

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok
- mint speciális vagyonelemek -
a Nemzeti Földalapban**

Szerző:

dr. Balla Orsolya

konzulens:

dr. Ökrös Tamás

Miskolc

2020. április

„A természet hatalmas, az ember parányi. Ezért aztán az ember léte attól függ, milyen kapcsolatot tud teremteni a természettel, mennyire érti meg, és hogyan használja fel erőit saját hasznára.”

/Szent-Györgyi Albert/

Bevezetés

Ahogy azt már az Alkotmánybíróság is megfogalmazta a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában, a föld véges jószág, ami azt jelenti, hogy a föld, mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető, ebből következően nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesíti meg¹.

Hazánkban a jogalkotó kiemelt jelentőséget tulajdonít a természeti erőforrások, köztük a termőföld, valamint az erdők fenntarthatóságának, megőrzésének, ennek biztosítására alaptörvényi szinten is rögzíti a termőföld nemzeti kincs jellegét.² Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdéséhez fűzött indoklás szerint a termőföld és az erdők az Alaptörvény értelmében a magyar nemzet közös örökségének részét képezik, e nemzeti kincsek „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”, kiemelt alkotmányos érdek. Ennek megfelelően indokolt, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása e célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.

¹ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat III.2. pontja

² Az Alaptörvény P) cikkének (1)-(2) bekezdései értelmében a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A szigorú alkotmányos szintű védelem követelményére tekintettel a termőföldet érintő jogok és kötelezettségek összetett törvényi és azt kiegészítő rendeleti szintű szabályozása alakult ki Magyarországon, melynek szerves részét képezi az állami tulajdonban álló termőföldvagyonra vonatkozó szabályozás is. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: NFA tv.) preambulumban a jogalkotó egyértelműen rögzíti a törvény megalkotása során szem előtt tartott célokat és prioritásokat, jelesül az állami tulajdonban lévő termőföldvagyonnal való ésszerű, és a földbirtok-politikai céloknak megfelelő gazdálkodást, továbbá a termőföldnek a mezőgazdasági termelés ökológiai feltételeire, valamint a gazdaságosság és a jövedelmezőség szempontjaira figyelemmel történő hasznosításának elősegítését, valamint a családi gazdaságokon alapuló korszerű birtokszerkezet kialakításának előmozdítását.

A termőföld véges jellegére tekintettel kiemelt jelentőséggel bír annak biztosítása, hogy az a jövő nemzedék számára megőrizhető és használható legyen, ezért napjainkban egyre inkább sürgető kérdésként merül fel, hogy mely eszközökkel és milyen módon tartható fenn a termőföldvagyon a megfogalmazott alkotmányos érdekek mentén. Nem célom a felleltározható módok és eszközök teljes körű bemutatása, azok ugyanis szétfeszítenék jelen dolgozat kereteit, ezért a termőföldtulajdont érintő szabályozási körbe tartozóan az állami termőföldvagyonnal, azon belül is egy speciális vagyonelemmel, a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok kérdésével kívánok részletesebben foglalkozni.

Hipotézisem az, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok hasznosítása is egyfajta eszközül szolgálhat a hazai termőföldvagyon fenntartásához, illetve a földbirtok-politikai irányelvek szem előtt tartásával a társadalmi közös szükségletek hatékonyabb és eredményesebb kielégítéséhez. Kérdés ugyanakkor, hogy ezen területek hasznosíthatósága milyen esetleges pénzügyi-gazdasági-agrárpolitikai problémákat vet föl, és ezen problémákra milyen megoldási módok mutatkoznak.

Ennek megfelelően dolgozatomban elsődlegesen bemutatom és rendszerezem az ezen ingatlanokra vonatkozó jogi szabályozási környezetet (vagyongazdálkodási, ingatlannyilvántartási, illetve eljárásjogi szempontból), rámutatva e területek speciális jogi jellegére, majd hipotézisemet körül járva részletezem ezen ingatlanok tényleges hasznosíthatóságának lehetőségeit, reflektálva az egyes

felmerülő problémákra, azok aktualitására és végül összegzésképpen megvizsgálom hipotézisem igazolhatóságát.

I. Jogszabályi környezet bemutatása

A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanokkal foglalkozó jogi, illetőleg agrár tárgyú, kifejezetten ezt a témát célzottan feldolgozó szakirodalom igen szűk körű. A dolgozatom elkészítéséhez folytatott kutatási tevékenységem során arra a megállapításra jutottam, hogy a téma jogi és agrárpolitikai oldalról történő megközelítése során célszerű megvizsgálni részletesen a jogi szabályozási környezetet, annak időbeli változásait, különös figyelemmel a jogalkotói indoklásokra, továbbá a termőföldet érintő agrárpolitikai szakirodalom ezen különleges ingatlanokkal is összefüggésben hozható utalásait.

Ennek megfelelően a jogszabályok áttanulmányozásának eredményeként azt állapítottam meg, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok speciális jogi jellegét három oldalról közelíthetjük meg: vagyongazdálkodási, ingatlannyilvántartási és eljárásjogi szempontból. Ezen hármas felosztásnak megfelelően csoportosítottam a vonatkozó jogszabályokat, amelyek rendszerszinten is egyértelműen alátámasztják a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok különleges szerepét a Nemzeti Földalapban. Ebben a fejezetben röviden áttekintem az egyes szabályozási területeket, és rámutatok azok összefüggéseire, valamint a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok kezelésére vonatkozó változásokra is.

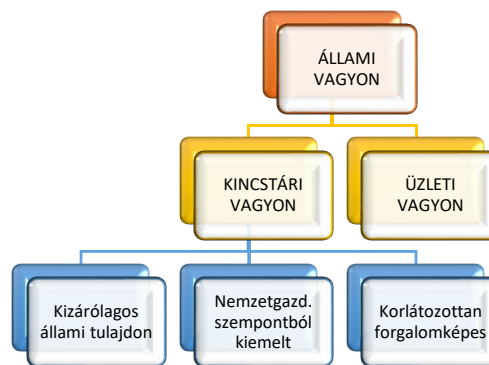
1. *Vagyongazdálkodási szabályozás*

Ahhoz, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok szerepét körülírassuk és meghatározassuk, el kell helyeznünk azt az állami vagyongazdálkodásra vonatkozó joganyag rendszerében. E rendszer felvázolásához ugyanakkor előljáróban indokolt bizonyos alapvető fogalmak, definíciók tisztázása.

A **nemzeti vagyon** definícióját a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 1. § (1) bekezdése határozza meg, amelynek megfelelően az állam és a helyi önkormányzatok

tulajdonában álló vagyont minősíti nemzeti vagyonnak a jogalkotó. Az **állami vagyon** kincstári és üzleti vagyomból áll, ezen belül a kincstári vagyon további három részre bontható, mivel ide tartozik egyrészt a kizárólagos állami tulajdonban álló vagyon, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó, valamint a korlátozottan forgalomképes állami vagyon (lásd 1. ábra).³

1. ábra



Az NFA tv. 1. § (1) bekezdésének első fordulata értelmében a **Nemzeti Földalap** a kincstári vagyon része.

Az NFA tv. 2012. december 31. napjáig hatályos 1. § (1) bekezdésének második fordulata sorolta fel a Nemzeti Földalapba tartozó ingatlanok körét az alábbiak szerint:

- a) szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület vagy halastó művelési ágban nyilvántartott terület,
- b) művelés alól kivett területként nyilvántartott olyan terület (*ide nem értve az Állami terület I; Állami terület II; és Állami terület III. megnevezésű művelés alóli kivett területet*), amelyre az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg ténye van feljegyezve, és az Országos Erdőállomány Adattárban foglaltak szerint elsődleges gazdasági rendeltetésű erdőnek minősül;
- c) művelés alól kivett területként nyilvántartott olyan terület, amely a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet mező-, erdőgazdasági tevékenységét szolgálja, vagy ahhoz szükséges.

