

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIX.  
Fasciculus 17.

**TÓTH LAJOS**

**Gondolatok a termőföldre vonatkozó  
jogalkotásról**

SZEGED  
2001

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR,  
JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA,  
JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,  
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nóta  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ,  
HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,  
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

## 1. A jelenlegi helyzet elemzése

### 1.1. A termőföld fogalma

A termőföld jogi fogalmát hazánkban először az 1987. évi I. tv. (a továbbiakban: Ftv.) határozta meg. Ezt a fogalom meghatározást már a törvény előkészítő szakaszában többen vitathatónak tartottuk<sup>1</sup> a következő okok miatt:

A törvény szerint „a föld rendeltetését tekintve

- a) termőföld
- b) építmény elhelyezésére szolgáló föld,
- c) különleges rendeltetésű föld, valamint
- d) hasznosításra alkalmatlan föld.”<sup>2</sup>

A törvény végrehajtásáról szóló MT-rendelet a következőképpen konkretizálta a termőföld fogalmát: „a termőföld: az a föld, amelyet az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, gyeplő, nádas és erdő művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván, és nem minősül építmény elhelyezésére szolgáló vagy különleges rendeltetésű földnek”.<sup>3</sup>

Ha a Ftv. szövegét összevetjük az MT-rendelet meghatározásával, kiderül, hogy a törvényi felosztásnak rossz a differencia specifikája.

Az építmény elhelyezésére szolgáló földnek egy része is lehet termőföld, hiszen faluhelyen a belterületen az a tipikus, hogy a lakóházhoz, „építmény elhelyezésére szolgáló föld”-höz (beépített vagy építésre szánt telekhez) azonos helyrajzi szám alatt (alrészletként) termőföld is tartozik, többnyire kert művelési ágban.

Az MT-rendelet szerint (megfordítva a kizáró rendelkezést) nem lehet termőföld a különleges rendeltetésű föld sem. Már pedig bizonyításra sem szorul, hogy például az igen jelentős mennyiségű honvédelmi célú területen vagy a természetvédelmi területeken (amelyek többnyire különleges rendeltetésűek) a legkülönbözőbb művelési ágakban tényleges termelés folyik. A különleges rendeltetés éppen azt jelenti, hogy pl. a honvédelmi szerv határozza meg a művelés mikéntjét.

Végezetül a törvény bevezette a „hasznosításra alkalmatlan föld” fogalmát, amely véleményünk szerint nem létezik. Itt a törvényalkotó valószínűleg összekeverte a művelés alól (ideiglenesen vagy véglegesen) kivont területet, illetve egy korábbi jogszabály (1961. évi VI. tv.) által „fanet”-nek nevezett (földadó alá nem eső) területet a hasznosíthatósággal. Lehetséges, hogy egy összefüggő nagyobb földterületet azáltal hasznosítanak, hogy véglegesen kivonják a termelésből és ezután szigorúan őrzött természetvédelmi területként hasznosul.

<sup>1</sup> A Magyar Jogász Szövetség kibővített elnökségi ülésén (1987 tavaszán) elhangzott bírálatokra utalunk. Ezeket a jogalkotó nem vette figyelembe.

<sup>2</sup> Ftv. 4. § (1) bek.

<sup>3</sup> 26/1987. (VII.30.) M.T. sz. rendelet 1. § (i) pont.

A bírálatok ellenére viszont hangsúlyoznunk kell, hogy *a termőföld jogi meghatározása ebben az időben döntő jelentőséggel bírt* azáltal, hogy a korábban mezőgazdasági rendeltetésű földeket (1961. évi VI. tv.) és az erdőföldeket (1961. évi VII. tv.) egy közös kategóriában egyesítette a jogi szabályozás. *Külön érdeme a hivatkozott törvénynek, hogy a tanyák korábbi megítélése körül zajló vitákat is lezárta* a rendelkezésével, hogy „Ha a tanyaépülethez termőföld tartozik, a tanyaára – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – a termőföldre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.”<sup>4</sup>

Annak ellenére, hogy a rendszerváltás első évéig (1990-ig) az egypárti országgyűlés a földről szóló törvényt többször is módosította, ezek a módosítások nem érintették a termőföld jogi fogalmát.

Közismert, hogy a többpárti kormány megalakulása után már 1990-ben kísérletet tett egy új földjogi törvény tervezetének kidolgozására. Végül is ezek a tervezetek (kiszagdapárti tervezet, IM tervezet) nem kerültek a parlament elé, illetve az új parlament 1990 őszén „A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról” szóló törvényjavaslat tárgyalását kezdte meg.

Az ún. „kárpótlási törvények” megalkotásával párhuzamosan 1992 januárjában elfogadást nyert a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. tv. (a továbbiakban Sztv.) és ennek hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. tv. (a továbbiakban Ámtv.) is.

Mind a kárpótlási törvények (későbbi elnevezéssel I. és II. sz. kárpótlási törvények), mind az Ámtv. külön cím alatt tartalmazták „A termőföldre vonatkozó sajátos szabályok”-at, mégpedig úgy, hogy a termőföldön az ebben az időben is hatályban lévő Ftv. termőföld-fogalmát kellett értenünk.

„A földrendező és földkiadó bizottságokról” szóló 1993. évi II. tv-től már nem is lehetett elvárni, hogy a termőföld jogi fogalmát újraszabályozza, hiszen a törvény lényegében a kárpótlásról és a részarány nevesítésről szóló jogi szabályozás végrehajtásáról szól.

*Összegezve az eddigieket, azt kell megállapítanunk, hogy az 1990–94 közötti jogalkotás egy olyan termőföld-fogalomra épült, amely még a rendszerváltás előtt keletkezett, a későbbi szakirodalomban „öszvér” jellegűnek nevezett Ftv. és végrehajtási rendelete határozott meg, és amely – véleményünk szerint – nem volt alkalmas arra, hogy az új földtulajdoni és földhasználati viszonyokat erre a fogalomra építsük.*

E megállapítás bizonyítására hadd hozzunk fel egy szélsőséges példát. A kárpótlási árverések során egy személy 7 cm széles földnek lett a tulajdonosa, amelyet a földhivatalt 8 cm széles kitűző karójával természetben már nem lehetett kijelölni.<sup>5</sup> Úgy gondoljuk, ez a szélsőséges eset rávilágít arra, hogy a termőföld fogalmánál a jogi szabályozásnak meg kellett volna határoznia egy olyan limitet, amely alapján az adott földrészletet termőföldnek lehet tekinteni.

1994-ben az első többpárti parlament mandátumának végén (április 6-i ülésnapján) úgy alkotta meg hazánk első, csak „A termőföldről” szóló törvényét, hogy a hatálybalépése már a következő parlamenti ciklus kezdetére esett. (1994. évi LV. tv. – a

<sup>4</sup> Ftv. 5. § (1) bek.

<sup>5</sup> Jójárt–Mikó–Nemes: Kézikönyv a földjog magyarázatához. Hvgorac Lap- és Könyvkiadó. Bp. 1994. 45. p.

továbbiakban Tftv.) Ez a sietség – véleményünk szerint – rányomta bélyegét a szabályozás minőségére, amelyre a későbbiekben kívánunk rámutatni, e helyen csak a termőföld fogalmára vonatkozó rendelkezéseket mutatjuk be.

A törvény alkalmazásában *termőföld*: az a földrészlet, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, gyeperdő, nádas és erdőművelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván”. [Tftv. 3. § a) pont] E meghatározásból a korábbihoz képest két lényeges elemet kell kiemelnünk.

Először: csak az a föld minősül termőföldnek, amely az ingatlan-nyilvántartási szabályok szerint *önálló földrészletnek* is minősül. Hogy mi minősül önálló földrészletnek, azt az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. sz. tvr. határozta meg.

Másodszor: főszabályként csak a település *külterületén lévő földrészletek* minősülnek termőföldnek.

