

# **Földjog és földügyi intézmény- hálózat 7.**

**A földügyi intézményhálózat és feladatai**

**Dr. Fenyő, György**

---

# **Földjog és földügyi intézmény-hálózat 7.: A földügyi intézményhálózat és feladatai**

Dr. Fenyő, György

Lektor: Dr. Papp, Iván

Ez a modul a TÁMOP - 4.1.2-08/1/A-2009-0027 „Tananyagfejlesztéssel a GEO-ért” projekt keretében készült. A projektet az Európai Unió és a Magyar Állam 44 706 488 Ft összegben támogatta.

v 1.0

Publication date 2010

Szerzői jog © 2010 Nyugat-magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar

## **Kivonat**

A földadó kataszter

Jelen szellemi terméket a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény védi. Egészének vagy részeinek másolása, felhasználás kizárólag a szerző írásos engedélyével lehetséges.

---

# Tartalom

7. A földügyi intézményhálózat és feladatai .....	1
1. 7.1 Bevezetés .....	1
2. 7.2 A KATASZTER ÉS A TELEKKÖNYV INTÉZMÉNYE MAGYARORSZÁGON .....	1
2.1. 7.2.1 Földadókataszter Magyarországon .....	1
2.2. 7.2.2 A földnyilvántartás .....	3
2.3. 7.2.3 A telekkönyv .....	5
3. 7.3 Az állami földmérés .....	7
4. 7.4 A földügyi igazgatás intézményi rendszere .....	7
4.1. 7.4.1 A földhivatali szervezet és feladatai .....	8
4.2. 7.4.2 A Földmérési és Távérzékelési Intézet .....	10
5. 7.5 Összefoglalás .....	10



---

# 7. fejezet - A földügyi intézményhálózat és feladatai

## 1. 7.1 Bevezetés

A fejezet célja, hogy bemutassa a földügyek intézésére hivatott szervezeteket kialakulásuktól napjainkig. Ennek keretében a hallgató képet kap a földadó kataszterről, annak céljáról és működéséről, nemkülönben a telekkönyv intézményéről, valamint az állami földmérési feladatokat végző szervezetekről. Ugyancsak ismerteti a fejezet az egységes földügyi intézmény létrehozását, feladatait, irányítását és a feladatokban és a szervezetben bekövetkezett változásokat. A fejezet elsajátítását követően a hallgató kellő ismereteket szerez:

- a földügyi intézményhálózat kialakulását megelőző szervezetekről és az azok által ellátott feladatokról,
- a földhivatali szervezet és a FÖMI létrehozásának indokairól,
- a földügyi szervezet által ellátott feladatokról,
- a szakma történetéről.

A fejezet elsajátítása után képes lesz:

- a közigazgatáson belül a földhivatali szervezetet elhelyezni,
- a földhivatali szolgáltatásokról ismereteket nyújtani,
- a FÖMI feladatait meghatározni.

## 2. 7.2 A KATASZTER ÉS A TELEKKÖNYV INTÉZMÉNYE MAGYARORSZÁGON

### 2.1. 7.2.1 Földadókataszter Magyarországon

Hazánkban az első földadókataszter terve a felvilágosult II. József császár nevéhez fűződik, aki megkísérelte az *általános földadó* bevezetését. Adórendszer-tervezetének lényege, hogy

- a föld állandó alapja lehet az adónak,
- az úri, egyházi, jobbágyi földek egyforma elbírálást élveznek
- az adót a föld nagysága, termékenysége és a termények ára szerint kell megállapítani.

A nemesség megadóztatása az akkori viszonyok között forradalmi lépés volt, de korszerűnek tekinthető az adózás lényegének megválasztása is. Ez az adórendszer ugyanis a földterület nagysága mellett, figyelembe vette a termőképességet és a termékek árát is, vagyis azt a pénzüsszeget, amennyiért a terményt a piacon értékesíteni lehetett.

II. József tudta, hogy elképzelését a nemesek ellenállása miatt alkotmányos úton megvalósítani nem lehet, ezért erőszakkal kívánta azt végrehajtani. A megyék önkormányzatát felfüggesztette, majd az országot tíz kerületre osztotta, amelyek élére királyi biztosokat nevezett ki. A megyéket - az esetleges ellenállás miatt - katonaság szállta meg. Ezek után kezdődött *az ország területének felmérése*, ami a *kataszter alapját képezte*.

Először a községek határát állapították meg. Ezt követte a *birtoktestek* - fundusok - *összeírása*. Birtoktest fogalmán értették az egy tulajdonos birtokában levő, a természetben összefüggő területet. Az így összeírt birtoktesteket felmérték, majd területüket az akkori mértékegységeknek megfelelően *kataszteri holdban és négyzetöölben* állapították meg. A felmérést a *művelési ágakra is* elvégezték.

Az adórendelet 9 művelési ágat állapított meg. Így: szántóföldek, több év alatt egyszer művelhető szántók, halastavak, rétek, kertek, mezők és havasok, tövis-bokrok, szőlők, erdők.

A felmérés alapján minden *birtokosról* külön-külön összeírást - eredeti nevén Individuális Tabella - készítettek. Ezen a "táblázaton" feltüntették az adókiivetéshez szükséges *adatokat*. Így többek között: *a birtokos nevét és házszámát, a község és a vármegye nevét, a birtok-testek számát, a birtoktest területét és művelési ágát és a terméseredményt, amit bevallás alapján jegyeztek fel.*

A nemesség birtokai megadóztatása miatt harcot indított II. József tervei ellen. Harcuk eredménye, hogy II. József halálos ágyán visszavonta felvilágosult rendelkezéseit, s közöttük az ország területének felmérésére és nyilvántartására vonatkozó rendeletét is. Az önkormányzatukat visszanyerő nemesi vármegyék a császár halála után a *felmérés eredményeit megsemmisítették.*

Európában a XVIII. század végén, a XIX. század elején a földek adóztatására általában kétféle módszert alkalmaztak:

- az *értékkatasztert* és a
- *hozadékkatasztert* (a kataszter latin szó, jelentése: földadókiivetésére szolgáló rovatos ív).

Az *értékkataszter alapja* a földbirtok, a hozzátartozó felszerelés és az állatállomány forgalmi (piaci) értéke volt.

