

Jani Péter

# A földbirtok-politika alkotmányossága – A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog új szabályairól

## 1. Előszó

A termőföldre vonatkozó elővásárlási joggal, és annak gyakorlásával az elmúlt években több szerző is kimerítően foglalkozott.<sup>1</sup> A jogszabályi környezet átalakulása, „a napi politikai szempontokból állandóan változó tulajdonkorlátozások”<sup>2</sup> (köztük az elővásárlási jog) azonban újra előtérbe helyezte ezen jogintézmény megvizsgálását, így ezen dolgozat megírásának is ez szolgál apópjaként.

Jelen tanulmányban az új kormány birtokpolitikai célkitűzéseinek fényében szeretném bemutatni a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog új szabályait, elsősorban azok érvényességét és alkotmányosságát helyezve a vizsgálódás középpontjába.

## 2. Új birtokpolitika – új földjogi szabályok

Az új kormány tavalyi hivatalba lépését, egy új földbirtok-politika<sup>3</sup> mentén, gyors földügyi törvényalkotás követte: megszületett a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. tv. (továbbiakban NFA tv.), amely „a földhöz kötődő jogi szabályozás alapvető újragondolását”<sup>4</sup> hozta magával.

A törvény, egyebek mellett, tartalmazza a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (továbbiakban Tft.) módosítását is, amely mindenekelőtt (már sokadjára) az elővásárlásra jogosultak rangsorát<sup>5</sup> változtatta meg. Termőföld vagy tanya eladása esetén az első helyen ezentúl (az addigi utolsó hellyel ellentétben) az államot illeti meg az elővásárlási jog. Az elővásárlási jog gyakorlóinak további sorrendje a következő: helyben lakó haszonbérlet, felesbérlet és részesművelő; helyben lakó szomszéd; helyben lakó és végül a haszonbérlet, felesbérlet és részesművelő.<sup>6</sup>

A törvény indokolása szerint a módosítással elsősorban két célja volt a jogalkotónak: az állam elővásárlási jogának erősítése a birtokpolitikai célok megvalósításának alapvető eszköze, amelynek révén az állam ténylegesen és aktívan kíván megjelenni a földpiacon. A másik alapvető cél, hogy olyan (természetes) személyek jussanak földhöz, akik valóban élethivatásszerűen kötődnek a mezőgazdasághoz.<sup>7</sup>

2011 nyarán került sor a Tft. újabb módosítására,<sup>8</sup> amely a termőföld ajándékozására vonatkozó szabályozás változását hozta magával, valamint újra megváltoztatta az elővásárlási jog gyakorlását: a törvénymódosítás a tulajdonostársak közötti adásvételre is kiterjesztette az állam elővásárlási jogát.<sup>9</sup> Ezt követően elővásárlási jog csupán a Ptk-ban meghatározott közeli hozzátartozók közötti adásvétel esetén, valamint a mezőgazdasági termelők gazdaságátadási támogatása feltételeként megvalósuló termőföld eladása esetében, illetve az olyan földrészek adásvétele során nem érvényesül, amelyek a Tft. hatályba lépése előtt zártkertinek minősültek.<sup>10</sup> Így ezentúl

1 Csak párat emelve ki ezek közül: LESZKOVEN LÁSZLÓ: *A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései*. Publicationes Miskolcínensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XVII, Miskolc, 2004, 393-403. pp.; SZILÁGYI JÁNOS EDE: *A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszeroáltás utáni jogfejlődésre*. Publicationes Miskolcínensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIV, Miskolc, 517-524. pp., 2006; HEGYES PÉTER ISTVÁN: *Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben*, in: BOBVOVS PÁL: *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*, Szeged, 2009, 199-207. pp

2 Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója és tematikája. A dologi jog koncepciója. IM, 2004. ([http://www.jogalkotas.hu/files/ptk.dologi\\_jog.pdf](http://www.jogalkotas.hu/files/ptk.dologi_jog.pdf)). Letöltés: 2011. 11. 01.)

3 Lásd bővebben: <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/hirek/a-kormany-fold-es-birtokpolitikaja>. Letöltés: 2011. 11. 05.

4 A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. tv. Általános indokolása

5 A „rangsor” és a „sorrend” problematikájáról lásd bővebben: OLAJOS ISTVÁN: *A termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási, és elő-haszonbérleti jogok gyakorlásáról*. in: *Napi Jogász* 2002. április, 7.p.

