

A Fővárosi Földhivatal története II. rész

A kormányhivatali integrációtól az elektronikus eljárásig

BORSAY Tamás

DOI: 10.30921/GK.73.2021.6.1

Absztrakt: A tanulmány első része az ingatlanok számbavételére irányuló kezdeti törekvéseket, a földhivatali hálózat kialakulását, illetve a hivatalvezetők személyének bemutatásán keresztül a Fővárosi Földhivatal fejlődését, nehézségeit és eredményeit követte nyomon a rendszerváltásig, majd a kormányhivatali integrációig. A második rész a hivatal történetének újabb fejezetét az ismét bevezetett kettős, majd hármas irányítás tükrében vizsgálja, és az elektronikus ingatlan-nyilvántartási eljárásból következő, várhatóan jelentős mértékű szervezetátalakítás lehetséges irányait elemzi.

Abstract: The first part of the essay dealt with the efforts to survey the real estates, the formation of the land office system and its former leaders, and followed through the development, challenges and results of the Land Office of the Capital City Budapest until the regime change, and then till the integration into the government office. The second part investigates the later history of the Land Office affected by the dual, then triple control, and analyses the significant organisational transformation, expected from the future establishment of the E-real estate registry.

Kulcsszavak: földhivatali hálózat, Fővárosi Földhivatal, kormányhivatal

Keywords: land office system, Land Office of the Capital City Budapest, government office

Az integrációs folyamat

Budapest Főváros

Kormányhivatalának Földhivatala (2011. január 1. – 2015. március 31.)

2006-ban egy újabb törvényi rendelkezés az ingatlanügyi hatóság kijelölésére adott felhatalmazást a Kormánynak, mely rendeletében a feladat ellátására a földhivatalokat nevesítette.¹ A földhivatali hálózat felügyeletéért, központi irányításáért a földművelési és vidékfejlesztési miniszter volt felelős. Földhivatalok működtek a megyékben és a fővárosban is. Budapesten a földügyi szakigazgatási feladatokat 2010-ig első fokon a Budapesti 1. számú Körzeti Földhivatal (XI. Budafoki út 59.), a Budapesti 2. számú Körzeti Földhivatal (XIV. Bosnyák tér 5.) és a Budapesti 3. számú Körzeti Földhivatal (XIII. Váci út 9–15.), míg másodfokon, felettes ingatlanügyi hatóságként a Fővárosi Földhivatal (V. Sas utca 19.) látta el. Utóbbi önálló gazdálkodási jogkörű jogi személy, központi költségvetési szerv volt. Hivatalvezetője felett a munkáltatói jogkört a miniszter gyakorolta.

A 2010. évi országgyűlési választásokat követő változások nyomán, a 20 megyei szintű földhivatalban mindössze négy hivatalvezető folytathatta munkáját, közülük ma már csak ketten dolgoznak ebben a munkakörben. A 16 új hivatalvezetőből később csupán egy maradt pozícióban, 15 megyében a második, harmadik, sokadik vezető igyekszik szervezni a földhivatali feladatok ellátását.

A területi szervezetrendszer átalakítása során a Kormány a fővárosban és minden megyében kormányhivalt hozott létre azzal a céllal, hogy integrált² területi államigazgatási szervezetrendszer valósuljon meg, és hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb, ellenőrizhetőbb államigazgatási működés alakuljon ki.³ 2011. január 1-jével a Fővárosi Földhivatal **szakigazgatási szervként** integrálódott Budapest Főváros Kormányhivatalába és jelentős

változásokkal, Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatala elnevezéssel folytatta munkáját. A jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörét mind első- (körzeti földhivatalok), mind pedig másodfokon eljárva önállóan gyakorolta, azonban a funkcionális feladatok ellátása (humánpolitika, költségvetés és gazdálkodás, pénzügy és számvitel, üzemeltetés, eszköz- és vagyongazdálkodás, beszerzés, szabályozás és iratkezelés, ellenőrzés, koordináció, informatika, jog, perképviselés, szervezeti kommunikáció) 39 földhivatali státusz és tisztviselő elvonásával, majd átköltöztetésével a kormányhivatal **törzshivatalába** került. Ezzel ismét megjelent a kettős felügyelet: a szervezeti és funkcionális irányítást a kormányhivatal által a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a szakmai irányítást pedig a vidékfejlesztési miniszter látta el. A szakigazgatási szerv vezetője felett a munkáltatói jogkört már a kormányhivalt vezető kormány megbízott gyakorolta, ám a hivatalvezető kinevezése és felmentése csak a vidékfejlesztési miniszter egyetértésével történhetett. A földhivatali tisztviselők kinevezéséhez a kormány megbízott előzetes jóváhagyására volt szükség.

Mióta 1972. január 1-jén a Kormány a jogi jellegű telekkönyvi nyilvántartás vezetését is földhivatali

¹ 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról 35. § (2) bekezdés; 338/2006. (XII. 23.) korm. rendelet a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetéről, a Földrajzinév-bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól 1. § (1) bekezdés

² Az integráció szervezeti értelemben egyfelől beolvadást, becsatolást, összevonást, másfelől összeolvadást, beilleszkedést is jelent, míg az ügymenet, az ügyintézés szempontjából egységesítés, de nem uniformizálás a célja azért, hogy a működési hatékonyság fokozása mellett, az életlehetőségeket a bürokrácia eszközeivel is javítsa.

³ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról; 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és a megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

hatáskörbe utalta, rendszeresen felmerült a bíróságok alá rendelt telek-könyvi hivatalok újbóli felállításának gondolata, ami az egységes ingatlan-nyilvántartás megszűnését eredményezte volna. A vitát az új Polgári Törvénykönyv kodifikációs folyamata ismét felszínre hozta. Végül egyértelművé vált, hogy szervezeti változásokat bevezetni kevésbé lenne hasznos, és a hatályos ingatlan-nyilvántartási törvény egységes szabályozási megközelítésének megbontása sem indokolt. Az nemcsak jelentős veszteséggel járna, de az immár naprakész ingatlan-nyilvántartás működésének biztonságát is veszélyeztetné.⁴

Viszont újabb törvénymódosítás nyomán, 2013-ban a kormányhivatalban a törzshivatal és a szakigazgatási szervek mellett létrejöttek a **kerületi (járási) hivatalok és azok szakigazgatási szervei** is. A fővárosban a két körzeti földhivatal a székhelye szerinti kerületi hivatal szakigazgatási szerveként, Budapesti 1. Számú Földhivatal (XI. Kerületi Hivatal), illetve Budapesti 2. Számú Földhivatal (XIV. Kerületi Hivatal) elnevezéssel folytatta munkáját.⁵ A szakigazgatási szerv, a kerületi hivatal, illetve a kerületi szakigazgatási szerv a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolta. A szakigazgatási szerv, a kerületi szakigazgatási szerv által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi kormányhivatal, illetve annak vezetője utasításadási joggal nem rendelkezett. A kerületi hivatal tisztviselői, munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a kerületi hivatalvezető gyakorolta, a kormánytisztviselőnek kinevezni javasolt személlyel szemben a kormány megbízott kifogással élhetett.

