capital*.¹⁴ This remark is important because – as seen later – in the case of several international treaties the regulations on the acquisition of real estate, among them that of agricultural lands are specified at other places e.g. in connection with the liberalization of services or establishment.

¹² Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Trade Organization (WTO), United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), Energy Charter.

¹³ In this regard see recently Szilágyi János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2017c/23, 148-181, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148. In connection with this topic, see the work of the following authors: Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31; Csák Csilla – Kocsis Bianka – Raisz Anikó: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350; Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban, in: Gellén Klára (edit.): *Honori et Virtuti*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 259-267; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata, *Magyar Jog*, 2011/3, 152-159; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMIT, 2015, 120-173; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 69, 73-74.

¹⁴ Articles 63-64 of the TFEU. According to Article 63 (1) of the TFEU: „Within the framework of the provisions set out in this Chapter, all restrictions on the movement of capital between Member States and between Member States and third countries shall be prohibited.” However, according to Article 64 (1) of the TFEU: „The provisions of Article 63 shall be without prejudice to the application to third countries of any restrictions which exist on 31 December 1993 under national or Union law adopted in respect of the movement of capital to or from third countries involving direct investment – including in real estate – establishment, the provision of financial services or the admission of securities to capital markets. In respect of restrictions existing under national law in Bulgaria, Estonia and Hungary, the relevant date shall be 31 December 1999.”

1. Determining the cross-border acquisition of agricultural lands

When defining *cross-border acquisition of agricultural lands* first we have to mention that this definition largely depends on the national law of the country in question, and, in case of the European Union, on the EU law and the jurisprudence of the courts (e.g. the CJEU) applying it. Thus this is conceptually an extremely varied category at national, European Union and international level. This is why we suggest a broad approximation to make possible the full-case analysis of the concept. We gave a similar motion in Commission II of the Potsdam Conference 2015 of the European Council for Rural Law (CEDR according to its acronym in French), and the Commission II itself – in this respect – accepted our suggestion. On this basis, the cross-border acquisition of rural lands in the conclusions of the Commission got the following form. „Cross-border acquisitions of agricultural lands and forests, and – if the national law knows this category – also of agricultural holdings (hereinafter referred to all of them as ‘agricultural land’ or ‘land’), furthermore, the acquisition of agricultural lands are regulated quite differently in every country.”¹⁵ „Beside the inland land transfer, also the cross-border acquisition plays a more and more important role in the ownership and/or the use of agricultural lands and holdings (hereinafter together referred to as cross-border acquisition). However, it is worth emphasizing that the distinction between internal and cross-border acquisitions cannot be exact. According to the national reports, cross-border acquisition primarily means the situation in which citizens and legal entities of a country (hereinafter referred to as ‘foreigners’ or ‘investors’) gain the ownership or long-term use of an agricultural land situated in another country (hereinafter referred to as ‘target’ country or area). The goals of this acquisition can be various: (a) to produce agricultural products, (b) to speculate on the land market, (c) others, (d) the combination of points (a)-(c). In a wider sense, the situation in which foreigners establish legal entities in the target country and gain the lands of the target country may be regarded as cross-border acquisition as well. In the EU law, this interpretation of a cross-border acquisition could become quite difficult due to the forms of the European Cooperative Society (SCE) and the European Company (SE). Otherwise, it is worth noticing that in the EU law, the ‘cross-border’ element with regard to land acquisitions has been typically assessed in the frame of preliminary ruling.”¹⁶

2. Determination of international investment treaties and their system

The issues of the cross-border acquisition of agricultural lands – as we have already mentioned – are assessed through certain international investment treaties. It is important to stress that in this study ‘international investment treaty’ is a collective category, since at international level the several thousand¹⁷ treaties on the issues of the

¹⁵ Szilágyi János Ede: Conclusions, *JAEL*, 2015/19, 91.

¹⁶ Szilágyi 2015, 91-92.

¹⁷ According to a scientific publication of 2010, the estimated number of the bilateral international investment treaties is approximately three thousands (beyond that, there are

existing investments live with extremely varied denomination, forms and content. Therefore, these treaties may affect the issues of cross-border acquisition of land in extremely varied ways. On the one hand, we note that in international law the issues of investments are governed not only by international treaties, but other sources of international law may be important, nevertheless, in this study we do not analyze the other types of sources of law.¹⁸ On the other hand, turning back to the denomination of international investment treaties, we emphasize that they are equipped with rather varied names (the word investment perhaps does not occur in the denomination!),¹⁹ while the issues of acquisition of agricultural lands are similarly regulated; in the new international investment agreements of the EU for example these issues are typically settled in the form of reservations. (Since beyond the issues of acquisition of lands there are several other issues to be regulated in these agreements, therefore, the different denominations are logically understandable.) It is interesting to note in connection with the investment policy of the EU that the subject of the China–EU trading negotiations starting in 2013 got the denomination ‘Investment Agreement’, while the USA-EU negotiations starting at the same time lead to the ‘Transatlantic Trade and Investment Partnership’ (TTIP). The EU has and had negotiations with several countries (Singapore, Vietnam, etc.) to conclude documents under the name ‘Free Trade Agreement’. For these denominations there exists a method of sorting in the EU Common Trading Policy.²⁰ In our experience – since we are considering the denominations of these agreements exclusively from the point of view of investment – they do not reveal much about the specific regulations of a given agreement neither about the regulatory concept concerning investment which forms their background.

Following all these introductions we investigate first the notion of cross-border investment in international relations, after that we review the agreements dealing with investments sketchily – for reasons of volume considered only from one aspect – the number of the states involved in the agreement.

I. In general the scientific literature on ‘foreign investment’ means the transfer of tangible or intangible assets from one country to another for the purpose of their use in that country to generate higher profit under the total or partial control of the owner

numerous regional international investment treaties as well); see Muthucumaraswamy Sornarajah: *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 81.

¹⁸ Sornarajah 2010, 79-87.

¹⁹ See (29.01.2018): <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>

²⁰ There are three main types of EU trade agreements: (a) Customs Unions: (a1) to eliminate customs duties in bilateral trade, and (a2) to establish a joint customs tariff for foreign importers. (b) Association Agreements, Stabilisation Agreements, (Deep and Comprehensive) Free Trade Agreements and Economic Partnership Agreements: to remove or reduce customs tariffs in bilateral trade. (c) Partnership and Cooperation Agreements: (c1) to provide a general framework for bilateral economic relations, (c2) to leave customs tariffs as they are. These trade agreements might be supplemented by the investment issues in different ways; see (28.01.2018): <http://ec.europa.eu/trade/policy/>

and with the exploitation of the assets.²¹ The documents having legal relevancy²² and the scientific literature²³ differentiate two types of foreign investments. The first is the 'foreign direct investment' (FDI), the other type is the 'foreign portfolio investment' (FPI). Typical examples of the first (FDI) are when an existing *physical property* (such as equipment) is transferred or physical property (e.g. a plantation or industrial factory) is purchased or built in another country. Examples of the other type (FPI) are financial flows (i.e. movement of *money*) where the aim is purchasing shares in factories founded or operated abroad. In case of the FPI it is generally accepted that the risk is met by the investor, thus he/she cannot litigate the inland exchange or the legal person operating the exchange for compensation when suffering loss. Thus we can establish that international customary law so far has not protected the FPI in itself. On the contrary, even international customary law considered the other type of investment (the FDI) as to be defended through rules of diplomatic protection and state responsibility. Nevertheless, nowadays it is a tendency to try to protect more and more the FPI by way of international investment agreements, there are even opinions that the FPI should be treated as part of FDI. This opinion could form mainly – according to *Sornarajah* – because international investment treaties frequently specify the shares at the concept of international investments. But, adds Sornarajah, in this context the share frequently refers to the share of a joint venture and through this a foreigner invested who is present in the country, and this category does not involve the shares got to an investor not present in the country, and even the shares were bought abroad. Therefore Sornarajah thinks more correct the interpretation that in case of a particular agreement the 'foreign investment' notion may involve the FPI if the notion decidedly specifies the portfolio investments.²⁴

There are several categories of the cross-border investments, but in the scientific literature²⁵ in connection with the cross-border acquisition of lands among

²¹ Muthucumaraswamy Sornarajah: *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 11.

²² *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 23-24.; International Monetary Fund (IMF): *Foreign Direct Investment Statistics – How countries measure FDI – 2001*, Washington D.C., IMF – OECD, 2003, 23., 37., 39-41., 151.; etc.

²³ Sornarajah 2017, 11-13.; Karl Kreuzer: *Legal aspects of international joint ventures in agriculture*, FAO Legislative Study 45, Rome, FAO, 1990, 3.

²⁴ Sornarajah 2017, 11-13.

²⁵ Lorenzo Cotula: 'Land Grabbing' and International Investment Law: Toward a Global Reconfiguration of Property?, in: Andrea K. Bjorklund (edit.): *Yearbook on International Investment Law and Policy 2014-2015*, New York, Oxford University Press, 2016, 201-214; Christian Häberli – Fiona Smith: Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid 'Land Grab', *The Modern Law Review*, 2014/2, 189-222; Elizabeth R. Gorman: When the poor have nothing to eat: The United States' obligation to regulate American investment in the African land grab, *Ohio State Law Journal*, 2014/1, 200, 213-214; Dooly 2014, 311-314; Jessica Ball: A step in the wrong direction, *Fordham International Law Journal*, 2012, 1744; De Schutter 2011, 512, 520; Cotula – Vermeulen – Leonard – Keeley 2009, 17-18; Stephen Hodgson – Cormac Cullinan – Karen Campbell: *Land Ownership and Foreigners*, FAO Legal Papers Online 6, [-], FAO, December 1999, 2-3. See furthermore: Klaus Deininger –

these categories most frequently the FDI type is dealt with. According to this practice as a starting point we treat this issue as part of investments and within this category as part of FDI. At the same time we call the attention that in the case of agricultural lands there are other approaches as well. Such examples can be found in the Association Agreements of the EU (then called European Community) with Central European and East-European countries, (Europe Agreements), where – among other things, – the Central and East European countries expressed their intention to reach full membership in the EU. In the European Agreement with Hungary for example the issues of the use of lands were denominated in connection with the freedom of establishment, which is connected to the free movement of persons in the EU law. In some of the international investment agreements of the EU (see the free trade agreements with South-Korea, Singapore or Vietnam) land-transfer issues are settled not only with regard to establishment but also as to the cross-border supply of *services*.

It is important to note that at certain types of cross-border land acquisition the scientific literature²⁶ discussing international investment treaties raises the question of sovereignty connections of these transactions.

II. The systematized review of the international investment treaties can be done in several ways. In this paper the sketchy review of the binding international investment agreements – mainly affecting Hungary – goes along differentiating the universal, regional and bilateral international treaties. In this connection we think it is important to emphasize the following.