A *hozadéki kataszter* azon alapult, hogy egy egységnyi földterületen (egy kataszteri holdon = 1.600 négyszögöl, ami 5.755 m<sup>2</sup>) mit lehet megtermelni, s ebből az értékből a ráfordítási költségeket le kellett vonni, a maradvány képezte a föld hozadékát.

Magyarországon 1850-ben a császári pátens a *hozadéki kataszter* bevezetését rendelte el. Ez volt az ún. *ideiglenes kataszter*.

A hozadékkataszter vagy *hivatalos nevén a földadókataszter* olyan nyilván-tartás, ami megbízható alapot nyújt a földek adóztatásához. A nyilvántartás felfektetéséhez ismerni kellett:

- a *földadó alanyát* (azt a személyt, aki az adót fizeti),
- az *adó tárgyát* (a földterületet),
- a *földadó alapját* (azt a jövedelmet, ami után az adót kiivetették).

A földadó **alanyának** azt tekintették, *aki a földet ténylegesen birtokában tartotta.*

A földadó **tárgyát** minden gazdaságilag *hasznosított földterület* képezte.

A földadó **alapja** a rendes gazdálkodás mellett *tartósan elérhető tisztajövedelem* volt.

A földadókatasztert **községenként** készítettek. A földek területét kezdetben *becsléssel*, majd később helyi jellegű - dülönkénti - felméréssel állapították meg. A mérés kiterjedt a művelési ágakra is. A *művelési ágakat* - szántó, rét, szőlő, legelő, erdő, nádas - *három minőség szerint* osztályozták. A minőségi osztályokba sorolt művelési ágak, a terméseredmények, a terményárak és a *gazdálkodás költségeinek figyelembe-vételével* határozták meg a földadó alapjául szolgáló *tiszta jövedelmet*. A községhez tartozó földekről, illetőleg ennek adatairól jegyzéket készítettek, amit *adótelevkönyvnek* neveztek. Az adótelevkönyv adatai alapján történt a földadó kiivetése 1884-ig.

**1875-ben** a földadóról törvény jelent meg (1875. évi VII. törvény "a földbirtok arányos megadóztatása céljából").

A törvény előírta egy *új állandó földadókataszter* "felfektetését", amelynek az *alapja egy részletes felmérés* volt. Ez időtől kezdve készültek az 1:2880-as méretarányú, ún. *kataszteri térképek* és a *színes birtokvázlatok*. (Azért nevezték színes birtokvázlatnak, mert a művelési ágakat különböző színűre festették.) E munka célja is egy megbízható nyilvántartás készítése volt, amely megfelelő alapot adott a földadó kiivetéséhez. Az "adótelevkönyves" nyilvántartástól az állandó földadókataszter a következőkben tért el:

- a földek területét *részletes felméréssel* határozták meg,

- a művelési ágak, és a *minőségi osztályok száma növekedett,*
- a *hozadék* megállapítására irányuló *becslést országosan egységesen és egyszerre végezték el.*

A földadó alapját továbbra is a föld *tiszta hozadéka* képezte.

Az állandó földadókataszterben *tulajdonosként* azt tüntették fel, *aki a földet ténylegesen birtokolta.* Ha a tényleges birtoklás vitás volt, a földterület annak a nevére került, aki a tulajdonjogot *igazolni tudta.* A földeket - hasznosításuknak, művelésüknek megfelelően - *hét művelési ágban* tartották nyilván (szántó, kert, szőlő, rét, legelő, erdő, nádas).

Nyilvántartásba vették azokat a területeket is, amelyeken termelés nem folyt. Így az épület, udvar, árok, folyó, tó, patak stb. Ezeket összefoglaló néven *földadó alá nem eső területeknek* nevezték. (Szakmai zsargon-ként rövidítése: *a fanet* még ma is használatos.)

A földek *tiszta hozadékának* megállapítására az országot *becslőjárásokra* osztották. (A becslőjárás az 1984-ben megszüntetett államigazgatási "járás"-nál kisebb terület volt.) Ezen a területegységen belül a mezőgazdasági *termelésre ható* földrajzi, éghajlati, termelési és közgazdasági *tényezők* nagyjából *azonosak* voltak.

Ha a becslőjáráson *belül* valamely területen a gazdálkodási viszonyok annyira *eltérőek* voltak, hogy azokat a becslőjárás többi részével nem lehetett azonosítani (pl. jobb a csapadékviszonyok, és a vasút közvetlen közelsége miatt kedvezőbbek az értékesítési lehetőségek), ezt a területet a becslőjárásból leválasztották, és *osztályozási vidéknek* nevezték.

A becslőjáráson belül az *azonos művelési ágba* tartozó földeket a termelési, a gazdasági és az értékesítési tényezők figyelembevételével minősítették. Ennek alapján minden művelési ágra *nyolc minőségi osztályt* lehetett megállapítani.

A művelési ágak minden egyes *minőségi osztályára* kiszámították, hogy *átlagos gazdálkodás mellett* 1 kataszteri hold (kh) területen mennyi *átlagos tiszta jövedelem érhető el.* Az átlag kiszámításakor a terméseredmények *tízévi*, a terményárak, és a termelési költségek *hat évi átlagát* vették figyelembe.

A községek felmérésekor készített kataszteri térképek, valamint a földek művelési ágának és minőségének megállapítása alapján készült el az **állandó földadókataszter.**

A földadókataszter adatait

- kataszteri telekkönyvbe és
- birtokívekbe foglalták.

A **kataszteri telekkönyv** a község összes föld-részletének adatait (pl. művelési ág, terület) tartalmazta a *helyrajzi számok növekvő sorrendjében.*

Minden személyről, akinek földterülete volt, **birtokívet** állítottak ki. A birtokív a tényleges birtokosnak a község határában belül fekvő *összes birtokára* vonatkozó adatot tartalmazta. A birtokívben levő földek kataszteri tiszta jövedelmének összege alapján állapították meg a földadót.

