

CSIRSZKI Martin Milán*
Zártkertek: a mezőgazdaság periferiái

1. Bevezetés

Egységes ingatlan-nyilvántartási rendszerünkben a tulajdoni lapokon három különböző területfelhasználási kategóriában kaphatnak helyet a mezőgazdasági földek: belterületen, külterületen, valamint zártkertben. A belterületi, külterületi és zártkerti mezőgazdasági földek természetbeni állapotuknak megfelelően a művelési ágak bármelyikében nyilvántarthatóak, tehát szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő és fásított terület művelési águ földrészlettel is találkozhatunk a föld fekvésétől függetlenül. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a történeti fejlődés eredményeképpen a zártkerti földek fő hasznosítási formája a kert, szőlő és gyümölcsös triász valamelyikében ölt testet, azaz az intenzívebb, belterjesebb gazdálkodás irányvonalát képviseli. Sajnálatos módon csak elméletben, a gyakorlatban annál kevésbé...

Ennek a konfliktusnak az oka egészen az 1970-es évekig nyúlik vissza, amikor is az eredetileg mezőgazdasági célokat szolgáló és a termelészövetkezeti rendszer háttáji gazdaságának fontos részét képező zártkerti földek vonatkozásában egy funkcionális átalakulás vette kezdetét. A 200 ezer hektárnyi zártkertként nyilvántartott terület¹ jelentős részét érintően megjelent ezeknek az ingatlanoknak az életvitelszerű lakhatást, valamint üdülési lehetőségeket megteremtő funkciója. A probléma itt vette kezdetét: holott már korántsem a mezőgazdasági művelés, a gazdálkodás jelentette elsődleges szerepüket, az ingatlan-nyilvántartási jog, valamint az agrárjog szemszögéből vizsgálva még mindig mezőgazdasági földnek minősültek. A tulajdoni lap I. részén, ugyan a valósággal nem egyező módon, de fel van (volt) tüntetve a zártkerti ingatlanok művelési ága, csakúgy mint a külterületi és ténylegesen mezőgazdasági rendeltetésű földek esetében, amely egyértelmű módon predestinálja azt, hogy egyes agrárjogi jogszabályok, így témánk szempontjából mindenekelőtt kiemelve a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.), illetve a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény tárgyi hatálya vonatkozásukban is megállapítható.

Martin Milán Csirszki: Closed gardens: the peripheries of agriculture – Zártkertek: a mezőgazdaság periferiái. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 22-45 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.22

* A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának joghallgatója, konzulens: Dr. Olajos István egyetemi docens, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

¹ MTI: 5-6 millió tulajdonost érinthet a zártkertek problémája, in <http://www.agrotrend.hu/piac/agrarpenezek/5-6-millio-tulajdonost-erinthet-a-zartkertek-problemaja> (2018.05.28.)

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.22

Ennek következtében egy éles ellentmondás alakult ki a valóban fennálló társadalmi viszonyok és az azokat szabályozó jogszabályi háttér között, amelynek polémiáit leginkább a zártkerti ingatlanok tulajdonosai érezték meg. Bár egyenként vizsgálva ez utóbbi csoport volt a szenvedő fél, ugyanakkor a területek egészére tekintettel a magyar mezőgazdaság. A Nemzeti Vidékstratégia szerint ugyanis az országunk mezőgazdasági területének 2,7%-a kert, szőlő és gyümölcsös², amelynek jelentős része zártkerti területeken foglalhat helyet. Bár a százalékos arányszám első olvasatra csekélynek tűnik, de ezek a művelési ágak hatványozottan igénylik a földhasználó mindennapi munkáját és odafigyelését, amely miatt eleve nem folytathatóak akkora területen, mint a szántóföldi művelés.

A konfliktus feloldására az elmúlt években egymással szöges ellentétben álló megoldások születtek: volt, amikor az egyéni-tulajdonosi érdekek kerültek előtérbe, de a legutóbbi időben immáron a kollektív igények oldaláról közelítették meg a kérdéskört. Munkámban ezeknek a döntéseknek a következményeivel kívánok foglalkozni, nevezetesen azzal, hogy az a jogszabály adta lehetőség, amely díjmentesen lehetővé tette a zártkerti földek művelés alól kivett területre történő átvezetését milyen problémákat, illetve aggályokat hordoz magában, valamint érintőlegesen egy új, üdvözlendő és a rekultivációs célokat is figyelembe vevő nemzeti pályázatra is kitérek, de annak részletes tárgyalása ezen cikk keretei között nem feladatom. Azonban ezek előtt egy rövid történeti összefoglalást kívánok felvázolni, amely korábbi kutatásom középpontjában állt annak érdekében, hogy a jelenleg fennálló problémákat az eredeti célokkal összevetve vázolhassam fel.