Megállapítható tehát, hogy **2012. december 31. napjáig** a Nemzeti Földalapba kizárólag azok az állami tulajdonban álló ingatlanok tartoztak, amelyek művelés alatt álló területként (termőföld) vagy

³ Nvt. 3. § (1) bek. 5. pont, 4. § (1)-(4) bekezdései

erdőként voltak nyilvántartva, ezen kívül további, művelés alól kivett területek csak abban az esetben voltak a Nemzeti Földalapba sorolhatók, ha azok az eleve odatartozó földrészlet mező-erdőgazdasági tevékenységét szolgálták, vagy ahhoz szükségesek voltak. Ezt a szabályozást követte egyébként a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: **régi NFA tv.**) is, amelynek 2010. augusztus 31. napjáig hatályos 1. § (1) bekezdésének első fordulata akként rendelkezett, hogy a Nemzeti Földalap az állam tulajdonában lévő, folyamatosan változó mennyiségű és elhelyezkedésű termőföldek, valamint - kivételesen - a mezőgazdasági termelést szolgáló vagy ahhoz szükséges művelés alól kivett földek összessége.

Az NFA tv. 1. § (1) bekezdése **2013. január 01-i hatállyal egy új d) ponttal** egészült ki, ennek eredményeként a jogalkotó a Nemzeti Földalapba tartozó ingatlanok körét kibővítette és az előző pontokban felsoroltakon túlmenően az ingatlan-nyilvántartásban **művelés alól kivett, honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területként nyilvántartott földrészleteket** is a Nemzeti Földalapba sorolta.⁴ A módosításhoz fűzött indokolás szerint az NFA tv. 1. § (1) bekezdésének kiegészítése azon okból vált szükségessé, mivel az ingatlan-nyilvántartásban 2012. december 31-ig művelés alól kivett Állami terület I. megnevezéssel nyilvántartott, valamint a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő, a honvédelemért felelős miniszter által honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított és a földalapkezelő szervezet által átveendő ingatlanokra az NFA tv. hatálya nem terjedt ki. A módosításhoz vezető, annak háttérében álló okokat az eljárásjogi szabályozást bemutató, 3. számú alfejezetben fejtem ki részletesebben.

Ténykérdés, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területek **2013. január 01. napjától a Nemzeti Földalap részét képezik**, ugyanakkor azok „művelés alól kivett” jellege a vonatkozó ingatlan-nyilvántartási rendelkezések ismerete nélkül nem írható körül, ezért a következő alfejezetben ingatlan-nyilvántartási szempontból jellemzem és mutatom be ezen speciális ingatlanokat.

⁴ Az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény 72. §

2. Ingotlannyilvántartási szabályozás

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 23.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló földet - a rendszeres földhasznosítási módra tekintettel, a természetbeni állapotnak megfelelően - szántó, rét, legelő, szőlő, kert, gyümölcsös, nádas, erdő és fásított terület művelési ágban, illetve halastóként kell nyilvántartani. **Művelés alól kivett területként kell nyilvántartani a mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt nem álló földet.**

Az Inytv. 23. § **2017. december 31-ig hatályos** (4) bekezdése szerint a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló vagy arra alkalmas, illetőleg alkalmassá tett **föld minőségét** osztályba sorozással - a természetbeni állapotnak megfelelően - kell megállapítani. A föld minőségeként a minőségi osztályt és az annak megfelelő kataszteri tiszta jövedelmet kell feltüntetni. A hivatkozott jogszabályhely **2018. január 01. napjával** módosításra került, ugyanis a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 27. §-ában szabályozott földminősítési eljárásra tekintettel indokolt volt a két jogszabály közötti összhang megteremtése.⁵ Az Inytv. 23. § (4) bekezdésének hatályos szövege ennek megfelelően a következő: A mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló vagy arra alkalmas, illetve alkalmassá tett terület művelési ágát, valamint minőségét **földminősítési eljárás** lefolytatásával kell megállapítani. Az ingatlan-nyilvántartásban a föld minőségeként a minőségi osztályt és az annak megfelelő kataszteri tiszta jövedelmet kell feltüntetni.

Látható tehát, hogy az ingatlan-nyilvántartásban azon földterületeket, amelyek valamely meghatározott okoknál fogva nem állnak művelés alatt, „művelés alól kivett területként” kell nyilvántartani. Annak megállapítása pedig, hogy egy adott földterület mező- és erdőgazdasági művelésre alkalmas-e, illetve amennyiben igen, az milyen művelési ágba és milyen minőségi osztályba sorolandó, a földminősítési eljárás tárgyát képezi.⁶

Azt, hogy egészen pontosan mely ingatlanokat kell művelés alól kivett területként nyilvántartani, az Inytv. végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inyvh.) 50. §-a

⁵ Az egyes agrárszabályozási tárgyú törvényeknek az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénnyel összefüggő és más célú módosításáról szóló 2017. évi CCV. törvény 17. §

⁶ A földminősítés részletes szabályairól szóló 47/2017. (IX. 29.) FM rendelet 2. § (1) bekezdés

részletezi. Ezen belül az Inyvh. 50. § (6) bekezdése utal a honvédelemmel és rendészettel kapcsolatos területekre.

Az Inyvh. 2011. január 01. napjától **2012. december 31. napjáig** hatályos 50. § (6)-(7) bekezdése akként rendelkezett, hogy a honvédelemmel és a rendészettel kapcsolatban **művelés alól kivett területek:**

- a) a fegyveres testületek és a rendvédelmi szervek céljára állandóan igénybe vett területek,
- b) azok a területek, amelyeknek gazdasági felhasználását nemzetközi megállapodás korlátozza,
- c) azok a területek, amelyeknek gazdasági felhasználását honvédelmi, rendészeti szempontból az illetékes szerv megtiltotta,
- d) **honvédelmi, illetve rendészeti célból feleslegessé nyilvánított olyan terület, amelynek a szükséges környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerkezeti mentesítése igazolt módon nem történt meg.**

(7) A (6) bekezdésben felsorolt ingatlanok közül a **Honvédelmi Minisztérium** vagyonkezelésében lévő ingatlanokat, „**Állami terület I.**” a Belügyminisztérium vagyonkezelésében lévő ingatlanokat „**Állami terület II.**”, az Igazságügyi Minisztérium vagyonkezelésében lévő ingatlanokat „**Állami terület III.**” megnevezéssel művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.

Az Inyvh. 50. §-a **2013. január 01. napjával** - összhangban az NFA tv. módosításával - **kiegészült** az új (8)-(9) bekezdésekkel, így a **jelenleg hatályos szabályozás** az alábbiak szerint rendelkezik:

(6) A honvédelemmel és a rendészettel kapcsolatban művelés alól kivett területek:

- a) a fegyveres testületek és a rendvédelmi szervek céljára állandóan igénybe vett területek,
- b) azok a területek, amelyeknek gazdasági felhasználását nemzetközi megállapodás korlátozza,
- c) azok a területek, amelyeknek gazdasági felhasználását honvédelmi, rendészeti szempontból az illetékes szerv megtiltotta,
- d)

(7) A (6) bekezdésben felsorolt ingatlanok közül

- a) a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő ingatlanokat - a (8) bekezdésben foglalt eltérésekkel - „**Állami terület I.**”,
- b) a belügyminiszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő ingatlanokat „**Állami terület II.**”,

c) az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő ingatlanokat „Állami terület III.” megnevezéssel művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.

(8) A (7) bekezdés a) pontja szerinti „Állami terület I.” megjelölésű területek közül azokat, amelyeket a honvédelemért felelős miniszter határozatával **honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított**, és ezzel egyidejűleg a területeknek a Nemzeti Földalapba történő átadása céljából való kijelöléséről döntött - a honvédelemért felelős miniszter megkeresése alapján - művelés alól kivett területként **„honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított terület” megnevezéssel kell nyilvántartani**, függetlenül attól, hogy az ingatlan a Nemzeti Földalapról szóló törvényben foglaltak szerint a tulajdonosi joggyakorló részére átadásra került.