II.1. So far²⁷ there is no universal agreement on investments which were able to settle each issue of investments in general and in details. But the agreements devising the dispute settling procedure and system are more or less mature such as e.g. those connected to the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) and to the 1965 Washington Convention,²⁸ the generator of ICSID.²⁹ In the following we pick out two agreements which – although neither in a general nor in a detailed way, but – touch upon the *ratione materiae* rules of foreign investments.

Here first it is worth to digress to OECD. The OECD in itself cannot be considered as an universal international organization, but at the same time the OECD Code on the liberalisation of movement of capital,³⁰ which is binding for the 35 OECD

Derek Byerlee: *Rising global interest in farmland*, Washington D.C., The World Bank, 2011, doi: 10.1596/978-0-8213-8591-3.

²⁶ For example Sornarajah 2010, 1-2, 4-5, 243-244, 252-253, 280, etc; Häberli – Smith 2014, 209, 213; Hodgson – Cullinan – Campbell 1999, 1-2, 32. Cf. Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other Countries' law into consideration, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1438-1439, doi: 10.5937/ZRPFNS50-12226.

²⁷ Contrarily, numerous drafts and non-binding documents were adopted by different organisations; see Ball 2012, 1756-1757; Hodgson – Cullinan – Campbell 1999, 2-4; Kreuzer 1990, 4-5; Sornarajah 2010, 79-82, 236-242, 257-262.

²⁸ In connection with Hungary, the Washington Convention was published by the decree law No 27 of 1987.

²⁹ About the assessment of the practice of the ICSID, see Cotula 2016, 201-211.

³⁰ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017.

countries, and since 2012 has also been open to non-OECD countries. This means that although the OECD Code in its present stage cannot be treated as multilateral, but potentially it can turn out to be that. This Code wishes to give a sort of legal framework for the member states in order to gradually dismantle the restrictions on movement of capital.³¹ The measures designed to eliminate such restrictions are called 'measures of liberalisation'.³² A member state may make reservations relating to the obligations resulting from liberalisation measures on the List A and List B to the Code. The List A and List B are contained in the Annex A to the Code. The reservations of the member states are contained in Annex B to the Code.³³ In the Code cross-border acquisitions of land appear typically in connection with direct investments (List A, Chapter I) and operations in real estate (List A, Chapter III and List B, Chapter III). Some of the states have reservations referring to these Lists in order to sustain the restrictions on movement of capital in connection with cross-border acquire of land. This is the case for Hungary in connection with operations in real estate (List B, Chapter III). We have to note that it is high time to modify the text of the Hungarian reservation, since the text still contains partial regulations for the transitional period ended in 2014.³⁴

In connection with the universal agreements it is similarly important to deal with the legislation of World Trade Organization (WTO). Among the WTO agreements in force³⁵ which are relevant with regard to investments, the following are especially significant:³⁶ (a) Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMS) connected to trade in goods, (b) Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), (c) the General Agreement on Trade in Services (GATS). Among these the GATS agreement is the most important regarding the agricultural lands. The following supports these statements. In some international agreements (see for example: Singapore-EU FTA, Korea-EU FTA³⁷) namely both at the cross-border supply of services and at the establishment appear the national limitations³⁸ on cross-border land-acquisition; some of these limitations refer to the rules of the GATS. Notably, for example in connection with Hungarian land transfer limitations, there are references with the following contents: „As regards services sectors, these limitations do not go beyond the limitations reflected in the existing GATS commitments.”³⁹

³¹ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, Article 1.

³² *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, Article 1.

³³ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, Article 2.

³⁴ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, Annex B, Hungary.

³⁵ The improvement of the fragmented law of the WTO connected to investments got stuck during the Doha Round of the WTO.

³⁶ Sornarajah 2010, 263.

³⁷ Free trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, published in Official Journal of the EU on 14 May 2011, L 127 (hereinafter referred to as Korea-EU FTA).

³⁸ See: Korea-EU FTA, Articles 7.5-7.7, 7.11-7.13 and Annexes 7-A-1 (EU), 7-A-2 (EU) and 7-A-4 (Korea); Singapore-EU FTA, Articles 8.5-8.7, 8.10-8.12 and Annexes 8-A-1 (EU), 8-A-2 (EU) and 8-B-1 (Singapore).

³⁹ Korea-EU FTA, footnote 2 of Annex 7-A-1 and footnote 3 of Annex 7-A-2; furthermore Singapore-EU FTA, footnote 2 of Annex 8-A-1 and footnote 3 of Annex 8-A-2.

The GATS – similarly to the Code on Liberalisation of Capital Movements – makes possible just a gradual construction in the field of supply of services, largely relying on the free will of the WTO member states. The GATS is concerned with services supplied by foreign firms. “*Of the four modes of supply that are covered by GATS, one is the provision of services ‘through commercial presence’ in the territory of a member.⁴⁰ This ‘commercial presence’ could be created through the establishment of a judicial person or through a branch or office for the supply of services within the territory of a member. Thus GATS covers foreign investment in the services sector.*”⁴¹ “*The most important principles of GATS are non-discrimination and national treatment, but these principles are not general in scope... Countries could list exemptions from the general most-favoured-nation standard.*”⁴²

II.2. At the regional level of agreements, the situation is quite different.⁴³ With regard to Hungary, we deem the four freedoms of the European Union worth to be mentioned in this aspect (free movement of capital, services, persons and goods). (In this context the investments in real estate – including agricultural lands as well – are treated by the EU law in the frame of free movement of capital.⁴⁴) When speaking of regional agreements, it is an interesting question that – beyond the EU – in what way the Eurasian Economic Union (EAEU; which its present form largely depends on Russia) regulates the issues of investments, including acquiring agricultural lands. This is a rather interesting question, because the basis of this regional economic integration, similarly to the EU, is the creation of the common market for goods, services, labour and capital.⁴⁵ Thus it can serve as an interesting example to the renewal of the EU. In connection with the EAEU it is important to mention: In the third part of the Treaty on the Eurasian Economic Union⁴⁶ (TEAEU) on the Common Economic Space, in Section XV on trade of services, incorporation, activities and investment can be found the general rules on investments, (the other sections of the TEAEU give full particulars of several special branches and situation.) Several particulars on chapter XV of the TEAEU can be found in the protocol of the Annex 16 to the TEAEU.

According to measures in the Annex 16 to the TEAEU, the provisions of TEAEU on investments – as a general rule – shall apply to any and all measures taken by the member states. But exceptions are possible in the form of ‘restrictions’. Now we are interested in two types of these restrictions. One of them is specified in the Annex 2 to the protocol of the Annex 16 to the TEAEU as the groups of ‘horizontal

⁴⁰ GATS, Article I.2 (c).

⁴¹ Sornarajah 2010, 263-264.

⁴² Sornarajah 2010, 264.

⁴³ There are numerous important regional treaties: NAFTA, ASEAN, etc; these agreements are relatively well-known; see e.g. Sornarajah 2017, 298-303.

⁴⁴ See Annex I of Council Directive 88/361/EEC. It is worth noticing that this directive denominates the investments in real estate separately from the FDI; i.e. as a special group of investments. Cf. EUMSz 63-64. cikk.

⁴⁵ TEAEU, Article 4.

⁴⁶ The present article is based on the 2014 version of the TEAEU (signed by three member states of the EAEU, i.e. Russia, Belarus and Kasahstan), which entered into force on 1st January 2015. Meanwhile other countries have joined EAEU: Armenia, Kyrgyzstan. There are numerous states negotiating about a partnership with the EAEU, e.g. Iran, India, Turkey, Korea, Serbia.

restrictions' which extends to each sector and activity. The other type is group of restrictions, exceptions, additional requirements and conditions (altogether 'national list') submitted by the member states and approved by the Supreme Council of the EAEU.⁴⁷ We only mention that among the horizontal restrictions there are several restrictions on land transfer (but this does not mean anything about the existence or non-existence of restrictions on the national list, we simply skipped the analysis of the national list for reasons of volume.) Namely, among the horizontal restrictions we can find restrictions on land-transfer from each founder member states. This raises the question whether the denomination of similar restrictions in the Treaty on the Functioning of the European Union – having in a pretty difficult period – could help the European integration.

It is not by chance – but rather due to the short-stop of development within the WTO – to arrange a spanning regulation of international investment issues are such mega-regional⁴⁸ international investment treaties like the signed CETA, the EU-Canada treaty, and several other mega-regional investment treaties, which are to be analysed in the next chapter of the research. At present, we mention due to the potential importance of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) under negotiations between the EU and USA, and has been suspended by the new American president⁴⁹ (officially published text of the TTIP's draft is not available, one can use only the material leaked by the Greenpeace). Similarly negotiations of great importance are between the EU and China to reach a bilateral international mega-regional treaty. This raises the question what sort of investment regulations will be adopted, and what will be their relations to the Belt and Road Initiative (BRI, or with its previous name: One Belt and One Road, i.e. OBOR). The last question may affect Hungary as well, since Hungary takes part in the negotiations.

II.3. With regard to the above-mentioned we can conclude that at present in several countries the investment issues are settled through bilateral agreements. It had and has significance for Hungary. For the first we mention the European Agreement preparing Hungary accession to the European Union. On this basis Hungary was not obliged to satisfy Union law on the acquisition of the ownership of agricultural land. But at the acquisition of the use of agricultural lands we had the obligation of national treatment. As we have mentioned earlier, these regulatory issues appeared not at the issue of free movement of capital but at the right of establishment (which is connected to the free movement of persons).

A bilateral international investment agreement – namely the one between Cyprus and Hungary – served the international legal background of the *Vigitop Limited*

⁴⁷ TEAEU, Annex 16, § 2.

⁴⁸ This denomination is applied by Sornarajah 2017, 322.

⁴⁹ As for the TTIP, an European citizens' initiative was submitted; in connection with this see judgement of the General Court in Case T-754/14, Michael Efler and Others vs Commission, 10 May 2017. About the assessment of the judgement, see Kecsmár Krisztián: Stop TTIP ügy: a jogi aktus fogalmának kategorizálása a fogalom múltján, jelenén és jövőjén keresztül – Affaire Stop TTIP: Categorization of the Notion of Legal Act through the Past, Present and Future of the Notion, *Európai Tükör*, 2017/1, 77-84.

vs Hungary case at the ICSID⁵⁰ (the well-known name was the Sukoro-case; it essentially began in 2008, and appeared at the Hungarian Courts both as a civil-law and as a penal case). Probably this case may have had serious impact on the 2011 forming of the regulation on the national assets when Hungarian legislator in case of investment disputes – as a general rule – made possible just the terms to fall within the jurisdiction of Hungarian Courts.⁵¹

3. Some of the pending international investment agreements of European Union

In this study some of the pending international investment agreements are analyzed in connection with the cross-border acquisition of lands. As a starting point a little more detailed analysis of the agreement between EU and Canada is used, and later the conditions of other international investment agreements are assessed compared with the relevant conditions of CETA.