„A törvény hatálya” címszó alatt azonban az új szabályozás megteremti azokat a „földkategóriákat” is, amelyekre a termőföldre vonatkozó rendelkezéseket (vagy azok csoportját), meghatározott esetekben alkalmazni kell. Ezek a következők:<sup>6</sup>

- azok a földek, amelyeket a korábbi jogszabályok építmény elhelyezésére szolgáló, különleges rendeltetésű, illetőleg hasznosításra alkalmatlan földnek nyilvánítottak (termőföldnek nem minősülő föld);
- a termőföldre vonatkozó rendelkezéseket – kivételekkel – alkalmazni kell a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló belterületre is;
- a természetvédelmi oltalom alatt álló termőföldterületre – ha a természetvédelemre vonatkozó törvény másként nem rendelkezik – a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A jelenleg is hatályos – de többszörösen módosított – termőföldtörvényünk tehát korrigálni akarta az általunk is bírált Ftv. idevonatkozó rendelkezéseit, mégpedig úgy, hogy most már két *termőföld-fogalmat* állapított meg. Egyrészt, amelyek ex lege termőföldek, másrészt, amelyek bizonyos esetekben termőföldnek minősülnek (qvázi termőföldek). Mint később látni fogjuk, ez a szabályozási technika a jogalkalmazásban újabb bonyodalmakat okozott, illetve okoz még ma is.

Végezetül a *termőföld fogalmával összefüggésben kell szólnunk arról az ellentmondásról*, amelyet a 2000. január 1-jén hatályba lépett új, „az ingatlan-nyilvántartásról” szóló törvény (1997. évi CXLI. sz. tv. – a továbbiakban Itv.) okoz. E törvény ugyanis kimondja, hogy „A település belterületének 1 ha-t meg nem haladó földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.”<sup>7</sup> Teszi ezt úgy, hogy nem helyezi hatályon kívül a Tftv. 2. §-ának (2) bekezdését, miszerint a termőföldre vonatkozó rendelkezéseket – kivételekkel – alkalmazni kell a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földre is.

Azt már csak a kuriózum kedvéért jegyezzük meg, hogy „az általános mezőgazdasági összeírásról” szóló 1999. évi XLVI. törvény 2. § e) pontja visszaállította a „mezőgazdasági hasznosítású földterület” fogalmát, amelyet a már hatályon kívül helyezett 1961. évi VI. tv. „mezőgazdasági rendeltetésű föld”-nek nevezett. Ennek érthető indoka, hogy az EU agrárstatisztikai követelményeihez ez a fogalom szükséges.

<sup>6</sup> Tftv. 1. § (2) bek.; 2. § (2) és (5) bek.

<sup>7</sup> Itv. 23. § (3) bek.

Ha viszont a mezőgazdasági összeírásnál a „település belterületének 1 ha-t meg nem haladó földrésztét” az Itv. fentebb hivatkozott szakasza alapján „nem írják össze” mezőgazdaságiként (mert az ingatlan-nyilvántartásban kivettként szerepel), akkor az ország termőföldterülete az összesítésben több százezer hektárral csökken. Ironikusan fogalmazva, úgy akarunk belépni az EU-ba, hogy a valóságos termőföldterület nagyságrendjé a FAO felé már belépés előtt „hamisan jelentjük”.

## 1.2. A termőföld tulajdonjogának szabályozása a hatályos alkotmányban

1.2.1. Hatályos Alkotmányunk – szemben az 1949. évi XX. tv. eredeti szövegével – a tulajdon tárgyát képező dolgok között nem tesz különbséget a termőföld (vagy a föld) és egyéb vagyontárgyak között. Ennek magyarázatát, illetve indokát a „Polgári Törvénykönyv magyarázata” (a továbbiakban „a Ptk. magyarázata”) c. mű I. kötetében találjuk. „Az elmélet álláspontja ugyanakkor az, hogy a tulajdonjog közvetlen tárgya nem a dolog, hanem az az emberi magatartás, amelyre a tulajdonjog irányul.” (A Ptk. magyarázata”-nak „Harmadik rész”-ét Petrik Ferenc írta.)<sup>8</sup>

A rendszerváltás kezdete (1990) óta eltelt időszak – általunk zavarosnak és ellentmondásosnak nevezhető – földjogi szabályozása meggyőzött bennünket arról, hogy az Alkotmány hatályos szövegét indokolt lenne kiegészíteni. A 13. § (1) bekezdés<sup>9</sup> lakonikus rövidegességgel így szól: „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.” (Kiemelés – T.L.)

Azt az emberi magatartást, amelyre a termőföldek tulajdonjoga (zárójelben hozzátesszük: használati joga) irányul, indokolt lenne az Alkotmányban is kiemelni. Szövegjavaslatunk a következő [folytatva az (1) bekezdést]: *A termőföldek tulajdonszerzését, hasznóbérletét és használatát – ameddig annak időbeli indoka fennáll – külön törvény korlátozhatja.*

A jelenlegi hatályos földjogi szabályok – az Alkotmánybíróság elvi döntésével megerősített módon – ugyanis ezt teszik. Ez a szövegekiegészítés tehát olyan időtálló, alkotmányból eredő felhatalmazás lenne a kodifikátorok számára, amely elejét vehetné számos, napjainkban zajló elméleti és gyakorlati vitának.

1.2.2. „A Ptk. magyarázata” szerint: „Az Alkotmány hatályos szövege maga is többféle tulajdonról rendelkezik. Az Alkotmány szövege úgy értelmezhető, hogy a magyar jogrendszerben létezik

- a magyar állam tulajdona [10. § (1) bek.], amely nemzeti vagyon;
- a köztulajdon [9. § (1) bek.];
- a magántulajdon [9. § (1) bek.];
- az önkormányzatok tulajdona [12. § (2) bek.]” (Kiemelés – T.L.)<sup>10</sup>

<sup>8</sup> A Polgári Törvénykönyv magyarázata. Első kötet. (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1992. 219–483. p.)

<sup>9</sup> Beiktatta: 1990. évi XL. tv. 7. § (2) bek. Hatályos 1990. VI. 25-től.

<sup>10</sup> A Polgári Törvénykönyv magyarázata. 1. Kötet. 423–424. p.

Vizsgáljuk meg ezek után ezeket – az alanyok szerint csoportosított – tulajdonokat. Szándékosan nem használjuk a tulajdonformák terminus technicust, mert a tulajdonformák szerinti kategorizálást az elmélet már elvetette.

*a) A magyar állam termőföldtulajdona*

A magyar állam termőföldtulajdonára vonatkozó hatályos alkotmányi rendelkezések [10. § (1) bek.<sup>11</sup> és a 9. § (1) bek.<sup>12</sup>] egyértelműen tükrözik a Magyar Demokrata Fórum 1989-ben megfogalmazott álláspontját: „... lehetőséget kell adni mindenkinek, aki mezőgazdasági termeléssel foglalkozik, hogy gazdálkodási szándékainak megfelelő földterületet tulajdonaként maga szerezhessen, vagy tartósan bérelhessen. Ennek érdekében a következők érvényesítését tartjuk fontosnak: *A földtulajdon minden formája – legyen állami, szövetkezeti vagy magántulajdon – egyenrangú és kiterjed a használat, az elidegenítés és a birtoklás jogára; ...*”<sup>13</sup> (Kiemelés – T.L.)

Ezt az elvet kell összevetnünk az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével,<sup>14</sup> amely szerint: „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.” (Kiemelés – T.L.)

Petrik Ferenc a már hivatkozott „A Ptk. magyarázata” c. műben – értelmezve a többszörösen módosított Ptk. „II. Cím”-ét<sup>15</sup> – arra a következtetésre jut, hogy a Ptk. nem határozza meg a köztulajdon fogalmát, „Ezért e cím alkalmazásában a *köztulajdon fogalmán az állami tulajdont értjük*, annál is inkább, mert a II. Cím az *állami tulajdonjogra* vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.”<sup>16</sup> (Kiemelések – T.L.)

Összevetve most már e soknak tűnő citátumot a következő következtetést kell levonnunk (behelyettesítve a termőföld fogalmát):

*A magyar állam termőföldtulajdona és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány 10. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak alapján „csak annyiban nem egyenrangú”, hogy az állam tulajdonában lévő termőföld „nemzeti vagyton”,<sup>17</sup> és „Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.”<sup>18</sup>*

*A rendszerváltás első – eufóriásnak is nevezhető – éveitől, számtalan olyan törvényünk született (vagy módosult) amelyek a fenti – szerintünk indokolt – következtetést cáfolják, és az állami tulajdonú termőföld primátusát támasztják alá.*

*Legyen szabad ezek közül néhányat megemlítenünk.*

*aa) Az I. sz. Kárpótlási törvény (1991. évi XXV. tv. – a továbbiakban: I.sz. Kptv.) „A termőföldre vonatkozó sajátos szabályok” címszó alatt ezt írja: a kárpótlási törvényben „meghatározott vételi jogot az a jogosult gyakorolhatja, aki kötelezettséget*

<sup>11</sup> Megállapította: 1989. évi XXXI. törvény 2. §. Hatályos 1989. X. 23-től.