6 Tft. 10. § (1)

7 A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. tv. Általános indokolása

8 2011. évi CI. tv. „Az egyes földügyi tárgyú törvények módosításáról”

9 Tft. 10. § (3a)

10 Tft. 10. § (3)

gyakorlatilag minden egyes termőföld tulajdonváltása előtt értesíteni kell az államot, hogy kíván-e elővásárlási jogával élni.

Most vált igazán valósággá Olajos István 2002-ben megfogalmazott gondolata: „a módosítás (...) minden eddiginél bonyolultabb „sorrendet” alkalmazva biztosítja az elővásárlás jogát.”<sup>11</sup>

### 3. Az elővásárlási jogról

A termőföld jelentőségéből<sup>12</sup> és sajátosságaiból<sup>13</sup> következően a tulajdonára<sup>14</sup> vonatkozó rendelkezések is speciálisak, melynek értelmében a legtöbb állam, földszerzési korlátok felállításával, beavatkozik a földpiac működésébe.<sup>15</sup> Ezen beavatkozás egyik meghatározó eleme az elővásárlási jog is, amely „a szerződéses szabadság elvének bizonyos fokú korlátozását jelenti”,<sup>16</sup> mivel sem a tulajdonos, sem a vevő nem élvezheti a szabad partnerválasztás elvét. Tartalmilag azonban a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását jelenti, amely – adott esetben – az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való jog<sup>17</sup> sérelmével jár. Fontos azonban megjegyezni, hogy e kétség kívül súlyos közjogi korlátozás kizárólag a szabad partnerválasztást akadályozhatja meg, polgári jogi kár az eladót nem érheti, hiszen az adásvételi szerződés ugyanazzal a tartalommal jön létre, mintha a folyamatba nem lépett volna be az elővásárlási jog, és annak gyakorlója.

Az elővásárlási jogra vonatkozó alapvető szabályokat, mint *lex generalis* a Polgári Törvénykönyv állapítja meg,<sup>18</sup> amely szerint először a törvény által alapított elővásárlási jog gyakorolható, amit az ingatlan tulajdonos-társának, illetőleg a külön tulajdonban álló földrészlet tulajdonosának a felül építményre, és a felül építmény tulajdonosának a földrészletre vonatkozó, Ptk.-ban megállapított elővásárlási joga követ. Utolsóként a szerződéssel alapított elővásárlási jog gyakorolható. A termőföldre vonatkozóan a Tft. szabályai a Ptk.-hoz képest *lex specialis*nek minősülnek, mivel a földtörvény pontosan meghatározza az elővásárlásra jogosultak körét, akik között szigorú rangsort állapít meg.<sup>19</sup>

„Természetesnek kell tekinteni, hogy ha a jog valaki részére elővásárlási jogot biztosít, akkor e mögött valamilyen jelentős érdeknek kell meghúzódnia.”<sup>20</sup> Az Alkotmány 13. § (2)<sup>21</sup> bekezdése a tulajdon elvonásához csupán a közérdek meglétét írja elő, így – az *argumentum a maiore ad minus* elve alapján – ennél szigorúbb szükségesség a tulajdonjog korlátozása, jelen esetben az elővásárlási jog esetében sem követelmény. A másik oldalról közelítve: a tulajdonszerzés korlátozása csak abban az esetben alkotmányos, ha a korlátozás olyan közérdekű cél érvényesítése miatt történik, amely esetében a különbségtétel megengedett és elfogadható. A tulajdonjog valamely elemének a korlátozása csak akkor jár a tulajdonjog korlátozásával, ha nem elkerülhetetlen, továbbá, ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.<sup>22</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a termőföldet érintő jogszabályok alkotmányossá-gával. Az AB egyik esetben sem tartotta alkotmányellenesnek a termőföld tulajdonszerzésére vonatkozó korlá-

11 OLAJOS 2002, 9. p.

12 Ti. maga a föld kiemelkedően fontos gazdasági, társadalmi és egyben politikai tényező.

13 Az AB szintén a föld speciális jellegéből indult ki: „a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői: nevezetesen a föld véges jószág volta (a föld ugyanis mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással nem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesíti meg”. (35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200-201.)

14 Értve ez alatt a „tulajdonosi triász” mindhárom elemét: a birtoklást, a használatot és a rendelkezést.