In the context of cross-border acquisition of land especially⁵² Chapter 8 on investment of CETA may be adequate, the chapter mentioning the „immovable property and related rights” at the denomination of investments and their types.⁵³ The annexes connected even to Chapter 8 – Annex I (Reservations for existing measures and liberalisation commitments) and Annex II (Reservations for future measures) – involve reservations on investment regulations both on part of Canada and on part of EU member states. These reservations are on obligations imposed by Article 8 of CETA, such as obligation of national treatment,⁵⁴ market access,⁵⁵ most-favoured

⁵⁰ *Vigotop Limited v Hungary* (Award, 2014) ICSID Case No ARB/11/22.

⁵¹ § 17(3) of Act CXCVI of 2011 on national assets. About the interpretation of this criteria, see Decision 14/2013 of the Constitutional Court of Hungary.

⁵² Cf. Chapter 10 of the CETA (Temporary entry and stay of natural persons for business purposes).

⁵³ CETA, Article 8.1, points f) and h).

⁵⁴ CETA, Article 8.6. In the Annex I, see e.g., in connection with Canada, the Canadian federal reservation I-C-5, furthermore the Canadian provincial and territorial reservations I-PT-6, I-PT-38, I-PT-41, I-PT-83, I-PT-129, I-PT-138, I-PT-174, I-PT-183, I-PT-184; in connection with the EU, the following Member States took reservations on this principle: Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Greece, Hungary, Latvia, Malta, Poland, Romania. In the Annex II, in connection with the EU, see the reservations of the following Member States: Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Finland, Lithuania, Hungary, Slovakia.

⁵⁵ CETA, Article 8.6. In the Annex I, see e.g., in connection with Canada, the Canadian provincial and territorial reservations I-PT-6, I-PT-38, I-PT-41, I-PT-129, I-PT-138, I-PT-174; in connection with the EU, the following Member States took reservations on this principle: Croatia, Cyprus, Greece, Hungary, Latvia, Malta, Poland, Romania. In the Annex II, in connection with the EU, see the reservations of the following Member States: Czech Republic, Finland, Lithuania, Hungary, Slovakia.

nation treatment,⁵⁶ performance requirements⁵⁷ and the measures of senior management and board of directors.⁵⁸

On the Canadian side, these reservations are typically national regulations on 'land', 'agricultural land', 'forest and other wooded land', while as to the member states of the EU, these national regulations were most frequently called 'acquisition of real estate' (in our opinion, a more general category). Although these national regulations restrict the other party's citizens' and enterprises' acquisition of land compared with the inland persons, the parties of CETA do not consider these national measures as illegal restriction of investment chapter of CETA, since they were annexed to the CETA, as regular restrictions of the contracting parties. The CETA makes an important statement referring GATS on the reservations in Annex I and II of CETA "The reservations of a party are without prejudice to the rights and obligations of the parties under the GATS".⁵⁹ There is an essential difference in the legal effects of the reservations in Annexes I and II. Annex II (Reservations for future measures) is a collection of reservations of a larger scope, giving a 'political playing field' to introduce future measures for countries who wanted to use this opportunity. Finally Hungary here in the Annex II made reservation on acquisition of agricultural lands (appraising the Act CXXII of 2013 concerning agricultural and forestry land trade and Act CCXII of 2013 laying down certain provisions and transition rules in connection with Act CXXII of 2013) concerning the CETA regulations on national treatment and market access. "*Hungary reserves the right to adopt or maintain any measure with regard to the acquisitions of arable land by foreign legal persons and non-resident natural persons, including with regard to the authorisation process for the acquisition of arable land.*" In connection with this reservation Anikó Raisz remarked that "*in order to reach a more perfect defence of the Hungarian interests it could have been better to use the denomination of 'agricultural lands' instead of 'arable lands' and similarly to some member states – besides national treatment and market access – to extend the reservation to other types as well e.g. to the most-favoured nation treatment.*"⁶⁰ In our opinion in connection with the Hungarian reservation in Annex II a question may arise: Is there any relevance to our freedom hidden in Annex II and the decision of the Court of Justice of the EU in the Hungarian land transfer cases.⁶¹ Annex II has relevance even in case of the state-owned properties, since Hungary made a reservation with respect to the CETA investment rules, in details market access, obligation of national treatment and with respect to the senior management and boards of directors. "Hungary reserves the right to adopt or maintain any measures with respect to the acquisition of state-

⁵⁶ CETA, Article 8.7. In the Annex I, see e.g. the reservations of Latvia and Romania.

⁵⁷ CETA, Article 8.5. In the Annex I, see e.g. the reservations I-PT-183 and I-PT-184.

⁵⁸ CETA, Article 8.8. In the Annex I, see e.g. the reservations I-PT-183 and I-PT-184. In the Annex II, see the reservation of Hungary with respect to the alienation of real estates owned by the state.

⁵⁹ Annexes I and II, Headnote 2.

⁶⁰ Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 443. About the importance of most-favoured nation treatment in connection with investments, see Sornarajah 2010, 264-265.

⁶¹ See Szilágyi 2017c, 157-161.

owned properties”. Finally we mention that Hungary made a reservation in the defence of real estate other than land used for agricultural or forestry purpose (appraising the Government Decree No. 251/2014 on the Acquisition by Foreign Nationals of Real Estate other than Land Used for Agricultural or Forestry Purposes), but this reservation takes place just in Annex I: “*The purchase of real estate by non-residents is subject to obtaining authorisation from the appropriate administrative authority responsible for the geographical location of the property.*”

In our opinion the above-listed reservations are of fundamental importance, since those countries who failed to make reservation with respect to their agricultural land, in the future may face with the possibility – that in the CETA investment disputes settlement procedure the CETA regulations will be applied for the acquisition of their agricultural land.⁶²

The pending agreement between EU and Japan, the EU-Japan EPA at present is waiting for signature. The Japan-EU EPA arranges the acquisition of cross-border lands with a logic, similar to that of CETA. This issue is settled in a separate chapter.⁶³ In connection with some liberalization measures of the chapter both parties took reservations in Annexes of the two separate schedules. Several member states of the EU and Japan used this possibility in connection with the cross-border acquisition of land. Similarly to the CETA the reservations can be taken in two ways, that is in Annex I are the reservations in connection with the existing national measures, while in Annex II are the reservations in connection with the existing national measures and reservations for future measures, to leave space for political movement. Hungary made its reservations along the same logic as in case of the CETA. Thus in its reservation N° 1 (all sectors) of Annex I of the EU schedule Hungary extended its reservation to all sectors in connection with the acquisition of real estate referring to its national measures restricting the acquisition of the ownership of non-agricultural lands (it is word by word the same text and reference to the same statute as in the case of the CETA). The maintenance and the future acceptance of the Hungarian measures to limit the acquisition of the ownership of agricultural lands can be reached by the reservations N° 1 to all sectors in Annex II (again it is word by word the same text and reference to the same statute as in the case of the CETA). We find just here the well-known reservation from CETA in connection with the Hungarian state-owned lands. Here we note that Japan took its reservation N° 12 connected to its own cross-border acquisition of land – similarly to Hungary – took in the Annex II of the Japan schedule extending the reservations for the future. But in Annex II in addition to the national treatment and market access Japan used this possibility in connection with the most-favoured nation treatment.

As refers to the Singapore-EU FTA and the Vietnam-EU FTA it can be established that they approach the cross-border land-acquisition through a different concept. This concept is rather similar to that of the formerly concluded Korea-EU FTA. In these international investment agreements the issue of the cross-border land-

⁶² Szilágyi 2017a, 123-124; Szilágyi 2017b, 54.

⁶³ Japan-EU EPA, Chapter 8 (Trade in services, investment liberalization and electronic commerce).

acquisition is appraised on one hand in connection with cross-border supply of services on the other hand in connection with the establishment. Actually the issue of the acquisition of cross-border land-acquisition is dealt with in the chapter on services and establishment⁶⁴ in connection with the regulation concerning market access⁶⁵ and national treatment.⁶⁶ The cross-border land-acquisitions are connected to the cross-border supply of services and the establishment since the land-transfer regulations of some countries are as reservations on the list, which list contains those national regulations as exceptions of the main rules of Korea-EU FTA, Singapore-EU FTA or Vietnam-EU FTA. Among these reservations are both the agricultural and non-agricultural real estates transfer regulations of Hungary. Thus the Hungarian land transfer rules, need not comply with the market access and obligation of national treatment regulations of Korea-EU FTA, Singapore-EU FTA or Vietnam-EU FTA. It is important to note that the Korea-EU FTA, Singapore-EU FTA or Vietnam-EU FTA mention “As regards services section, these limitations do not go beyond the limitations reflected in the existing GATS commitments.”⁶⁷

Conclusions

In our view this study may highlight several potential research subjects and may direct attention to the diversity of the ways how the issue of cross-border land-acquisition can be approached in an international investment agreement. We think that the given interest that is to be defended decides which of the approaches is expedient. The study did not deal with the essential question – besides several other questions – whether it is right to handle the issue of the cross-border acquisition of land in the XXI century as a pure investment question, and what are the possible alternatives. In other words the subject of this study is a good field for future research.

⁶⁴ See Chapter 7 of the Korea-EU FTA and Chapter 8 of the Singapore-EU FTA on trade in services, establishment and electronic commerce. The denomination of the Chapter 8 of the Viet Nam-EU FTA is „Trade in services, investment and electronic commerce”; i.e. „establishment” is lacking. However, the denominations of the annexes containing reservations concerning limitations on cross-border acquisition of lands are the followings: Annex 8-a (establishment) and Annex 8-c (cross-border supply of services).

⁶⁵ Articles 7.5 and 7.11 of the Korea-EU FTA, furthermore Articles 8.5 and 8.10 of the Singapore-EU FTA. The inner numeration system of the Chapter 8 of the Viet Nam-EU FTA is inconsistent in the text version available for public.

⁶⁶ Articles 7.6 and 7.12 of the Korea-EU FTA, furthermore Articles 8.6 and 8.11 of the Singapore-EU FTA. The inner numeration system of the Chapter 8 of the Viet Nam-EU FTA is inconsistent in the text version available for public.

⁶⁷ Korea-EU FTA, footnote 2 of Annex 7-A-1 and footnote 3 of Annex 7-A-2; furthermore Singapore-EU FTA, footnote 2 of Annex 8-A-1 and footnote 3 of Annex 8-A-2; furthermore Viet Nam-EU FTA, footnote 3 of Annex 8-a and footnote 2 of Annex 8-c.