<sup>12</sup> Megállapította: 1990. évi XL. törvény 4. §. Hatályos 1990. VI. 25-től.

<sup>13</sup> Magyar Demokrata Fórum Programja. 1989. október. (Szerk.: Kulin Ferenc. A kiadást gondozta FONT Kft.) Bp. 86. p.

<sup>14</sup> Megállapította: 1990. évi XL. törvény 4. §. Hatályos: 1990. VI. 25-től.

<sup>15</sup> A II. Cím megnevezését az 1991. évi XIV. tv. 15. §-ának (2) bekezdése állapította meg, amely „A köztulajdonra vonatkozó külön jogszabályok” elnevezést viseli.

<sup>16</sup> I.m. 424. p.

<sup>17</sup> Megállapította: 1989. évi XXXI. törvény 2. §. Hatályos 1989. X. 23-től.

<sup>18</sup> Megállapította: 1990. évi XL. törvény 5. §. Hatályos 1990. VI. 25-től.

vállal a termőföld mezőgazdasági hasznosítására és arra, hogy a termőföldet a mezőgazdasági termelésből öt éven belül nem vonja ki [I. sz. Kptv. 23. § (1) bek.]. „Azt a vételi jog alapján szerzett termőföldet, amelynek tulajdonosa az (1) bekezdésben vállalt kötelezettségét a tulajdonszerzéstől számított öt éven belül megszegi, kártalanítás nélkül állami tulajdonba kell venni és árverés útján kell értékesíteni” [I. sz. Kptv. 23. § (2) bek.].

*Íme, 1991-ben is megjelent jogalkotásunkban a kártalanítás nélküli államosítás, mint a magánföldtulajdonnal szembeni szankció! Mi jelent ez, ha nem az állami tulajdon primátusát?*

Ismereteink szerint – hiszen az I. sz. Kptv. követhetetlenül sokszor módosult – a rendelkezés ma is hatályban van. Bár az 1990-es évek első felében gyakorolt vételi jog óta 5 év már eltelt, a kárpótlás még ma sem zárult le, tehát nem lehet azt állítani, hogy ez már elavult rendelkezés. (2000 őszén még két botrányba fulladt földárverésről szolt a média!)

*ab) Szintén a kárpótlással, illetve később a részarányok nevesítésével függ össze, hogy az erre vonatkozó jogszabályok lehetővé tették a szövetkezet tulajdonában lévő védett, illetve védelemre tervezett természeti területek kijelölését is.*

*Így kerültek árverésre, illetve részarány nevesítésre a „nemzeti kincset” jelentő természetvédelmi területeink. Szerencsére a nemzeti park igazgatóságok erre a mérhetetlenül káros folyamatra felfigyeltek és az Alkotmánybírósághoz fordultak. Az Alkotmánybíróság 29/1995. (V. 25.) sz. döntése a környezethez való alkotmányos alapjog maradéktalan biztosítása érdekében az idevonatkozó jogszabályi rendelkezéseket alkotmányellenesnek minősítette, és kötelezte a parlamentet „a védett természeti területek védeltségi szintjének helyreállításá”-ra. Így született meg az idézetben megjelölt című 1995. XCII. tv. Ennek lényege, hogy „A törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket ... e törvény hatálybalépésétől számított 6 éven belül az állam<sup>19</sup> javára – az irányadó jogszabályok szerint ki kell sajátítani, és az igazgatóság kezelésébe kell adni.” (Kiemelés – T.L.)<sup>19</sup>*

Véleményünk szerint ez a törvény sem jelent mást, mint az állami tulajdon primátusát, kizárólagos tulajdonjogát a védett természeti területeken.

*ac) Az alkotmány 9. § (1) bekezdésének, nevezetesen hogy „... a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül”, ellentmond a kisajátítás intézménye is.*

*A kisajátításról szóló hatályos jogszabályunk, az 1976 évi 24. sz. tvr. (a továbbiakban: Ktvr.) az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében megállapított felhatalmazáson alapszik.<sup>20</sup> Eszerint „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”*

*Rendkívül érdekes jogtechnikai megoldás, hogy a hatályos Alkotmányunk nem neveszi meg, hogy kinek a javára lehet a tulajdont – értve alatta a termőföldtulajdont is – kisajátítani. Véleményünk szerint ez a megoldás szintén összefügg az 1989 és 1990-es éveknek az állami tulajdonról vallott felfogásával. Ugyanis ekkor még az állami tulajdon teljes körű privatizálása, a szocializmusban kialakult állami tulajdon teljes felszá-*

<sup>19</sup> Idézett tv. 4. §.

<sup>20</sup> Megállapította: 1989. évi XXXI. törvény 2. §; számozását módosította: 1990. évi XL. törvény 7. § (2) bek.



molása volt az ideológiai alap. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az alkotmányban megjelölt – a Ktvr-t módosító – törvény csak 1991-ben nevezte meg, hogy kinek a részére lehet kisajátítani.<sup>21</sup>

A kisajátításról szóló – többszörösen módosított – Ktvr. szövege a következőképpen szól: „E törvényerejű rendelet célja, hogy az általa meghatározott közérdekű célra kisajátítás útján kivételesen lehetővé tegye – azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás ellenében – nem állami tulajdonban lévő ingatlan tulajdonjogának megszerzését az állam vagy a helyi önkormányzat részére.” (Kiemelés – T. L.)<sup>22</sup>

E jogszabályi rendelkezésből két tény következik. Az egyik, hogy kisajátítani csak „nem állami tulajdonban lévő ingatlanok” tulajdonjogát lehet, tehát a kisajátítás csak önkormányzati vagy magántulajdonra irányulhat. A másik tény, hogy mivel a Ktvr. lehetővé teszi a kisajátítást helyi önkormányzat részére is, a helyi önkormányzat csak a magántulajdonban lévő ingatlan tulajdonjogának kisajátítását kérheti, az ő tulajdonjogát pedig az állam javára lehet kisajátítani.

Összegezve a kisajátításra vonatkozó alkotmányi és külön törvényi rendelkezéseket, véleményünk szerint közérdek céljából az ingatlanok (témánk szempontjából a termőföldek) tulajdonjogát napjainkban is rangsorolnunk kel az alábbiak szerint:

- a legfőbb közérdeket az állami ingatlantulajdon testesíti meg;
- a helyi önkormányzatok ingatlantulajdona szolgálhat közérdeket (pl. iskola-építés, vagy külterületi termőföld esetében közcélú helyi beruházás), és nem közérdeket. Ha közérdeket szolgál, akkor nem egyenjogú a magántulajdonnal, hanem elsőbbséget élvez, és a magánföldtulajdon megszerzéséhez vezethet;
- a magánföldtulajdon jog alanya a kisajátítási eljárásban mind az állammal, mind a helyi önkormányzattal szemben, csak kisajátítást szenvedő lehet.

Termőföld esetén illik felhívni a figyelmet arra, hogy a Ktvr. végrehajtási rendelete a kisajátítás intézményének alkalmazását lehetővé teszi a földhasználati és a kezelői jog esetében is. A Ktvr. és a végrehajtásáról szóló MT-rendelet „rendelkezéseit – ha jogszabály másképpen nem rendelkezik – megfelelően alkalmazni kell akkor is, ha a kisajátítási eljárás keretében földhasználati jogot kell visszavonni, illetőleg állami tulajdonban lévő ingatlant kell kezelésbe adni”<sup>23</sup> (Kiemelés tőlem – T. L.)

Összegezve a magyar állam termőföldtulajdonával összefüggésben leírtakat, megállapíthatjuk, hogy a termőföldek tekintetében az Alkotmány hivatkozott 9. § (1) bekezdése elavultnak tekinthető. Az állami termőföldtulajdon lebontása (privatizációja) után felesleges hangsúlyozni a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét. Ma már nem az egyenjogúságon, hanem a „másságon” van a hangsúly.

<sup>21</sup> Ld.: 1991. évi XX. törvény 50. §-át. Hatályos 1991. VII. 23-tól.

<sup>22</sup> Ktvr. 1. §.

<sup>23</sup> 33/1976. (IX. 5.) MT. sz. rendelet 1. §.