15 Így az EU legtöbb tagállama is. Az EU bírósága sem tartja minden esetben az uniós joggal összeegyeztethetetlennek a tulajdonszerzési korlátokat. A bíróság esetjogában az élhető birtokok kialakítását, a zöldterületek fenntartását lehetővé tevő földtulajdon-hasznosítást vagy a közös agárpolitika céljainak való megfelelést minden esetben legitim indoknak fogadta el. (ANDRÉKA TAMÁS: *Birtokpolitikai távolatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában*, in: CSÁK CSILLA (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, 2010, 11. p.) Megjegyzendő, hogy ezek az indokok ugyan szintén alapvetően közérdekűek, azonban csak részben egyeznek meg a magyar szabályozással.

16 BESENYEI LAJOS: *A tulajdonjog korlátozásáról*, in: BOBVOVS PÁL (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére, Szeged, 2009, 99. p.

17 Fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdonszerzés képessége nem alapjog. (lásd például: 35/1994 (VI. 24.) AB hat., ABH 1994, 201. Az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez segítse. (936/D/1997 AB hat., ABH 1999, 615.)

18 Ptk. 97. § és 145. §

19 Az eljárási szabályokat a 18/2002. (II. 18.) Korm. rend. „Az elővásárlási és előhasznabérleti jog gyakorlásának részletes szabályáról” tartalmazza.

20 BESENYEI LAJOS, 99. p.

21 Alkotmány 13. § (2) „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” A szakaszt kiterjesztően, nem kizárólag a kisajátításra kell értelmezni.

22 2299/B/1991 – AB hat., ABH, 1992, 570.

tokat, így az elővásárlási jogot, és az azon belül felállított rangsort sem.<sup>23</sup> Önmagában ugyanis nem kifogásolható a konkuráló elővásárlási jogok rangsorának megállapítása,<sup>24</sup> mivel a közérdek követelményének a hagyományos értelemben vett közhasznú és közcélú korlátozásokon túl olyan korlátozások is megfelelhetnek, amelyek közvetlenül magánszemélyeket részesítenek előnyben, ugyanakkor társadalmi problémákat oldanak meg.<sup>25</sup>

Az elővásárlási jog alkotmányossága kapcsán a taláros testület kiemelte, hogy annak biztosítása mindaddig nem alkotmányosértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon. A Tft.-ben meghatározott rangsor pedig azért nem ellentétes az Alkotmánnyal, mert az elővásárlási jog csak a vevőválasztási szabadságot (és nem magát a tulajdonváltást) korlátozza, a közeli hozzátartozók, tulajdonostársak közti adásvételre azonban nem vonatkozik.<sup>26</sup> Ezen logika mentén haladva erősen kétséges, hogy a Tft. legújabb módosítása átmenne az Alkotmánybíróság rostáján.<sup>27</sup> Ezzel szemben a jogalkotó álláspontja szerint az államot megillető elsőhelyi elővásárlási jog alkotmányos határok közötti kedvezmény, mert nem a tulajdonhoz való jogot érinti, nem a tulajdon megszerzése tekintetében tesz különbséget az állam javára, hanem az elővásárlási jogok rangsorát állapítja meg, így a Nemzeti Földalap működésével megmarad a gazdasági szempontú szabályozási koncepció belülről.<sup>28</sup> Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a termőföldről szóló törvény korlátozó rendelkezései addig alkotmányosak, ameddig az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagossá mérlegelés szerint fennállnak”.<sup>29</sup>

Mindezek alapján jól látszik, hogy a termőföldre vonatkozó szabályok között az elővásárlási jog intézménye kiemelkedő fontossággal bír. A földpiacon azonban súlyos korlátokat vezet be, így szöges ellentétben áll a földbirtokpolitika egyik legfontosabb célkitűzésével, a földárak, és ezen keresztül a földforgalom növekedésével.

#### 4. Közérdek a birtokpolitikában

A közérdek nem egy általánosan megfogalmazott, absztrakt ismérvekkel körülírható fogalom, hanem a törvényalkotó által meghatározott olyan sajátos „cél”, amelynek megjelölése adott esetben igazolja valamely alapjog – esetünkben a tulajdonhoz való jog – korlátozását. A tulajdonszerzési korlátok alkotmányossága tekintetében is célszerű azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatát megvizsgálni. Az AB több határozatában<sup>30</sup> az állam birtokpolitikáját nevezi meg a „köz” legfőbb olyan érdekének, amely a korlátozás, így az elővásárlási jog meglétét is indokolja.