SZILÁGYI János Ede*
A nemzetközi beruházási megállapodások és a magyar földforgalmi jog**

A 2000-es évek elejétől jól érzékelhetően megnövekedett a határon átnyúló mezőgazdasági fölszerzések száma, volumene. Mindezen változás jelentős részben azért is történelmet, mivel az élelmiszerbiztonságuk növelésében érdekelt tőkeerős országok illetve a nemzetközi vállalatok a mezőgazdasági termékek (vagyis áruk) kereskedelmi kérdései mellett egyre nagyobb figyelmet fordítanak arra, hogy hosszú távon biztosítsák állampolgáraik illetve fogyasztóik számára a mezőgazdasági termékek előállítását lehetővé tevő termelési kapacitásokat, nevezetesen mezőgazdasági földeket és az ezekhez kapcsolódó vízkészleteket.¹ Jelen tanulmány a határon átnyúló földszerzési kérdések kapcsán leginkább azon nemzetközi beruházási megállapodásokat elemzi, amelyek a magyar² mezőgazdasági földeket is érinthetik. A tanulmányban ugyanakkor – területi okokból – nem adhatunk teljes körű áttekintést a kérdés vonatkozásában. E helyett lényegében három feladatra vállalkozunk. Egyrészt arra, hogy röviden meghatározzuk azt, hogy magunk mit értünk az ún. *‘mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzése’* (vagy rövidebben *‘határon átnyúló földszerzések’*) alatt. Másrészt e tanulmányban definiáljuk azt is, hogy jelen tanulmányban mit is értünk ún. *‘nemzetközi beruházási megállapodások’* alatt, illetve, hogy ezek miként kapcsolódnak illetve kapcsolódhatnak a mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének kérdéseire. E pontban egy rövidebb áttekintésre is törekszünk a releváns nemzetközi beruházási megállapodásokról. Harmadrészt a tanulmányban – a szerzői szabad témaválasztás lehetőségével élve – az Európai Unió (EU) bizonyos függőben lévő nemzetközi

János Ede Szilágyi: The international investment treaties and the Hungarian land transfer law – A nemzetközi beruházási megállapodások és a magyar földforgalmi jog. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 194-222 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194

* dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Olivier De Schutter: The Green Rush – The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users, *Harvard International Law Journal*, 2011/2, 511-513.; Lorenzo Cotula – Sonja Vermeulen – Rebeca Leonard – James Keeley: *Land grab or development opportunity?*, London – Rome, IIED – FAO – IFAD, 2009, 4-5.; Megan Dooley: International land grabbing: How Iowa anti-corporate farming and alien landowner laws, as a model, can decrease the practice in developing countries, *Drake Journal of Agricultural Law*, 2014/3, 306-307.

² Más országokat érintő beruházási megállapodások részletesebb áttekintése kapcsán lásd például Muthucumaraswamy Sornarajah – Jianguy Wang (szerk.): *China, India and International Economic Order*, New York, Cambridge University Press, 2010, 132-166.

beruházási megállapodásait (Kanada,³ Japán,⁴ Szingapúr,⁵ Vietnám⁶) is elemezzük – igaz csak vázlatosan – azok határon átnyúló földszerzéseket érintő rendelkezései kapcsán (fontos kiemelni ugyanakkor, hogy e megállapodások közül van, amelyik esetében még nem beszélhetünk hivatalosan kihirdetett végleges megállapodás szövegről, vagyis bizonyos megállapításaink ennek tudatában kezelendők).

E harmadik feladathoz kapcsolódóan fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a Lisszaboni megállapodás hatályba lépése (2009 decembere) óta az EU kizárólagos hatáskörébe tartoznak a közvetlen külföldi beruházások az EU Közös Kereskedelmi Politikájának részeként.⁷ Mindazonáltal a külföldi beruházások kapcsán ettől még maradtak bizonyos hatásköri anomáliák, amelyek feloldására – éppen a Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás kapcsán – az Európai Unió Bírósága (CJEU) is kísérletet tett.⁸ Korábban az EU tagállamai mintegy 1.400 kétoldalú nemzetközi beruházási megállapodást kötöttek,⁹ amelyek mindaddig hatályban maradnak, amíg azokat nem váltja fel egy, az EU által kötött nemzetközi beruházási megállapodás.¹⁰ Az EU mindeközben lényeges reformokba kezdett a nemzetközi beruházások rendszerében, amely reformoknak fontos eleme egy új `beruházási

³ Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai között, közzétéve az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2017. január 14. napján, L 11 (továbbiakban: CETA). A CETA tagállami ratifikációja jelenleg (2018.01.31.) még folyamatban van. A CETA rendelkezései 2017. szeptember 21. napjától átmenetileg alkalmazandók. A CETA korábbi szövegverziójáról lásd: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017a/klsm 1, 107-124.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsimet befolyásoló tényezők, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017b, 49-55.

⁴ A Japán és az Európai Unió közötti gazdasági partnerségi megállapodás jelenleg (2018.01.31.) aláírásra vár. Jelen tanulmányban a megállapodás 2017. december 7. napi angol nyelvű szövegverzióját elemeztük (továbbiakban: Japán-EU EPA).

⁵ A Szingapúri Köztársaság és az Európai Unió közötti szabadkereskedelmi megállapodás jelenleg (2018.01.31.) aláírásra vár. Jelen tanulmányban a megállapodás 2015. májusi angol nyelvű szövegverzióját elemeztük (továbbiakban: Szingapúr-EU FTA).

⁶ A Vietnámi Szocialista Köztársaság és az Európai Unió közötti szabadkereskedelmi megállapodás jelenleg (2018.01.31.) ratifikációra vár. Jelen tanulmányban a megállapodás 2016. januári angol nyelvű szövegverzióját elemeztük (továbbiakban: Vietnám-EU FTA).

⁷ Európai Unió működéséről szóló Megállapodás (továbbiakban: EUMSZ) 206-207. cikkei. Lásd erről European Commission: *Towards a comprehensive European international investment policy*, COM(2010) 343, 2010.07.07.

⁸ Az EUMSZ 218. cikkét elemezve – kitérve, többek között a 207. cikkére is – a CJEU a következőket állapítja meg: A szabadkereskedelmi megállapodásnak a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekre, valamint a befektetők és az államok között vitarendezésre vonatkozó rendelkezései nem az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak, ezért a megállapodás a jelen helyzetben nem köthető meg a tagállamok részvétele nélkül. Európai Unió Bíróságának 2/15. sz. véleménye, 2017.05.16.

⁹ Lásd (2018.01.29.): <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/investment/>

¹⁰ 1219/2012/EU rendelete a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról.

bíróság' létrehozása¹¹ (ennek lényegi elemei már megjelennek a Kanadával illetve Vietnámmal kötött, lezárt nemzetközi beruházási megállapodásokban). Az EU beruházási jogára nagy hatással vannak mindazon nemzetközi szervezetek,¹² amelyeknek maga is tagja.

Fontos kiemelni, hogy az Európai Unióval és annak jogával – azon túl, hogy a nemzetközi beruházási megállapodásait elemezzük – más vonatkozásban nem foglalkozunk. Így jelen munkánkban a határon átnyúló földszerzések európai uniós jogi aspektusaira – vagyis arra, hogy az Európai Unió joga milyen kereteket biztosít a mezőgazdasági földforgalom nemzeti szabályozására – részleteiben nem térünk ki, több más mellett azért sem, mivel azokat már korábbi kutatási tevékenységünk során vizsgáltuk.¹³ Mindezekre tekintettel, végezetül csak arra utalunk, hogy az EU-n belüli viszonyokban az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) az ingatlan-beruházásokat a *tőke szabad mozgása* körében, a *közvetlen befektetések* részeként nevesíti.¹⁴ Ezen utalás annyiban fontos, mivel – mint későbbiekben kitérünk rá – számos

¹¹ European Commission: *Investment in TTIP and beyond – the path for reform Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court*, Concept paper, [2015], forrás (2018.01.29.): http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF

¹² Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OECD), ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (UNCTAD), Világkereskedelmi Szervezet (WTO), ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL), Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID), Energia Charta.

¹³ Lásd erről legutóbb Szilágyi János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2017c/23, 148-181., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148. A témában lásd még a következő szerzők munkáit: Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31.; Csák Csilla – Kocsis Bianka – Raisz Anikó: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et Virtuti*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 259-267.; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata, *Magyar Jog*, 2011/3, 152-159.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délnyáron 2014*, Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 120-173.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 69., 73-74.

¹⁴ EUMSZ 63-64. cikk. A 63. cikk (1) bek. alapján: „E fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőke mozgásra vonatkozó minden korlátozás.” A 64. cikk (1) bek. szerint ugyanakkor: „A 63. cikk rendelkezései nem érintik azoknak a nemzeti vagy uniós jogszabályok alapján 1993. december 31-én hatályban lévő korlátozásoknak a harmadik országokra történő alkalmazását, amelyeket a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó olyan tőke mozgás tekintetében fogadtak el, amely közvetlen befektetéssel – az ingatlanbefektetéseket is beleértve –, letelepedéssel, pénzügyi szolgáltatások nyújtásával vagy értékpapírok tőkepiacokra történő bevezetésével függ össze. A Bulgária, Észtország, illetve Magyarország nemzeti jogszabályai alapján hatályban lévő korlátozások vonatkozásában ez az időpont 1999. december 31.”

nemzetközi beruházási megállapodás esetében az ingatlanok, köztük a mezőgazdasági földek megszerzésére vonatkozó előírásokat más helyen, például a szolgáltatások szabadsága vagy a letelepedés kérdésének szabályozása kapcsán nevesítik.