(9) A tulajdonosi joggyakorló kérelmére a (8) bekezdés szerinti területek tényleges **művelési ágát és minőségi osztályát** a Nemzeti Földalapról szóló törvényben előírt környezetvédelmi, vegyvédelmi, illetve tűzszerészeti **mentesítés szükségtelenségét, illetve megtörténtét** igazoló hatósági bizonyítványnak a járási hivatalhoz történő beérkezését **követően** meg kell állapítani és a vonatkozó előírásoknak megfelelően az ingatlan-nyilvántartásban a **változást át kell vezetni**.

Megállapítható tehát, hogy 2012. december 31. napjáig a Honvédelmi Minisztérium vagyonkezelésében lévő valamennyi ingatlan „művelés alól kivett, Állami terület I.” megnevezéssel került feltüntetésre az ingatlan-nyilvántartásban, függetlenül attól, hogy ezen ingatlanok ténylegesen igénybevétel alatt álltak, vagy azokat honvédelmi célból már esetlegesen feleslegessé nyilvánították, de környezetvédelmi, vegyvédelmi, tűzszerészeti mentesítésük még nem történt meg. 2013. január 01. napjától azonban - az Inyvh. 50. § új (8) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - ezen ingatlanok az ingatlan-nyilvántartásban már „honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított terület” megnevezéssel kell, hogy szerepeljenek, függetlenül attól, hogy ténylegesen átadásra kerültek-e a tulajdonosi joggyakorló részére.

3. Eljárásjogi szabályozás

Az előzőekben felvázolt vagyongazdálkodási és ingatlan-nyilvántartási szempontok teljeskörűen csak a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanokat érintő korábbi, és napjainkban hatályos eljárásjogi rendelkezések ismeretében ítéltethők meg, ezért a következőkben bemutatom a vonatkozó jogszabályhelyeket, kitérve azok időbeli változásaira is.

Mindenekelőtt azonban röviden kitérek az egyes honvédelmi célú ingatlanok feleslegessé nyilvánítását indokló társadalmi-gazdasági tendenciákra. Czoller Ernő tanulmányában összefüggéseiben is ábrázolja ezen folyamatokat, amikor a következőket fogalmazza meg: *„Az európai hagyományos erőkről (CFE) 1990 novemberében Párizsban aláírt szerződés új tendenciát hozott a haderők struktúrájának kialakításában. A szerződés ugyanis a támadó jellegű haditechnikai eszközökre terjed ki. [...] Ennek következtében mi sem jellemzi jobban ezt a beállt és erőteljesen folytatódó tendenciát, mint a térségben található haderők létszámának folyamatos redukálása. [...] A modern haderőstruktúra kialakítása során - amint azt a hozzáférhető irodalom is rögzíti - a legfontosabbnak a 20. század végének nagy találmánya, az informatika tűnik. A jövő század kezdeti időszakának haderőstruktúrája vonatkozásában az informatika a digitális hadszíntér, a digitális harcmező (digital battlefield) kialakításában fogalmazódik meg.”⁷*

Az elmúlt évtizedekben tendenciózusan csökkent a haderő létszáma, ezzel párhuzamosan a honvédelem területigénye is módosult, melynek következtében az egykori lőterek, gyakorlópályák és egyéb ingatlanok jelentős részének honvédelmi használata már nem volt indokolt, azok fenntartása ugyanakkor aránytalanul magas kiadásokkal járt. Az állami vagyonnal való ésszerű és felelős gazdálkodás követelményeit szem előtt tartva a jogalkotó megteremtette annak a lehetőségét, hogy a szükségtelenné vált ingatlanokat a honvédelemért felelős miniszter honvédelmi célra feleslegessé nyilváníthassa és megfelelő mentesítési, valamint minősítési eljárásokat követően ezen ingatlanok az állami vagyon részeként eredményesen hasznosíthatóak legyenek. A vonatkozó eljárásjogi szabályozás az elmúlt időszakban több változáson is keresztül ment, a következőkben ezeket az állomásokat kívánom bemutatni.

A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánítással, mint jogintézménnyel már az **államháztartásról szóló 1992 évi XXXVIII. törvényben** (a továbbiakban: régi Áht.) is találkozhatunk. A régi Áht. 2006. január 01. napjától hatályos 109/K. § (17) bekezdése ugyanis kimondta, hogy ha a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő, a honvédelmi miniszter által honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlan a **tényleges művelési ág megállapítása** alapján a

⁷ CZOLLER Ernő mk. alezredes: Korszerű szárazföldi haderő az ezredforduló után (in: Tanulmánygyűjtemény - Válogatás a Honvédelmi Minisztérium 1996. évi kutatási eredményeit összegző tanulmányokból, HM Oktatási és Tudományos szervező Főosztály, Budapest, 1997.)

Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény hatálya alá tartozik, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium azt átadja a földalapkezelő szervnek. A földalapkezelő szerv a tulajdonosi joggyakorló személyében történt változás ingatlan-nyilvántartási bejegyzését követően a honvédelmi célra feleslegesnek nyilvánított ingatlan megosztásával és tényleges művelési ágának megállapításával kapcsolatos költségek átadott ingatlanra eső hányadát a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumnak megtéríti.

A 2006-os szabályozás értelmében tehát lehetőség volt a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő ingatlan(oka)t honvédelmi célra feleslegessé nyilvánítani, azonban azok tényleges művelési ágának megállapítását megelőzően nem kerülhettek átadásra a földalapkezelő részére, kizárólag azután tartoztak a Nemzeti Földalap hatálya alá, ha a földminősítési eljárás eredményeként tényleges művelési ágak megállapításra és az ingatlan-nyilvántartásban is átvezetésre került. A teljes eljárás költségét a honvédelmi minisztériumnak kellett viselnie, és csak abban az esetben volt lehetőség a költségek elszámolására, ha az adott ingatlan a földalapkezelő részére ténylegesen átadásra került. Mindaddig, amíg ez nem történt meg, az adott ingatlanok feletti tulajdonosi joggyakorló továbbra is a honvédelmi minisztérium maradt.

Az NFA tv. 2010-es kihirdetését követően a szabályozás nagyjából változatlan maradt, a 2012. december 31. napjáig hatályos rendelkezések szerint ugyanis az NFA tv. 1. §-a értelmében a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok nem tartoztak a Nemzeti Földalapba, kizárólag mentesítésüket és átadásukat követően, a tényleges művelési ágnak megfelelően voltak besorolhatók az NFA tv. hatálya alá.

Az NFA tv. 2012. december 31. napjáig hatályos 16. § (4)-(5) bekezdései akként rendelkeztek, hogy ha a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő, a honvédelemért felelős miniszter által honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlan a tényleges művelési ág megállapítása alapján e törvény hatálya alá tartozik, a honvédelemért felelős miniszter azt átadja az NFA-nak. Az NFA a tulajdonosi joggyakorló személyében történt változás ingatlan-nyilvántartási bejegyzését követően a honvédelmi célra feleslegesnek nyilvánított ingatlan megosztásával és tényleges művelési ágának megállapításával kapcsolatos költségek átadott ingatlanra eső hányadát a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumnak megtéríti.

A (4) bekezdésben foglalt tényleges művelési ág megállapításának feltétele, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területnek a szükséges környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerészeti mentesítése igazolt módon megtörténjen. E bekezdésben foglalt mentesítéssel összefüggésben felmerült költségeket a Magyar Honvédség viseli.

Új szabályozásként került rögzítésre az NFA tv. 16. § (2) bekezdésében a tényleges művelési ága megállapításának feltételeként az ingatlan meghatározott feltételek szerinti (környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerészeti) mentesítése, mely költségek viselését a jogalkotó a Magyar Honvédségre telepítette. A földminősítési eljárás - beleértve a mentesítés - költségeinek utólagos, földalapkezelő általi megtérítése ugyan rögzítést nyert, ez a rendelkezés azonban továbbra sem volt alkalmas arra, hogy mentesítse a honvédelmi minisztériumot a felmerülő költségek megelőlegezésétől, ami aránytalanul nagy terhet rótt az adott szakterületre.