## 2.2. 7.2.2 A földnyilvántartás

A második világháborút követően a földadókataszter korábbi célja - az adóztatás - háttérbe szorult. A *mezőgazdaság átalakítása*, majd erőszakos szövetkezesítése során, - a földreform, a tagosítások és a földrendezések, valamint az egyéb földbirtok-politikai intézkedések *alapjául* - a *földadókatasztert használták.* Nem is volt nélkülözhető, mert mindazon lényeges adatokat tartalmazta (földterület, földminőség, birtokos stb.), amelyek az említett feladatok végrehajtásához szükségesek voltak.

A mezőgazdaság említett, ún. "szocialista" átszervezése után az ország mezőgazdaságára a *nagyüzemi gazdálkodás* volt a jellemző, egyéni gazdálkodás nem számottevő, mintegy 7 %-nyi területen folyt. A földből származó jövedelem-elvonásnak már nem volt alapvető jelentősége, mert az állam a bevételt más formákon keresztül biztosította. A földadókataszterrel szemben is más követelmények jelentkeztek. Ezért helyette most már *olyan nyilvántartásra volt szükség, amely alapul szolgálhatott a mezőgazdaságra vonatkozó tervezésnek,* és számon tartotta az ország földterületét.

A mezőgazdaságban végbement változásokat - földreform, tagosítások, földrendezések - a földadó-kataszteren már nem lehetett maradéktalanul rögzíteni, ugyanakkor a nyilvántartással szembeni követelmények is megváltoztak. A tervgazdálkodáshoz adatokra volt szükség. Ahhoz, hogy az ország éves gabona-szükségletét meg lehessen tervezni, ismerni kellett, hogy az ország teljes földterületéből mennyi a szántó, továbbá, hogy ebből mennyit használnak az állami gazdaságok és mennyit a mezőgazdasági termelő-szövetkezetek. Vagy ahhoz, hogy a *rendeltetésszerű földhasználatot ellenőrizni* lehessen, ugyancsak megbízható nyilvántartás kellett. Mindezek miatt egy új nyilvántartás felfektetésére volt szükség. Ezért **1963-ban** törvényerejű rendelet írta elő az **állami földnyilvántartás** létrehozását, mely az ingatlan-nyilvántartásnak közvetlen elődje és annak egyik alapja is volt. Ezért felépítését is indokolt röviden ismernünk.

*Az állami földnyilvántartás célja* - az előzőekben foglaltakkal összhangban - az volt, hogy a *földekkel kapcsolatos* olyan *adatokat*, amelyek a tervezéshez, a különböző statisztikai adatgyűjtéshez, a területrendezéshez szükségesek voltak, az érdekeltek *rendelkezésére bocsátotta* (pl. mekkora nagyságú szántó, szőlő stb. terület van egy adott időpontban, az országban, és kinek a tulajdonában vagy használatában van). A nyilvántartás egyben alapot nyújtott egyes *pénzügyi kötelezettségek* (földadó, jövedelemadó stb.) *megállapításához is*.

Az állami földnyilvántartás az ország földterületét **városonként, községenként** tartotta nyilván. Egy-egy város, község határában belül a *belterületi* földek a *külterületi* földektől elkülönített csoportosításban szerepeltek. Ez azt jelentette, hogy külön készültek földnyilvántartási munkarészek a belterületről és külön a külterületről (illetve - *később* - a *zártkertekről*). Az elkülönített nyilvántartás azért volt indokolt, mert a településen belül az említett két területrésznek más a *rendelzése*. A belterület a településnek az a része, amely különböző létesítmények zárt elhelyezését igényli, ennek megfelelően beépített vagy beépítésre szánt terület. A külterületen mező- és erdőgazdasági termelés folyik.

A földnyilvántartás **tárgya**: az ország teljes földterülete volt. (Ezen belül tartalmazta: a földrészleteket, helyrajzi számokat, területeket, művelési ágakat, minőségi osztályokat, kataszteri tiszta jövedelmet, tulajdonost, kezelőt, használót.) A nyilvántartás ezeken kívül még számos olyan adatot is tartalmazott, amelyek az előbb említett célok megvalósításához szükségesek voltak.

A földek adatait különböző munkarészekbe csoportosították. A munkarészek közül megkülönböztettek alap- és *segéd* munkarészeket.

**Alap munkarészek** közé tartoztak:

- a birtokív,
- a községi földkönyv és
- a földnyilvántartási térkép.

**Segéd munkarész**:

- a helyrajzi szám mutató,
- névmutató,
- az azonosítási jegyzék, stb. volt.

Ez utóbbiak elnevezése onnan származott, hogy általában az alap munkarészekben való eligazodást, vagy azokban az adatok megkeresését *segítették elő*.

A **birtokív** a község területén belül fekvő föld-részleteket *tulajdonos* (kezelő, használó) *szertel elkülönítve* tartalmazta. Külön készült birtokív a belterületről, a zártkertről és a külterületről. A birtokívben feltüntetett adatokat összesítették, és ezáltal kimutatható volt az adott tulajdonos (kezelő, használó) birtokában levő földrészletek *együttes* területe és kataszteri tiszta jövedelme, művelési áganként részletezve.

A **községi földkönyv** a helyrajzi számok emelkedő sorrendjében tartalmazta, az adott község (város) belterületén, külterületén, zártkertjében levő *valamennyi földrészlet* földnyilvántartási *adatát*. A földkönyv lehetővé tette a község (város) területének elszámolását művelési ág és kataszteri tiszta jövedelem szerinti részletezéssel.



A földnyilvántartási térkép céljára a földmérési alaptérkép egy másolati példánya szolgált.

Az állami földnyilvántartást a földhivatalok, illetőleg a jogelőd szervezetek (Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal - röviden: ÁFTH - megyei felügyelőségei) készítették el. A földek adataiban, a tulajdonos (kezelő, használó) személyében bekövetkezett változásokat szintén az említett szervezetek vezették át a földnyilvántartási munkarészekben.

### 2.3. 7.2.3 A telekkönyv

Az ingatlanoknak valamilyen módon történő nyilvántartásba vételével Magyarországon már a XIII. században találkozunk. A hiteles helyek őrzik a királyi, illetve más adományokról szóló okiratokat, s ugyancsak itt található az „örök-bevallások”-ról szóló okiratok, amelyeket a hiteles helyek saját nyilvántartásukba vezetnek be, tüntetnek fel.