Az integrációs folyamat eredményeként minden bevétel, így a földhivatali bevételek is a kormányhivatal számlájára folytak be. Bár a korábbi földhivatali fejlesztéseket, a takarékos és költséghatékony gazdálkodást rendre példálózás és dicséret illette, tudomásul kellett venni, hogy további korszerűsítésekre a megszokott ütemben sem az eszköz- és szerverpark, sem az épületek, sem pedig a szakmai képzések terén nem lesz lehetőség. A költségvetés és gazdálkodás kialakításakor ugyanis a felső vezetés alapvető célja az eltérő fejlettségű és felszereltségű szervezeti egységek, valamint a különböző állagú telephelyek közötti különbségek közelítése, kiegyenlítése volt. A nagy tételű, központosított beszerzések, informatikai fejlesztések, illetve az eredményes pályázati részvétel takarékosabb gazdálkodást, nagy összegű támogatások elnyerését eredményezhette, ám az üzemeltetési, beszerzési, informatikai, koordinációs területen az eljárások ideje jelentősen megnövekedett. Egy új tisztviselő munkába állítása – részben a kifogásolás intézményének bevezetése következtében – a korábbi 2-3 napról 30-40 napra hosszabbodott. A perképviselőt a földhivatali tisztviselők helyett előbb a törzshivatal Perképviselői Osztályának munkatársai, majd egyre nagyobb arányban ismételten ügyvédi irodák látták el, miközben a bírói kar jelentős hányada is kicserélődött: a nem helyben, nem a földhivatalban történő ügyintézés következtében az előkészítő, adminisztratív tevékenység hosszabbá vált, az elvesztett közigazgatási perek száma több esetben a határidőn túli, vagy az elmaradt válaszreakciók miatt emelkedett meg. 2010-ben a bíróság mindössze az ítéletek 4%-ában hozott a földhivatali határozatot megváltoztató vagy azt megsemmisítő (hatályon kívül helyező) és új eljárás lefolytatására utasító döntést. 2012-ben ez az arány 13%-ra, 2016-ban 16%-ra, 2018-ban 43%-ra és 2019-ben 61%-ra növekedett.⁶ 2020-tól az egyfokúvá váló

jogorvoslati rendszerben a keresetek száma jelenősen lecsökkent.⁷

A kommunikációs folyamatok eredményességét a kettős irányításból adódó sajátosságok veszélyeztették. A szakigazgatási szerv (kerületi szakigazgatási szerv) szakmai feladatát a szakmai irányítószerv határozta meg, azonban a végrehajtáshoz szükséges erőforrások (szervezet, személyzet, munkáltatói jogkör, pénzeszköz, munkaeszköz, munkaterület és információ) felett a kormányhivatal (kerületi hivatal) rendelkezett.

A szakmai irányító szerv megkeresése kivétel nélkül szakmai kérdésekre (például jogszabály terveztek véleményezése), vagy a döntéshozatalt megalapozó statisztikai adatszolgáltatásra vonatkozott. Ezek egy része ütemezhető feladat volt (például havi adatszolgáltatás az ügyiratforgalomról), más részének teljesítését viszont igen szűk határidő szabása mellett várták el. Az előírás szerinti kapcsolattartás, feladatellátás alapesetben négy szereplő részvételével történt úgy, hogy kettőnek gyakran csak kézbesítési feladata volt (szakigazgatási szerv – kormányhivatal – Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – szakmai irányító szerv). Amennyiben az eljárásba a kerületi szakigazgatási szervet is be kellett vonni, az csak a kerületi hivatalvezetőn keresztül volt lehetséges. Ezzel az ügyintézésben már hat szereplőnek kellett részt vennie. Ha kétirányú folyamatról volt szó (megkeresésre adatszolgáltatás), az szélsőséges esetben 12 állomáson keresztül valósulhatott meg. A hosszadalmas eljárásrend indokolatlan terhet rótt a szereplőkre, a gyors adminisztratív ügyintézés egyre nehezebbé vált, egyetlen résztvevő figyelmetlensége az egész feladat teljesítését veszélyeztethette.

A 2010. év végére a nyilvántartásban levő majd 39 ezer ügy több mint kétharmadát feldolgozta a hivatal. Ezek nagy része abból adódott, hogy a lakótelepi

⁴ Az Országgyűlés 2013. február 11-én 245 igen, 43 nem és 35 tartózkodás mellett a 2013. évi V. törvényként fogadta el az új Polgári Törvénykönyvet, amely 2014. március 15-ével lépett hatályba.

⁵ 1299/2011. (IX. 1.) korm. határozat a járássok kialakításáról; 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és a megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 3. és 5. §-ának módosítása, hatályos 2013. január 1-től; 338/2006. (XII. 23.) korm. rendelet a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzinév-bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól 1. § (2) bekezdésének módosítása, hatályos 2013. január 1-től

⁶ A tapasztalatok alapján jelentős korrekció történt: a megyékben – talán kivétel nélkül – a földügyi ágazatban ismételten a földhivatali tisztviselők látják el a perképviselőt. A módosítás lehetősége a fővárosban újra és újra felvetődött, változás azonban egyelőre nem következett be.

⁷ Mivel a hatósági eljárás időtartama rövidebb a bíróságinál, az eljárás igazgatási szolgáltatási díjtétele lényegesen alacsonyabb, mint a peres eljárásé, és az ügy kimenetele nagy bizonyossággal vetíthető előre, az eljáró jogi képviselők inkább ismételten hatósági eljárást indítanak, melyben a beadvány korábbi hibáit kiküszöbölik, hiányosságait pótolják.

építkezések, az ipartelepek privatizálása és más nagyberuházások során az építetők nem gondoskodtak a telkek és társasházak jogi helyzetének rendezéséről. Az új beadványok intézése ebben az időszakban már 10 napon belül megtörtént. 2011-ben a gazdasági világváltság következményeként az ingatlanforgalom és a jelzáloghitelezés jelentősen visszaesett, így 2012 elején 46 fős létszámcsökkentés érintette a földhivatalt. Ugyanakkor a devizaalapú kölcsönszerződések alanyai éltek a végtörlesztés lehetőségével, ismét jelentősen megnövelve a – tárgyánál fogva díjmentesen elintézendő – beadványok számát.⁸ Az ügyintézés ideje átmenetileg ismét meghosszabbodott: a hivatalon belüli átszervezésekkel, átirányítással és túlórával 28 napnál sikerült a folyamatot visszafordítani, így sem a Krízistervben foglalt további intézkedésekre (írásban elrendelt rendkívüli munkaidő, rendkívüli munkaidő munkaszüneti napon stb.), sem a késedelmes ügyintézésből adódó eljárásdíj-visszafizetésre nem került sor.⁹ Az ügyintézési időt – a törvényben előírt 30 nappal szemben – az év végére egy hétre sikerült leszorítani, majd a 2013-ban a földhivatal elérte a 3 napos ügyintézés: vagyis a hétfőn beadott ügyekben már ugyanazon a héten, csütörtökön döntés született.

Az állami, hivatali és a magánérdek ütközése nyomán már az 1960-as években felmerült a kérdés, hogy az Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal (ÁFTH) miért engedélyez magán földmérői tevékenységet akkor, mikor ezzel elszívják a kapacitást a szocialista birtokrendezéstől. Az ÁFTH érvelése szerint a mellékkereset fontos volt a földmérők számára, és munkájukkal sokat segítettek az elmaradt állami feladatok pótlásában. Végül a földmérési munkára jogosultak köréről szóló rendelet 30 éven át tiltott minden magán földmérői tevékenységet. A rendszerváltás után létrejövő, földméréssel foglalkozó

vállalkozások folyamatos észrevétele, kérdésfelvetése úgy módosult, hogy a földhivatal, majd a kormányhivatal miatt teszi lehetővé a földmérő végzettségű tisztviselőknek a magán földmérői tevékenység végzését akkor, amikor így is kevés a hivatali kapacitás, gyakran hátralékos az ügyintézés, és a tevékenység egyébként is összeférhetetlen a tisztviselő hivatásával. Hivatali szempontból nem is a mellékkereset okozott problémát, hanem az, hogy a tisztviselők valójában munkaidőben, a hivatali gépjárművekkel és eszközökkel végeztek magán tevékenységet. Ezért bár országos, minden megyére vonatkozó központi szabályozás nem született, a fővárosban a magán földmérői tevékenységgel kapcsolatban teljes tiltás lépett érvénybe: a munkatársak kizáró vagylagossággal dönthették el, hogy tisztviselőként vagy vállalkozóként találják-e meg hivatásukat. Az utóbbi körbe tartozók jogviszonya megszűnt. Ettől kezdve az utasítás betartását a vezető, illetve a hivatal földmérési szakfelügyelője folyamatosan ellenőrizte. A tisztviselők munkaidejük teljes egészét hivatali munkavégzéssel töltötték, ezzel is hozzájárulva, hogy földhivatal egyik szakterületén se legyen ügyirathátralék.

A naprakész ügyintézés eredményeként az ingatlanforgalomból tervezett állami illetékbevételek időben befolytak. A központi költségvetés bizalma 2012-ben állt helyre: a törvénymódosítás megszüntette az illetékelőleg intézményét (1994-től a hátralékos ügyek miatt a szerződést az érkezését követő nyolc napon belül, tehát az ügy elintézését megelőzően kellett továbbítani az illetékhivatalnak), ettől kezdve a szerződéseket ismét csak az ingatlan-nyilvántartási eljárás befejezését követően szükséges megküldeni az adóhatósághoz.¹⁰ A gyors és pontos ügymenet kiegyensúlyozott, kiszámítható, panaszmentes működést alapot meg, és lehetővé vált az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések tervszerű átvizsgálása, ellenőrzése.