A fenti helyzet megoldása érdekében a jogalkotó **2013. január 01-i hatállyal módosította** az Nfa tv-t és egyrészt az 1. § (1) bekezdés kiegészítésével a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területeket is a Nemzeti Földalap hatálya alá sorolta, másrészt az eljárásjogi szabályokat is megváltoztatta és az Nfa tv-t az **új 16/A. §-al** egészítette ki.⁸

Az NFA tv. **jelenleg is hatályos 16/A. §-a** az alábbiak szerint rendelkezik.

(1) Az MNV Zrt. és a honvédelemért felelős miniszter a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő, az 1. § (1) bekezdés d) pontja szerinti honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított terület **átadás-átvételéről** - a honvédelemért felelős miniszter erre irányuló, az NFK⁹-nak szóló kezdeményezésétől számított 90 napon belül - **megállapodást köt az NFK-val.**

(2) Az ingatlanügyi hatóság az NFK kérelmére az (1) bekezdés szerinti megállapodás alapján gondoskodik **tulajdonosi joggyakorlóként az NFK-nak az ingatlannyilvántartásba történő bejegyzéséről** és a volt vagyonkezelő egyidejű törléséről.

(3) A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított és az (1) bekezdésben foglaltak szerint átvett terület **tényleges művelési ága megállapításának feltétele**, hogy a terület szükséges környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerészeti mentesítése (a továbbiakban: **mentesítés**) igazolt módon megtörténjen,

⁸ Az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény 74. §

⁹ NFK - Nemzeti Földügyi Központ (NFA tv. 4. §)

vagy az arra jogosult szerv hivatalosan igazolja, hogy a mentesítésre nincs szükség. Az ezzel összefüggésben felmerült **költségeket az NFK viseli**. A tényleges művelési ág megállapítását követően az NFK a mentesítés, valamint az ingatlan tényleges művelési ágának megállapításával és esetleges megosztásával - ide értve a szükséges változási vázrajz készítésével - kapcsolatban felmerült összes elszámolt és kimutatott költségének az adott földrészletre eső hányadát a földrészletnek a **18. § szerinti hasznosítása során a vele szerződést kötő félre hárítja, vagy vele szemben érvényesíti**.

(4) Ha a tényleges művelési ág megállapítása alapján az (1) bekezdés szerint átadott terület - ideértve az annak megosztásával kialakuló földrészleteket is - **nem tartozik e törvény hatálya alá**, az NFK-nak a (3) bekezdés szerinti mentesítés, valamint a földrészlet tényleges művelési ágának megállapításával és megosztásával kapcsolatos összes elszámolt és kimutatott **költségét a központi költségvetésből** az NFK részére a tényleges művelési ág megállapítását tartalmazó véglegessé vált ingatlanügyi hatósági döntés kézbesítését követő 30 napon belül kell megtéríteni.

A módosításhoz fűzött **törvényi indokolás** értelmében a törvény célja, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított állami ingatlanok, amelyek az NFA részéről hasznosíthatóak az állami földvagyon körében, még kivett, „honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított terület” megnevezéssel kerüljenek át az NFA-hoz. A mentesítés elvégzésének, illetve a szennyezetlen állapot megfelelő igazolásának hiányában a földminősítési eljárás nem folytatható le, így a művelési ág változásra nem kerülhet sor. Így a közhiteles ingatlan-nyilvántartásból megállapítható, hogy ezen ingatlanok mentesítését még nem végezték el. A törvény szerint az ingatlanok hasznosítását a jövőben az NFA tv. hatálya alatt kell megoldani. Az NFA a mentesítés, valamint az ingatlan megosztásával és tényleges művelési ágának megállapításával kapcsolatos **összes költséget a törvény hatálya alá tartozó földterületek hasznosítása során a vele szerződő félre fogja hárítani**. Amennyiben az ingatlan megosztása (telekalakítása) után válik ismertté, hogy esetlegesen valamely kialakuló földrészlet nem tartozik az NFA tv. hatálya alá, de a környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerészeti, valamint az ingatlan megosztásával és tényleges művelési ágának megállapításával kapcsolatos költségeket teljeskörűen az NFA viselte, a költségvetés állami vagyon fejezet terhére az arányos költségeket részére meg kell téríteni, azok tekintetében megtérítési igényel élhet.

Mind az **eljárás menete**, mind a **költségek viselése szempontjából is alapvető változás** következett be tehát 2013. január 01. napjával, a módosítás következtében ugyanis az érintett területek még a

tényleges művelési ág megállapítása előtt átadásra kerülnek a Nemzeti Földalapkezelő részére, a honvédelmi minisztérium részéről az eljárásnak így nincs, vagy csak minimális a költségvonzata, az NFA a felmerült és igazolt költségeit pedig a vele a terület hasznosítására szerződő féllel, illetve meghatározott esetben a központi költségvetéssel szemben érvényesítheti.

A területek honvédelmi célra **feleslegessé nyilvánításának** és azok **átadásának eljárásrendjét és protokollját** a Magyar Állam tulajdonában és a Honvédelmi Minisztérium vagyonkezelésében lévő, honvédelmi célra feleslegessé vált ingatlanok értékesítésének, és az értékesítésre nem tervezett felesleges ingatlanok vagyonkezelői jogának vagyonkezelésre jogosult más szervek részére történő átadása, valamint a tulajdonjog ingyenes átruházása előkészítésének rendjéről szóló **139/2011. (XII. 27.) HM utasítás** (a továbbiakban: HM utasítás) szabályozza. A HM utasítás 3. § (1) bekezdésének rendelkezései szerint a honvédelmi szervezet vezetője a HM vagyonfelügyeleti feladatokat ellátó szervnél kezdeményezheti a vezetése alatt működő költségvetési szerv használatában lévő ingatlan feleslegessé nyilvánítását.

A javaslat szükségességéről a Honvéd Vezérkar főnöke dönt, majd tájékoztatja a HM vagyonfelügyeleti feladatokat ellátó szervet, melynek vezetője jegyzéket készít a szükségtelen ingatlanokról és azt előterjeszti a honvédelmi miniszterhez. Az előterjesztés az ingatlanok adatain túl a HM vagyonkezelői körön kívüli hasznosítására vonatkozó javaslatot is tartalmazza.

A HM utasítás 3. § (5) bekezdése szerint az ingatlanok honvédelmi célra feleslegessé nyilvánításáról a honvédelmi miniszter dönt. Ha az ingatlan az NFA tv. hatálya alá tartozik, feleslegessé nyilvánítása határozat formájában történik, függetlenül attól, hogy annak valós művelési ágba sorolása megtörtént-e.