A telekkönyv első megnyilvánulásával a városoknál találkozhatunk. A történelmi tanulmányokból ismert, hogy a királyok a XIII. századtól kezdve alapították a szabad királyi városokat, amely városok így kikerültek a földesúri joghatóság alól. Az említett városokban már - az egyéb településekhez képest - fejlett iparral és kereskedelemmel találkozhatunk. Mindkét tevékenység a hitellel kialakulását eredményezte, s amely egyben feltételezte, hogy a hitelt fedezettel biztosítsák. A szabad királyi városokban a polgárság tulajdonával szabadon rendelkezett. Mindezek együttléve igényelték azt, hogy a legértékesebb tulajdon tárgya az ingatlan valamilyen módon regisztrálva legyen. A szabad királyi városokban található jelzálogkönyvek és telekkönyvek sok olyan elemet tartalmaztak, amelyek már korábban a német városokban is megtalálhatók voltak. Az említett „könyveket” a magisztrátus felügyelete alatt városi hivatalnokok vezették.

A szabad királyi városok jogállását, a városban élő polgárok státuszát, jogviszonyait királyi dekrétumok szabályozták. E királyi dekrétumok összefoglalása, és egyéb szabályokkal való kiegészítése a XV. században történik meg a „tárnoki jog” keretében. A tárnoki jog előírásai értelmében ingatlant érvényesen átruházni csak a bíró és az esküdtek jelenlétében lehetett. Az ingatlan zálogba adása is csak az előzőekben említett módon történhetett. Mind az elidegenítést, mind a zálogosítást hiteles könyvbe vezették be. A hiteles könyvek tartalmáról a város - a kérelmező részére - okiratot állított ki. A jogtörténeti irodalom elsőnek Sopront említi, amelynek levéltárában több olyan okirat is található volt, amelyekből telekkönyv létezését vélelmezni lehet. A városi ingatlan regiszterek tárgya maga az ingatlan, míg az okiratok, a könyvekbe bejegyzett jogok, jogosultságok bizonyítékai. A bejegyzéseknél, a nyilvántartásoknál már nem csak a jogváltozást bizonyítja, hanem a jogosultságok keletkezését, módosulását és megszűnését is.

A telekkönyv történetének szerves részét képezik a betáblázási könyvek, amelyeket először 1723-ban egy királyi dekrétum hozott létre. A dekrétum előírásai szerint a betáblázások mind a városi, mind a megyei ingatlanokra vonatkoznak. A betáblázás tárgyi terjedelme eltérő volt a városok és a megyék esetében. A városoknál egyedileg kellett meghatározni azt az ingatlant, amelyet terhelni akartak. A megyékben a dekrétum általános betáblázást írt elő, amelynek következtében a kölcsön az adósnak az adott megyében levő valamennyi ingatlanát terhelte. Az eltérés oka lényegében az volt, hogy a városokban már voltak telekkönyvek az ingatlanokról, míg a megyékben nem. A betáblázási könyvek kapcsán már ismert volt a bejegyzési elv, a rangsor elve, az okirati elv és a közbizalmi elv alapelemei. A betáblázott követelések megelőzték a be nem táblázott követeléseket. A nyilvántartás nem terjed ki a város valamennyi ingatlanára, hanem csak azokra, amelyeket követelés biztosítékként jelöltek meg.

Az 1848-as polgári forradalmat megelőzően a telekkönyv intézményének bevezetésére és alkalmazására több javaslat készült, ezek egy részét az országgyűlésekre is benyújtották. Törvény azonban egyik javaslatból sem született.

A Bach korszakban az Osztrák Polgári Törvénykönyvet egy császári nyiltparancssal Magyarországon is hatályba léptették. Megkezdődött az osztrák mintájú telekkönyvnek hazánkban történő bevezetése, egy 1853-ban kiadott igazságügyminiszteri helyszínelési rendelet alapján. Ebben elrendelték az ingatlanok felmérését, a jószágtestek kialakítását, s mindezekről a helyszínelést követő helyszínelési jegyzőkönyvek, majd ezek alapján a telekjegyzőkönyvek felfektetését. Ezt követte 1855-ben a - ugyancsak osztrák igazságügyminiszter által kiadott - telekkönyvi rendtartás, amely előírta a telekjegyzőkönyveknek telekkönyvként való továbbvezetését, s egyben szabályozta a telekkönyv anyagi és eljárásjogi szabályait. Az 1853 után készült telekjegyzőkönyvek egy idő után elavultak, a jegyzőkönyvek tartalmát képező bejegyzések a valóságos állapotnak nem feleltek meg. Ezért az 1886-ban kiadott XXIX. törvény elrendelte a telekjegyzőkönyvekből telekkönyvek szerkesztését. Ez a munka azonban rendkívül lassan haladt úgy, hogy 1960-ban - tehát a törvény hatályba lépését követő 74 év múlva - a községek egy harmadában még mindig a telekjegyzőkönyvek voltak.

A telekkönyv intézménye lényegében az előzőekben említett 1886 évi XXIX. törvényhez kötődik. A *telekkönyvezés tárgyát a forgalomképes és megterhelhető ingatlan képezte. Nem telekkönyvezték azokat az ingatlanokat, amelyek a közjavak körébe estek, miután ezek vagy forgalomképtelenek, vagy korlátozottan forgalomképesek voltak, és így a hitelélet tárgyát sem képezhették. A telekkönyvezés célja volt az ingatlan tulajdonjog biztonságát, az ingatlanforgalom zavartmentességét és a hitelezői érdekek védelmét szolgálni.*

Az előzőek alapján a telekkönyv **funkcióit** a következőkben lehet összefoglalni:

- a jog és vagyonsbiztonság fenntartása,
- a magántulajdon biztosítása,
- a hitelügyletek szilárd alapokra helyezése és
- az ingatlan, mint áru forgalmának előmozdítása.

A II. világháborút követően a telekkönyv *szerepe megváltozott*. A társadalmi berendezkedés következményeként a telekkönyvet a tőkés társadalmi rend örökségének tekintették, és mint ilyent, megszüntetendőnek tartották. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 1959 évi megalkotása során, illetőleg ezt követően mégis a telekkönyv fenntartása mellett döntenek, és egyben a telekkönyvi szabályok korszerűsítése mellett foglalnak állást.