2/A. A történeti gyökerek

A zártkertek közvetlen és közvetett előzményeinek megismeréséhez célszerű ennek a sui generis szocialista jogintézménynek az első törvényi fogalmából kiindulni, amelyet az 1967. évi IV. törvény 26. § (1) bekezdése fogalmazott meg: „Zártkert a község (város) külterületének nagyüzemileg nem művelhető, elkülönített része.” A definíció egyes fogalmi elemei, így a külterületi elhelyezkedés, a nagyüzemi művelésre való alkalmatlanság, valamint az elkülönítettség, párhuzamba állíthatóak a korábbi évszázadok mezőgazdasági színtereivel, amelyek egyenesen elvezették a szocialista jogalkotást ahhoz, hogy az akkor létező településszerkezeti sajátosságokat és földbirtokviszonyokat egy sajátos formában kialakított termelőszövetkezeti rendszerrel összhangba állítsák. Ehhez kapcsolódóan egészen a XIV. századi feudális jogig is visszatekinthetünk.

Nagy Lajos király uralkodását követően indult útjára az a tendencia, amelynek következtében azok a jobbágyok, akik bíztak a felemelkedés lehetőségében, igyekeztek minél több földre szert tenni, amelynek egyik lehetséges eszköze az irtás volt. Az irtás útján létrejött területek szolgáltatták számukra a személyes kvalitásaik kibontakoztatásának színterét, valamint a szabad rendelkezési jog megtestesítőjét.

² *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020*, 23.

Ezeknek a jellemzőknek köszönhetően az irtásföldeken erőteljesebb törekvés mutatkozott a magasabb növénykultúrát jelentő zöldségek és gyümölcsök, esetenként a szőlő termesztésére. A feudalizmus korában az irtások hasznosítása tehát megegyezett a XX. századi zártkertek hasznosítási módjaival. A választott növénykultúrák mindkét esetben ahhoz vezethetőek vissza, hogy a földhasználó nagyobb szabadsággal rendelkezett ezen területeket tekintve. Ahogy a feudalizmusban az irtások mellett fennállt a nyomáskényszer szerinti művelése a határnak, a múlt évszázadban úgy beszélhetünk a zártkertek, illetve az ahhoz kapcsolódó háztáji gazdaság mellett a termelősövetkezeti közös használatban lévő földekről. Ugyan a feudális faluközösség földművelése nem képviselt olyan mértékű összehangoltságot és szervezetséget, mint az újkori termelősövetkezetek, de a kollektív érdekek kifejezésre juttatása mindkét esetben megjelenik. Amíg a falu összehangolt földművelését kizárólag a gazdasági és termelési ésszerűség követelményeinek való megfelelés vezérelte, addig a termelősövetkezetek felállítását, illetve az azok keretei között végzett kollektív munkavégzést egy ideológia táplálta.

Az irtások mellett a XIV-XV. században kialakult és Mária Terézia úrbérrendezése nyomán megszilárdult kültelki kertek is megfeleltethetőek az 1967. évi zártkerti fogalom tartalmi lényegének. Ezek a kertek a földrajzi adottságok, valamint a településszerkezeti sajátosságok miatt kerültek ki a külterületre. Egyes középkorban létrejött falvak és mezővárosok esetében a sűrűn egymás mellé épített házhelyek nem tették lehetővé, hogy a jobbágy a veteményes- és gyümölcsöskertjét a beltelkén alakítsa ki, ezért tulajdonképpen kényszerből a külterületen kellett megtermelnie a háznépe zöldség- és gyümölcszükségeit. Tehát a XX. századi fogalom külterületi eleme ebben öröklődött tovább. Ha már a szükség megkívánta, akkor a kültelki kertet racionális módon kellett kialakítani, amelynek során figyelembe kellett venni, hogy a szántóterületet lehetőleg ne csökkentsék, illetve annak folytonosságát ne szakítsák meg. Ezek a követelmények, illetve az, hogy a munkaintenzív művelés akadályok nélkül megvalósulhasson, azt eredményezték, hogy a kültelki kertek a határnak (a külterületnek) a faluhoz legközelebb eső részén kaptak helyet. Ez egészült ki azzal a kritériummal, hogy az értékes, magas hozzáadott értékű növényeket védeni is kell, egyrészt a vadállatok elleni károkkal szemben, másrészt a tolvajokkal szemben is. Előbbire szolgált a garád, a zömmel gallyakból és trágyából épített kerítés, utóbbira pedig a mezőőr vagy csősz. A zártkerti fogalom azon eleme, amely az elkülönítettséget emeli ki, ezek alapján összefüggésbe hozható a kültelki kerteket körülvevő garáddal, valamint a csősz jelenléte az 1929. évi hegyközségi törvény azon rendelkezésével, amely a hegyközségekhez tartozó szőlők és gyümölcsösök közös őrzését a hegyközség feladatai közé sorolta.