1. A mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének meghatározása

A *mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének* meghatározása kapcsán elsődlegesen utalnunk kell arra, hogy ennek mibenléte nagyban függ az érintett állam nemzeti jogától, illetve – az Európai Unió esetében – a vonatkozó uniós jogtól és az azt alkalmazó bíróság (CJEU) joggyakorlatától. Vagyis éppen ezért a nemzeti, az uniós illetve a nemzetközi szinteken fogalmilag egy rendkívül változatos kategóriát takar mindez. Erre tekintettel magunk részéről – annak érdekében, hogy a fogalom mögött álló jelenséget minél teljesebb valójában lehessen elemezni – egy tág megközelítést javaslunk a fogalom meghatározása érdekében. Erre tettünk javaslatot az Európai Agrárjogi Tanács (francia rövidítésével: CEDR) 2015-ös potsdami konferenciájának második munkabizottságában, és a munkabizottság maga – e vonatkozásban – el is fogadta a felvetéseinket. Mindezek alapján a munkabizottsági következtetésekből a határon átnyúló földszerezések meghatározása a következőképpen alakult. „A mező- és erdőgazdasági földek határon átnyúló szerzése, valamint – amennyiben a nemzeti jog ismeri ezt a kategóriát – a mezőgazdasági üzemek határon átnyúló szerzése (a következőkben mindkét kategóriára *mezőgazdasági földként* vagy *földként* utalunk)... kérdéseket az egyes országok meglehetősen eltérően szabályozzák.”¹⁵

„A belföldi földforgalmon túl, a határon átnyúló szerzéseknek is egyre nagyobb szerepe van a mezőgazdasági földek és üzemek tulajdonlásának és/vagy használatának kérdésében (a következőkben ezeket együttesen határon átnyúló szerzéseknek nevezzük). Azonban fontos hangsúlyoznunk, hogy a belföldi és a határon átnyúló szerzések közötti különbségtétel nem tényleges. A nemzeti jelentések alapján, a határon átnyúló szerzés első sorban arra a helyzetre utal, amikor valamely ország állampolgárai vagy jogi személyei (a továbbiakban *külföldiek* vagy *befektetők*) szerzik meg egy olyan mezőgazdasági földnek a tulajdonjogát, vagy hosszú távú használati jogát, amely egy másik ország területén helyezkedik el (a továbbiakban *cél* ország vagy terület). E szerzések célja különböző lehet: (a) mezőgazdasági termékek termelése, (b) föld piaci spekuláció, (c) egyéb, (d) az (a)-(c) pontok kombinációja. Tágabb értelemben határon átnyúló szerzésnek minősülhet az is, amikor a külföldiek jogi személyeket alapítanak a célországban, melyeken keresztül mezőgazdasági földeket szereznek a célország területén. Az uniós jogban a határon átnyúló szerzések ekképp való értelmezése kissé nehézkes lehet, tekintettel az Európai Szövetkezet (SCE) és az Európai Részvénytársaság (SE) társasági formákra. Továbbá fontos megjegyezni azt is, hogy az uniós jogban a *határon átnyúló* elem a földszerezések kapcsán az előzetes döntéshozatali eljárás keretében nyer értékelést”.¹⁶

¹⁵ Szilágyi János Ede: Következtetések, *JAEL*, 2015/19, 97.

¹⁶ Szilágyi 2015, 98.

2. A nemzetközi beruházási megállapodások meghatározása és e megállapodások rendszere

A mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének kérdéseit – mint korábban utaltunk rá – bizonyos nemzetközi beruházási megállapodásokon keresztül tekintjük át. Fontos hangsúlyozni, hogy jelen tanulmány szóhasználatában a *`nemzetközi beruházási megállapodások`* is egy gyűjtőkategóriát jelentenek, mivel a nemzetközi szinten létező több ezer,¹⁷ beruházási kérdéseket rendező nemzetközi megállapodás rendkívül változatos neveken, formában és tartalommal létezik. Ennélfogva e megállapodások a mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének kérdéseit is a legkülönbözőbb módokon érinthetik. E megállapításokhoz két fontos megjegyzést szeretnénk fűzni. Egyrészt megjegyezzük azt, hogy a nemzetközi jogban a *beruházásokat nem pusztán nemzetközi megállapodások rendezik*, hanem a nemzetközi jog egyéb forrásainak is nagy jelentősége lehet;¹⁸ jelen tanulmányunkban azonban a többi jogforrástípusra nem térünk ki részleteiben. Másrészt a nemzetközi megállapodások nevére visszatérve hangsúlyozzuk azt is, hogy ezeket rendkívül *változatos névvel* látják el (a beruházás szó adott esetben nem is jelenik meg a névben!),¹⁹ miközben a mezőgazdasági földek megszerzésének kérdései adott esetben hasonló módon kerülnek szabályozásra bennük; az EU új nemzetközi beruházási megállapodásaiban például tipikusan fenntartások formájában rendezik e kérdéskört. (Mivel a földszerzési kérdéseken túl sok más kérdést is rendeznek ezen megállapodásokban, ezért ebből kifolyólag az eltérő elnevezések más szempontokra figyelemmel logikailag alátámaszthatók.) Érdekességképpen jegyezzük meg az EU beruházási politikája kapcsán, hogy a 2013-ban kezdődő Kína-EU kereskedelmi megbeszélések tárgyát képező szerződés *`Beruházási Megállapodás`* elnevezést kapott, az ugyanekkor indult USA-EU megállapodás pedig *`Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség`* (TTIP) nevet. Számos országgal (Szingapúr, Vietnám, etc) *`szabad kereskedelmi megállapodás`* elnevezéssel megkötendő dokumentumokról folyik illetve folyt a tárgyalás. Ezen elnevezésekre vonatkozóan az EU közös kereskedelempolitikájában létezik egyfajta rendszerezési módszer.²⁰

¹⁷ Egy 2010-es szakirodalom megközelítőleg háromezerre becsüli pusztán a kétoldalú nemzetközi beruházási megállapodások számát (ezen túl léteznek még regionális beruházási megállapodások is); lásd Muthucumaraswamy Sornarajah: *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 81.

¹⁸ Sornarajah 2010, 79-87.

¹⁹ Erről lásd (2018.01.29.): <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>

²⁰ Az EU közös kereskedelem politikája szerint az EU kereskedelmi egyezményeinek három főbb típusa van. (a) *`Vámunió`*: (a1) a vámok felszámolás a kétoldalú kereskedelemben, és (a2) közös vámtarifa képzése a külföldi importőrökre. (b) *`Társulási Megállapodások, (mély és átfogó) Szabadkereskedelmi Megállapodások, Gazdasági Partnerségi Megállapodások, Stabilizációs Megállapodások`*: vámtarifák eltávolítása vagy csökkentése a kétoldalú kereskedelemben. (c) *`Partnerségi és Együttműködési Megállapodások`*: (c1) általános keret biztosítása a kétoldalú gazdasági kapcsolatokhoz, és (c2) a vámtarifák meghagyása. Ezen kereskedelmi megállapodásokat a beruházási kérdések a legkülönbözőbb módon egészíthetik ki. Forrás (2018.01.28.): <http://ec.europa.eu/trade/policy/>

Tapasztalataink alapján ugyanakkor – amennyiben kizárólag beruházási szempontból nézzük ezen egyezmények elnevezéseit – azok nem sokat árulnak el az adott egyezmény beruházásokra vonatkozó konkrét előírásairól és az azok hátterét képező beruházási szabályozási koncepcióról.

Mindezen bevezetést követően elsőként megvizsgáljuk a határon átnyúló `beruházások` fogalmát a nemzetközi vonatkozásokban, ezt követően pedig a beruházásokkal foglalkozó szerződéseket tekintjük át vázlatosan – területi korlátokra tekintettel pusztán egy szempont alapján, nevezetesen – az azokba bevont államok száma alapján.

I. Általánosságban a szakirodalom `külföldi beruházáson` a materiális illetve immateriális javak egyik országból egy másik országba történő áthelyezését érti azon célból, hogy az utóbbi országban a javak feletti tulajdonosi jogosítványok teljes vagy részleges gyakorlásával és a javak hasznosításával nyereségre tegyenek szert.²¹ A jogi relevanciával bíró dokumentumok²² illetve a szakirodalom²³ is a külföldi beruházások két típusát különbözteti meg. Az egyik a `közvetlen külföldi beruházások` (*foreign direct investment*, vagyis FDI), a másik pedig az ún. `külföldi portfólió beruházások` (*foreign portfolio investment*, vagyis FPI) típusa. Az elsőre, vagyis az FDI-re, tipikus példa, amikor természetben létező vagyoni elemet – mint amilyen például a felszerelés – helyeznek át, vagy a természetben létező vagyoni elemet – mint amilyen egy ültetvény vagy ipari üzemet – vásárolnak meg vagy építenek. A másodikra, vagyis az FPI-re, pedig tipikusan olyan pénzmozgások hozhatók fel példaként, amelyek célja olyan cégekben történő részvény vásárlás, amelyeket egy másik országban alapítottak vagy ott működnek. Az FPI esetében általánosan elfogadott, hogy a kockázatot a befektető viseli; így nem perelheti például a belföldi tőzsdét vagy az azt működtető közjogi személyt kompenzációért, ha veszteséget szenved el. Vagyis – mintegy főszabályként – megállapítható, hogy az FPI-t önmagában a nemzetközi szokásjog ezidáig nem részesítette védelemben. Ezzel szemben már maga a nemzetközi szokásjog is a diplomáciai védelem és az állami felelősség szabályai szerint védendő beruházásnak tekintette a beruházások másik típusát, az FDI-t. Mindazonáltal napjaink egyik tendenciája, hogy nemzetközi beruházási szerződéseken keresztül az FPI-t is egyre inkább igyekeznek védelemben részesíteni, sőt egyes vélemények szerint az FPI-t az FDI részeként kellene kezelni. Ez utóbbi vélemények – *Sornarajah* szerint – jelentős részben amiatt is alakulhattak ki, mivel a nemzetközi beruházási megállapodások gyakorta a külföldi beruházások fogalmánál nevesítik a részvényeket is. Azonban, teszi hozzá *Sornarajah*, ezen összefüggésben a részvény gyakorta egy olyan vegyesvállalat részvényére utal, amely vállalatba ezen keresztül a belföldi országba jelen is lévő külföldi fektetett be, és e kategória nem foglalja magában az olyan részvényeket, amelyek olyan

²¹ Muthucumaraswamy Sornarajah: *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 11.

²² OECD *Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 23-24.; International Monetary Fund (IMF): *Foreign Direct Investment Statistics – How countries measure FDI – 2001*, Washington D.C., IMF – OECD, 2003, 23., 37., 39-41., 151.; etc.

²³ Sornarajah 2017, 11-13.; Karl Kreuzer: *Legal aspects of international joint ventures in agriculture*, FAO Legislative Study 45, Rome, FAO, 1990, 3.

beruházóhoz kerültek, amely beruházó nincs jelen a beruházást befogadó országba és a részvényt is teljesen ezen országon kívül vásárolta. Ebből következően Sornarajah helyesebbnek véli azt az értelmezést, hogy egy adott szerződés esetében a külföldi befektetés fogalmába akkor érthető csak bele az FPI, ha a fogalom kifejezetten nevesíti a portfólió befektetéseket is.²⁴

A határon átnyúló beruházásoknak tehát számos kategóriája létezhet, a határon átnyúló földszerzések vonatkozásában ezek közül azonban a szakirodalomban²⁵ leginkább az FDI típust emelik ki. Ennek megfelelően e kérdéskört kiindulásként magunk is a beruházások, azokon belül pedig az FDI körébe vontan kezeljük. Felhívjuk a figyelmet ugyanakkor arra, hogy a mezőgazdasági földek esetében a gyakorlatban létezik más megközelítés is. Ilyenre találunk példát az EU (akkori elnevezéssel: Európai Közösség) közép- és kelet-európai országokkal kötött társulási egyezményeiben, az ún. Európai Megállapodásokban is, amelyekben – több más mellett – az érintett közép- és kelet-európai országok kifejezték szándékukat, hogy céljuk a teljes EU-tagság elérése. A Magyarországgal kötött Európai Megállapodásban például a mezőgazdasági földek használatának kérdései a *letelepedés szabadsága* kapcsán kerültek nevesítésre (amely pedig az EU jogban a személyek szabad mozgásához kapcsolódik). Az EU egyes nemzetközi beruházási megállapodásaiban (lásd a Dél-Koreával, Szingapúrral illetve Vietnámmal kötött szabadkereskedelmi megállapodást) pedig a mezőgazdasági földforgalmi kérdéseket a letelepedésen túl a *szolgáltatások* kapcsán is rendezik.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a határon átnyúló földszerzések bizonyos típusainál a nemzetközi beruházási megállapodásokat taglaló szakirodalom²⁶ felveti azt, hogy az ilyen ügyleteknek fontos szuverenitási vonatkozása is vannak.