A Ptk. 117. §. (3) bekezdése ugyanis kifejezetten megfogalmazta a konstitutivitás elvét, **a telekkönyvi bejegyzés jogkeletkeztető** hatályát, mivel kimondta, hogy az ingatlan tulajdonjogának átruházásához az erre irányuló szerződésen vagy más jogcímen felül, a tulajdonosváltás telekkönyvi *bejegyzése is szükséges*. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy az ingatlanokra vonatkozó és szerződésen alapuló jogok többségének (tulajdonjog, földhasználati jog, hasznélvezeti jog, használati jog és jelzálogjog) keletkezését, módosulását és megszűnését a telekkönyvi bejegyzés hozta létre. A telekkönyv részletes szabályait az 54/1960. (XI.27.) Korm. számú rendelet tartalmazta.

A telekkönyvet 1972-ig a *járásbíróságok, mint telekkönyvi hatóságok* vezették. Ezt követően a járási földhivatalok hatáskörébe került, majd az új, ún. „**egységes ingatlan-nyilvántartás**” létrehozásával párhuzamosan fokozatosan megszűnt. Végezetül a telekkönyv – mint az ingatlan-nyilvántartás másik fundamentumának - részeit indokolt röviden bemutatni.

A telekkönyv:

- betétből,
- térképből,
- irattárból és
- különböző *mutatókból* állt.

Ezek közül kiemelkedő jelentőségű a **telekkönyvi betét**, amelynek három lapja a következő:

- az "**A**" lap vagy **birtoklap**,
- a "**B**" lap vagy **tulajdoni lap**,
- a "**C**" lap vagy **teherlap**.

Az "**A**" lap az ingatlan *adatait* - helyrajzi szám, terület, művelési ág - tartalmazta. Művelési ággént mindig azt kellett feltüntetni, amit a kataszter, majd később a földnyilvántartási munkarészek tartalmaztak. A területi adatokat általában szintén a kataszterből vette át a telekkönyv, ezért ezen adatok megváltoztatására - hasonlóan a helyrajzi számozáshoz - csak a kataszterben történő átvezetést követően kerülhetett sor.

A "**B**" lap a tulajdonjog, pontosabban *a tulajdonos nevének és a tulajdonszerzés jogcímének* - adás-vétel, ajándék, csere stb. - a *bejegyzésére szolgált*. Közös tulajdon esetén a tulajdonosok neve után tüntették fel az egyes tulajdonostársakat *megillető tulajdoni hányadot* olyan *tört számmal*, amelynek számlálója és nevezője is egész szám, és a számlálók összege egyezett a nevezővel (pl.  $2/3 + 1/3 = 3/3$ , vagyis az egész ingatlan tulajdonjogát adta).

A "C" lapra kellett bejegyezni az ingatlan terhelő jogokat (pl. haszonélvezeti jog, jelzálogjog), továbbá a bejegyzett vagy bejegyezni kért terhelő joggal kapcsolatos tényeket és körülményeket, ha azok bejegyzését a jogszabály megengedte.

A telekkönyv jogi nyilvántartás jellegét lényegében a "B" és "C" lap mutatta, amelyek a jogok és jogilag jelentős tények bejegyzésére szolgáltak.

### 3. 7.3 Az állami földmérés

A földmérés állami szervezete az osztrák katonai felmérésből vált ki és alakult meg 1856-ban. Feladata volt az országnak településenkénti felmérése és térképezése, ami az előzőekben tárgyalt földadókataszter fundamentumát képezte. A kataszteri felmérések érdemi munkái már korábban, 1853-ban a háromszögeléssel kezdődtek el. A XIX. század közepétől a kataszteri felmérések képezték a földmérés feladatát, amelyet a kataszteri igazgatóságok keretében láttak el. A kataszteri igazgatóságok irányítása – mint hogy a feladatuk szorosan kötődtek az adózáshoz - a pénzügyminisztérium földmérési ügyosztályának a hatáskörébe tartozott. A kataszteri igazgatóságok 1883-ban fejezték be munkájukat és feloszlottak. Ezt követően az operatív földmérési feladatokat kilenc földmérési felügyelőség, valamint a Budapesten működő Háromszögelői Hivatal és az ugyancsak itt működő Térképtár látta el. Az első fejezetben részletezett földreform földmérési munkáinak szervezése az Országos Földhivatal Országos Műszaki Hivatalának feladatát képezte. A megyékben a földreformhoz kötődő földmérési munkákat a megyei földhivatalok műszaki osztályai koordinálták.

Az **Állami Földmérés** szervezete készítette az ország vízszintes és magassági alap hálózatát és a kataszteri térképeket. Ezeket használták a földreform végrehajtásához is. 1950-ben az addig működő földmérési szervezetek megszűntek és létrejött az Országos Földméréstani Intézet, valamint a megyei földmérési igazgatóságok. Az újonnan kialakított szervezeti keretek között történt a háromszögelési hálózat mérése, pontosabban annak ismételt megindítása, valamint a mezőgazdaság kollektivizálásából fakadó földrendezések, tagosítások felmérési munkáinak ellátása. A felügyeletben is módosulás történt a szervezet irányítása a Pénzügyminisztériumtól a Minisztertanácshoz került. Az 1950-es évek átszervezésének folyamán 1952-ben a szervezet neve Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal (ÁFTH) lett, a megyei szervezeti egységeket pedig Megyei Földmérési Irodáknak nevezték el. Az 1954-es esztendő a geodéziai vállalatok létrehozása jellemezte. Ekkor alapították

- a Budapesti Geodéziai és Térképészeti Vállalatot,

- a Kartográfiai Vállalatot és

- a Pécsi Geodéziai és Térképészeti Vállalatot.

(Az említett három vállalatnak jogutódai – gazdasági társaságok formájában – ma is működnek).