Az új egységes ingatlan-nyilvántartás felállításának befejezéséről szóló

jelentést a Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága 1982. április 28-i ülésén fogadta el. Az állományok, munkarészek teljes körű összevetésére, egyezőségük vizsgálatára sem ekkor, sem pedig a számítógépes ingatlan-nyilvántartás forgalomba adását követően nem került sor. A tulajdoni lapok és ingatlan-nyilvántartási térképek adatainak összehasonlításával lefolytatott vizsgálat Budapesten 35 olyan térképen szereplő ingatlant azonosított, amelynek nem volt tulajdoni lapja. Ennek oka az lehetett, hogy a két világháborúban eltűnt, vagy az '50-es években emigrált személyek tulajdonában álló ingatlanok tulajdonosi láncolata megszakadt. Mivel az ingatlan-nyilvántartás szerkesztésekor a telekkönyvi betét alapján – tévesen – nem nyitott meg tulajdoni lapot a földhivatal, ezen ingatlanok azóta is elhagyatottan várják jogi sorsuk rendezését. Más esetekben egy-egy elmaradt bejegyzés miatt szakadt meg a tulajdonosi láncolat, melynek káros hatása több évtized múltán ugyancsak a tulajdoni lap teljes hiányában mutatkozott meg. A nagy tömegben és gyorsan elvégzendő munkák (például a termelőszövetkezetek létrejöttéhez szükséges tagosítások, földrendezések, vagy a rendszerváltást követő privatizáció) során is történtek elírások és más jellegű hibák. Ráadásul a papíralapú dokumentumok amortizációjakor, a nyilvántartások rendszeres újraszerkesztésekor, végül az elektronikus ingatlan-nyilvántartás kialakításakor is előfordult olyan tévesztés, melynek következménye a hiányzó tulajdoni lap lett. 2014-ben hosszas kutató munka eredményeként megtörtént a tulajdoni lapok pótlása. Ezt követte a Magyar Állam tulajdonában levő ingatlanokon a vagyonkezelői hányadok, később a budapesti telkeken a szolgalmi jogok nyilvántartásának tételes ellenőrzése és korrekciója.

Mivel az 1948-as államosításkor a magyar állam nem tudta valamennyi hitelintézet részvényét megszerezni, a volt nagybankok (bankcsónkok) felszámolása évtizedekig elhúzódott. Az ingatlan-nyilvántartásban még szereplő, ám jogutód nélkül már megszűnt pénzintézetek (Pesti Hazai Első Takarékpénztár, Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, Budai Általános Takarékpénztár) javára arany

⁸ Devizaalapú hitel: a hitel folyósítása forintban, a tartozás nyilvántartása azonban devizában történt, majd a forint gyengülésével a törlesztő részlet és a fennálló tartozás is jelentősen megnövekedett, súlyos fizetési problémát okozva az adósoknak.

⁹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 33/A. § (1) bekezdés

¹⁰ 1990. évi XCIII. törvény az illetékről 92. § (1) bekezdés – Megállapította: 2012. évi CLXXVIII. törvény 203. §, hatályos 2013. január 1-jétől

USA dollárban bejegyzett jelzálogjogok¹¹ rendezése is a földhivatal kezdeményezésére, a PK Követeléskezelő Zrt. és a Nemzetgazdasági Minisztérium, valamint a Fővárosi Levéltár közreműködésével történhetett meg.

A következő években hasonló kutatómunka eredményeként, a Főpolgármesteri Hivatal bevonásával vált lehetővé a már rég elavult, ezzel a nyilvántartást feleslegesen terhelő, a Budapest Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága javára feljegyzett „lejt szintbe hozatali kötelezettség” törlése az érintett ingatlanokon. Bár ezek a feljegyzések az 1800-as évek végétől egészen a szocializmus évtizedeiig keletkeztek, a jogintézményt a hatályos jog már nem ismerte, és nem is szerepelt az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető tények között. Az informatikai leválogatás alapján 1861 ingatlan tulajdoni lapján szerepelt lejt szintbe hozatali kötelezettség. Az egyeztetések eredményeként az ingatlanügyi hatóság hivatalból, díjmentesen intézkedhetett ezek törléséről.

Feladatcsökkentés is jelentkezett a földhivatal munkájában. 2015. január 1-jétől minden, Magyarország területén található ingatlanok rendeletben rögzített eljárási rend szerint megállapított, és a központi címregiszterbe bejegyzett címmel kellett rendelkeznie.¹² Ez biztosította, hogy valamennyi kapcsolódó nyilvántartásban (személyi adat- és lakcímnyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás stb.) ugyanazon címadatok szerepeljenek. A Kormány címképzésért felelős szervként az ingatlan fekvése szerint illetékes kerületi önkormányzat jegyzőjét, a központi címregiszter működtetéséért felelős hatóságként pedig a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát jelölte ki. Amennyiben egy ingatlan – akár társasházi ingatlan – címe megváltozott, az a jogszabály alapján automatikus adatátvétellel került be az ingatlan-nyilvántartásba, vagyis ettől kezdve a címadatok átvezetése már nem a földhivatalok hatáskörébe tartozott.

¹¹ Például: „Jelzálogjog 189.000,- arany dollár és járulékaik erejéig.”

¹² 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól; 345/2014. (XII. 23.) korm. rendelet a központi címregiszterről és a címkezelésről

Budapest Főváros Kormányhivatala Földhivatali Főosztály (2015. április 1. - 2016. december 31.)

A vonatkozó jogszabály újabb módosítása nyomán 2015-ben megszűntek a szakigazgatási szervek, a másodfokú hatóság Budapest Főváros Kormányhivatala (BFKH) Földhivatali Főosztály, az első fokozat ingatlanügyekben eljáró szervezeti egységek pedig BFKH XI. Kerületi Hivatal Földhivatali Főosztály, illetve BFKH XIV. Kerületi Hivatal Földhivatali Főosztály elnevezéssel látták el feladataikat.¹³ A kormány megbízott hatásköre is erősödött, BFKH főosztályvezetőjének (korábban hivatalvezető) kinevezéséhez és felmentéséhez – akárcsak a tanácsrendszerben – a szakmai irányítást ellátó földművelésügyi miniszter egyetértésére már nem volt szükség. A deklarált politikai célkitűzés ezzel megvalósult, a működés tulajdonképpen az 1970-es évek közigazgatási rendszerét követte az alábbi megfeleltetésekkel: járási hivatalok, Fővárosi Földhivatal – BFKH Földhivatali Főosztály, Fővárosi Tanács – Budapest Főváros Kormányhivatala, Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium Országos Földügyi és Térképészeti Hivatal – Földművelésügyi Minisztérium Földügyi Főosztály.

Budapest Főváros Kormányhivatala Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztály Földhivatali Részleg (2017. január 1. - 2019. december 9.)

Az újabb átszervezésre a még önállóan, központi hivatalként működő Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI) kormányhivatalba olvadásával került sor: a Kormány földmérési és térinformatikai államigazgatási szervként – az ezen ügyekben országos illetékességgel eljáró – Budapest Főváros

¹³ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és a megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 3. § módosítása, hatályos 2015. április 1-től; 373/2014. (XII. 31.) korm. rendelet a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól 1. melléklet 1. pont módosítása, hatályos 2015. április 1-től

Kormányhivatalát jelölte ki.¹⁴ A korábbiakban már részletezett funkcionális feladatok ellátása a FÖMI státuszának és tisztviselőinek elvonásával, majd átköltöztetésével a kormányhivatalba került. A BFKH új szervezeti egysége Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztály elnevezéssel, a Földhivatali Főosztály és a FÖMI egyesítésével jött létre. A főosztályon belül mind a Földhivatali Részleg (V. Sas utca 19.), mind pedig a Földmérési és Távérzékelési Részleg (XIV. Bosnyák tér 5.) korábbi telephelyén, hatásköreit önállóan gyakorolva látta el munkáját. A földhivatal és a FÖMI már a megelőző időszakban is eredményesen működött együtt a földhivatali informatikai szakrendszerek korszerűsítésében. Ennek gyümölcseként számos fejlesztés valósult meg, melyek megkönnyítették és lerövidítették az ügyintézés folyamatát. Most az új főosztály vezetőinek közös értekezletei révén a földhivatali vezetők mélyebben és részletesebben is megismerkedhettek az egykori FÖMI feladataival, problémáival, eredményeivel. Az átalakítás a kerületi hivatalok Földhivatali Főosztályát nem érintette, ám a budapesti földhivatali állományt 2019-ben ismét jelentős, 43 fős létszámcsoökkentés sújtotta.