A HM utasítás 4. § (3) bekezdése rögzíti azokat a **lényeges intézkedéseket**, amelyeket a területek feleslegessé nyilvánítását, illetőleg átadását megelőzően végre kell hajtani az adott ingatlanokra vonatkozóan. Ennek megfelelően a HM vagyonkezelői feladatokat ellátó szerv a felesleges **ingatlanok jogi helyzetét és nyilvántartását rendezi**, amely során

a) fel kell mérni az ingatlan műszaki állapotát, a használattal és üzemeltetéssel összefüggő fontosabb körülményeket, valamint az ingatlan természetbeni telekhatárát;

- b) szükség szerint el kell végezni az ingatlan előzetes környezetvédelmi vizsgálatát;
- c) el kell végezni az ingatlan analitikus nyilvántartási adatainak és okmányainak pontosítását, az időközben bekövetkezett változások átvezetését;
- d) ellenőrizni kell az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogokat, feljegyzett tényeket, átvezetett adatokat, valamint az esetleges széljegyek tartalmát, gondoskodni kell arról, hogy az ingatlan-nyilvántartás a valóságnak megfelelő állapotot tükrözze, kezdeményezni kell a téves bejegyzések törlését, tisztázni kell az ingatlan szabályozási terv szerinti övezeti besorolását;
- e) számításba kell venni az ingatlan védett jellegét, az ingatlanon esetlegesen fennálló, vagy azt terhelő használati jogokat, hatósági kötelezéseket (ideiglenes fennmaradási engedély, hatályos bontási határozat, egyéb kötelezések) és tilalmakat (építési, telekalakítási tilalmak), valamint azok időtartamát, tartalmát, terjedelmét és megszüntetésének lehetőségét;
- f) átadásra elő kell készíteni azokat az okiratokat, okmányokat, vagy az ezekből készült kivonatokat, illetve az ezekről készített másolatokat, amelyek a tájékoztatási kötelezettség körébe tartozó tényekre, jogokra, körülményekre vonatkoznak, azok fennállását vagy megszűnését bizonyítják, illetve igazolják;
- g) fel kell mérni a határozott időre vagy feltétel bekövetkeztéig szóló (haszon)bérleti, vagy használatba adási szerződés alapján a vagyonkezelőt terhelő kötelezettségeket, tisztázni kell a kötelezettségek alóli mentesülés jogi lehetőségeit;
- h) kezdeményezni kell a kivett, állami terület I. művelési ág bejegyzés törlését, egyidejűleg végre kell hajtani a művelési ágba sorolással kapcsolatos feladatokat;
- i) az épületek energetikai jellemzőinek tanúsításáról szóló 176/2008. (VI. 30.) Korm. rendeletben meghatározott körben el kell készíteni az épület energetikai tanúsítványát.

Az ingatlanok **vagyonkezelői jogának átadását** a HM utasítás **19. §-a** szabályozza, melynek értelmében a területek jogi helyzetének, valamint nyilvántartásának rendezésének megtörténtéről a HM vagyonkezelő tájékoztatja a HM vagyonfelügyeleti szervet, a megállapodást főszabály szerint a honvédelmi miniszter, illetve meghatalmazottja kötheti meg. A megállapodásban rendelkezni kell arról, hogy az átruházással kapcsolatban felmerülő költségek az átvevőt terhelik, továbbá arról is, hogy - szükség esetén - a HM vagy a személyi állomány az átadott ingatlan tekintetében kedvezményes használati feltételekkel rendelkezzen.

Az előzőekben részletezett hármas csoportosítás alapján látható, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területek Nemzeti Földalap viszonylatában vizsgált szerepe, jogrendszerbeli elhelyezkedése és eljárásjogi kezelése **az elmúlt évtizedekben több változáson** esett át. A **jogalkotói szándék** azonban egyértelműen arra irányult, hogy ezen ingatlanok a leginkább **költséghatékony és gördülékeny módon** válhassanak hasznosításra közvetlenül alkalmassá, melynek érdekében azokat már a mentesítés és földminősítési eljárás lefolytatását megelőzően, „művelés alól kivett, honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított terület” ingatlan-nyilvántartási státuszukban is közvetlenül a Nemzeti Földalap hatálya alá sorolta. Ebből következően ezen ingatlanokat a honvédelemért felelős miniszter már a feleslegessé nyilvánításukat követően közvetlenül átadhatja a Nemzeti Földügyi Központ részére, amely aztán intézkedik azok szükség szerinti mentesítéséről, művelési ágak megállapításáról, valamint hasznosításáról.

A következő fejezetben a dolgozatomban felvetett hipotézis kapcsán megvizsgálom a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok hasznosításának lehetséges módjait, kitérve az egyes felmerülő problémákra és azok eredményeként megállapítható gyakorlati hatásokat.

II. A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok hasznosítása - lehetséges megoldások

1. A probléma aktualitása

Az előzőekben felvázolt jogi szabályozási környezet összefüggéseinek átfogó vizsgálata alapján megállapítható, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területek olyan ingatlanok, melyek hasznosítására a honvédelemért felelős miniszter irányítása alatt álló minisztérium már nem tart igényt, ugyanakkor a Nemzeti Földalap körében történő hasznosíthatóságuk napjainkban egyre inkább előtérbe kerül. Felmerül a kérdés, hogy milyen indokok vezetnek bennünket ahhoz, hogy ezen speciális területeket a nemzeti termőföldvagyon és az ahhoz kapcsolódó művelés alól kivett területek körében értékeljük. Ahogyan arra már a dolgozatom bevezető részében is hivatkoztam, a föld, azon belül is a termőföld rendkívül szenzitív, véges nemzeti kincs, melynek fenntartása a jövő nemzedékek számára történő megőrzése alapvető alkotmányos érdekünk. Az elmúlt időszakban azonban sajnálatos

módon tendenciózusan romlik a használatban lévő termőföldek minősége, illetve csökken a használható termőföldek mennyisége.

„A Föld 13 milliárd hektárnyi szárazföldjének kevesebb mint a fele használható mezőgazdaságra, beleértve az állattartást is. Földművelésre pedig mindössze 1,4 milliárd hektár alkalmas, mert a többi túl vizes, száraz, sziklás, rossz minőségű, mérgezett vagy fagyos. A termesztésbe bevont területek legalább harmada pedig gyenge vagy súlyosan kimerült; utóbbi kategória azt jelenti, hogy a föld 5-20 cm vastag, leggazdagabb felső rétegének több mint kétharmada eltűnt - vélekedett John Crawford, a környezeti ügyekben világhírű Sydneyi Egyetem szakértője. A professzor szerint, ha nem történik változás, akkor a következő 2-5 évtizedben az agrártermelés a harmadával is csökkenhet, miközben a népességnövekedés és az ázsiai középosztály növekvő fogyasztása révén az élelmiszer-kereslet 50%-kal nőhet.”¹⁰

Már az Európai Unió Bizottsága is állást foglalt a termőföldek speciális védelmét illetően: *„A mezőgazdasági földterületek különleges vagyoni eszközök. 2012-ben az ENSZ felkérte az államokat, hogy felelősségteljesen szabályozzák a birtokviszonyokat. Ebből a célból az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) ún. „önkéntes iránymutatást” adott ki a birtokviszonyok szabályozásáról (6). Az iránymutatás hangsúlyozza a föld központi jelentőségét „az emberi jogoknak, az élelmezésbiztonságnak, a szegénység felszámolásának, a fenntartható megélhetésnek, a társadalmi stabilitásnak, a lakhatás biztonságának, a vidékfejlesztésnek, valamint a társadalmi és gazdasági növekedésnek a megvalósítása szempontjából. A mezőgazdasági földterület az EU területének majdnem felét teszi ki, ekként nyomás éri a nem mezőgazdasági célú használat irányából, továbbá bizonyos időszakban a növekvő élelmiszer-, energia és biomassza-kereslet felől. Európában minden évben Berlin városánál nagyobb területű termőföldet hódítanak el a városok és a közlekedési infrastruktúrák.”¹¹*

Látható az is, hogy ez a tendencia már évtizedekkel ezelőtt is jelentős kihatással bírt a társadalmi-gazdasági folyamatokra, nem véletlen, hogy a „fenntartható fejlődés” (sustainable development)

¹⁰ <https://fna.hu/hir/poszthumusz> (Letöltés ideje: 2020.03.08.)

¹¹ Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról (in: Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2017.10.18., C 350/5-6.