1957. január 1-el az ÁFTH feladatköre bővült. A földnyilvántartással kapcsolatos munkák – lényegét tekintve a községekben levő kataszteri munkarészek gondozása (változások átvezetése) – a jelzett időponttól az ÁFTH hatáskörébe került. A megyei szervezeti egységek neve Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal... megyei Földmérési és Földnyilvántartási Felügyelőség lett. **A földügy két meghatározó eleme – földmérés, földnyilvántartás – a továbbiakban egy szervezet keretében látta el feladatait.** Ez a szervezet 1967-ig állt fenn.

### 4. 7.4 A földügyi igazgatás intézményi rendszere

A **földügyi szervezet** 1945-től gyakorlatilag politikai feladatok, programok végrehajtását szolgálta. A földreform végrehajtásával vette kezdetét Magyarországon a földtulajdoni és használati viszonyainak megváltoztatása. Ezt követték a mezőgazdaság átszervezését célzó tagosítások, majd később a földrendezések. E szervezet kezdte el a földvédelmi feladatok ellátását, s próbált gátat vetni - kezdetben nem sok sikerrel – a pazarló földgazdálkodásnak. Az ingatlan-nyilvántartás elkészítése, a földmérési térképek új alapokra történő fektetése is e szervezet nevéhez kötődik. A teljesség igénye nélkül vázolt főbb feladatokat hosszú ideig nem egy szervezet látta el. Egységes földügyi szervezetről csak 1967-től, pontosabban 1972-től lehet beszélni. Ezt megelőzően – többszöri átszervezés ellenére – a földügyi igazgatással, valamint a földekhez, ingatlanokhoz kapcsolódó jogi kérdésekkel három szervezet is foglalkozott.

**A földpolitikai feladatok** a járási és a megyei tanács mezőgazdasági osztályán működő földrendezők hatáskörébe tartoztak. E szervezet irányította a mezőgazdasági nagyüzemek gazdálkodási területének kialakítását, általában a földbirtok-politikai feladatok végrehajtását. Központi szakmai felügyeletét a földművelésügyi miniszter látta el. **A földek mérését**, különböző célú térképek készítését, azok tartalmában bekövetkezett változások vezetését és ezekről az érdekeltek számára történő adatszolgáltatást (másolatok készítése, hitelesítése, földmérési alappontok koordinátáinak szolgáltatása stb.), továbbá az állampolgárok földmérési igényeinek kielégítését az Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal által irányított megyei felügyelőségek végezték. Ugyancsak az Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal, illetőleg a megyei felügyelőségek hatáskörébe tartozott **az állami földnyilvántartásnak** – mint a földadókataszter utódjának – **a vezetése**, a népgazdasági tervezéshez szükséges földterületi összesítők készítése, összeállítása, valamint a földek minősítése. Ez a szervezet közvetlenül a Minisztertanácshoz tartozott. S végül **az ingatlanok jogi jellegű közhiteles nyilvántartása** a járásbírók telekkönyvi hivatalainak hatáskörébe tartozott, amelyek központi szakmai felügyeletét az igazságügyi miniszter gyakorolta.

Az előzőkből megállapítható, hogy a földekkel, ingatlanokkal foglalkozó szervezet rendkívül széttagolt volt. A földügyek szervezeti széttagoltsága, valamint a párhuzamos hatáskörök, az ebből eredő pozitív és negatív hatásköri összeütközések, a különféle szakmai ellentmondások rendkívül bonyolulttá és hosszadalmassá tették a földügyi feladatok ellátását.

A földügyi szakigazgatás – mint a közigazgatás egyik speciális része – új jogintézményként, a minisztériumok átszervezéséről szóló, 1967. évi 8. sz. törvényerejű rendelet alapján jött létre. Az elv az volt, hogy a központi, és így a minisztériumi irányítás egyszerűbbé és áttekinthetőbbé váljék. Ennek eredményeként megszüntettek és összevontak minisztériumokat, országos hatáskörű szerveket. Így többek között a Földművelésügyi Minisztériumot, az Élelmezésügyi Minisztériumot, az Állami Földmérési és Térképészeti Hivatalt, valamint az Országos Erdészeti Főigazgatóságot. Az említett közigazgatási szervezetek összevonása révén jött létre a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium (MÉM) és itt alakították ki a földügyi igazgatás központi szervezetét, az Országos Földügyi és Térképészeti Hivatalt. Az előzőekben már utalás történt arra, hogy a földügyi szervezet egységéről csak 1972 óta lehet beszélni. A Minisztertanács ugyanis a telekkönyvi nyilvántartásnak a földhivatali hatáskörbe történt átadásával létrehozta azt az egységes szervezetet, amelynek rendeltetése végrehajtani a következőkben ismertetett feladatokat.

A rendszerváltást követően a földhivatali szervezet feladatai jelentősen bővültek. Az intézmény hathatósan működik közre a kárpótlási eljárásokban és a részarány földtulajdon rendezésében.

A kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CLX törvény a földhivatalt **ingatlanügyi hatóságként nevesíti** azzal, hogy a kormányrendeletben szabályozza az ingatlanügyi hatóság vagy hatóságok kijelölését. A kormány 338/2006. (XII. 23.) korm. számú rendeletében ingatlanügyi hatóságként a körzeti földhivatalt és a megyei földhivatalt jelölte ki.

## 4.1. 7.4.1 A földhivatali szervezet és feladatai

Előjáróban szükséges szólni arról, hogy a kormány a területi szervezetrendszer átalakítása során minden megyében kormányhivatalt hozott létre. A döntés célja, hogy integrált területi államigazgatási szervezetrendszer valósuljon meg, s hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés alakuljon ki. Ennek érdekében 2011. január 1-jével minden megyében és a fővárosban kormányhivatalt hoztak létre és a különböző államigazgatási szervek – így a földhivatal is – ennek részévé vált.

A megyei (fővárosi) kormányhivatalok földhivatalainak központi irányítását a vidékfejlesztési miniszter látja el, főosztályi – Földügyi Főosztály – szinten. A Földügyi Főosztály ellátja a földhivatalok és a FÖMI szakmai felügyeletét, irányítását és ellenőrzését. Feladata különösen a földvédelemmel, a földminősítéssel, a földhasználati nyilvántartással, a földméréssel és térképészettel, valamint az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatos törvények, jogszabályok szakmai előkészítése. Feladata továbbá a szakterületen alkalmazandó igazgatási szolgáltatási díjakkal kapcsolatos jogszabályok kidolgozása és alkalmazásuk ellenőrzése. Ugyancsak feladata, és ezáltal felelős az ingatlan-nyilvántartási eljáráshoz kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díjak központosítására és felhasználására vonatkozó javaslatnak az elkészítéséért. A Főosztály tevékenységi körébe tartozik még a földügyi informatikai rendszerek fejlesztésének, üzemeltetésének, biztonságának, szakmai irányításának, felügyeletének és ellenőrzésének napi jellegű koordinációja.