A Mária Terézia által elrendelt úrbérrendezés következtében kialakult kertek településszerkezeti elhelyezkedésén túlnyomórészt nem változtattak a jobbágyfelszabadítást követő tagosítási eljárások, hiszen speciális eseteket kivéve mindig kihagyták őket a földbirtokrendezési műveletekből, ezáltal is érvényre juttatva különleges jelentőségüket. Ezt a kitüntetett szerepet tovább erősítette a törvényhozás az 1894. évi XII. törvénycikkkel, valamint a már említett 1929. évi XVII. törvénycikkkel, hangsúlyozva a szőlők és gyümölcsösök általánostól eltérő igényeit, valamint kulcsfontosságú szerepüket a magyar árutermelésben.

Az itt felvázolt kapcsolódási pontok tükrében elmondható, hogy a szocializmus jogalkotásának sajátos termékeként kezelt zártkertek korántsem előzmény nélküliek. Kialakításuk annak tudható be, hogy a kivételes történelmi és településszerkezeti fejlődés által generált közegben a szocialista mezőgazdasági politika egyik sarkalatos alapelve egy támpontra talált. Ez az alapelv a kollektív mezőgazdasági termelés mellett megtartandó egyéni, kiegészítő mezőgazdasági tevékenység fenntartása. A már adott településszerkezeti jellemzők, valamint speciális joganyag megléte mellett a szocialista jogalkotásnak nem volt más feladata, mint egy szocialista terminus technicus megalkotása, amely mögé a fennálló birtokviszonyok felsorakoztathatóak, és amely megfelel a termelősövetkezeti rendszert kiegészítő mezőgazdasági tevékenység követelményeinek.³

2/B. A művelés alóli kivonás

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvénybe a 2015. évi XLIV. törvény 11. §-a iktatta be azt a jogszabályi rendelkezést, amely eredetileg 2016. december 31-ig lehetővé tette a tulajdonosoknak a zártkertként nyilvántartott ingatlanok művelési ágának művelés alól kivett területre történő átvezetését.⁴ Ezt később a 2016. évi CLXXXVII. törvény 2. §-ával további egy évvel, 2017. december 31-ig meghosszabbították. A bevezetésben már röviden érintettem, hogy erre a lépésre már a több évtizede húzódó funkcionális átalakulás sarkallta a jogalkotót, amellyel a tulajdonosok érdekeit kívánták előtérbe helyezni. Ahhoz, hogy érthetővé váljon a zártkertek eredeti rendeltetése, a szocialista jogalkotás termékeit kell megvizsgálnunk.

A mezőgazdasági termelősövetkezeti rendszer két elemből állt: a hangsúlyos részét maguk a termelősövetkezetek jelentették, azonban ezek mellett fennálltak nem elhanyagolható mértékben az úgynevezett háztáji gazdaságok is. Már az 1950-es évek végén kimondták, hogy valamennyi, önálló háztartással rendelkező termelősövetkezeti tag személyes használatra háztáji gazdaság fenntartására jogosult⁵. Ezidőtájt, 1955 és 1959 között kezdett megjelenni a kormányrendeletekben a 'zártkert' kifejezés, de pontos fogalmát ekkor még nem határozták meg. Általában a kertszerűen művelt, kisebb parcellákból álló területekre alkalmazták, elválasztva azokat a nagyüzemi termelésre alkalmas földrésztelaktól.⁶ A zártkert és a háztáji gazdaság közötti kapcsolatot kiválóan szemlélteti az 1959. évi 7. sz. törvényerejű rendelet 28. §-a, amelynek (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a saját tulajdonban lévő háztáji földnek a belterületen, tanyai belsőségben vagy zártkertben fekvő részével a termelősövetkezeti tag szabadon rendelkezik, mégpedig mint személyi tulajdonnal.

³ Csirszki Martin Milán: A zártkertek kialakulásának történelmi előzményei, *Miskolci Jogtudó*, 2017/1, in: http://jogtudo.uni-miskolc.hu/files/111/csirszki_martin.pdf (2018.05.28.)

⁴ 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról (a továbbiakban: Inyvtv.), 89/A. § (1) bek.