Link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN) letöltés ideje: 2020.03.08.)

követelménye már 1987-ben megfogalmazódott.¹² Ehhez kapcsolódóan a hazai tudományos életben is felmerült a jelenség: „A globális világfejlődésben észlelt válság rádöbbsentette az emberiséget a föld erőforrásainak véges voltára. A gazdasági növekedés korlátlan hajszolása közben azzal számoltunk, hogy a természeti erőforrások nyújtotta készletek - nyersanyagok, élelmiszer, stb. - feltehetően kimeríthetetlenek, holott az ember függése a természettől a források helyes vagy helytelen használatából ered. Nem véletlen, hogy mind a gazdaságpolitikában, mind a tudományban az elmúlt évtizedben került az érdeklődés középpontjába a természeti erőforrások racionális hasznosítása. Az erőforrások között kiemelkedő a termőföld jelentősége, melynek problémája mindenekelőtt az élelmiszer-termeléssel, a mezőgazdasági termelés növelési lehetőségeivel összekapcsolódva merül fel.”¹³

A természeti erőforrások véges voltán belül maga a termőföld korlátozott rendelkezésre állása napjainkban egyre inkább aktuális problémaként jelentkezik: „A Földforgalmi tv. terminológiája szerint a föld mindig is kivételes szerepet töltött be; részben annak köszönhetően, hogy nemzeti kincsünk, mással nem pótolható, de folytonosan és feltételesen megújuló, megújítható természeti erőforrásunk, amely „a mezőgazdasági termelésnek egyidejűleg színtere és eszköze.” (A Föld szilárd felszínének mindössze 14%-a termőföld, amely arány az Európai Unióban belül 34%, hazánkban 60%.) Másrészről pedig - éppen az előzőekben elmondottakkal összefüggésben - a termőföld a befektetett munka révén a talaj természeti adottságaitól és a termelési feltételektől függő jövedelmet biztosít, ebből következően pedig igen magas értékkel bír. A termőföldnek, valamint nyilvántartásának jelentőségét egyetlen statisztikai adattal érzékeltetném: a fejlett országokban a föld- és egyéb ingatlantulajdonok értéke - a rajtuk lévő jelzálogjog értékével együtt - a nemzeti vagyon 60-65%-át teszi ki.”¹⁴

A népesség létszámának folyamatos növekedésével párhuzamosan a termőföldként hasznosítható területek folyamatosan csökkennek, mind nemzetközi, mind hazai viszonylatban, így joggal merül fel a kérdés, hogy milyen módokkal és eszközökkel léphetünk fel ezen negatív irányú tendencia javítása érdekében.

¹² Közös jövőnk jelentés - ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (Burland-bizottság), 1987. - „Olyan fejlődési folyamat követelménye, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék saját szükségleteiket.”

¹³ DR: SIMONITS Zsuzsanna - DR. CSÁKI Csabáné: A termőföld és hasznosítása a közgazdaságtanban (in: Egyetemi Szemle - Akadémiai Kiadó, Budapest, 1986.)

¹⁴ MÉHES Tamás: Birtokpolitika - A földszerzés elmélete és gyakorlata (in: Acta Humana, 2017/3. 47-69.)

Határozott álláspontom az, hogy 2013. január 01. napjával, a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területek Nemzeti Földalapba sorolásával olyan új lehetőség került a tulajdonosi joggyakorló eszköztárába, mely hatékony támogatást nyújthat az előzőekben felvázolt negatív folyamat elleni küzdelemben. A következőkben megvizsgálom ezen speciális területek hasznosításának lehetséges módjait.

2. A hasznosítás lehetséges módjai

A hasznosítás körében elsődlegesen részletezem a vonatkozó főbb jogszabályi rendelkezéseket - különös figyelemmel e körben a földbirtok-politikai irányelvekre -, amelyek mentén lehetőség van az adott területek különböző módon és célra történő hasznosítására, majd ezt követően sorra veszem a tényleges hasznosítás körében felmerülő problémákat, lehetőségeket.

2.1. Jogszabályi háttér

Az NFA tv. 15. § (2) bekezdése szerint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészleteket a (3) bekezdésben foglalt **földbirtok-politikai irányelvek szerint kell hasznosítani.**

Az NFA tv. 15. § (3) bekezdése rögzíti a **földbirtok-politika irányelveit**, melyek a következők:

- a) a földhasználók helyzetének stabilizálása, fejlődésük elősegítése;
- b) családi gazdaságok kialakítása és megerősítése;
- c) környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatása;
- d) a mezőgazdasági rendeltetésű földterületek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása), a vonalas infrastrukturális létesítmények szempontjaival;
- e) a Nemzeti Erdőtelepítési Programban foglaltak végrehajtásának támogatása;
- f) a racionális földtulajdonosi és bérleti rendszer kialakulásának elősegítése;
- g) a földpiac élénkítése és szabályozása;
- h) az állattenyésztő telepek működéséhez szükséges föld biztosítása;

- i) a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése;
- j) minőségi földcserék lebonyolításának megalapozása;
- k) termelési-termékstruktúra átalakításának ösztönzése és befolyásolása;
- l) a mezőgazdasági termelésre leginkább alkalmas földek mezőgazdasági termelési célú hasznosításának előtérbe helyezése;
- m) a mezőgazdasági termelésre kevésbé alkalmas földek más irányú hasznosításának előkészítése, támogatása, esetenként végrehajtása;
- n) művelési-ág váltás támogatása;
- o) a nem művelt, vagy méretük és kialakításuk miatt gazdaságosan nem művelhető területek megvételének és hasznosításának állami kezdeményező szereppel történő meggyorsítása;
- p) a birtoknagyság alkalmassá tétele az európai uniós támogatások lehívhatóságához;
- q) szociális földprogram és közfoglalkoztatási program támogatása;
- r) pályakezdő agrárvállalkozók és mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú végzettséggel rendelkezők támogatása;
- s) különleges rendeltetésű (különösen oktatás, kutatás, büntetés-végrehajtás) gazdaságok működéséhez kedvezményes föld biztosítás;
- t) a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 4/A. §-a alapján létrehozott szociális szövetkezet részére föld kedvezményes biztosítása;
- u) a világörökségi helyszín kiemelkedő egyetemes értékekkel összefüggő oltalmának biztosítása.

Az NFA tv. 18. § (1) bekezdése szerint az NFK - a 21. és 22. §-ban meghatározottak kivételével - a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletet

- a) nyilvános pályázat vagy árverés útján történő **eladással**,
- b) nyilvános pályázat útján történő **haszonbérbe** adással,
- c) **vagyonkezelésbe** adással,
- d) **cserével** hasznosítja.

Az NFA tv. 18. § (3) bekezdése szerint az NFK a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletet érintően csereszerződést elsősorban birtokösszevonási célú földcsere megvalósítása, állattenyésztő telep

működésének biztosítása, vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás megvalósítása céljából köthet.

Az NFA tv. 18. § (5) bekezdése kimondja, hogy a (4) bekezdésben foglalt feladatok ellátása érdekében a földrészlet e törvény szerinti hasznosításáig, de legfeljebb egy gazdasági évre terjedő időszakra az NFK megbízási szerződést köthet. A megbízási szerződés időtartama meghosszabbítással sem lehet egy gazdasági évnél hosszabb

Az NFA tv. 21. § (3d) bekezdése szerint **vagyonkezelési szerződés** köthető az agrárágazathoz tartozó köznevelési intézménnyel, szakképző intézménnyel, illetve felsőoktatási intézménnyel az alapító okiratában vagy jogszabályban meghatározott **oktatási vagy tudományos kutatási alapfeladatát** szolgáló földrészletre.

Az NFA tv. 22. § (1)-(2) bekezdése kimondja, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet kötelező **önkormányzati feladatok ellátásának elősegítése** érdekében ingyenesen vagyonkezelésbe, temető létesítése céljából ingyenesen tulajdonba adható a földrészlet fekvése szerinti települési (fővárosban a kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi) önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat), valamint a megyei önkormányzat részére. A Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet **szociális földprogram és a közfoglalkoztatási program megvalósítása céljából** az önkormányzat számára ingyenesen vagyonkezelésbe adható. Az önkormányzat a vagyonkezelői jogot nem adhatja tovább.

(2) A vagyonkezelésbe, illetve temető céljára a tulajdonba adás feltétele - a szociális földprogram, valamint közfoglalkoztatási program megvalósítása céljára vagyonkezelésbe adás kivételével - az ingatlanügyi hatóság által a termőföld más célú hasznosításának, illetve erdőművelési ágú földrészlet esetén az erdészeti hatóság által erdő igénybevételének engedélyezéséről hozott véglegessé vált határozat.