**Földhivatal működik** a megyékben, a fővárosban, ezeket nevezzük megyei, illetőleg fővárosi kormányhivatal földhivatalának. Földhivatal működik továbbá a körzetekben, amelyeknek elnevezése körzeti földhivatal. A földügyi szakigazgatási feladatokat – ha jogszabály kivételt nem tesz – **elsőfokon** a körzeti földhivatal és a

kirendeltsége, **másodfokon** a megyei kormányhivatal földhivatala (a fővárosban a Fővárosi Kormányhivatal Földhivatala) látja el. (A továbbiakban a megyei kormányhivatal földhivatala alatt a Fővárosi Kormányhivatal Földhivatalát is érteni kell.) Tekintettel arra, hogy a körzet sajátos közigazgatási egység, közelebbi megvilágítást igényel. Korábban a megye területe járásokra oszlott. Ez időben az első fokú földügyi igazgatási teendőket a járási földhivatalok végezték. Időközben a járás, mint közigazgatási egység megszűnt. A földhivatal működési területe (illetékessége) azonban több településre – városra, községre, Budapesten kerületre – terjed ki. Ezeket nevezzük körzetnek és innen a földhivatal megnevezése is. A körzetben lévő települések száma általában megegyezik a korábbi járás területén lévőkkel. A megyei földhivatal – mint említettük - a megyei kormányhivatal ingatlanügyi szakigazgatási szerve.

A körzeti földhivatal a megyei kormányhivatal földhivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége. A megyei kormányhivatal földhivatala élén hivatalvezető áll, aki felett a munkáltatói jogkört a megyei kormányhivatal vezetője gyakorolja. A körzeti földhivatal vezetője és a megyei kormányhivatal földhivatalának dolgozói felett a megyei kormányhivatal földhivatalának vezetője, a körzeti földhivatal és a kirendeltség vezetője és dolgozói felett pedig a körzeti földhivatal vezetője gyakorolja a munkáltatói jogkört.

A megyei kormányhivatal földhivatalának feladatkörén belül a szakmailag összefüggő feladatokat osztályok látják el. A megyei hivatal szervezeti felépítését, működési rendjét, az egyes osztályok feladatát szervezeti és működési szabályzat rögzíti, amelyben meghatározzák a körzeti földhivatal szervezeti felépítését, feladatait és gazdálkodási rendjét.

A földügyi szakigazgatás szerepe:

- a termőföld védelmével és értékelésével,
- a földek, ingatlanok közhitelű nyilvántartásával, valamint
- a földek, ingatlanok mérésével és térképezésével függ össze.

A **termőföld** a mező- és erdőgazdasági termelés – mással nem pótolható – alapvető termelőeszköze. Nemzetgazdasági érdek, hogy a termőföld **védelme** és hasznosítása a rendeltetésnek megfelelően történjen. A II. világháborút követően fokozatosan közel 800 ezer hektárral lett kevesebb az ország termőterülete. Az említett csökkenést a települések fejlesztése, a sokszor kellően nem átgondolt iparfejlesztés, a nagyarányú erdőtelepítés okozta, de jelentős mértékben hozzájárult ehhez a pazarló földhasználat is. A földvédelem intézménye a vázolt nem kívánatos jelenségek megelőzését szolgálja. (lásd 5. fejezet)

A **földminőség** kifejezésére a múlt században kialakított hozadéki rendszer szolgál, közismertebb nevén **aranykorona rendszer**. Ennek karbantartása, továbbá az új értékelési rendszer kialakítása egységes elveken nyugvó tevékenységet és szervezetet igényel. Szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy a földhivatali szervezet az 1980-as években az új földértékelési rendszert – amely a talajok genetikai osztályozására, azok fizikai, kémiai módszerekkel mérhető tulajdonságaira épült – kialakította. Bevezetésére azonban nem került sor.

A földek, ingatlanok értéke jelentős vagyoni képez a nemzetgazdaságban. Ezen ingatlan vagyoni figyelemmel kísérése, számbavétele szükségessé tesz egy leltárt. Ezen felül alapvető társadalmi és egyéni érdek, hogy a **nemzeti föld és ingatlan vagyonnál közhitelű nyilvántartás** álljon rendelkezésre. Ezt a funkciót hivatott betölteni a földhivatalok gondozásában lévő ingatlan-nyilvántartás. Az ingatlan-nyilvántartás településenkénti (község, város, kerület) vezetése és az ezzel összefüggő ügyek intézése az ingatlan fekvése szerint illetékes körzeti földhivatal feladatát képezi. Budapesten ezt a feladatot a Fővárosi Kerületek Földhivatalai látják el. Kerületenként történik az ingatlan-nyilvántartás vezetése Debrecenben, Győrben, Miskolcon, Pécsen és Szegeden.

A természetben végrehajtott bármilyen tevékenység, illetőleg ezzel kapcsolatos tervezés –ipartelepítés, építés, úthálózat kialakítás, szőlő, gyümölcsstelepítés stb. – különböző méretarányú térképet igényel. A **földmérési alaptérképek** kezelése, karbantartása, tartalmának aktualizálása és az ezzel összefüggő tevékenység tartozik a földhivatal hatáskörébe. A földhivatali szervezetre rendkívül komoly szerep hárult a rendszerváltással összefüggő tulajdoni reform végrehajtásában.

A **mezőgazdasági földhasznóbérleti szerződések ún. földhasználati nyilvántartását** 2000. január 1-jétől a körzeti földhivatalok fektetik fel és vezetik. Ez utóbbi alapvető célja a mezőgazdaság támogatási rendszeréhez megfelelő alapot biztosítani. A vázolt tevékenységek – földvédelem, földértékelés, ingatlan-nyilvántartás, földhasználati nyilvántartás vezetése, földmérés, - egymással szorosan összefüggnek, egymásra épültek, és igen értékes információs bázist képeznek. Ezen feladatok letéteményese a földhivatali hálózat.