Általánosságban kijelenthető, hogy a birtokpolitika az agrárpolitika egyik legfontosabb, de nem kizárólagos eleme. Tanka Endre meghatározása szerint nem más, mint a földtulajdon, a földhasználat, a földvédelem és a földügyi igazgatás – vagyis a birtokrend – legcélszerűbb kialakítására irányuló állami intézmények rendszere.<sup>31</sup> A szabályozás elvei a gazdasági, társadalmi és politikai viszonyok függvényében folyamatosan változnak. A rendszerváltást követően a tulajdonviszonyok átalakítása, a magántulajdon megerősítése volt az elsődleges cél, míg azóta a (kilencvenes évek elején kialakult) torz birtokszerkezet korrigálása, az életképes birtokméret kialakítása, a földtulajdon-és használat közelítése, a családi gazdaságok előtérbe helyezése. Mindezek együtt járnak a földszerzés és földhasználat folyamatos újraszabályozásával, valamint az állam szerepének újragondolásával a földpiaci folyamatokban.

Az 1994-ben született Tft. a termőföld tulajdonjogának megszerzését általában korlátozott mértékben tette és teszi lehetővé, egyes jogalanyokat (pl. a külföldieket) pedig – részben vagy egészben – kizár abból a lehetőségből, hogy termőföldre tulajdonjogot szerezzenek. Ennek oka a törvény indokolása szerint az, hogy a termőföld piaca, valóságos értékének megfelelő ára a hosszú időszakon keresztül mesterségesen visszatartott ingatlanforgalom miatt még nem alakulhatott ki. A törvény hatályba lépésekor fennálló piaci helyzet valóban indokoltá tette a korlátozások bevezetését, azonban az uniós csatlakozást követően az erre való hivatkozás meglehetősen meghaladottá vált.

23 Erről lásd bővebben: BOBOS PÁL: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása. Acta juridica et politica, Tomus LXVI., Fasc. 3., Szeged, 2004, 16-18. p. Ha a törvény rangsort állapít meg, annak egyetlen mércéje az Alkotmány 70/A. §-a (70/A. § (1) „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”)

24 39/1992 (VII. 16.) AB hat., ABH 1992, 239.

25 64/1993 (XII. 22.) AB hat., ABH 1993, 380.

26 7/2006 (II. 22.) AB hat., ABH 2006, 181.

27 Itt jegyzem meg, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépő alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Kérdéses, hogy az AB gyakorlata ezt követően hogyan alakul majd.

28 A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. tv. Részletes indokolása a tv. 37. §-ához

29 35/1994. (VI. 24.) AB hat., ABH 1994, 197, 211-214.

30 35/1994 (VI. 24.) AB hat., 64/1993 AB hat., 7/2006 (II. 22.) AB hat.

31 TANKA ENDRE: Van Megoldás – Földtörvény, Budapest, 2007, 149. p.

### Az új birtokpolitikai célok

Az NFA törvény pontosan meghatározza az új állami földbirtok-politikát. Ennek értelmében a törvény célja elősegíteni egy olyan mezőgazdaság kialakulását, amely alkalmazkodik a tájak eltérő természeti adottságaihoz és gazdálkodási tradícióihoz, továbbá az egyéni és családi kis- és középbirtokok meghatározó szerepére épül. Ez biztosítja ugyanis a tulajdonosi szemléletből fakadó jó gazda gondosságát, az egymást követő generációk közötti felelős viszonyt, valamint azokat a foglalkoztatási, minőségi, termelési, élelmezési és környezeti teljesítményeket, amelyek az egész társadalom számára és a vidék hosszú távú megmaradása szempontjából egyaránt létfontosságúak.<sup>32</sup>

Amennyiben elfogadjuk, hogy az NFA törvényben meghatározott birtokpolitikai célok csak az állam tulajdonában és az NFA kezelésében lévő földterületekre vonatkoznak, akkor alapjaiban kérdőjeleződik meg, hogy a magántulajdonban lévő termőföld esetében milyen közérdekű célok azok, amelyek a tulajdon korlátozását alkotmányosan indokolják.

Az Alkotmánybíróság – fentiekben bemutatott – gyakorlata az állam földbirtok-politikájának megvalósítását a termőföldek egészére kiterjesztve értelmezte, kiemelve, hogy a föld közérdekű funkciói önmagukban olyan fontossággal bírnak, amelynek révén (a szükségesség mércéjét nem is használva) igazolható a tulajdonhoz való jog törvényben előírt korlátozása.