*b) Az önkormányzatok termőföldtulajdona*

Az Alkotmány 12. § (1) bekezdése, szűkszavúan csak annyit mond, hogy „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.” (Nyilvánvalóan beleértve a termőföldek tulajdonát is.)<sup>24</sup>

Mint már korábban kifejtettük „a Ptk. magyarázata” c. I. kötetben Petrik Ferenc az önkormányzatok tulajdonát nem tekinti köztulajdonnak, sőt expressis verbis megállapítja, hogy „A törvény (*már mint a Ptk – T. L.*) e címe „köztulajdon”-ra utal, anélkül, hogy a Ptk. meghatározná a köztulajdon fogalmát. Ezért e cím alkalmazásában a köztulajdon fogalmán az állami tulajdont értjük, annál is inkább, mert a II. cím az *állami tulajdonjogra* vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.”<sup>25</sup>

Annak hangsúlyozásával, hogy a szerzőnek a rendszerváltás első éveitől kialakult tulajdonjogi nézeteivel kezdettől fogva nem értünk egyet (hiszen a fenti megállapítása is teljesen logikátlan), engedtessek meg, hogy a dologi jog véleményünk szerint egyik neves tudósának nézetét állítsuk szembe Petrik Ferenc álláspontjával.

Lenkovics Barnabás megállapítja: „Az állami tulajdonból ismét különvált, alkotmányos és külön törvényi elismerést nyert a *helyi önkormányzatok* tulajdona, így az állam mellett a köztulajdon alanyai a helyi önkormányzatok is.” A helyi önkormányzatot – a külön törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik.” „A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a *képviselőtestület* rendelkezik.” [1990:LXV. tv. a helyi önkormányzatokról; 80. § (1) bek., a továbbiakban: Ötv.]<sup>26</sup>

*Mivel e tanulmány célja a termőföldek (illetve a földek) tulajdoni viszonyainak elemzése, a fentiek alapján egyértelmű a következtetés: a termőföldek (a földek) köztulajdonán egyrészt a magyar állam, másrészt a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő földeket kell értenünk.*

Az önkormányzati földtulajdon tárgyi körét maga az Ötv. illetve az „egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról” szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Vátv.) határozta meg. Az Ötv. 107. § (1) bekezdése alapján „Az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyak köre a következő:

*ba) az önkormányzat közigazgatási területén lévő ingatlanok, erdők és vizek törvényben meghatározott köre:...*”

A törvény ezt követő rendelkezései konkretizálják az átadandó ingatlanok körét. Ezekből ki kell emelnünk a számunkra legfontosabbat. „A vagyonátadó bizottság döntésével a helyi önkormányzat tulajdonába kerül az e törvény kihirdetése napján *az önkormányzat belterületéhez tartozó állami tulajdonban lévő föld, a kizárólag állami tulajdonú földek kivételével.*” (*Kiemelés – T.L.*)<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Megállapította: 1990. évi XL. törvény 7. § (1) bek. Hatályos 1990. VI. 25-től.

<sup>25</sup> „a Ptk. magyarázata” 424. p.

<sup>26</sup> Lenkovics Barnabás: Magyar Polgári Jog. A dologi jog vázlat. (Ötödik átdolgozott kiadás.) (Eötvös József Könyvkiadó Bp. 1999. 77. p.)

<sup>27</sup> Ötv. 107. § (5) bek.

A közeletben általánossá vált, megalapozatlan és szélsőséges nézetekkel szemben hangsúlyoznunk kell: A rendszerváltással összefüggésben az állami tulajdonban lévő földeket nem „elköttyavetyélték”, hanem ezek nagy része még a kárpótlási törvények, és az állami tulajdon privatizációjáról szóló törvények előtt, önkormányzati tulajdonba kerültek. (Természetesen ehhez szükség volt az önkormányzat kérelme és a vagyonátadó bizottság döntése.)

A Vátv. a „Földek” címszó alatt az önkormányzati tulajdonba adandó földek körét még pontosabbá teszi. E szerint „Az önkormányzat kérelmére, az Ötv. 107. §-ának (5) bekezdése alapján e törvényben meghatározott kivételekkel azt az állami tulajdonú földet kell a fekvése szerint illetékes települési – fővárosban a kerületi – önkormányzat tulajdonába adni, amely az ingatlan-nyilvántartásban önálló ingatlanként van nyilván tartva és nincs épülettel vagy más építménnyel beépítve (a továbbiakban: beépítetlen föld).”<sup>28</sup>

A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy *a települési önkormányzatok a kárpótlási és a részaránynevesítési eljárás kapcsán is szereztek föld – ezen belül – termőföldtulajdont.* Az Ámtv. alapján „a föld fekvése szerinti települési önkormányzat tulajdonába kerül – ha e jogáról nem mond le – az a védett természeti területnek nem minősülő, és az állam által a szövetkezet ingyenes és határidő nélküli használatába adott állami tulajdonú termőföld, amelyet Kptv. végrehajtása során 1994. május 31. napjáig árverésen nem értékesítettek.”<sup>29</sup>

Legalább ennyire jelentős – és szorosan kapcsolódik a termőföldtulajdon műveléséhez, hogy ugyanezen törvény *a mezőgazdasági szövetkezet közös használatában lévő utakat – a közutak kivételével – szintén az önkormányzatok tulajdonába adta.* Ennek jelentőségére nem nagyon figyelt fel senki mindaddig, amíg a 2000. év ár- és belvizes időszakában ki nem derült, hogy ezek *az üzemi utak teljesen tönkrementek, az önkormányzatok ezek karbantartásával, javításával mit sem törődtek.* Ebben az időben hasonlóan csődöt mondtak a kárpótlási és vagyonnevesítési jogszabályokban magántulajdonba adott üzemi „ár- és belvízelvezető” csatornák is, amelyeket a hivatkozott jogszabályok már nem adtak önkormányzati tulajdonba, hanem „szelvényenként” a földmagántulajdonhoz kapcsolták. Ez a mezőgazdasági termelőszövetkezeti (vagy vízgazdálkodási társulat) tulajdon privatizálásának a „netovábbja”.

Az önkormányzatok termőföld-, tágabb értelemben földtulajdonáról eddig leírtak egyértelműen bizonyítják, hogy *ezeknek az ingatlanoknak kiemelt szerepe és jelentősége van az önkormányzatok vagyontárgyain belül.* Valamennyi idézett jogszabály az általánostól eltérő, vagy külön kiemelt rendelkezést tartalmaz az önkormányzatok föld- illetve termőföldtulajdonára.

Mivel nem vagyunk alkotmányjogászok, nem vagyunk illetékesek (de nem is tartjuk magunkat képesnek) arra, hogy eldöntsük: a rendszerváltás elmúlt tíz éve bebizonyította-e az önkormányzati tulajdonnak, mint a magyar jogban teljesen új tulajdonnak a létjogosultságát.

A földjogásznak – de különösen a termőföldekkel foglalkozó októnak és kutatónak – viszont úgy tűnik, hogy *a földek esetében jobban kifejezné a tulajdonjog alanyát*

<sup>28</sup> Vátv. 10. § (1) bek.

<sup>29</sup> Ámtv. 25. § (4) bek.

és tartalmát, ha *községi és városi, illetve fővárosi (fővárosi kerületi) tulajdonról beszélhetnénk.*

Mivel ennek az álláspontnak kellő kifejtése egy önálló tanulmányt igényelne, e helyen csak három indokot hozunk fel felvetésünk igazolására.