²⁴ Sornarajah 2017, 11-13.

²⁵ Lorenzo Cotula: 'Land Grabbing' and International Investment Law: Toward a Global Reconfiguration of Property?, in: Andrea K. Bjorklund (szerk.): *Yearbook on International Investment Law and Policy 2014-2015*, New York, Oxford University Press, 2016, 201-214.; Christian Häberli – Fiona Smith: Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid 'Land Grab', *The Modern Law Review*, 2014/2, 189-222.; Elizabeth R. Gorman: When the poor have nothing to eat: The United States' obligation to regulate American investment in the African land grab, *Ohio State Law Journal*, 2014/1, 200., 213-214.; Dooly 2014, 311-314.; Jessica Ball: A step in the wrong direction, *Fordham International Law Journal*, 2012, 1744.; De Schutter 2011, 512., 520.; Cotula – Vermeulen – Leonard – Keeley 2009, 17-18.; Stephen Hodgson – Cormac Cullinan – Karen Campbell: *Land Ownership and Foreigners*, FAO Legal Papers Online 6, [-], FAO, December 1999, 2-3. Lásd még: Klaus Deininger – Derek Byerlee: *Rising global interest in farmland*, Washington D.C., The World Bank, 2011, doi: 10.1596/978-0-8213-8591-3.

²⁶ Például Sornarajah 2010, 1-2., 4-5., 243-244., 252-253., 280., etc.; Häberli – Smith 2014, 209., 213.; Hodgson – Cullinan – Campbell 1999, 1-2., 32. V.ö. Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other Countries' law into consideration, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1438-1439., doi: 10.5937/ZRPFNS50-12226.

II. A nemzetközi beruházási megállapodások rendszerezett áttekintése sokféleképpen megvalósítható. Jelen munkában – a főleg Magyarországot is érintő – kötelező erővel bíró nemzetközi megállapodások vázlatos áttekintése az univerzális, a regionális, illetve a kétoldalú nemzetközi beruházási megállapodások megkülönböztetése mentén történik. Mindezek kapcsán a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

II.1. A beruházások vonatkozásában mindezidáig nem született²⁷ egy olyan *univerzális megállapodás*, amely a beruházások kérdését átfogóan és részleteiben rendezi. Viszonylag kiforrottnak tekinthetők ugyanakkor a vitarendezési eljárást és rendszert kimunkáló megállapodások, mint amilyen például a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központjához (ICSID) és az azt létrehozó 1965-ös washingtoni egyezményhez²⁸ kötődik.²⁹ Alábbiakban kiemelünk két olyan megállapodást, amelyek ugyan nem átfogóan és mindenre kiterjedően, de több vonatkozásban is érintik a külföldi beruházások anyagi szabályait.

Ennek kapcsán elsőként érdemes kitérni az OECD-re. Az OECD maga nem tekinthető ugyan univerzális nemzetközi szervezetnek, ugyanakkor az OECD *Tőke mozgások liberalizációjáról szóló kódexe*,³⁰ amely az OECD országok számára kötelező jogi dokumentum, 2012 óta nyitott más, nem-OECD tagországok számára is. Vagyis az OECD e kódexe jelen állapotában nem minősül ugyan multilaterálisnak, azonban potenciálisan akár azzá is válhat. Ezen kódex egyfajta jogi keretet kíván biztosítani arra, hogy az abban részes országok fokozatosan bontsák le a tőke mozgásokat akadályozó korlátokat.³¹ Azon intézkedéseket, amelyek e korlátok lebontását célozzák 'liberalizációs intézkedéseknek' nevezik.³² A liberalizáció intézkedések alóli kivételként a tagországok fenntartásokat tehetnek a kódex A és B listáján található liberalizációs intézkedéstípusokra hivatkozással (az A és B listákat a kódex ún. A. melléklete tartalmazza). A tagországok fenntartásait a kódex ún. B. melléklete tartalmazza.³³ A kódexben tipikusan a közvetlen befektetések (A lista, I. fejezet) és ingatlanokhoz kapcsolódó műveletek (A lista, III. fejezet és B lista, III. fejezet) kapcsán tűnnek fel a határon átnyúló földszerzések. Több állam ugyanis fenntartásokat ezekre hivatkozással abból a célból, hogy továbbra is fenntarthassák a tőke mozgást korlátozó nemzeti intézkedéseiket a határon átnyúló földszerzések vonatkozásában. Így Magyarország esetében is ezzel találkozhatunk az ingatlanhoz kapcsolódó műveletek (B lista, III. fejezet) kapcsán. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a magyar fenntartás szövegét időszerű

²⁷ Ezzel szemben immáron több tervezet, illetve nem kötelező jogi dokumentum is született a legkülönbözőbb fórumokon; lásd erről Ball 2012, 1756-1757.; Hodgson – Cullinan – Campbell 1999, 2-4.; Kreuzer 1990, 4-5.; Sornarajah 2010, 79-82., 236-242., 257-262.

²⁸ Magyarországon kihirdette az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1987. évi 27. törvényerejű rendelet.

²⁹ Az ICSID kapcsolódó jogeseteink elemzéséről lásd Cotula 2016, 201-211.

³⁰ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017.

³¹ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 1. cikk.

³² *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 1. cikk.

³³ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 2. cikk.

lenne immáron módosítani, ugyanis azok egy már 2014-ben befejeződött átmeneti periódusra vonatkozólag is tartalmazznak részletszabályokat.³⁴

Az univerzális megállapodások kapcsán hasonlóan fontos foglalkozni a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) joganyagával is. Ennek hatályos,³⁵ beruházások tekintetében relevanciával bíró megállapodásai különösen a következők:³⁶ (a) az árukereskedelemhez kötődő, ún. a kereskedelmi vonzatú beruházási intézkedésekről szóló megállapodás (TRIMS); (b) a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló megállapodás (TRIPS); (c) a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS). Ezek közül a mezőgazdasági földek vonatkozásában leginkább a GATS megállapodásnak van jelentősége. Jól alátámasztják mindezen megállapítást a következők. Néhány nemzetközi megállapodásban (lásd például: Szingapúr-EU FTA, Korea-EU FTA³⁷) ugyanis mind a 'határon átnyúló szolgáltatásnyújtásoknál', mind pedig a 'letelepedésnél' megjelennek a határon átnyúló földszerekek nemzeti korlátozásai,³⁸ és ezen korlátozások közül némánál hivatkozás történik a GATS szabályaira is. Nevezetesen, például a magyar földforgalmi korlátozások kapcsán arra történik utalás, hogy „a szolgáltatási ágazatok tekintetében e korlátozások nem lépnek túl a fennálló GATS-kötelezettségvállalásokban tükröződő korlátozásokon.”³⁹ A GATS – hasonlóan az OECD fent ismertetett Tőkemozgások liberalizációjáról szóló kódexéhez – a liberalizációnak (csak) egy fokozatos kiépítését teszi lehetővé a szolgáltatások kapcsán, nagyban építve a WTO tagországok szabad elhatározására. A GATS a külföldi cégek által történő szolgáltatásnyújtással foglalkozik. A négy szolgáltatásnyújtási mód közül az egyik az, amikor a szolgáltatás biztosítása a külföldi cég ún. 'kereskedelmi jelenlétén' keresztül valósul meg a tagország területén.⁴⁰ A kereskedelmi jelenlét megvalósulhat olyan jogi személy alapításán illetve irodán keresztül, amely a szolgáltatásnyújtást egy tagország területén nyújtja; vagyis a GATS ekképpen a szolgáltatásszektorban megvalósuló befektetésekre terjed ki.⁴¹ A GATS legfontosabb alapelvei a diszkrimináció tilalma, és a nemzeti elbánás, azonban ezen elvek sem érvényesülnek általánosan, ugyanis a tagországok kivételeket tehetnek a legnagyobb kedvezményes elbánás standardja alól.⁴²

³⁴ OECD *Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, Annex B, Hungary.

³⁵ A WTO töredezett beruházási joganyagának továbbfejlesztése egyelőre megakadt a Dohai fordulóban.

³⁶ Sornarajah 2010, 263.

³⁷ Szabadkereskedelmi megállapodás egyrészt az Európai Unió és tagállamai, másrészt a Koreai Köztársaság között. Megjelent az EU Hivatalos Lapjában 2011. május 14., L 127 (továbbiakban: Korea-EU FTA).

³⁸ Lásd: Korea-EU FTA 7.5.-7.7., 7.11.-7.13. cikkek, valamint 7-A-1. melléklet (EU), 7-A-2. melléklet (EU) és 7-A-4. melléklet (Korea); továbbá Szingapúr-EU FTA 8.5.-8.7., 8.10.-8.12. cikkek, valamint 8-A-1. melléklet (EU), 8-A-2. melléklet (EU) és 8-B-1. melléklet (Szingapúr).

³⁹ Korea-EU FTA 7-A-1. melléklet 2. lábjegyzet és 7-A-2. melléklet 3. lábjegyzet; valamint Szingapúr-EU FTA 8-A-1. melléklet 2. lábjegyzet és 8-A-2. melléklet 3. lábjegyzet.

⁴⁰ GATS I.2. cikk (c) pont.

⁴¹ Sornarajah 2010, 263-264.

⁴² Sornarajah 2010, 264.