Ebben az időszakban, a szakmai berkekben egyre gyakrabban vált beszédtemává az ingatlan-nyilvántartási eljárás digitalizációjának kérdése. Az is körvonalazódni látszódott, hogy a jogi képviselőknél nemcsak az előkészítő munkában, de az elektronikus alakított eljárásban is jelentős szerepe, többfeladata lesz majd. Pusztán azért, mert hazánkban a jogszabály 1994-től szakember részvételéhez, ügyvédi ellenjegyzéshez köti a szerződéskötést.¹⁵ 2017 márciusában a Földhivatali Részleg munkatársai és a Budapesti Ügyvédi Kamara képviselői közös tanulmányúton ismerkedhettek meg az osztrák elektronikus

¹⁴ 1312/2016. (VI. 13.) korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről 1. melléklet 2. d) pont; 383/2016. (XII. 2.) korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 27. §

¹⁵ 1972. évi 31. törvényerejű rendelet az ingatlan-nyilvántartásról 15.§ (2) bekezdés – Beiktatta: 1994. évi V. törvény 9. § (2) bekezdés

ingatlan-nyilvántartási eljárással. Bécsben a fejlesztések eredményeként a beadványok 60%-a már elektronikus úton érkezett a hatósághoz, amely döntését ugyancsak elektronikusan hozta meg és kézbesítette a kérelmezőknek. Azzal, hogy a jogi képviselők a hiánypótlási felhívásokat sem postai úton, hanem gyakorlatilag az intézkedés meghozatalával egyidejűleg kapták kézhez, a hivatal és ügyfele között jelentősen felgyorsult a kommunikáció, ezáltal rövidült az ügyintézési idő is.

A Világbank 2017 júniusában közzétett tanulmányában a hazai cégekre vonatkozó üzleti szabályozási környezetet és gyakorlatot öt területen (szerződéses jogok bíróság előtti érvényesítése, cégalapítás, elektromos hálózatra csatlakozás, építési engedélyezés, ingatlanbejegyzés) hasonlította össze az európai uniós gazdaság, illetve világszerte 187 ország tapasztalatával. A „Regionális Doing Business az EU tagállamokban” címet viselő kutatásban Magyarországot hét város, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár és a főváros képviselte. Hazánk az üzleti környezet több szegmensében, így például a szerződéses jogok érvényesítésében, vagy az ingatlanbejegyzésben is jobban teljesített az uniós átlagnál. Az ingatlanbejegyzés **gyorsaságában** a világranglistán elfoglalt egyre kedvezőbb helyezésünk töretlen fejlődést mutatott: 2010-ben a 60., 2011-ben a 41., 2015-ben a 29. helyen, 2017-ben pedig Észtországgal

egyetemben az igen előkelő 27-28. helyen álltunk az összehasonlításban. Hazánkban az ingatlantulajdon-bejegyzési eljárás teljes időtartama átlagosan 17,5 nap volt: az ügyvédi közreműködés 1 napig, a cégkivonat és a tulajdoni lap beszerzése 1, illetve fél napig tartott. A fejlesztések eredményeként ugyanis a tulajdonilap-szolgáltatásnak már csak 6%-a történt papíralapon, míg 94%-a a TAKARNET¹⁶ felületen keresztül, elektronikusan valósult meg. Az ingatlan-nyilvántartási átvezetés, a kormányhivatalok (kerületi, járási hivatalok) hatáskörében átlagosan 15 napot vett igénybe. Budapesten, az ország legnagyobb számú üzleti vállalkozással rendelkező városában több ingatlan adásvételt bonyolítottak le, mint a többi hat magyar városban együttesen, gyorsabb földhivatali eljárással, mint olyan településeken, amelyekben jelentősen kevesebb volt az ilyen beadvány. Az ingatlantulajdon-bejegyzési **eljárások minőségének** mérőszámát illetően (ez a mutató az ingatlan-nyilvántartás infrastruktúrájának megbízhatóságát, földrajzi lefedettségét, átláthatóságát és az ingatlanviták rendezésének indexét tükrözi) hazánk a maximális 30-ból a 26 pontra teljesített. Figyelemre méltó, hogy az ingatlantulajdon-bejegyzés időtartamában Magyarországot megelőző tizenkét európai államból az

eljárás minőségét tekintve hét csak utánunk következett. Portugáliában volt leggyorsabb a bejegyzési folyamat, ám minőségi indexe alacsony értéket kapott. Mindkét mutató alapján a legjobban Hollandia teljesített. Bécs előttünk járt az ingatlan-nyilvántartás elektronizálásában, ugyanakkor Ausztria többi városában hosszabb volt a tulajdonjog-bejegyzési folyamat, és minőségi indexe is elmaradt a magyarországitól.

Budapest Főváros Kormányhivatala Földhivatali Főosztály (2019. december 10-től napjainkig)

Egy 2019-es kormányzati döntés ismét az ágazat jelentős átalakítását eredményezte. Egyfelől az ingatlan-nyilvántartás, valamint a térképészet a Miniszterelnökséget vezető miniszter hatáskörébe került úgy, hogy ezzel kapcsolatos feladatait az agrár-vidékfejlesztésért, illetve földügyért felelős miniszterrel (agrárminiszter) együttműködésben látja el. Ugyanakkor a földügyi és agrár-vidékfejlesztési szakigazgatáshoz kapcsolódó térképészeti hatáskörök továbbra is az agrárminiszter felelősségi körébe tartoznak.¹⁷ A földhivatalok működésében immár hármas – kettős szakmai, továbbá funkcionális – irányításról beszélhetünk.

¹⁷ 59/2019. (III. 25.) korm. rendelet az ingatlan-nyilvántartási és térképészeti feladatok átrendezéséről és az azzal összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról, hatályos 2019. április 1-jétől

¹⁶ TAKARNET: Térképen Alapuló Kataszteri Rendszer a NET-en keresztül (TAKAROS NETWORK)

Feladat	Eljáró hatóság	Központi szakmai felügyelet
ingatlan-nyilvántartás, földmérés	Budapest Főváros Kormányhivatala Földhivatali Főosztály (Ingatlan-nyilvántartási Osztály, Földmérési Osztály)	Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárság (Hatósági Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság: Ingatlan-nyilvántartási és Térképészeti Főosztály)
földminősítés, földhasznosítás, földforgalom, földvédelem, talajvédelem	Budapest Főváros Kormányhivatala Földhivatali Főosztály (Földügyi Osztály)	Agrárminisztérium Közigazgatási Államtitkárság (Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság: Földügyi és Térinformatikai Főosztály)
funkcionális feladatok: (humánpolitika, költségvetés és gazdálkodás, pénzügy és számvitel, üzemeltetés, eszköz- és vagyongazdálkodás, beszerzés, szabályozás és iratkezelés, ellenőrzés, koordináció, informatika, jog, perképviselő, szervezeti kommunikáció)	Budapest Főváros Kormányhivatala (Humánpolitikai Főosztály, Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály, Jogi és Koordinációs Főosztály, Belső Ellenőrzési Osztály, Informatikai Főosztály, sajtófőnök)	Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárság (Területi Közigazgatás Működtetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság: főosztályok)

1. ábra. A földügyi igazgatás szervezetrendszere napjainkban

Másfelől az átszervezés – rövid idő elmúltával – az egykori FÖMI-t ismét érintette: a földmérési és térinformatikai államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása Budapest Főváros Kormányhivatalától a Miniszterelnökség háttérintézményéhez, a Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társasághoz került. A változást rövidesen SzMSz módosítása követte, a másodfokú ingatlanügyi hatóság ismételt Földhivatali Főosztály elnevezéssel látta el feladatait.