*Először: A községi és városi (a továbbiakban mindig értjük alatta a fővárosi, fővárosi kerületi) földtulajdon a polgári társadalmakban jól bevált és elismert tulajdonjogi kategória volt. 1945 előtt a magyar magánjog is külön szabályozta.<sup>30</sup> Különösen jelentősek voltak a községi tulajdonban lévő rétek és legelők, illetve a kisebb összefüggő erdőségek. A község tulajdonában lévő rétekről gyűjtötték össze a szinte valamennyi településre kihelyezett apaállatok (mének, bikák) téli szénaszükségletét, a községi tulajdonú legelők pedig az ún. rideg állattartás feltételül szolgáltak. A község vagy város vezetése alkalmazta a pásztorokat, az állattartó magánszemélyek pedig egyrészt „fűbért” fizettek, másrészt a legeltetési időszak végén állatonként megállapított „járandóságot” fizettek a pásztoroknak.*

Nyilvánvaló, hogy ezt a racionális tulajdonjogot vette figyelembe 1945-ben *Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 600/1945. M.E. számú rendelete is, amelyet az 1945: VI. törvénycikk emelt törvényerőre. A szakirodalomban „a földreformról szóló kormányrendelet”-ként (a továbbiakban: Fr.R.) ismert jogszabály 19. §-a kimondta: „A községi, közbirtokossági és társulati legelők a megváltás alól mentesek.”* Másképpen fogalmazva ez azt jelentette, hogy *az Fr.R. érintetlenül hagyta a községeknek 1945 tavaszáig meglévő legelő-tulajdonját. Sőt! A jogszabály 29. §-a úgy rendelkezett, hogy a földosztás céljára „igénybevett legelőket osztatlanul a község tulajdonába kell adni”.<sup>31</sup> (Kiemelés – T.L.)*

Legalább ennyire jelentős volt az igénybevett erdőkre vonatkozó jogszabályi rendelkezés. Az Fr.R. 20. §-a szerint: *„Az elkobzás és megváltás során igénybevett földbirtokokból az erdők, az erdősítésre szolgáló terméketlen területek, valamint az Alföld fásítására kijelölt területek közül a 10–100 kat. hold kiterjedésű erdők állami ellenőrzés mellett községi tulajdonba... kerülnek.” (Kiemelés – T.L.)*

Tovább bővíti a községi tulajdonba kerülő földek körét az Fr.R. 21. §-a is azáltal, hogy *„A megváltás alá kerülő és elkobzott ingatlanokon lévő halastavak a község vagy az állam tulajdonába mennek át. A rizstelepek osztatlanul szövetkezeti (ekkor még a földművesszövetkezeti – T.L.) vagy községi tulajdonba kerülnek.” (Kiemelés – T.L.)*

*Az 1945-ös földreformról szóló jogszabály tehát nemcsak elismerte az 1945 előtti községi városi földtulajdont, hanem a termőföldek vonatkozásában igen jelentős mértékben növelte annak mennyiségét.*

Ha a községi, városi földtulajdon mértékét az ország egész területéhez viszonyítjuk, akkor a következő képet kapjuk.<sup>32</sup>

„11

<sup>30</sup> Az első „községi törvény” az 1886. évi XXIV. tc. volt, amely konkrétan meghatározta, hogy milyen települések tartoznak a községek fogalomkörébe. (Tolnai Világlexikona, IX. köt. 217. p.)

<sup>31</sup> Módosította az 1946:IX.tc. 23. §-a.

<sup>32</sup> Mezőgazdasági Statisztikai Adatgyűjtemény 1870–1970. Földterület. I. Országos adatok (Központi Statisztikai Hivatal, Bp. 15. p.)

„Az ország területének alakulása társadalmi szektorok szerint  
községi kezelésű gazdaságok 1895–1970”

Év	Termő terület	Művelés alól kivett terület	Összesen	Megjegyzés
	(hektár)			
1921	279.627	101.375	381.002	Év végén
1935	302.463	174.185	476.648	Év végén
1942	299.674	164.187	463.861	Év végén
1949	752.839	402.826	1.155.665	Év közepén
1967	116.686	217.738	334.424	Év közepén

Megjegyzés: a hivatkozott műből az évszámokat az alábbi szempontok szerint ragadtuk ki:

1921: a polgári és polgári demokratikus forradalmak, valamint a Tanácsköztársaság bukása utáni év;

1935: a gazdasági világválság utáni időszak;

1942: az 1945-ös földreform előtti év;

1949: az első szocialista Alkotmány megalkotásának éve;

1967: az 1967. évi IV. tv. (A földtulajdon és földhasználati viszonyok továbbfejlesztéséről) végrehajtása előtti év.

A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk azt is, hogy a földterületek nagyságára vonatkozó számok nem azonosak a tisztán községi tulajdonnal, azonban a más szektorokkal történő összevetésből megállapítható, hogy a „községi kezelésű gazdaságok” többnyire a községi tulajdont „kezelték”. A táblázatból egyértelműen kiderül, hogy az 1949-es alkotmányozás előtt a községi, városi földtulajdon meghaladta az egymillió hektárt.

*Másodszor:* A községi, városi földtulajdont, mint a polgári társadalomban létrejött tulajdonjogi kategóriát, az 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányának eredeti szövege szüntette meg, mégpedig nagyon sajátos módon. A 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „A Magyar Népköztársaságban a termelési eszközök zöme ,társadalmi tulajdonként az állam, a közületek vagy szövetkezetek tulajdonában van...”

A kérdés ezek után úgy merül fel, hogy az Alkotmány a közületek fogalmkörébe értette-e a községeket, illetve a városokat. A válasz csak egyértelmű "nem" lehet. Egyrészt mert a 6. § határozza meg, hogy az egész nép vagyónaként mely dolgok képezik az állam és a közületek tulajdonát, másrészt az V. fejezetben az „államhatalom helyi szerveiként” definiálja a városokat és községeket, pontosabban rögzíti, hogy „A Magyar Népköztársaság területe államigazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra, községekre tagozódik.”<sup>33</sup>

1949-ben tehát az ún. „sztálini alkotmány” „elhallgatással” szüntette meg a községi, városi földtulajdont. Így az a sajátos helyzet állt elő, hogy de facto továbbélt ez a tulajdonjogi kategória az ingatlan-nyilvántartásban, viszont nem volt rá törvényi szabályozás, hiszen az akkori Alkotmány hivatkozott szövege a községi, városi tanácsok

<sup>33</sup> Az Alkotmány eredeti szövegében a 29. § (1) bek.

hatáskörébe utalt ügyek között sem említette a községi, városi tulajdonú földek kezelői (használói) jogát.

Ennek a sajátos szabályozásnak ma már nagyon jól ismerjük az indokát. Az Alkotmány koncepciója szerint csak két tulajdoni kategória létezett: a társadalmi tulajdon és a magántulajdon. A társadalmi tulajdonnak pedig (akkor még!) két formája volt: az állami (közületi), illetve csak a szocializmus átmeneti időszakában a szövetkezeti.

Ennek gyakorlati megvalósítása is egyértelmű volt. Az '50-es évektől kezdve fokozatosan megtörtént a községi, városi tulajdonú földek állami tulajdonba vétele, majd a '60-as évektől az erdőföldek részbeni mezőgazdasági termelőségvetkezeti használatba, illetve tulajdonba adása. (1961. évi VII. tv., illetve az 1967. évi IV. tv.)

*Összegezésként tehát megállapíthatjuk: a községi, városi termőföldtulajdon – mint „burzsoá csökevényt” – az ún. sztálini alkotmány, és az erre épülő, társadalmi tulajdon létrehozó egyedi jogszabályok (pl. a Ptk. is!) szüntették meg.* Ezt támasztja alá a statisztikai táblázatunk is, amely szerint 1949–1967 között a több mint egymillió hektár községi kezelésű ingatlan kb. 334 ezer hektárra csökkent.

*Harmadszor, és végezetül: a községi és városi földtulajdon nevesítését indokolja – véleményünk szerint – a tulajdonjogra vonatkozó legújabb elméleti álláspont, illetve az idevonatkozó alkotmánybírószági határozat is.*

Lenkovics Barnabás meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész feletti rendelkezési joggal összefüggésben idézi az Ötv. 80. § (2) bekezdését, amely – önkormányzati rendeletben – lehetővé teszi a „helyi népszavazás”-t. Ezt a lehetőséget tulajdonjogi nézőpontból „az önkormányzati köztulajdon közvetlen gyakorlásának” nevezi. Véleménye szerint ez az eset világítja meg egyértelműen, hogy az önkormányzati tulajdon alanya valójában a település lakóinak közössége. Ugyancsak a szerző hivatkozik a 34/1993. (V. 28.) AB határozatra, amely kimondja, hogy önkormányzati rendeletben a helyi népszavazás korlátozása a tulajdon elidegenítésével és az önkormányzat vállalkozásával kapcsolatban alkotmányellenes.<sup>34</sup>

Visszatérve eredeti gondolatfelvetésünkhöz, annak örülnénk, ha legközelebbi alkotmánymódosítás alkalmával, de legkésőbb egy új Alkotmány elfogadásával a községi, városi földtulajdon, de különösen a termőföldtulajdon az Alkotmány szabályozásának rangjára emelkedne.

Szövegjavaslatunk – még egyszer hangsúlyozzuk, hogy a földjogász szemszögéből – a következő: A hatályos alkotmány 12. § (2) bekezdésének változatlanul hagyása mellett, nevezetesen hogy „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát” – ki kellene hangsúlyozni, hogy a község, város termőföldtulajdonát külön törvények szabályozzák.