A kérdés már csupán az, hogy az államot megillető elővásárlási jog hogyan viszonyul a többi jogosult elővásárlási jogához, s hogy az államnak milyen céljai vannak az elsőhelyi elővásárlási jog törvénybe iktatásával. Ezek a célok ugyanis az NFA törvényben meghatározott földbirtok-politikai célokkal nem minden esetben vannak összhangban. A jogalkotó álláspontja szerint a „birtokpolitikai célkitűzések megvalósításához, a gazdaságos birtokstruktúra, a családi gazdaságok kialakulásának elősegítése érdekében nem nélkülözhető az állam fokozottabb szerepvállalása a földpiac élénkítésében. Ezért szükség van a termőföldre az államot megillető elővásárlási jog biztosítására.”<sup>33</sup> Ez a kijelentés akár az új NFA törvény indoklásából is származhatna, azonban a fenti kérdésre nem ad kielégítő választ.

A földpiac élénkítése önmagában támogatandó cél. Ez azonban együtt jár a földárak növekedésével, ami továbbra is fenntartja, sőt erősíti a spekulációs földvásárlások (illetve a zsebszerződések) elszaporodott gyakorlatát, ami ellen az NFA törvény kifejezetten megszületett. A másik ellentmondás, hogy ha az állam elsősorban a családi gazdálkodók, fiatal gazdák kezébe akarja adni a földeket, akkor miért vezet be a maga számára gyakorlatilag mindenki mást megelőző elővásárlási jogot. Az állam földtulajdon szerzése ugyan több szempontból is igazolható, mindenekelőtt kiváló befektetés a földárak egészen bizonyosan bekövetkező emelkedése mellett, azonban nem támasztja alá azt a kormányzati célt, melynek lényege a preferált csoportok földhöz juttatása, hiszen az állam senkit sem köteles tulajdonhoz juttatni. Amennyiben ez a cél, az egészen bizonyosan alkotmányellenes. Csak a haszonbérbe adás lehet tehát megoldás.

Az NFA törvény értelmében azonban a jelenlegi állami földhasználók többsége nem tartozik a „kiemelt” kategóriába, így ahhoz, hogy a célzott termelőkör használatába kerüljenek a földek, a jelenlegi bérlőktől el kell azokat venni. Ezzel pedig az állam ellehetetlenítené az állami földet haszonbérlet nagy részét – gyakorlatilag „kihúzná alóluk a talajt”. Ennek további hatása a mezőgazdasági foglalkoztatás és a termelés volumenének csökkenése lehet, amely nem lehet az állam célja, különösen annak fényében, hogy a birtokpolitikai célok között a stabil földhasználat kialakítása, a „földhasználók helyzetének stabilizálása” is szerepel.

Abban az esetben igazolható tehát az állami földek haszonbérbe adása, ha az túlnyomó részben azokat a földterületeket érinti, amelyek a jövőben kerülnek az állam tulajdonába. Jelentős állami földszerzésre azonban a jelenlegi költségvetési helyzetben meglehetősen kevés az esély.<sup>34</sup> A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet az említett jogszabályváltozások óta elvétve élt elővásárlási jogával, amelyben a forráshiány mellett a tizenöt napban megálapított joggyakorlási határidő is szerepet játszott.

### 5. Összegzés

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az utóbbi másfél évben bevezetett új termőföldre vonatkozó szabályok nem minden esetben felelnek meg az alkotmányosság követelményeinek. Ezen túlmenően az egyes intézkedések, célok olyannyira ellentmondásokkal terheltek, hogy azok megvalósítása erősen kétséges. A külföldiek tulajdonszerzésének tilalmára vonatkozó moratórium három évvel történő meghosszabbítása az utolsó esélyt adta meg a törvényhozó számára, hogy rendezze a földpiac helyzetét, és stabil jogszabályok, elsősorban egy új

32 A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. tv. Általános indokolása

33 A Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény Általános indokolása

34 Az NFA idei költségvetésében erre a célra csupán 412 millió forint van elkülönítve.

földtörvény megalkotásával ténylegesen felkészítse a magyar mezőgazdaságot a moratórium megszüntetésének hatásaira. A döntés most is adott volt, azonban arra politikai okokból nem került sor.

Az új szabályok, köztük kiemelten az elővásárlási jog intézményében következett változások nem igazolják az „azé legyen a föld, aki megműveli” hangzatos szólamát. Így mindezek alapján kijelenthetjük: az új szabályozás nem érte el célját, sőt további bizonytalanságokat hozott a földpiac szereplői számára.