Az ingatlanpiac fellendüléséből, a kiszélesedő állami támogatásokból adódóan, a földhivatalok munkája megnövekedett. A Budapesten zajló közel 500 társasházi projekt keretében mintegy 33 400 lakás épült, elsősorban a XIII., a XI. és a III. kerületben. Elsőfokú földhivatal a 23-ból csak 2 kerületben működött, a hivatali létszám jelentős hányadát adva úgy, hogy mivel a specialitások miatt a kerületi vezetők a szakmai munkafolyamatok iránt alig érdeklődtek, figyelmüket a többi szakterületre fókuszálták. Miután a kerületi és a kormányhivatali Földhivatali Főosztály szakmai együttműködését sem támogatták, az egységes jogértelmezési és eljárási gyakorlat fenntartása jelentősen megnehezült. Bár a földhivatali működés számottevő bevételeket eredményezett, illetményemelés, jutalmazás esetén az elosztás aránytalanul jelentkezett: a földhivatali tisztviselők, vezetők illetménye elmaradt a kerületi hivatal tisztviselőinek, vezetőinek illetményétől. A kerületi hivatalokban a már említett 2019. évi létszámcsökkentés sem arányosan, hanem a földhivatal kárára, a többi szakterület javára valósult meg. 2011-ben, a kormányhivatali integrációs folyamat kezdetekor a Fővárosi Földhivatal engedélyezett létszáma még 435 fő, 2019-ben már csak 304 fő volt. Vagyis a funkcionális feladatokat ellátó 39 fő törzshivatalba integrálását nem számítva, 9 év alatt 92 fős, 23%-os mértékű létszámcsökkentés érintette a földhivatalt, miközben a beadványok száma 11%-kal gyarapodott.¹⁸ A növekvő

munkateher, az egyre kevésbé piac- képes bérezés és a rohamosan romló szervezeti kultúra a kerületi tisztviselők tömeges pályaelhagyását eredményezte. Több esetben a diplomás földhivatalnokok – jelentősen magasabb illetményért – a kormányhivatal más főosztályán, illetve minisztériumokban helyezkedtek el. Ugyanakkor a kerületi hivatalvezetés a munkatársak kiválasztását sem bízta a földhivatali vezetőkre, hanem élve munkáltatói jogával, minden megüresedő álláshelyre maga kívánta megtalálni az új tisztviselőt. Ez végül oda vezetett, hogy a földhivatali szakterületeken a már így is lecsökkent engedélyezett létszámkeretből 40 üres álláshely állt betöltetlenül. A beadványok számának emelkedése és a létszámhiány együttes következményeként már napról napra nőtt az ügyirathátralék: a mélyponton az ingatlan-nyilvántartási osztályokon 98, míg a földmérési és földügyi szakterületen 283 napra, azaz majdnem 10 hónapra történt az ügyintézés. A Budapesti Ügyvédi Kamara is észrevételezte a váratlan változást, a Magyar Nemzeti Bank pedig az állami illetékbevételek elmaradásának kedvezőtlen hatásait észlelve, mielőbbi intézkedést kérve hívta fel arra a figyelmet, hogy a meghosszabbodott földhivatali ügyintézési idő megnehezíti a gazdasági döntéshozatalt is megalapozó lakáspiaci statisztikai elemzések (lakásárindex, tranzakciós adatok) előállítását.

2020-ban az államigazgatási eljárások egyfokúvá alakítása hozott jelentősebb módosítást, melynek nyomán a közigazgatási jogorvoslati lehetősége többek között az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban is megszűnt. Az első fokon eljáró két kerületi hivatal Földhivatali Főosztályának a korábban másodfokon eljáró BFKH Földhivatali Főosztályba olvadásával, 304 fős engedélyezett létszámmal, új Földhivatali Főosztály alakult,¹⁹ melynek legfontosabb feladata az első fokú eljárásokban

felhalmozódott ügyirathátralék mielőbbi feldolgozása volt. Az elvárások teljesítéséhez a kormányhivatal vezetése széles körű eszközrendszert és támogatást biztosított: a tisztviselők bérrendezése, az üres álláshelyek betöltése, sőt az engedélyezett létszám 17 státusszal növelése biztos alapot nyújtott a fejlődéshez. A két kerületi hivatal Földmérési és a Földügyi Osztályából a szervezeti átalakítás eredményeként, a hatáskörök pontos elhatárolásával, Földmérési Osztály, illetve Földügyi Osztály jött létre. A Földhivatali Döntés-felülvizsgálati Osztály pedig az egyfokúvá vált jogorvoslati rendszerben a szűrő szerepét tölti be hivatal és bíróság között. Feladata a bírósági ítéletek végrehajtásán túl, a jogsértések saját hatáskörben történő kiküszöbölése: csak azon keresetek kerülhetnek érdemi vizsgálat céljából a Fővárosi Törvényszék elé, melyeknél az ténylegesen indokolt.

Az új beadványok immár határidőben történő feldolgozása mellett, mintegy 19 000 óra munkaidőn túli, illetve hétvégi rendkívüli munkavégzéssel, a földügyi szakterületen 2020 májusában, az ingatlan-nyilvántartási osztályokon júniusban, a földmérési ügyekben pedig októberben történt meg az utolsó hátralékos ügy feldolgozása. 2021-ben a Főosztály ismételt elérte a 10 napon belüli ügyintézését. Mivel a fluktuáció minimális szintre csökkent, a fenntarthatóságot a változó környezet alakulásának már megfelelő szervezeti struktúra, a munkaerő létszáma és folyamatos szakmai továbbképzése is biztosítja.²⁰

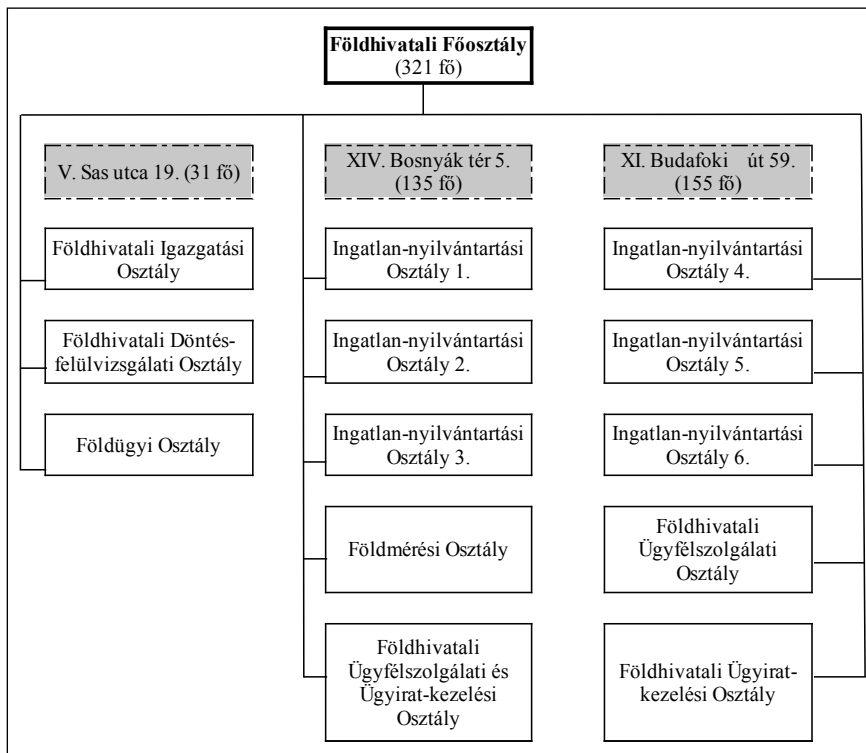
Bár a Covid-19-világjárvány²¹ miatt Magyarországon is jelentős, a gazdaság működését is érintő, korlátozó

²⁰ *Varázskör* az osztályvezetők alkalmasságának fejlesztésére, *Karriermenedzsment Program* a vezetői utánpótlás felkészítésére, *Zöldfülkék Klubja* a fiatal szakemberek továbbképzésére, *Mentorprogram* a belépő tisztviselők számára

²¹ A SARS-CoV-2 vírus által a Covid19 elnevezésű betegséget okozó pandémia. Az első eseteket 2019 decemberében fedezték fel a kínai Vuhan városában. A járványt 2020. március 11-én az Egészségügyi Világszervezet (WHO) világjárvánnyá nyilvánította. Március 11-én a kormány döntött az országos veszélyhelyzet bevezetéséről, majd március 28-ától kijárási korlátozásokat írt elő. Az elhunytak száma Magyarországon e cikk szerkesztésének lezárásakor meghaladta a 30 000 főt.