Természetesen e javaslatunkat annak tudatában tesszük meg, hogy a Ptk-nak a jogi személyekre vonatkozó szabályozását is meg kellene változtatni. Annak mintájára, hogy a Ptk. ma már az államot sem különleges jogalanyának, hanem jogi személynek tekinti, semmi akadályát nem látjuk annak, hogy a törvény a sokkal konkrétabb, pontosan körülhatárolható települést, a községet és a várost is nevesítse a jogi személyek között. Annál is inkább, mert „A Ptk. magyarázata” alapján „A jogi személy lényege a Ptk. szerint, hogy olyan szervezet, amelynek polgári jogi alanyi jogai, illetve kötele-

<sup>34</sup> Lenkovics, i.m. 77. p.

zettégei lehetnek.”<sup>35</sup> Ezt kell tehát összevetnünk *Lenkovic*s Barnabás idézett megá-lapításával, nevezetesen, hogy *az önkormányzati tulajdon alanya valójában a település lakóinak közössége.*

A községi, városi termőföld tulajdoni kategória „visszaállítását” (mert lényegében erről van szó!) indokolja az is, hogy *ma már (a jogintézmény bevezetése óta) a helyi önkormányzaton a település által négy évenként választott képviselőtestületet és az általa létrehozott közigazgatási szervezetet értjük. Legalábbis – véleményünk szerint – ez ment át az ún. „köztudatba”.*

*A termőföldtulajdon valós alanyának „félreérthetőségét” látjuk abban, ha ez a köztudat a helyi önkormányzatok tulajdonán nem a település lakóinak közösségi tulajdonát értené. (Véleményünk szerint az önkormányzati szervezet e fölött a termőföldtu-lajdon felett „csak” a kezelői jogot gyakorolja.)*

### c) A magánszemélyek termőföldtulajdona

ca) A magyar állam termőföldtulajdonával összefüggésben hatályos, tételesjogi tör-vényekkel igyekeztünk bizonyítani, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt tétel, mely szerint „a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelem-ben részesül”, ma már nem tartható, mert a rendszerváltás első éveiben született, a szocializmusban uralkodó társadalmi tulajdon lebontása érdekében.

Ez az alkotmányi rendelkezés nemcsak az ott idézett magyar törvényekkel nincs szinkronban, hanem több nyugat-európai ország alkotmányának idevonatkozó szabá-lyozásával sem.

*Az olasz alkotmány 42. cikkének (2) bekezdése szerint „A törvény elismeri és biz-tosítja a magántulajdont, meghatározza megszerzésének és használatának módjait és korlátait, hogy biztosítsa társadalmi rendeltetését és mindenki számára hozzáférhetővé tegye”.*<sup>36</sup>

*Görögország Alkotmányának 17. cikke is kimondja, hogy a tulajdon (benne a termőföldtulajdon) „az állam védelme alatt áll, az abból származó jogokat azonban nem szabad a közérdek rovására gyakorolni”. (Kiemelés – T.L.)*

*A portugál alkotmány külön címszó (II.cím) alatt határozza meg „A termelőeszkö-zök birtoklásának rendszerét. Nevesíti, hogy „A termelőeszközök a földek és természeti kincsek tulajdonának három fajtája van...”. (Kiemelés – T. L.) Ezek: az állami, a ma-gán, és a szövetkezeti. Ezek közül „A magánszektor azokból a javakból és termelőegy-ségekből áll, melyek magánszemélyek vagy társaságok tulajdonában vagy igazgatása alatt állnak, ha nem állnak ellentétben az előző bekezdésben foglalt szabályokkal.” (Kiemelés – T.L.) Az előző bekezdés értelemszerűen az állami szektorra vonatkozik.*<sup>37</sup>

*Spanyolország alkotmányának 33. cikke röviden, de lényegretörően szabályozza a magántulajdont: „A magántulajdonhoz való jog és az öröklési jog biztosított. (2) A*

<sup>35</sup> „A Ptk. magyarázata” 123. p.

<sup>36</sup> Nyugat-Európa alkotmányai (Szerk.: Dr. Kovács István) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1988. (a továbbiakban: Nyugat-Európa alkotmányai) 391. p.

<sup>37</sup> Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. (Szerk.: Dr. Kovács István és Dr. Tóth Károly) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1990. 117. p.

törvény előírásaival összhangban *e jogok társadalmi rendeltetése behatárolja tartalmukat.*<sup>38</sup>

*Végezetül a török alkotmány is garantálja mindenkinek a jogát a tulajdonra és az öröklésre. E jogokat a törvény csak a közérdekre való tekintettel korlátozhatja. A törvényre való utalás mellett azonban azt is kimondja, hogy „A tulajdonjog gyakorlása nem sértheti a közérdeket.”*<sup>39</sup>

Az idézett két műben található többi alkotmány áttanulmányozása után is *azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a magántulajdont* (beleértve a termőföldek magántulajdonát is) *elsősorban a legújabbkori alkotmányok rendelik alá a közérdeknek, illetve a köztulajdonnak.* Alkotmányunk 9. § (1) bekezdése tehát a legújabbkori alkotmányokkal történő összehasonlításban sem állja meg a helyét.

*cb) A termőföldek magántulajdonának kialakítása és eddigi jogi szabályozása alapján az elmúlt 10 év után az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:*

- *A kárpótlási és részarány nevesítési eljárások végtelenül elhúzódtak. A hibás koncepció és gyakorlati végrehajtás miatt nagyon sok anomália keletkezett (pl: zsebszerződéses, kényszerhaszonbérletek, sorsolás után birtokba nem vett földrészletek stb.)*
- *A termőföldek birtokstruktúrája a lehető legkedvezőtlenebbül alakult. A több mint másfél millió „parasztbirtok” több mint két millió földtulajdonos kezében van. (Véleményünk szerint rosszabb a helyzet, mint az 1945-ös földosztás után volt.)*
- *Különösen az elaprózott birtokoknál a kormánynak halvány fogalma sincs arról, hogy ki foglalkozik élethivatásszerűen földműveléssel, kik azok, akik termőföldtulajdonukon csak a család részére termelnek, és főleg hogy kik azok (és milyen nagyságú termőföldtulajdonuk van), akik spekulációs céllal vásároltak fel termőföldeket. (Ezen „az általános mezőgazdasági összeírásról” szóló 1999. évi XLVI. törvény végrehajtása sem segít!)*
- *A kormányzat csak „saccolással” tudja meghatározni, hogy mennyi a műveletlenül hagyott (birtokba nem vett) termőföldek, kipusztult ültetvények (szőlő, gyümölcsös) összerülete.*
- *Ténylegesen mind a mai napig nem alakult ki (nem sikerült eldönteni), hogy a természetes személyeknél milyen nagyságú legyen a birtokszerzés (birtokmaximum) határa. Pedig az Alkotmánybíróság döntése értelmében a jelenlegi korlátozás csak addig nem alkotmányellenes, amíg ennek időbeli indokoltsága fennáll.*
- *Nem zárult le a szövetkezetek – elsősorban mezőgazdasági tevékenységet folytató szövetkezetek – tulajdonszerzése körül kialakult vita, amely összefügg a külföldiek tulajdonszerzésével.*<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Uo. 249. p.

<sup>39</sup> Uo. 395. p.

<sup>40</sup> A külföldiek tulajdonszerzéséről teljes mértékben egyetértünk Kecskés–Szécsényi professzorok álláspontjával (Kecskés–Szécsényi: A termőföldről szóló 1994. évi LV.tv. 6. § a nemzetközi jog és az EK jog fényében (Magyar Jog 1997. évi 12. sz. 721–729. p.)