A feladatok között – mint legújabbról – szólni kell a **telekalakítási eljárásról**, amely eljárásban a **kormány építésügyi hatóságként első fokon a körzeti, másodfokon a megyei földhivatalt jelölte ki 2010. január 1-jétől**. (A megyei földhivatalok 2011. január 1. napjától a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei, ez az oka az elnevezés változásának.) Az említett időpont előtt a földrésztlet határok változtatására, illetve a módosulás ingatlan-nyilvántartási átvezetésére irányuló eljárások egymásra épülve ugyan, de lényegében egymástól függetlenül folytak le. Az eljárás átláthatóbbá tétele, az egyszerűbb „egyablakos” ügyintézés bevezetése érdekében indokolt volt a két egymástól elkülönülő eljárást összevonni, és a telekalakítási eljárást egy hatóság kezébe utalni. A telekalakítás – amely lehet telekcsoport újraosztása, telekfelosztás, telekegyesítés, telekhatár rendezés – bármely módozatának megvalósítása közigazgatási eljárás keretében kerül sor. Majd a telekalakítási engedély jogerőre emelkedését követően a telekingatlan adataiban történő, továbbá a bejegyzett jogok, feljegyzett tények vonatkozásában a telekalakítással bekövetkező változásnak az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetéssel zárul.

## 4.2. 7.4.2 A Földmérési és Távérzékelési Intézet

A mezőgazdasági és élelmiszerügyi miniszter 22/1967. számú utasítással rendelte el a „Földmérési Intézet” létrehozását. Feladataként a központi adat és térképtári teendőket, az államhatár földmérési munkáit, a légi fényképezés operatív szervezését, az alaphálózati munkák ütemezését és átvételét, valamint a földmérési és térképészeti kutatásokat határozta meg az intézet számára.

A miniszter 1972. évi utasítása az Intézet feladatai közé sorolta a kozmikus geodéziai észleléseket és az ehhez tartozó kutatásokat is. Ezen feladat ellátására jött létre a Kozmikus Geodéziai Observatórium (KGO), amely 1976-ban Pencen felépített korszerű épületben nyert elhelyezést.

Az Intézet kutatási tevékenysége között jelentős volt a korszerű földmérési és földrajzi térképrendszer kialakítása. Létrehozták az „Egységes Országos Térképrendszer” (EOTR) alapjait. Az Egységes Vetületi Rendszer (EOV) eredménye, hogy az ország egyetlen redukált hengerfelületen ábrázolható. Az EOTR végrehajtásához a szabályzatok sorát készítették el, amelyek a földmérési és topográfiai térképek készítésére vonatkozó előírásokat tartalmazták. Az 1970-es évek második felétől az adatbank, az automata térképezés, a térinformatikai és a távérzékelési témák kerültek előtérbe a kutatási feladatok között.

Az intézet keretében történik a földhivatalok által számítógépen kezelt adatállománnyal összefüggő fejlesztések gondozása és az adatok integrálása.

A FÖMI Központi Hivatal, amely földmérési és térinformatikai államigazgatási szervezet, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, amelyet az agrárvidék-fejlesztésért felelős miniszter irányít. A FÖMI feladatkörébe tartozik az előzőekben említettekén túl az ingatlanügyi, földügyi igazgatás országos szintű adatainak a feldolgozása, szakmai információs rendszerek, adattárak fejlesztése, üzemeltetése, más számítógépes rendszerekkel a kapcsolat és a folyamatos adatcsere biztosítása: földmérési, térképészeti és távérzékelési tudományos kutatás végzése és országos összhangjának a megteremtése.

A FÖMI-t a miniszter által kinevezett főigazgató vezeti, a FÖMI egyéb vezetői felett a kinevezési jogkört, továbbá az Intézet dolgozóit felett a munkáltatói jogkört a főigazgató gyakorolja.

## 5. 7.5 Összefoglalás

A fejezet a földügyi szakigazgatás szervezetrendszerét történetiségében mutatta be fókuszba helyezve azokat a feladatokat, amelyek elvégzésére hozták létre. Az ingatlanügyek intézése – különböző okoknál fogva – mindig központi kérdése volt a magyar közigazgatásnak. Ezeknek körültekintő intézése önálló szervezeti formát és speciális felkészültséget igényelt és igényel ma is. Ezen sajátosságok kifejezésre juttatása, s egyben egységisége is célja volt – mintegy a tantárgy zárógondolataként – az utolsó fejezetnek.

### Önellenőrző kérdések:

Mi volt a földadókataszter létrehozásának célja? (3. oldal)

Mit tartalmazott a földadó kataszter? (5-6. oldal)

A földnyilvántartás milyen jellegű regiszter volt? (7-8. oldal)

Milyen elvekre épült a telekkönyv? (10-11. oldal)

Mit értünk a telekkönyv jogi jellege alatt? (10. oldal)

A földhivatalokat milyen céllal hozták létre? (14. oldal)

Mit kell érteni a földügyi igazgatás alatt? (14. oldal)

Milyen feladatokat látnak el ma az ingatlanügyi hatóságok? (16-18. oldal)

Hogyan illeszkedik a FÖMI a földügyi igazgatás szervezeti és feladatrendszerében? (18. oldal)

## Irodalomjegyzék

Balázs L.: *Az Állami Földmérés és a földadó kataszter 1945. utáni átszervezése*. Geodézia és Kartográfia, 2005.

Békési F. – Steirer L.: *Földügyi igazgatási ismeretek*, Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1971.

Fenyő Gy., Hidvéginé, Papp I.: *A magyar ingatlan-nyilvántartási jog*, Nyugat-magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar, Általános Jogi Tanszék, Székesfehérvár, 2007.

Fenyő Gy.: *Telekalakítási eljárás.*, Geodézia és Kartográfia, 2010.

Raum F.: *Szakmaterület*, Erdészeti és Faipari Egyetem Földmérési és Földrendezői Főiskolai Kar, Székesfehérvár, 1991.