¹⁹ 2019. évi CX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról 34. §, hatályos 2020. március 1-től; 383/2016. (XII. 2.) korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 37. § (1) bekezdés módosítása, hatályos 2020. március 1-től

¹⁸ 2011-ben 398 702, míg 2019-ben 442 033 első fokú beadványt iktattak Budapesten a földhivatalok.



2. ábra. A Földhivatali Főosztály jelenlegi szervezete és létszáma

intézkedésekre került sor; a földhivatali beadványok száma nemhogy csökkent, de 2021. első hét hónapjában az előző év azonos időszakához képest közel 10%-kal nőtt. Ebben a helyzetben a Főosztály az ügyfélfogadást és az ügymenetet úgy szervezte meg, hogy a személyes érintkezést, a vírus terjedésének kockázatát minimalizálva garantálta a folyamatos ügyintézés biztonságát. A veszélyhelyzet idejére, a legfontosabb és leggyakrabban felmerülő kérdések nyomán készített Ügyintézési Segédlet széles körben hozzáférhetővé vált. Noha a megelőző és óvó intézkedések ellenére több igazoltan vírusfertőzött munkatársa is volt a Főosztálynak, haláleset nem történt, és a feladatellátás folyamatos lehetett.

Az integrációs folyamat teljes köre

Mint láttuk, az integráció nem csak egy állapot, hanem egy folyamat, mely mindig tökéletesíthető, továbbfejleszhető. Kezdetben, 2011. január 1-jén, a többi szakigazgatási szervhez hasonlóan, a Fővárosi Földhivatal is egységesen integrálódott a kormányhivatalba, jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörét mind első- (körzeti földhivatalok), mind pedig

másodfokon eljárva önállóan gyakorolta, tisztviselői felett munkáltatói joggal a kormány megbízott rendelkezett. 2013-ban a kerületi (járás) hivatalok létrejöttével ez az egység felbomlott, a szakigazgatási szervek első-, illetve másodfokon eljáró részlegei kapcsolatában éles változás következett be. A kerületi hivatalok jelentősen különböző létszámmal, ügyszámmal és hatáskörrel működtek, például első fokú földhivatal a 23-ból csak a két, székhely szerinti kerületi hivatalban működött, immár ugyancsak szakigazgatási szerveként. A szakigazgatási szerv, a kerületi hivatal, illetve a kerületi szakigazgatási szerv a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolta. Bár a kerületi hivatal kormánytisztviselőjének kinevezni javasolt személlyel szemben a kormány megbízott kifogással élhetett, a munkáltatói jogokat már a kerületi hivatalvezető gyakorolta. 2020-ban az államigazgatási jogorvoslat lehetősége többek között az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban is megszűnt, ezzel az eljárások egyfokúvá váltak, és az azonos típusú ügyekben első, illetve másodfokon eljáró szervezeti egységek ismét a kormányhivatal egyik főosztályaként működnek tovább. Ezzel nemcsak az

a kormányzati célkitűzés valósult meg, hogy a kerületi (járás) hivatalok azonos típusú ügyekben, azonos hatáskörökben működjenek, hanem helyreállt a földhivatali szakterület egysége is.

Az integráció különböző szintjei és formái továbbra is egyidejűleg lehettek fel a kormányhivatalban: a feladat- és hatáskörök önálló ellátása mellett éppúgy jelen van a szakterületek közötti egyszerű együttműködés, mint a tevékenységek tudatos összehangolása. A különböző ágazati szervek, illetve mintegy 5500 tisztviselő nagyobb, kormányhivatali egységbe foglalása sok esetben többet jelent szimpla összedadásnál. A szinergiahatás, azaz a részek közötti kapcsolat javítása révén, több-leteredmény is elérhető. Például a Földhivatali Főosztály mind a mérésügyi, mind pedig az igazságügyi szakterületen foglalkoztatott munkatársaknak tartott azonnal hasznosítható, ingatlan-nyilvántartási alapo-zó és ismeretbővítő továbbképzéseket. A hiteles tulajdonilap-másolat a kormányablakokban is elérhetővé vált, a TAKARNET-rendszerben való keresési technikák átadása pedig a kormányhivatali felhasználók munkavégzését tette könnyebbé. A földhivatali szakemberek építésügyi, gyámügyi, a kiskorúakat érintő ingatlanügyletekkel kapcsolatos, továbbá állampolgársági ügyekben, szervezett keretek között kaptak választ kérdéseikre. Egy-egy megüresedő álláshely betöltésekor a Foglalkoztatási Főosztály nyújtott gyakran azonnali segítséget. Az irattári anyagok sérülése, elázása, gombásodása nyomán szükségessé váló, korábban jelentős költségeket felemészítő fertőtlenítés a Népegészségügyi Főosztály közreműködésével válhatott gyorsabbá és költségmentessé. A partnerség a polgári társadalom üzenete: a Földhivatali Főosztály törekvése, hogy a hatósági eljárás követelményeit szem előtt tartva, az ügyfélkapcsolatokat partneri kapcsolattá is formálja. Jogszabályváltozásokról, jogértelmezési vagy ingatlan-nyilvántartási eljárási kérdésekről, a jogorvoslati kérelmekből levonható tapasztalatokról és a bírói ítéleteken alapuló

tanulásokról immár bevett gyakorlat szerint tart előadást és prezentációt a Budapesti Ügyvédi Kamarában. A földforgalmi eljárásokból és engedélyezésekből adódó feladatbővülés nyomán ugyancsak szakmai prezentációval segítette elő a közjegyzők és önkormányzati hivatalok feladatellátását.

A digitalizáció hatása az ingatlan-nyilvántartási eljárásban

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás elektronizálása

Régi felismerés, hogy az államigazgatási bürokrácia jelentős hatással van a gazdaság, a vállalkozások versenyképességének alakulására, sőt nemzeti versenyképességről hatékony közigazgatás nélkül nem is beszélhetünk. Az olyan kis és nyitott gazdaságok esetében, mint Magyarország, ez különösen igaz. Beruházásösztönzési programjával a Kormány eddig is komoly eredményeket ért el a külföldi befektetők magyarországi fejlesztéseinek elindításában. Nemzeti vagyonunk több mint ötven százalékát ingatlanok teszik ki, azaz nehezen képzelhető el olyan emberi, igazgatási vagy gazdasági tevékenység, ami ne kötődne földhöz, építményhez vagy épülethez. A KSH és az EUROSTAT felmérései szerint a magyar háztartások 87%-a rendelkezik saját ingatlantulajdonnal, a válaszadók átlagosan 3. otthonukban élnek, majdnem minden 4. háztartásnak van legalább még egy ingatlana, és minden 5. törleszt ingatlanra bejegyzett jelzáloghitelt. E változások közhiteles regisztrálása 1972-től a földhivatalok feladata. Az ingatlanügyi hatóság történetét a kezdetektől megismerve, láttuk, hogy a feladatok és a beadványok egyre növekvő száma mellett, a gyakran jelentkező létszámhiány többször és tartósan idézett elő hátalékos ügyintézés. Pedig ma már több olyan szolgáltató is van, amely nem elégszik meg a széljegyen szereplő beadványokat tartalmazó tulajdoni lappal. Például egyes kábel-tévé- és internetszolgáltatók csak a már bejegyzett tulajdonossal kötnek szerződést. Egy költözést követően,

a vírushelyzetben, otthoni munkavégzés, otthoni tanulás esetén az internet bekötése elengedhetetlen. A 60 napos földhivatali ügyintézés teljesen ellehetetlenítene egy ilyen folyamatot.