- A parlament még mindig nem hozott törvényt a legeltetési társulásokról és főleg a kárpótlási árverések során osztatlan tulajdonközösségben meghagyott legelők hasznosítási módjáról.
- Végezetül a legsúlyosabb negatívuma a termőföldek hazai privatizációjának, hogy ennek a mérhetetlenül sok magántulajdonú földrészletnek elmaradtak a földmérési, térképészeti és ingatlan-nyilvántartásba vételi munkái.

cc) A fenti következtetések alapján, *összegezéssül megállapíthatjuk, hogy hazánkban a magántulajdonú termőföldek esetében a mai napig nem alakult ki egy egészséges ingatlanforgalom és az ingatlanforgalomhoz elengedhetetlenül szükséges reális forgalmi érték.*

Véleményünk szerint *a parlamentnek nem az a legsürgősebb feladata, hogy a 10-20 évre szóló (illetve kb. ennyi idő alatt végrehajtható) általános birtokrendezésről alkosson törvényt,<sup>41</sup> hanem az elmúlt tíz év alatti megvalósíthatatlan jogszabályokat deregulálja.* (Pl. kárpótlási törvények, 1992. évi II. tv., 1993. évi II. tv. stb.), *illetve olyan néhány szakaszos új törvény(eket) alkosson, amellyel (amelyekkel) a rendszer-váltás „átmeneti folyamatait” lezárja.*

Ezután (vagy mindezekkel párhuzamosan) feltétlenül szükségesnek tartjuk, hogy *a termőföldek magántulajdonára vonatkozó alkotmányi rendelkezés a köztulajdonra vonatkozó szabályokkal összhangba kerüljön.*

## 2. A termőföldre vonatkozó jogalkotás koncepciója

### 2.1. A hatályos alkotmány tulajdonra vonatkozó szabályainak felülvizsgálata

Amint azt a tanulmány első pontjában kifejtettük, alkotmányunk témánkhoz kapcsolódó rendelkezéseinek felülvizsgálatát a termőföld jogviszonyainak kutatójaként (oktatójaként) vetjük fel. Erre bátorít bennünket *Trócsányi László kiváló alkotmányjogász* is, amikor azt írta: „Az alkotmány tartalmát nemcsak az alkotmányjog aspektusából lehet vizsgálni, hanem más jogterületek is szorosan kapcsolódhatnak az alkotmányjoghoz.... Az alkotmány tehát nemcsak az alkotmányjogászok ügye, hanem más tudományterületek művelőit is érinti.”<sup>42</sup>

Igaz, hogy a pártállamban (az MSZMP XI. Kongresszusán) született meg az a ténymegállapítás, hogy *hazánkban "a föld nemzeti kincs"*, de ez a megállapítás igaz volt a szocializmus előtt is, és igaz a mai polgári demokráciánkban is. Magyarország kiváló gazdaságföldrajzi helyzetéből adódik, hogy *ezt a nemzeti kincset (amely elsősorban a termőföldet jelenti) alkotmányos védelemben kell részesítenünk.* Nem azért, mert alkotmányunk korábbi szövege különbséget tett termelőeszköz tulajdon és egyéb tulajdoni tárgy között, hanem azért, mert Európában a magyar termőföld minősége és összetétele a legkiválóbbak közé tartozik.

<sup>41</sup>A tárcaközi egyeztetésre szánt tervezet a birtokunkban van. E szerint birtokrendezést ott lehetne elrendelni, ahol „...c) a rendezni kért terület tulajdoni, használati viszonyai az ingatlan-nyilvántartás szerint rendezettek, vagy legkésőbb az eljárás során rendezhetők.” Ez újabb több millió földrészlet stabilitását változtatná meg.

<sup>42</sup>Trócsányi László: Az alkotmányozás elvi kérdései. In: Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Jur. et Pol. Tomus XLVII. Fasc. 1–18.) 167–185. p.)

Tehát amikor az alkotmányunk lakonikus rövidelességgel minden jogalanyt biztosítja a tulajdonhoz való jogot, a szöveg folytatását akként javasoljuk, hogy: *A termőföldek tulajdonszerzését, haszonbérletét és használatát – ameddig annak időbeli indoka fennáll – külön törvény korlátozhatja.* Elnézést a profán hasonlatért, de ha a svájci alkotmány<sup>43</sup> – gazdaságföldrajzi helyzete miatt – alkotmányos rangra emeli azt a dolgot, amiből legnagyobb hiányt szenved (a kenyérgabona készleteket, a gabonatermesztést, a malomipart), akkor Magyarország is alkotmányos rangra emelheti legnagyobb kincsének tulajdonjogát és hasznosítását.

Szintén a jelenlegi helyzet elemzésében fejtettük ki, hogy *véleményünk szerint a hatályos Alkotmányunk 9. § (1) bekezdése elavult.* Igyekeztünk bizonyítani, hogy a köztulajdon és a magántulajdon ma sem „egyenjogú”, de főleg nem egyenlő védelemben részesül. (Ld. a természetvédelmi területeket!) Az alkotmányjogászok feladata annak eldöntése, hogy elégséges-e ennek a bekezdésnek a hatályon kívül helyezése, vagy pedig tovább kell konkretizálni az egyes tulajdoni kategóriákat.

*Ugyancsak alkotmányozási feladat az önkormányzatok termőföldtulajdonára vonatkozó szabály felülvizsgálata.* A községi, városi földtulajdoni kategória (terminus technicus) „visszaállítását” több oldalról is indokoltuk.

E helyen azt szeretnénk hangsúlyozni, hogy az önkormányzati tulajdon tekintetében *alkotmányunk teljesen „elmosza”, hogy kit tekint a tulajdonjog alanyának.* Ugyanis az Ötv. 43. § (1) bekezdése azt mondja, hogy „A helyi önkormányzatok alapjogai [44/A. §] egyenlőek” (Kiemelés – T.L.) Tehát az alapjogokat a 44/A. §-ban kell keresnünk. Ez a paragrafus viszont „A helyi képviselőtestület” jogait (hatáskörét) sorolja fel. Ebből egyértelműen az következik, *hogy a helyi képviselőtestület: „... b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, ...”* (Kiemelés – T.L.) Alkotmányunknak „A helyi önkormányzatok”-ról szóló IX. fejezetének elemzése méginkább azon véleményünket erősíti, *hogy az ingatlanok tulajdonosának a községet, illetve a várost tekintjük, és a helyi képviselőtestület csak kezelői, használói jogokat kapjon.*

A nyugat-európai államok alkotmányai közül e tekintetben hadd idézzük az *Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvényének* 116. cikkét: „(1) Valamennyi tartomány községekre tagozódik. A község területi közttestület öngazgatási joggal és egyben igazgatási terület. Valamennyi ingatlanok valamelyik községhez kell tartoznia. (2) A község önálló gazdasági szervezet. Jogosult az általános szövetségi és tartományi törvények határain belül mindennemű tulajdont birtokolni, megszerezni, e felett rendelkezni...”<sup>44</sup> (Kiemelések – T.L.)

## 2.2. A termőföldről szóló első kódex megalkotásának szükségessége és lehetősége

Tanulmányunk terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé, hogy a termőföldre vonatkozó sui generis hatályos törvényekről (pl. az erdőkről szóló tv.), illetve a parlament törvényalkotási programjában szereplő törvénytervezetekről ismertessük véleményünket.

<sup>43</sup> Nyugat-Európa alkotmányai, 430. p.

<sup>44</sup> Nyugat-Európa alkotmányai, 198. p.

Ezért csak a – véleményünk szerint – legfontosabb kérdésre keressük a választ. Nevezetesen, hogy *szükséges-e a termőföldekre vonatkozó legfontosabb jogi normákat kódexbe foglalni, és ha igen, adottak-e ehhez a feltételek.*

Magyarországon 1945 és 1990 között a termőföld jogviszonyai örök mozgásban voltak. A földre vonatkozó ún. szocialista jogalkotásnak éppen az volt a sajátja, hogy szinte valamennyi pártkongresszus (amelyeket 5 évenként tartottak) újabb és újabb, egymásnak gyakran teljesen ellentmondó koncepciókat gyártott. Ennek az eredménye az lett, hogy volt időszak, amikor a földjogi szakirodalom a földre vonatkozó jogszabályok számát több mint kétszázra becsülte.

*Az 1987. évi I. tv. (a földről szóló törvény) kódex-jellegű törvényként készült, de – mint már utaltunk rá – csak egy öszvér-törvény született, mert nem felelt meg sem az ingatlanjogi, sem a termőföldre vonatkozó joganyagot átfogó kódex követelményeinek.*

1990-ben készültek tervezetek a földjogi viszonyok szabályozására, de mint korábban már utaltunk rá, ezek a kárptótlási jogszabály-tervezetek miatt a parlament elé sem kerültek.