II.2. A *regionális megállapodások* szintjén már egészen más a helyzet.⁴³ Hazánkat érintően magunk e kategória kapcsán megemlíthetőnek véljük az Európai Unió négy alapszabadságot (tőke, szolgáltatások, személyek, áruk) rendező szabályait is (e vonatkozásban az ingatlan-beruházásokat – beleértve a mezőgazdasági földeket is – az uniós jog a tőke szabad áramlása körében nevesíti⁴⁴). E regionális megállapodások kapcsán – az EU-n túl – érdekes kérdés lehet az is, hogy – a jelen formájában jelentős mértékben Oroszországra épülő – *Eurázsia Gazdasági Unió* (EAEU) miként rendezi a beruházások, köztük a mezőgazdasági földforgalom kérdését. Ezt különösen azért lenne fontos vizsgálni, mivel e regionális gazdasági integrációnak is az alapját az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke közös piacának létrehozása képezi,⁴⁵ vagyis érdekes példaként szolgálhat akár az EU-integráció megújítása kapcsán is. Az EAEU vonatkozásában a következőket tartjuk fontosnak kiemelni. Az Eurázsiai Gazdasági Unióról szóló Szerződés⁴⁶ (TEAEU) harmadik, Közös Gazdasági Térről szóló részében, a TEAEU XV., a szolgáltatások kereskedelméről, a jogi személyek létrehozásáról és felvásárlásáról, a tevékenységekről valamint a beruházásokról szóló fejezetében található meg a beruházásokra vonatkozó általános szabályokat (a TEAEU egyéb fejezetei számos speciális ágazatot, helyzetet részleteznek még). A TEAEU XV. fejezetének számos részletszabályát ezen túl a TEAEU 16. mellékletében foglalt jegyzőkönyve tartalmazza. A TEAEU 16. mellékletének rendelkezései szerint a TEAEU beruházásokra vonatkozó szabályait főszabály szerint az EAEU tagállamainak minden intézkedésére vonatkoznak. Mindezek alól azonban 'korlátozások' formájában tett kivételek is lehetségesek. Témánkat érintően e korlátozások két típusa lehetséges. Az egyik típus a TEAEU 16. mellékletének 2. mellékletében nevesített ún. 'horizontális korlátozások' köre, amely minden szektorra és tevékenységre kiterjed. A másik típus pedig az egyes tagállamok által tett, az EAEU Legfőbb Tanácsa által jóváhagyott ún. 'nemzeti listakon' szereplő korlátozások köre.⁴⁷ Ezek közül csak a horizontális korlátozások kapcsán utalunk rá, hogy azon több földforgalmat érintő korlátozás is szerepel (mindez nem jelenti azt, hogy a földforgalom kapcsán ne létezne korlátozás a nemzeti listákon, de jelen munka írásakor ezek elemzését – terjedelmi okokból mellőztük). Nevezetesen, a horizontális korlátozások között minden alapítótól találhatunk földforgalomra vonatkozó korlátozásokat. Mindez felveti azon kérdést, hogy – a jelenleg meglehetősen válságos időszakát élő Európai

⁴³ Fontos regionális megállapodások, amelyek szóba jöhetnek e kérdés kapcsán NAFTA, ASEAN, etc.; e megállapodások relatíve jól ismertek és kutatottak; lásd például Sornarajah 2017, 298-303.

⁴⁴ Lásd a 88/361/EGK irányelv I. mellékletét. Megjegyezzük, hogy az irányelv az ingatlan-beruházásokat az FDI-től elkülönítetten, speciális esetként nevesíti. V.ö. EUMSz 63-64. cikk.

⁴⁵ TEAEU 4. cikk.

⁴⁶ Jelen tanulmány alapját a TEAEU három alapító tagállama (Oroszország, Fehéroroszország és Kazahsztán) által aláírt, 2014-es verziója képezi, amely 2015. január 1. napján lépett hatályba. Az EAEU-hoz időközben más államok is csatlakoztak: Örményország, Kirgizisztán. Az EAEU-val való szorosabb kapcsolatról számos ország tárgyal, köztük Irán, India, Törökország, Dél-Korea, etc.; Magyarország szomszédságából pedig Szerbia is.

⁴⁷ TEAEU 16. melléklet 2. §.

Unióban – vajon hasonló korlátozások nevesítése az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben nem segíthetné-e az európai integrációt?

Nem mellesleg – lényegében a WTO-n belüli továbbfejlődés megtorpanása miatt – a beruházási kérdések átfogóbb rendezése céljából fogadnak el illetve tárgyalnak olyan `mega-regionális'⁴⁸ nemzetközi, beruházási kérdéseket (is) rendező megállapodásokat, mint amilyen az EU és Kanada között már aláírt CETA, és még több olyan mega-regionális megállapodás, amelynek elemzésével jelen munka következő fejezetében részletesebben is foglalkozunk. Jelen résznél azonban potenciális jelentőségénél fogva utalunk az EU és USA között tárgyalás alatt lévő TTIP-re (vagyis Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség), amelynek tárgyalásait nem oly rég az új amerikai elnök felfüggesztette⁴⁹ (ennek hivatalosan közzétett szövegverziója nem elérhető, csak a Greenpeace által kiszivárogtatott anyagra lehet támaszkodni esetében). Hasonló nagy volumenű tárgyalások folynak az EU és Kína között is a kétoldalú mega-regionális nemzetközi beruházási megállapodás létrehozása céljából. Ennek kapcsán kérdésként merülhet fel, hogy ha ez a mega-regionális nemzetközi megállapodás realizálódik, akkor abban, egyrészt, milyen beruházási rendelkezések lesznek és, másrészt, hogy mindezek milyen viszonyban lesznek a Kína vezette Új Selyemút Kezdeményezéssel (BRI vagy korábbi elnevezéssel OBOR). Ez utóbbi kérdés – tekintettel arra, hogy Magyarország is részt vesz a BRI-ben – jelentősen érintheti Magyarországot is.

II.3. A fentiekre tekintettel megállapíthatjuk, hogy jelenleg számos ország viszonylatában a beruházási kérdéseket egyelőre még kétoldalú megállapodásokon keresztül rendezik. Magyarország szempontjából is volt, illetve van jelentősége ezeknek. Előbbi kapcsán a Magyarország uniós csatlakozását előkészítő Európai Megállapodásra érdemes utalni. Ez alapján a magyar félnek a mezőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését rendező szabályainak még nem kellett megfelelniük az uniós jognak. Ezzel szemben a mezőgazdasági földek használati jogának megszerzésénél érvényesíteni kellett például a nemzeti elbánás elvét. Mint fentebb már említettük, e szabályozási kérdések az Európai Megállapodásban nem a tőke szabad áramlása kapcsán tűntek fel, hanem a letelepedés szabadságánál (amely pedig a személyek szabad áramlásához kapcsolódik).

Egy kétoldalú beruházási megállapodás – nevezetesen Ciprus és Magyarország között – képezte a nemzetközi jogi hátterét az ICSID előtti *Vigotop Limited kontra Magyarország* ügynek,⁵⁰ vagy hazai, közismertebb nevén az ún. sukorói ügynek (emlékeztetőül: a lényegében 2008-ban kezdődő ügy egyéb vonatkozásai a hazai bíróságok előtt is megjelentek, mind polgári jogi, mind pedig büntetőjogi ügy formájában). Nem mellesleg az ilyen ügyeknek komoly hatása lehetett arra, hogy a magyar jogalkotó a nemzeti vagyona vonatkozó szabályozás 2011-ben történt

⁴⁸ Ezt a kifejezést használja: Sornarajah 2017, 322.

⁴⁹ Az Európai Unióban is indult a TTIP kapcsán egy európai polgári kezdeményezés; ennek kapcsán lásd az Európai Unió Törvényszékének T-754/14. számú, Efler és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítéletét. Az ítélet elemzéséről lásd Kecsmár Krisztián: Stop TTIP ügy: a jogi aktus fogalmának kategorizálása a fogalom múltján, jelenén és jövőjén keresztül, *Európai Tükör*, 2017/1, 77-84.

⁵⁰ *Vigotop Limited v Hungary* (Award, 2014) ICSID Case No ARB/11/22.

kialakítása során a befektetési jogviták esetében főszabály szerint csak magyar bíróság joghatóságának kikötését tette lehetővé.⁵¹

3. Az Európai Unió egyes függőben lévő nemzetközi beruházási megállapodásai

Jelen tanulmányban az EU egyes függőben lévő nemzetközi beruházási megállapodásait elemezzük a határon átnyúló földszerzések kapcsán. Mindehhez, mintegy kiindulási pontként, az EU Kanadával kötött megállapodásának valamelyest részletesebb elemzését használjuk, és ezt követően, ehhez viszonyítva értékeljük más nemzetközi beruházási megállapodások releváns előírásait.

Az EU Kanadával kötött nemzetközi megállapodásának, a CETA-nak különösen⁵² a beruházásokról szóló 8. fejezete jöhet számításba a határon átnyúló földszerzések kapcsán, amely a beruházások fogalmában, annak típusainál említi az ingatlanokat illetve az ahhoz kapcsolódó jogokat.⁵³ A CETA 8. fejezetéhez (is) kapcsolódó I. (*A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások*) és II. (*Jövőbeli intézkedésekre vonatkozó fenntartások*) számú mellékletei mind Kanada, mind pedig az EU tagállamai részéről *fenntartásokat* tartalmaznak a beruházások olyan szabályai alól, mint a nemzeti elbánás elvének,⁵⁴ a piacra jutásnak,⁵⁵ legnagyobb kedvezményes elbánásnak,⁵⁶ a teljesítési követelményeknek⁵⁷ és a felső vezetés és igazgatóságnak⁵⁸ az előírásai. Kanada részéről ezek a fenntartások tipikusan a *'földterületekre', 'mezőgazdasági földterületekre', 'erdőterületekre'* vonatkozó nemzeti

⁵¹ A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. § (3) bek. E szakasz alkotmánybíróági értékeléséről lásd a 14/2013. sz. AB határozatot.

⁵² V.ö. CETA 10. fejezetével, a természetes személyek üzleti célú ideiglenes belépéséről és tartózkodásáról.

⁵³ CETA 8.1. cikk 'beruházás' fogalom f) és h) pontjai.

⁵⁴ CETA 8.6. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai szövetségi szintű I-C-5. fenntartást, és a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38, I-PT-41., I-PT-83., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., I-PT-183., I-PT-184. fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

⁵⁵ CETA 8.4. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38., I-PT-41., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Cseh Köztársaság, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

⁵⁶ CETA 8.7. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például Lettország, Románia fenntartását.

⁵⁷ CETA 8.5. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat.