A felmérések azt mutatják, javulást elérni nemcsak újabb jogszabályok bevezetésével vagy módosításával lehetséges, hanem például az állami intézményrendszer hatékonyságának fokozásával is. Az elodázhatatlan fejlesztések eredményeként az **ingatlan-nyilvántartás** mára már elektronikus nyilvántartás, vagyis a kérelmeknek a tisztviselők általi elintézése informatikai szakrendszerben történik, melyből egyes esetekben ugyancsak elektronikus úton, akár az ügyfelek által is, adatok kérdezhetők le (például tulajdoni lapok, térképmásolatok). Az **ingatlan-nyilvántartási eljárás** azonban javarészt még papíralapú, azaz a beadványokat eredeti, aláírt formában kell a földhivatalhoz benyújtani,²² és a döntések ugyancsak papír alapon, postai úton jutnak el az érintettekhez. Ugyanakkor az ügyfelek gyorsabb, pontosabb és lehetőleg ingyenes szolgáltatásokra tartanak igényt. Akkor lennének elégedettebbek, ha a földhivatalba személyesen nem is kellene befáradniuk (a koronavírus járvány kapcsán ez egyre erősödő elvárás), és a változások átvezetése azonnal megtörténne. Mindez csak az elektronikus eljárás megteremtésével lehetséges.²³ Ennek elindításának tervezett időpontja 2023. február 1.²⁴ A fejlesztés első feladata az ingatlan-nyilvántartást és az állami térképi nyilvántartást vezető informatikai környezet szoftver- és alapadatainak összehangolása a főváros és a vidék esetén: a TAKAROS ingatlan-nyilvántartási információs rendszer, a Budapesti Ingatlan-nyilvántartási Információs Rendszer (BIIR), a

Digitális Alaptérképen alapuló Térképkezelő Rendszer (DATR) és a Topobase szoftver egységesítése. A kormányzati nyilvántartásokkal való összekapcsolás (interoperabilitás), az elektronikus ügyintézés kiterjesztése, valamint a földügyi informatikai rendszerek szolgáltató képességének növelése csak ezután következhet. A jelentős mennyiségű, nem selejtezhető földhivatali irat megnyugtató elhelyezését követően, az elektronikus eljárásban a digitális irattár létrehozásával, a papíralapú irattározás problémája sem fog jelentkezni.

A változásvezetési folyamat során, a szerződés (végzés, ítélet, határozat) elkészítésén túl, a rendszer használatára **aktív jogosultsággal** bíró jogi képviselő (közjegyző, bíróság, hatóság) feladata és felelőssége minden adatot feltölteni a kérelembe, és azt a szerződéssel (okirattal) együtt immár nem személyesen, hanem elektronikus úton eljuttatni a földhivatalba.²⁵ A beadvány érkeztetése, iktatása és széljegyzése nem a tisztviselő által, hanem ugyancsak elektronikus, automatikusan, és így azonnal megtörténik. Mivel az ügyvédek eddig is egy napon belül benyújtották a kérelmeket, melyek széljegyzése aznap meg is történt, ez a lépés a változásvezetési folyamatot alig rövidítené le, legfeljebb kényelmesebbé tenné azt, és az élő munkaerő egy részét váltaná ki.²⁶ Ezért hazánkban a fejlesztés legnagyobb újdonsága és előnye a hivatali eljárást is felgyorsító, a beadványok informatikai szakrendszer általi elintézését lehetővé tevő automatikus döntéshozatal, mely kezdetben a jogalkalmazói mérlegelést nem igénylő egyszerűbb ügyekben (holtig tartó haszonélvezeti jog törlése, alapítása stb.) lesz alkalmazható. A jogosultság kontrollja során,

²²1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról 25. § (5) bekezdés: „Az ingatlan-nyilvántartási eljárás során a kérelmet kizárólag írásban lehet előterjeszteni.”

²³1004/2016. (I. 18.) korm. határozat a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról 1. melléklet 12. pont, 2. melléklet 12. pont

²⁴2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról 92. § (2) bekezdés

²⁵Az ellenőrző mérések szerint egy hagyatékatadó végzés vagy egy adásvételi szerződés feltöltése legfeljebb 5 percet, míg az elektronikus díjfizetés további 1 percet vesz igénybe.

²⁶A Bécsben megismert fejlesztések eddig a lépésig jutottak el. Látogatásunkkor az elektronikus beérkező okiratnak a változás alapjául szolgáló részeit a tisztviselő kinyomtatta, az elektronikus rendszerben döntést hozott, majd a határozatot az elektronikus továbbítása előtt – a végső ellenőrzés érdekében – ugyancsak kinyomtatta.

a rendszer a különböző nyilvántartásokkal (ügyvédi kamarai nyilvántartás, személyiadat- és lakcím-nyilvántartás stb.) kapcsolatba lép, ellenőrzi a feltüntetett adatok egyezőségét; vagyis alkalmassá válik arra, hogy néhány másodperc alatt automatikus döntést hozzon. Így nemcsak az iktatás, de sok esetben a változás átvezetése is percre kész lesz, ami eleve biztonságosabbá teszi a tulajdonszerzési folyamatot. Például egy perindítás tényének feljegyzése sem hosszúságos postai utat követően, hanem a bíróság általi feltöltéssel szinte azonos időben, elintéztet ügyként jelenik majd meg a tulajdoni lapon. A törvényi szabályozásnak megfelelően – a döntés közzétételét követő öt napon belül – minden érintett kérheti, hogy kérelmét a hatóság ismételt, ne automatikus, hanem teljes eljárásban bírálja el. Hiánypótlási felhívás kiadására, negatív döntés kiadmányozására ugyancsak teljes eljárás keretében lesz lehetőség. Egyes becslések szerint az elektronikus eljárás elindítását követő években a beadványok 30-40%-a, majd a rendszer kiteljesedésével akár 60-70%-a is elintézhető lesz automatizmussal. **Passzív jogsultsággal** pedig – a digitális eljárás révén – a tárolt adatvagyon ugyancsak elektronikusan, az ügyfél általi lekérdezéssel, egyéb célokra is használhatóvá válik (az ingatlan műszaki adatlapjának elérése, átlagárak lekérdezése az értékbecslés elkészítéséhez stb.).

A szervezeti változások lehetséges irányai

Az ingatlan-nyilvántartásért felelős szervezetek az államigazgatás részei Európában és szerte a világon, azonban eltérő annak gyakorlata, hogy milyen főhatóság, milyen minisztérium irányítása érvényesül felettük. A piacgazdaságban az állami monopóliumként vezetett regiszterek adatai és szolgáltatásai iránti igény rendkívül megnövekedett, különösen az olyan adatok és szolgáltatások esetében, melyek ingatlanokkal kapcsolatosak. Az elektronikus nyilvántartásokat és eljárásokat bevezető intézmények esetében az is lehetséges, hogy a díjmentes eljárások

mellett, a szolgáltatásokból (többszörfelhasználásból) származó bevételek fedezzék az intézmény költségvetésének jelentős részét.

Az ingatlantulajdon-bejegyzés időtartamát és az eljárás minőségét tekintve, legjobban Hollandia teljesíti az Európai Unióban: jellemzője a centralizáltság (egyetlen hivatal), az ügynökségi modell és a magyar egységes ingatlan-nyilvántartáshoz hasonló jogrendszer. A holland KADASTER feladata az ingatlanokkal kapcsolatos térképi, jogi adatok változásának vezetése és adatok szolgáltatása. Évek óta önfenntartó, és a technológiai fejlesztéseknek köszönhetően, a minőségét és aktualitását megőrizve, a szolgáltatások és adatok díját 45%-kal csökkentették. Az információkat a KADASTER állítja elő és teszi elérhetővé – túlnyomórészt internetes felületen, vagy on-line – az ügyfelek részére. Tájékoztatást nyújt a különféle közérdekű korlátozásokról, a földhasználati tervekkel szemben benyújtott jogorvoslatokról, a városrendezési tervekről, a zajforrásokról, a zajgátló objektumokról, a postások körzetéről, útvonaláról, az ingatlanárakról, a különböző föld alatti közműrendszerekről. Az egyes településeken kialakult adásvételi átlagárakat is megismerhetik az érdeklődők. Az eladásra kínált ingatlanok esetében tájékozódni lehet azok egyéb jellemzőiről, sőt a teljes területet lefedő fényképsor is rendelkezésre áll. A KADASTER a térképekhez, történeti térképekhez való hozzáférést is biztosítja. A fejlesztés eredményeként a magyar egységes ingatlan-nyilvántartás is rendelkezni fog mindazon lehetőségekkel, melyek képessé teszik az ingatlanokkal kapcsolatos szélesebb körű szolgáltatásokra.²⁷ Például az elektronikus bejegyzésekből különböző szempontok szerinti összesítők készíthetők, a kataszteri nyilvántartásból, a földműves nyilvántartásból önálló és csoportosított információk is lekérdezhetőek,

²⁷ Magyarországon ilyen, már megvalósult, külön díjért igénybe vehető többszörfelhasználás például a tulajdonilapváltozás-figyelési szolgáltatás (e-mailben, sms-ben történő értesítés beadvány érkezéséről).

de a 3D-s nyilvántartás ugyancsak többszörfelhasználások megvalósulását jelenti majd. További fejlesztésekkel a tulajdoni laphoz csatolható „Függelék”, műszaki adatlap (a holland mintát követve) díjfizetés ellenében, az ingatlanhoz kapcsolódó egyéb információkat is tartalmazhat majd (például a közös képviselő adatai, az éves társasházi beszámoló stb.).