*A jelenleg hatályos, termőföldről szóló törvényről már szintén kifejtettük, hogy ez a jogszabály csak a rendszerváltás átmeneti állapotának „szülöttje”. Nem felel meg egy átfogó termőföld-törvény követelményeinek sem. E mellett még a rendszerváltás alatt legalább 20 termőfölddel kapcsolatos sui generis jogszabályunk született. Ezeknek közel a fele a rendszerváltás alapvető, de átmeneti viszonyait szabályozza.*

A rendszerváltás alatt eddig hatalomra került valamennyi kormány programjában szerepelt (szerepel) az átalakult, átalakított földjogi viszonyok stabilizálása.

Véleményünk szerint az elmúlt 10 év alatt a termőföldek vonatkozásában a tulajdon-jog területén befejeződött a teljes átalakulás. Ha ezt stabilizálni akarjuk, akkor ehhez a jogi szabályozáshoz szükségesnek tartjuk, hogy a legalapvetőbb normákat egy teljesen új kódexbe gyűjtsük össze. Hosszú távon – már pedig erre van szükség – csak ez biztosítja a termőföld tulajdonosok, kezelők és használók jogainak biztonságát.

*A kódex jellegű szabályozást indokolja az a tény is, amelyre már korábban rámutattunk, hogy a termőföldre vonatkozó tételes jogi szabályozás alkotmányos alapjogokra épül.*

Ezek után már csak az a kérdés, hogy *adottak-e egy ilyen termőföldről szóló kódex megalkotásának a feltételei? Szerintünk igen.*

Az elmúlt 10 év alatt új elnevezéssel (nemcsak földjoggal) agrárjoggal foglalkozó olyan tudományos szakmabergárda jött létre, amelynek tagjai hatékonyan tudnak részt venni a kódex tudományos megalapozásában. Támaszkodhatnak nemcsak saját nézeteikre, hanem a bőséges agrárjogi szakirodalomra is.

*A második feltétel is adott: olyan empiria gyűlt össze az elmúlt 10 év alatt (de ha a szocializmusban szerzett tapasztalatot is egybeszámoljuk, akkor 50 év alatt, amelyre mind az elméleti, mind a gyakorlati szakemberek támaszkodhatnak.*

*A harmadik feltétel az időszerűség. Egy jó kódex megalkotása több évet vesz igénybe. Ha Magyarország 2002–2003-ban EU-tag akar lenni, akkor egy jól kimunkált, a termőföldről szóló korszerű kódexre is szükség lesz. Éppen ezért itt az ideje annak, hogy ehhez a jelenlegi kormányzat az első lépést megtegye, azaz erre a célra a szakterület neves elméleti és gyakorlati személyeiből hozzon létre egy kodifikációs bizottságot.*

LAJOS TÓTH

GEDÄNKE IN BEZUG AUF DER GESETZGEBUNG DES  
ACKERLANDES

(Zusammenfassung)

Die Studie besteht aus zwei Hauptteilen. Der erste Teil analysiert die gesetzliche Regelung des Ackerlandes in dem letzten Jahrzehnten, der zweite Teil bezieht sich auf die dringendsten und wichtigsten Kodifikationsaufgaben.

*Die Haupt-Feststellungen des ersten Teiles:*

Die Gesetzgebung in der Zeitraum 1990–1994 *beruht auf so ein Ackerlandbegriff*, der noch vor der Wende entstanden ist. Dieser Begriff wurde von einem Ackerlands Gesetz definiert, denen die Fachliteratur als "Maulesel-artig" charakterisiert, und unserer Meinung nach war nicht geeignet dafür, dass wir die neue Grundeigentum- und Bodennutzung-Verhältnisse darauf gründen könnten.

Unser gegenwärtig geltendes – jedoch mehrmals modifiziertes – *Gesetz über den Ackerlandsboden* hat es versucht die bemängelten Bestimmungen des Ackerlandsgesetzes zu korrigieren, so das ist *zwei Bodenbegriff gegründet worden*. Einerseits finden wir die sogenannte "ex lege" Ackerboden, andererseits ergibt sich die quasi Ackerboden, die nur in bestimmten Fällen als Ackerboden gelten. Diese Regelungstechnik verursachte unerwünschten Komplikationen in der Rechtsanwendung.

Unsere in Kraft befindliche Verfassung – im Gegensatz zu dem Originaltext des 1949. XX. Gesetzes – *macht keine Unterschied zwischen den Ackerboden und die anderen Besitzstücken* Die menschliche Verhaltung darauf sich das Eigentumsrechts – bzw. das Benutzungsrecht – des Ackerlandes richtet sollte man in der Verfassung betonen und hervorheben.

In Zusammenhang mit des Ackerlandseigentumsrechts des Ungarischen Staates könnten wir feststellen, dass die erste Absatz des neunten Paragraphs (§ 9 Abs.2) der Verfassung ist veraltet. *Nach dem Abbau des staatlichen Ackerlandsbodenseigentum - nach der Privatisation - ist es überflüssig zu betonen dass, das Privateigentum und das Gemeineigentum gleichberechtigt gestellt ist, und hat den gleichen Schutz*. In den heutigen Tagen betont man nicht die Gleichberechtigung, sondern das "Anders-sein"

Laut der wortkargigen Regelungen der Verfassung (§ 12. Abs. 1.) "der Staat halt das Eigentum der Selbstverwaltungen in Ehre" – offensichtlich ist miteinbegriff dabei das Ackerlands-Eigentum – *Was geschrieben ist über das Ackerlandes – in weiterem Sinne auch über das Grundeigentum – der Selbstverwaltungen eindeutig beweist dass diese Immobilien unter die anderen Besitzstücke der Selbstverwaltungen eine erhebliche bedeutender Rolle spielen*. Allen zitierten Rechtsnormen enthalten eine von den allgemein Regelung abweichende bzw. hervorgehobte Rechtsvorschrift bezüglich des Grundeigentums. Dem Grundeigentums-Jurist – ausgesprochen dem Professor und dem Forscher – scheint es so, *dass es den Inhalt und das Subjekt des Eigentumsrecht*

besser ausdrücken würde, wenn wir von *Gemeinden-, Stadt- und Hauptstadteigentumen* sprechen könnten.

Die Zurückstellung – darum geht es eigentlich – der *Gemeinden- und Stadteigentumen* ist begründet dadurch auch, dass wir neuerzeits unter den Begriff "Selbstverwaltung" den in allen vier Jahren gewählten Gemeinderat und durch ihnen zustandegebrachte öffentliche Verwaltungsapparat verstehen.

*In Ungarn ist das Privateigentum den Ackerlandboden durch zwei Methoden, die herrschende Eigentumskategorie geworden: einerseits mit der Hilfe der sogenannte Reparation, andererseits durch die Rechtsnormen bestimmten Nominierung der Anteilsverhältniss. Beiden Verfahren führten zu einer zerkleinerten Grundstück-Struktur.*

Unserer Meinung nach mit dieser Grundstück-Konstruktion können wir den Agraranforderungen der EU nicht nachkommen, deswegen ist die Verabschiedung der Gesetzantrag über die Zusammenziehung der Grundeigentumsteilen die meist dringende Rechtsgebungs-Aufgabe.

*Der zweite Teil des Essays werft die Idee der Ausarbeitung des neuen Kodexes über den Ackerboden. Diese Kodex haben wir sehr nötig, weil die Regelung – bzw bei manchen Gebiete ungeregelte Situation – beanspruchte zehn Jahre. Nach so einem Zeitraum wäre es nötig das Nominierungs- und Reparationsverfahren mit einem eigenen Gesetz abzuschliessen, das Gesetz über die Grundstückzurechtstellungs und -verlegungs Ausschüsse ausser Kraft zu setzen und die Zusammenziehungs der Grundeigentumsteilen anzufangen. Gleichlaufend sollten wir unseres Computer-Grundstücksregister zuverlässiger stellen.*

Der Anspruch der Erschaffung des neuen Ackerbodens-Kodex - es wäre das erste in Ungarn - ist unserer Meinung nach begründet. Im Lauf diesen zehn Jahren nach der Wände sind solche stabile Rechtsverhältnisse zustandegekommen die für die Kodifikationsarbeit *an einem Kodex-Niveau* als Grundlage dienen können. Die Regelung in Rahmen eines Kodexes ist nicht nur einen Anspruch sondern auch eine *Notwendigkeit*. Es wäre höchste Zeit die Verhältnisse der ungarischen Ackerboden so zu regeln dass dadurch das Kodex das Hauptproduktionsmittel des Agrarwirtschaftszweig *für ein paar Jahrzehnten* stabilisieren würde und die Rechtssicherheit *der wirklichen Subjekten der Ackerbodens-Eigentumrechts* langfristig garantiert würde.