Az NFA tv. 22. § (4) bekezdése értelmében a földrészlet közfoglalkoztatási program megvalósítása céljából akkor adható az önkormányzat részére vagyonkezelésbe, ha arra a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvényben meghatározott, **közfoglalkoztatási jogviszony alapján ellátható feladat érdekében van szükség.**

A hatályos jogszabályi rendelkezések áttekintése alapján látható, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek - köztük a jelen dolgozat tárgyát képező, honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok - hasznosításának jogi keretei adottak, mely alapján egyszerűen ki is jelenthetném, hogy dolgozatom bevezetésében megfogalmazott hipotézisem igazolódni látszik, tekintettel arra, hogy a vizsgált speciális területek a Nemzeti Földalap részét képezik, azok hasznosítása „elvileg” a jogszabályi feltételek fennállása esetén egyfajta automatizmus alapján lehetséges. A helyzet ugyanakkor nyilvánvalóan nem ilyen egyszerű.

Elvonatkoztatva az egyes jogszabályok patikamérlegesen történő vegytiszta értelmezésétől, az általam vizsgált speciális területek tényleges hasznosítása kapcsán számos kérdés, illetőleg probléma merül föl. A következőkben ezen kérdésekre, problémákra kívánok rámutatni, körül járva a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területek hasznosításával kapcsolatosan megfogalmazott hipotézisemet.

2.2. A hasznosítás során a gyakorlatban felmerülő kérdések, problémák

Ahogy arra dolgozatomban már utaltam, az állami földvagyon alapvető rendeltetése a mezőgazdaság, mint önálló termelési ágazat kiszolgálása. Az Nfa tv-hez fűzött Általános indokolás bevezető részében a jogalkotó is rámutat ezen rendeltetésre, célokra és összefüggésekre: *„A természeti erőforrások megőrzése, az azokkal való fenntartható gazdálkodás, a mezőgazdaság és a vidék fejlesztése a XXI. században egyre inkább felértékelődő, egymással szorosan összefüggő nemzetbiztonsági jelentőségű stratégiai feladatok. [...] A csökkenő fajlagos nyereség következménye a kényszeres birtokkoncentráció, illetve a gazdálkodás felszámolása és a föld eladása. Az egész rendszer csökkenő élőképességűvé válik, melynek következtében gyorsan fogy a mezőgazdaság, a föld népességeltartó képessége. E folyamat egyenes következményeként a 10 évvel ezelőttihez képest a mezőgazdaságban tevékenykedő gazdasági egységek száma egyharmadával, mintegy 350 ezerrel, a regisztrált, élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató gazdaságoké pedig egyötödével, mintegy 50 ezerrel csökkent. [...] A törvény célja elősegíteni egy olyan mezőgazdaság kialakulását, amely alkalmazkodik a tájak eltérő természeti adottságaihoz és gazdálkodási tradícióihoz, továbbá az egyéni és családi kis- és középbirtokok meghatározó szerepére épül. [...] Ezen átfogó célrendszer legfontosabb elemei, amelyekre az agrár-, környezet- és vidékpolitika*

fejlesztési törekvései irányulnak, az alábbiak: a vidéki munkahelyek megőrzése, gyarapítása, a népesség megtartása, a demográfiai egyensúly helyreállítása, agrár- és élelmiszer-gazdaságunk versenyképességének növelése, az élelmiszer és az élelmiszer-ellátás biztonságának szavatolása, a kiszolgáltatottság csökkentése; a vízbázisok, a talajok, továbbá az élővilág és a tájak megőrzése, a környezetbiztonság növelése; helyi erőforrásokra és rendszerekre is támaszkodó energiaellátás, energiabiztonság; a kiszolgáltatottság csökkentése; a vidéki életminőség javítása, a vidéki gazdaság több lábra állítása; város és vidék szoros kapcsolatának helyreállítása. Mindezek alapját egy új föld- és birtokpolitika teremtheti meg, amely a földhöz kötődő jogi szabályozás alapvető újragondolását is magával hozza”.

A megfogalmazott célok mentén történő állami vagyongazdálkodás - beleértve az állami földvagyon ennek megfelelő hasznosítását is - kiemelt jelentőséggel bír a fenntartható mezőgazdasági fejlődés szempontjából. A termőföldvagyon folyamatos csökkenésének ellensúlyozására, valamint a családi gazdaságok hangsúlyosságának elősegítésére hívta életre a jogalkotó a „Földet a gazdáknak!” Programot. Az irányadó jogszabály preambuluma egyértelműen rögzíti, hogy *„az Országgyűlés, elismerve a magyar gazdáknak a tulajdonukban álló termőföldek megművelése érdekében kifejtett munkáját, egyetért azzal, hogy a föld azé legyen, aki megműveli, vagyis a föld tulajdona a legjobb helyen az azt megművelő helyi földműveseknél van. Az a célunk, hogy a magyar földet magyar kézben tartsuk, ezért a „Földet a gazdáknak!” Programmal a Magyar Állam lehetőséget biztosított a magyar földművesek számára, hogy a korábban állami tulajdonban lévő, de az állam által nem művelt földeket tisztességes piaci áron megvásárolhassák. A „Földet a gazdáknak!” Program közel 30 ezer magyar földműves földtulajdonhoz juttatását tette lehetővé. Soha nem volt még ilyen program, amely ekkora mértékben támogatta a gazdákat és a magyar vidéket. Ez elősegíti a magyar vidék fellendülését és megerősíti a kis- és középbirtokos réteg agrárgazdasági pozícióit és nagyban hozzájárul ahhoz a célhoz, hogy a kis és nagybirtok aránya az eddigi 50:50 arányról 80:20-ra változzon”.*¹⁵

Megállapítható, hogy az állam - noha számos nagyobb területű, egybefüggő birtoktesttel rendelkezik - állami agrárvállalkozások hiányában nincs abban a helyzetben, hogy a tulajdonában álló földvagyon

¹⁵ A „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény preambuluma

maga használja, ezért a hasznosítás kiemelt elvárásként mutatkozik az állami földvagyonnal összefüggésben.

A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok hasznosításával kapcsolatosan ugyanakkor elsődleges és megkerülhetetlen feltételként jelenik meg ezen területek környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerészeti mentesítése¹⁶, ami, ahogyan arra korábban már utaltam, a hatályos jogszabályok szerint immár a Nemzeti Földügyi Központ költségére történhet. Ténykérdés, hogy a mentesítés költsége utóbb az NFK-val a hasznosításra vonatkozóan szerződést kötő félre hárítható, vagy vele szemben érvényesíthető, felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a gyakorlatban ez valójában mit jelent, ténylegesen mekkora nyereséggel hasznosíthatóak ezek a speciális területek a mentesítés költségeit is szem előtt tartva.

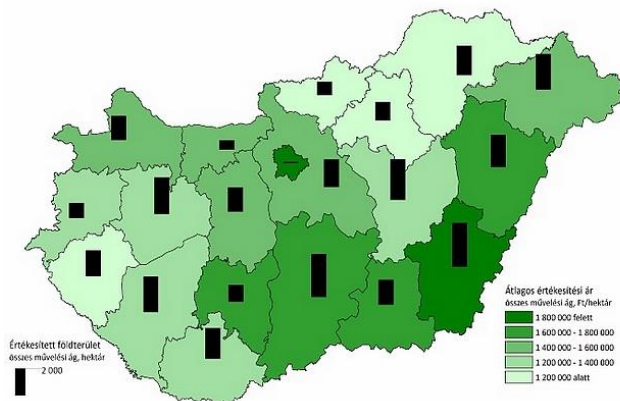
A környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerészeti mentesítési feladatok között kiemelt jelentőséggel bír a tűzszerészeti, azaz lőszermentesítés, különös figyelemmel az azzal összefüggésben felmerülő kockázati tényezőkre (élet, testi épség, valamint vagyon veszélyeztetettsége). A lőszermentesítés hazánkban gazdasági társaságok által, vállalkozási szerződések keretében, piaci alapon történik, a tevékenység főszabály szerint magában foglalja az adott terület műszeres talajvizsgálatát, illetve lőszer gyanújának felmerülése esetén annak szakszerű kezelésében és eltávolításában való közreműködést is. A feladatra jellemző fokozott felelősségi szint, az ellátásához szükséges kiemelt szaktudás, és technikai eszközök, felszerelések megléte a szolgáltatás árszínvonalát is jelentősen befolyásolja. Az irányadó adatvédelmi előírásokra figyelemmel részletesen nem térek ki dolgozatomban az egyes vállalkozási szerződések tényleges tartalmára, egyes közbeszerzések anyagának felülvizsgálata alapján ugyanakkor kijelenthető, hogy a lőszermentesítésre vonatkozó szolgáltatások ellenértéke jellemzően 120.-Ft/m² áron kerül meghatározásra, ami egy hektár földterület vonatkozásában 1.200.000.-Ft-ot jelent.