A versenyszféra már sorra ismeri fel a hiányosságokat, és fejlesztéseivel olyan bevétel-orientált szolgáltatásokat nyújt, melyeket az államnak kellene teljesíteni. Például az eljárást modernizálva, egy startup azt a piaci rést használja ki, hogy bár mára a mezőgazdaság szinte minden területét digitalizálták, a termőföld-értékbecslés még mindig hagyományos módszerekkel történik. A klasszikus eljárásban az értékbecslő helyszíni szemlén tekinti meg az adott földterületet, és néhány összehasonlító adat alapján készíti el az értékbecslést. Pedig a technológia és a hiteles adatbázisok összekapcsolása már olyan lehetőségeket teremt a szakemberek számára, amelyekkel az ország bármely pontján fekvő termőföldre gyorsabban és pontosabban képesek a valós árat meghatározni. A vállalkozás a termőföldekkel kapcsolatos összes megkötött szerződést és piaci adatot összegyűjtötte. A földterületekre vonatkozó egyedi adatokat hivatalos, a földhivatalok, illetve a Lechner Tudásközpont adatbázisából szerezte be (a termőföld kerülete, területe, minőségi osztályai, aranykorona-értékek, vízjárás vagy lejtési viszonyok százalékos értékei stb.), és az értékelés folyamatát automatizálta. A szolgáltatás online történik. A cég 2018-ig már 14 ezer hektár termőföld felbecslését végezte el, és piacként tekint a banki szektorra is, ahol szintén hagyományos eljárással zajlik az értékbecslés: költségesebb, lassabb, és jóval kevésbé megbízható, mint egy digitalizált módszer.

Az állam késlekedésének egyik oka, hogy a hazai ingatlanpolitikának nincs egyetlen felelőse, elemei különböző minisztériumok, illetve az önkormányzatok alá tartoznak, de a Nemzeti Földügyi Központnak

és a Lechner Tudásközpontnak is vannak ingatlanokkal kapcsolatos állami feladatai. Az ingatlan-nyilvántartást jelenleg vezető 20 megyei Földhivatali Főosztály és az irányításukkal 100-nál is több helyszínen működő osztály (egykori járási, kerületi földhivatalok) jogalkalmazó tevékenységének összehangolása is meglehetősen nehézkes. Például az ingatlan-nyilvántartásba felvehető adatok, megnevezések a többszöri egységesítés ellenére sem azonosak, ezért az elektronikus eljárás bevezetéséhez nélkülözhetetlen az általános irányelvek szerinti ismételt adattisztítás. Ugyancsak aktuális feladat a nyilvántartás további pontosítása: megkezdődött a 120 évnél idősebb személyek bejegyzéseinek felülvizsgálata: irattári anyagok áttekintésével, az örökösök felkutatásával, ha szükséges póthagyatéki eljárásban rendezhetők a bejegyzések. De az is okozott már fennakadást, hogy egy jogi szabályozást (például az ügyvédi törvény iratszerkesztésre vonatkozó új előírásait) 12 megye egyformán, 8 megye pedig egész másként értelmezett és alkalmazott eljárása során. Az anomáliák kezelésére, a működési hatékonyság fokozására – az eljárás elektronizálását, azaz az elhelyezés kötöttségét, az elérhetőség korlátjainak megszűnését és a létszám szükségszerű racionalizálását követően – a szervezet centralizálása jelenthet megoldást (különös hatáskörű, országos illetékességű, miniszter felügyelete alatt álló, hatósági és szolgáltató típusú, költségvetési és piaci alapon működő központi hivatal). Egyetlen, országos illetékességű hivatalra lenne szükség, mely

településtől függetlenül, az összes, automatizmussal el nem intézhető beadványt teljes eljárásban bírálja el, és egyetlen országos telefonos ügyfélszolgálatra, a 1818-as Kormányzati Ügyfélvonalhoz hasonlóan.

A kétrészes tanulmányban a Fővárosi Földhivatal fejlődését, nehézségeit és eredményeit követjük nyomon, felidézünk a működés ellehetetlenülésének okait, és megismerkedhettünk a stabil ügymenet elérésére tett erőfeszítésekkel. Bár a digitalizáció számos problémára fog megoldást jelenteni, a folyamatok középpontjában továbbra is a jövőbe tekintő, tervezésre is képes felelős tisztviselő áll majd.

„Minden szervezetrendszer (alrendszer, szervezeti egység) teljesítménye számos tényezőtől függ. Ilyenek különösen: a szervezettség foka, a belső kommunikációs rendszer és a kommunikációs kapcsolatok kiépítettsége, a környezethez való viszony, a szervezetrendszerre ható irányítás, illetve benne a közvetlen vezetés minősége, a pénzügyi és dologi (technikai) ellátottság. Közöttük azonban fontosságukat tekintve az első hely a szervezetrendszer személyzeti összetételét illeti meg. **A gyatra személyzet ugyanis a legkedvezőbb egyéb működési feltételeket is lerontja, sőt esetleg hatástanítja, a kiváló személyzet pedig képes a kedvezőtlen feltételek hátrányait jelentős mértékben közömbösíteni.**”²⁸

²⁸Dr. Szamel Lajos: A közigazgatás személyzete (JLTE ÁJK PÉCS, 1996)

Irodalom

- Borsay Tamás 2011. Énhasadás – Ismét napirenden a kérdés: ingatlan-nyilvántartás vagy telekkönyv *Geodézia és Kartográfia* 63. évf. 11–12. sz.
- Borsay Tamás 2013. Lépéselőnyben – Naprakész ügymenet Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatalában *Új Magyar Közigazgatás* 6. évf. 11. sz.
- Borsay Tamás 2017. Ingatlan-nyilvántartás és nemzeti versenyképesség – Pillanatfelvétel a földhivatali szakterületek hatékonyságáról *Geodézia és Kartográfia* 69. évf. 5. sz.
- Dr. Czímer István 2013. Úton a digitális földhivatalok felé *Új Magyar Közigazgatás* 6. évf. 11. sz.
- Dr. Hajdu Tádé Miklós – Jánossy András 2017. Magyar szemmel az osztrák ingatlan-nyilvántartásról *Geodézia és Kartográfia* 69. évf. 4. sz.
- Dr. Kovács Csaba 2013. A járáások felállítására kapcsán jelentkező, a földügyi szervezetrendszerrel érintő kihívások *Új Magyar Közigazgatás* 6. évf. 11. sz.
- Dr. Magony Judit 2012. Kérdések a telekkönyvre vonatkozó rendelkezések körül – Górcső alatt a tervezett szabályozás *Geodézia és Kartográfia* 64. évf. 5–6. sz.
- Papp Iván 2009. A holland kataszter jogállása, szervezete, működése, különös tekintettel az ingatlan jogügyletek nyilvántartására *Geodézia és Kartográfia* 61. évf. 4. sz.
- Rosta Márton 2020. Ingatlan-nyilvántartás az új Ptk. kodifikációs folyamatában: bírói felügyelet vagy bírósági hatáskör versus közigazgatási jogkör? *Themis* 2020. május
- Táboriné Végh Judit – Tóth Balázs 2014. Tulajdonilap-pótlási eljárások a fővárosban *Geodézia és Kartográfia*, 66. évf. 11–12. sz.
- portfolio.hu 2018. Földet örököltek, csak épp semmit nem tudnak róla: meglepően sokan vannak <https://www.portfolio.hu/uzlet/20180522/foldet-orokoltek-csak-epp-semmit-nem-tudnak-rola-meglepoen-sokan-vannak-285986>



Borsay Tamás
főosztályvezető

Budapest Főváros Kormányhivatala,
Földhivatali Főosztály
földhivatal.budapest@bfkh.gov.hu

*Minden kedves Olvasónknak
békés karácsonyt és
eredményekben gazdag,
boldog új esztendőt kívánunk!*

Szerkesztőség