⁵⁸ CETA 8.8. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Magyarország állami tulajdonban lévő ingatlanok vásárlására vonatkozó fenntartását.

szabályokként kerültek nevesítésre, míg az EU tagállami esetén ezek a nemzeti szabályok leggyakrabban *'ingatlanvásárlás'* címmel (vagyis – megítélésünk szerint – egy átfogóbb kategória alatt) lettek nevesítve. Ezek a nemzeti jogszabályok tehát, habár korlátozzák a másik kereskedelmi partner polgárainak illetve vállalkozásainak földszerzését a belföldi személyekhez képest, ugyanakkor mivel a szerződő felek szabályos fenntartásaiként kerültek csatolásra a CETA-hoz emiatt a CETA részes felei mégsem tekintik ezen nemzeti intézkedéseket a CETA beruházási fejezetének jogellenes korlátozásaként. A CETA I. és II. mellékleteiben szereplő fenntartások vonatkozásában a CETA fontos, GATS-t érintő megállapítást tesz: „A Felek fenntartásai nem sértik a Felek GATS szerinti jogait és kötelezettségeit.”⁵⁹ A CETA I. és II. mellékleteiben tett fenntartások között, azok jogi hatását tekintve lényeges eltérés van. A II. melléklet (*Jövőbeli intézkedésekre vonatkozó fenntartások*) ugyanis a tágabb hatályú, *'politikai mozgásteret'* biztosító, jövőbeni intézkedésekre is vonatkozó fenntartások gyűjteménye azon államok számára, amelyek élni kívántak ennek lehetőségével. Magyarország a mezőgazdasági földek szerzésére vonatkozóan végül itt, a II. mellékletben tett fenntartást (konkrétan a 2013. évi CXXII. törvényt és a 2013. évi CCXII. törvényt nevesítve) a CETA nemzeti elbánásra és piacra jutásra vonatkozó beruházási szabályai tekintetében: „Magyarország fenntartja azt a jogot, hogy elfogadjon vagy fenntartson bármely intézkedést a külföldi jogi személyek és nem rezidens természetes személyek termőföld vásárlása tekintetében, beleértve a termőföld vásárlására vonatkozó engedélyezési eljárást is.” E fenntartás kapcsán *Raisz Anikó* ugyanakkor azt fogalmazta meg, hogy „a *'termőföld'* elnevezés helyett pontosabb lett volna *'mezőgazdasági föld'* elnevezést használni, illetve néhány szerződésben részes állam példája alapján a fenntartás típusa kapcsán – a *'nemzeti elbánás'* és *'piacra jutás'* mellett – érdemes lett volna egyéb típusokra is kiterjeszteni a fenntartást magát – így különösen a *'legnagyobb kedvezményes elbánásra'* – annak érdekében, hogy a magyar érdekek védelme még teljesebben megvalósuljon.”⁶⁰ Meglátásunk szerint a II. mellékletben tett fenntartás kapcsán kérdésként merülhet fel továbbá az, hogy az abban rejlő szabadságunkat mennyiben befolyásolhatja az, ha Magyarországnak nem sikerül megvédenie érdekeit az EU Bírósága előtti magyar földforgalmi ügyekben.⁶¹ A II. mellékletnek egyébiránt az állami ingatlanok kapcsán is van relevanciája, ugyanis Magyarország a CETA beruházási szabályai közül a piacra jutás, a nemzeti elbánás valamint a felső vezetés és igazgatótanács tekintetében a következő fenntartást tette: „Magyarország fenntartja azt a jogot, hogy elfogadjon vagy fenntartson bármely intézkedést az állami tulajdonban lévő ingatlanok vásárlása tekintetében.” Végezetül utalunk rá, hogy a mezőgazdasági földnek nem minősülő ingatlanok határon átnyúló tulajdonszerzése kapcsán szintén tett fenntartást Magyarország (konkrétan a 251/2014. (X.2.) Korm. rendeletet nevesítve), de ez a fenntartás immáron (csak) az I. mellékletben szerepel:

⁵⁹ CETA I. és II. mellékletek, megjegyzés 2.

⁶⁰ Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 443. A legnagyobb kedvezményes elbánás kérdésének jelentőségéről a befektetések kapcsán lásd Sornarajah 2010, 264-265.

⁶¹ Ezekről lásd: Szilágyi 2017c, 157-161.

„A Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező személyek általi ingatlanvásárláshoz az ingatlan földrajzi elhelyezkedése szerint illetékes közigazgatási hatóság által kibocsátott engedély szükséges.”

Meglátásunk szerint a fent nevesített fenntartások alapvető fontosságúak, hiszen azon országok esetében, amelyek nem tettek fenntartást a mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyaira vonatkozóan, a jövőben nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy a CETA vitarendezési eljárásában a CETA előírásait alkalmazzák mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyai kapcsán is.⁶²

Az EU Japánnal kötendő megállapodása, a Japán-EU EPA, jelenleg aláírásra vár. A Japán-EU EPA a határon átnyúló földszerzések kérdését hasonló logika mellett rendezi, mint a CETA tette azt. A kérdéskörrel a beruházásokról és szolgáltatásokról szóló önálló fejezete⁶³ rendelkezik, amely fejezet egyes liberalizációs előírásai kapcsán az EU tagállamai illetve Japán is fenntartásokat tehetett (mindkettő külön-külön jegyzékhez tartozó mellékletekben). Több uniós tagállam illetve Japán is élt e lehetőséggel a határon átnyúló földszerzések viszonylatában. A CETA-hoz hasonlóan a fenntartások itt is kétféleképpen tehetők meg, vagyis: az I. mellékletben a már létező nemzeti korlátozások vonatkozásában tett fenntartások között, illetve a II. mellékletben a már létező, illetve esetleges jövőbeli nemzeti korlátozások vonatkozásában, nagyobb politikai mozgásteret lehetővé tevő módon. Magyarország a fenntartásait ugyanazon logika mentén tette meg, mint a CETA esetében. Így, az EU jegyzékéhez tartozó I. melléklet 1. számú, minden szektorra kiterjedő fenntartásában, az ingatlanszerzés kapcsán hivatkozott Magyarország a nem-mezőgazdasági földek szerzésének korlátozását lehetővé tevő nemzeti intézkedéseire (szóról szóra azzal a szöveggel és azon jogszabályra hivatkozással, mint a CETA esetében). A mezőgazdasági földek határon átnyúló szerzésének korlátozását lehetővé tevő magyar intézkedések fenntartását illetve jövőbeni elfogadását pedig a II. melléklet 1. számú, minden szektorra kiterjedő fenntartása teszi lehetővé (megint csak a CETA-ból ismert tartalommal és jogszabályi hivatkozással) az ingatlanszerzés kapcsán. Ugyanitt találjuk meg a CETA-ból már szintén ismert fenntartást a magyar állami tulajdonú földek vonatkozásában is. Megjegyezzük, hogy Japán a saját, határon átnyúló földszerzésre vonatkozó, 12. számú fenntartásait Magyarországhoz hasonló módon, a jövőbeni intézkedésekre is kiterjesztve tette meg a Japán jegyzékéhez tartozó II. mellékletben (a nemzeti elbánás és a piacra jutás mellett azonban Japán a legnagyobb kedvezményes elbánás kapcsán is élt e lehetőséggel).

Ami a Szingapúr-EU FTA-t illetve a Vietnám-EU FTA-t illeti, megállapítható, hogy azok a határon átnyúló földszerzéseket más koncepció alapján közelítik meg. A Szingapúr-EU FTA és a Vietnám-EU FTA megközelítése jelentősen hasonlít a már korábban megkötött Korea-EU FTA-hoz. Ezen nemzetközi beruházási megállapodásokban ugyanis a határon átnyúló földszerzések kérdése egyrészt a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás, másrészt pedig a letelepedés kapcsán került nevesítésre. Konkrétan a határon átnyúló földszerzéseket e megállapodások a szolgáltatásokra és

⁶² Szilágyi 2017a, 123-124.; Szilágyi 2017b, 54.

⁶³ Japán-EU EPA, 8. fejezet (Szolgáltatások kereskedelme, beruházás liberalizáció és elektronikus kereskedelem).

letelepedésekre vonatkozó fejezete⁶⁴ alatt rendezik, a piacra jutási,⁶⁵ nemzeti elbánásra vonatkozó⁶⁶ előírások kapcsán. A határon átnyúló földszerzések úgy kapcsolódnak a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás és letelepedés piacra jutási illetve nemzeti elbánásra vonatkozó szabályaihoz, hogy bizonyos tagállamok földforgalmi szabályai fenntartásként szerepelnek azon a listán, amely listán szereplő nemzeti földforgalmi szabályok kivételt jelentenek a Korea-EU FTA, a Szingapúr-EU FTA illetve a Vietnám-EU FTA főszabályai alól. E fenntartások között szerepelnek Magyarország mind mezőgazdasági földek forgalmára vonatkozó szabályai, mind pedig az egyéb ingatlanok forgalmára vonatkozó szabályai is. Vagyis így a magyar földforgalmi szabályoknak nem kell megfelelniük a Korea-EU FTA-ban, a Szingapúr-EU FTA-ban illetve a Vietnám-EU FTA szabályozott piacra jutási illetve nemzeti elbánásra vonatkozó előírásoknak. Fontos megjegyezni, hogy a magyar földforgalmi szabályozásban szereplő korlátozások tekintetében mind a Korea-EU FTA, mind pedig a Szingapúr-EU FTA, mind pedig a Vietnám-EU FTA utal arra, hogy „A szolgáltatási ágazatok tekintetében e korlátozások nem lépnek túl a fennálló GATS-kötelezettségvállalásokban tükröződő korlátozásokon.”⁶⁷

Következtetések

Meglátásunk szerint a tanulmányunk sok potenciális kutatási témára ráirányíthatja a figyelmet, és arra is, hogy a mezőgazdasági földek határon átnyúló földszerzésének kérdése nagyon sokféleképpen ragadható meg a nemzetközi beruházási megállapodásokban. Meglátásunk szerint az adott védett, kiszolgált érdek dönti el azt, hogy e megközelítések közül melyik a célravezető. A tanulmány – több más mellett – nem foglalkozott ugyanakkor azon lényeges kérdéssel, hogy vajon a XXI. században mennyire helyes a határon átnyúló földszerzési kérdéseket ennyire tisztán beruházási kérdésként kezelni, s hogy helyette milyen más alternatívák adódhatnak. Vagyis, jelen tanulmány tárgya még igencsak nagy lehetőséget jelenthet további tudományos kutatások számára.

⁶⁴ Lásd Korea-EU FTA 7. fejezetét és a Szingapúr-EU FTA 8. fejezetét a szolgáltatáskereskedelem, letelepedés és elektronikus kereskedelem címmel. A Vietnám-EU FTA 8. fejezetének elnevezése jelenleg még „Szolgáltatáskereskedelem, beruházás és elektronikus kereskedelem”; vagyis hiányzik belőle a letelepedés. A Vietnám-EU FTA 8. fejezetéhez kapcsolódó – határon átnyúló földszerzésekkel kapcsolatos fenntartásokat tartalmazó – mellékleteinek elnevezése viszont már 8-a. melléklet (letelepedés) és 8-c. melléklet (határon átnyúló szolgáltatásnyújtás).

⁶⁵ Korea-EU FTA 7.5. és 7.11. cikkek, valamint Szingapúr-EU FTA 8.5. és 8.10. cikkek. A Vietnám-EU FTA 8. fejezetének belső számozása még nem összeillő.

⁶⁶ Korea-EU FTA 7.6. és 7.12. cikkek, valamint Szingapúr-EU FTA 8.6. és 8.11. cikkek. A Vietnám-EU FTA 8. fejezetének belső számozása még nem összeillő.

⁶⁷ Korea-EU FTA 7-A-1. melléklet 2. lábjegyzet és 7-A-2. melléklet 3. lábjegyzet; valamint Szingapúr-EU FTA 8-A-1. melléklet 2. lábjegyzet és 8-A-2. melléklet 3. lábjegyzet; továbbá Vietnám-EU FTA 8-a. melléklet 3. lábjegyzet és 8-c. melléklet 2. lábjegyzet.