A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területek hasznosításának előfeltétele a tényleges művelési ág megállapítása, amelyre kizárólag a mentesítést követően kerülhet sor, leszögezhető tehát, hogy az NFK-n keresztül az államot egy igen költséges eljárás lefolytatásának kötelezettsége terheli a tényleges hasznosíthatóságot megelőzően, amely önmagában megkérdőjelezi ezen speciális

¹⁶ NFA tv. 16/A. § (3) bekezdése

területek valódi haszonnal, nyereséggel történő hasznosítását. E körben kiemelt jelnetőséggel bír az a körülmény, hogy a termőföld hektáronkénti átlagára 2019-ben 1.602.000.-Ft volt (lásd 2. ábra).¹⁷

2. ábra



Pénzügyi szempontból vizsgálva megállapítható, hogy hektáronként 1.200.000.-Ft lőszermentesítési átlag ellenértékkel számolva a legideálisabb esetben az 1.600.000.-Ft-os átlag termőföld ellenértéket figyelembe véve hektáronként 400.000.-Ft, de az esetek többségében ezen összeg alatti nyereség mutatható ki, ami egyértelműen megkérdőjelezi a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területek tényleges hasznosításának eredményességét és jövedelmezőségét.

Nem szabad emellett elfeledkezni arról sem, hogy ezen speciális ingatlanok egy része erdős terület, amely különböző honvédelmi terepobjektumot határol körbe. Ugyanakkor a területek mentesítése nélkül művelési ágak, így tényleges erdő jellegük sem határozható meg, a mentesítést megelőzően pedig semmilyen módon és formában történő hasznosításukra nincsen lehetőség, a felvázolt esetben még az erdőgazdálkodó személyének meghatározása is problémaként merül fel.

A honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok a Nemzeti Földalap részét képezik, azok ugyanakkor egyfajta függő vagyonelemként jellemezhetők, mivel a környezetvédelmi, vegyvédelmi és tűzszerészeti mentesítés hiányában használatuk, illetőleg hasznosításuk semmilyen formában nem lehetséges, a mentesítés költségei pedig a területek tényleges nyereséggel történő hasznosíthatóságát is nagy mértékben negatív irányban befolyásolják.

¹⁷<https://www.agrarszektor.hu/fold/brutalis-arrobbanas-enyibe-kerulnek-most-a-foldek-magyarorszagon.19849.html>
(letöltés ideje: 2020.04.14.)

Összegzés

Dolgozatomban arra kerestem a választ, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok hatékony eszközül szolgálhatnak-e a hazai termőföldvagyon fenntartásához, megőrzéséhez, illetőleg gyarapításához. Ehhez elsődlegesen megvizsgáltam az ezen speciális területre vonatkozó jogszabályokat, melynek során megállapítottam, hogy az egyes rendelkezések hármas - vagyongazdálkodási, ingatlannyilvántartási és eljárásjogi szempontból történő - csoportosítása mentén jellemezhető a leginkább áttekinthetőbb módon e speciális vagyonelemek jogi helyzete és az egyes jogszabályokat egyfajta rendszerbe foglalva - a jogalkotói indokolásra is hangsúlyt helyezve - mutattam be a szabályozást, az időbeli változásokat is kiemelve.

Mivel ténylegesen igen szűk körű az a szakirodalom, amely célzottan a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanokra vonatkozik, ezért munkám során a jogszabályi környezet feltérképezése mellett agrárpolitikai szempontú szakcikkekben keresztül is igyekeztem közelebb hozni a témát és ennek eredményeként egy átfogó képet vázoltam fel ezen speciális vagyonelemekre vonatkozóan.

Összegzésképpen arra a megállapításra jutottam, hogy bár a jogi szabályozási környezet teljeskörűen rendezi a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok tényleges művelési ágának megállapításához, valamint hasznosításához szükséges feltételeket, azok megvalósítását gazdasági szempontok igen nagy mértékben befolyásolják, a mentesítés elvégzésének a termőföld hektáronkénti árával közel megegyező ellenértéke nem teszi lehetővé a területek nyereséges hasznosítását. Mindazonáltal álláspontom továbbra is az, hogy ezen területek tényleges művelési ágának megállapítását követően hozzájárulhatnak a mezőgazdaság fenntartható fejlődéséhez, a földbirtok-politikai célok hatékonyabb érvényesítéséhez.

Ehhez azonban a mentesítéssel és költségviseléssel kapcsolatos rendelkezések átgondolása szükséges, mely téma megítélésem szerint egy jövőbeni átfogó, és jelenlegi munkámat tovább vivő jogi és agrárpolitikai kutatás tárgya lehet.

Források jegyzéke

I. Hivatkozások jegyzéke

1. CZOLLER Ernő mk. alezredes: Korszerű szárazföldi haderő az ezredforduló után (in: Tanulmánygyűjtemény - Válogatás a Honvédelmi Minisztérium 1996. évi kutatási eredményeit összegző tanulmányokból, HM Oktatási és Tudományosvezető Főosztály, Budapest, 1997.)
2. Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról (in: Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2017.10.18., C 350/5-6.
Link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN) letöltés ideje: 2020.03.08.)
3. Közös jövőnk jelentés - ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (Burtland-bizottság), 1987.
4. DR: SIMONITS Zsuzsanna - DR. CSÁKI Csabáné: A termőföld és hasznosítása a közgazdaságban (in: Egyetemi Szemle - Akadémiai Kiadó, Budapest, 1986.)
5. MÉHES Tamás: Birtokpolitika - A földszerzés elmélete és gyakorlata (in: Acta Humana, 2017/3. 47-69.)
6. <https://fna.hu/hir/poszthumusz> (Letöltés ideje: 2020.03.08.)
7. <https://www.agrarszektor.hu/fold/brutalis-arobbanas-ennyibe-kerulnek-most-a-foldek-magyarorszagon.19849.html> (letöltés ideje: 2020.04.14.)

II. Felhasznált jogszabályok

1. Alaptörvény
2. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény

3. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
4. A Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény
5. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény
6. A „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény
7. Az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény
8. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény
9. Az Inyvtv. végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet
10. Az egyes agrárszabályozási tárgyú törvényeknek az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénnyel összefüggő és más célú módosításáról szóló 2017. évi CCV. törvény
11. A földminősítés részletes szabályairól szóló 47/2017. (IX. 29.) FM rendelet
12. Az államháztartásról szóló 1992 évi XXXVIII. törvényben
13. A Magyar Állam tulajdonában és a Honvédelmi Minisztérium vagyonkezelésében lévő, honvédelmi célra feleslegessé vált ingatlanok értékesítésének, és az értékesítésre nem tervezett felesleges ingatlanok vagyonkezelői jogának vagyonkezelésre jogosult más szervek részére történő átadása, valamint a tulajdonjog ingyenes átruházása előkészítésének rendjéről szóló 139/2011. (XII. 27.) HM utasítás
14. 35/1994. (VI. 24.) AB határozat