⁵ 1959. évi 7. tvr. a mezőgazdasági termelősövetkezetről és a termelősövetkezeti csoportról, 27. §.

⁶ *A kertségek és a kertművelés szerepe és jövője III.*, in: <http://epiteszforum.hu/a-kertségek-es-a-kertmuvelés-szerepe-es-jovoje-iii> (2018.05.28.)

A belépő tag a háztáji földjét a tsz-be bevitt földjéből tarthatta vissza, feltéve, hogy ezzel a közös tábla kialakítását nem gátolta. A háztáji föld területe 0,5 és 1 kataszteri hold között mozoghatott, amelybe kötelezően be kellett számítani a ház körül lévő veteményeskertet, szőlőt és gyümölcsöst, illetve a be nem épített házhelyet is.

A zártkertek létrehozása, a zártkert-rendezés tehát a személyi tulajdon kibontakozásának kulcsmozzanata volt a szocializmusban. Nem hiába nem magántulajdonról beszélek, hiszen az ekkori magyar jognak mintaként szolgáló szovjet jogban is élesen elválasztották egymástól a kettőt. A szovjet alkotmányban a személyi tulajdon körébe esett a házi mellékgazdaság⁷, amely tulajdonképpen Magyarországon a háztáji gazdaságnak felelt meg. A szocialisták a személyi tulajdont feloldhatatlan ellentétben állónak vélték látni a magántulajdonnal szemben, amelytől az különböztette meg, hogy nem a kizsákmányoláson alapuló kapitalizmus terméke,⁸ hanem a munkával szerzett jövedelem leghangsúlyosabb szocialista megjelenési formája.

A zártkertekre vonatkozó részletes és cizellált szabályozást az 1967. évi III. és IV. törvény teremtette meg. Az 1967. évi III. törvény 69. §-ának (3) bekezdése újfent hangsúlyozta a már általam is említett tételt, miszerint a termelőszövetkezet keretében zajló gazdálkodás, valamint a háztáji gazdaság egymással szorosan együttműködő, szerves egységet alkotott. Az 1967. évi IV. törvény 26. §-ának (2) bekezdése pedig a zártkertet mint az állampolgárok személyi földtulajdonának és -használatának állandósulására rendelt területet írta körül. A zártkertek tehát a személyes szükségletek kielégítését voltak hivatottak szolgálni, ezen belül is pedig azokat az igényeket, amelyek teljesítésére a tsz nem volt képes: zöldség-, gyümölcs- és szőlőtermesztésre szánták őket. Ezt támasztja alá az 1967. évi IV. törvény végrehajtási rendelete is, amely szerint a szőlő és gyümölcsös telepítésére alkalmas területeket a zártkertek rendezése alkalmával összefüggően a zártkerten belül kellett kijelölni azon földek közül, amelyek az éghajlati, valamint a talaj- és terepadottságok folytán e kultúrák telepítésére megfelelőek⁹. Az elképzelések azonban erősen hiányos módon valósultak meg, illetve nem túl hosszú ideig tartották magukat. „A zártkertek az önmegvalósítás színterei lettek és sok helyen jelentős tájrombolás következett be. A gazdasági körülmények javulása folytán a magas helyzeti potenciállal rendelkező területek először elbódósodtak, majd nyaraló- és lakóépületekkel épültek be, túlfejlődtek; az infrastruktúra-vonalaktól, településektől távolabb eső zártkertek pedig parlagon maradtak.”¹⁰ A következmény pedig ennek fényében az lett, hogy ezek a területek számos célt kezdtek szolgálni, csak éppen mezőgazdaságit nem. A helyzetet tovább bonyolította, hogy az 1987. évi I. törvény hatályon kívül helyezte az 1967. évi IV. törvényt, ezáltal elvonta a zártkert törvényi szinten 20 évig létező alapjait. A rendszerváltozást követően pedig végérvényesen megszűntek önálló kategóriaként létezni, hiszen a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 89. §-a kimondta, hogy a továbbiakban a zártkertre a külterületi földre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

⁷ Pap Tibor: A személyi tulajdon néhány kérdése a szovjet jogban és fejlődése a népi demokráciák alkotmányainak tükrében, *Jogtudományi Közöny*, 1949/17-18, 368.

⁸ Pap 1949, 371.

⁹ 7/1967. (X. 24.) MÉM rendelet, 37. §.

¹⁰ *A kertészek és a kertművelés szerepe és jövője III.*

Ugyan a jogszabályok szintjén megszűntek a zártkertek, de az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapokon továbbra is találkozhatunk velük, hiszen nem történt meg külterületté minősítésük.

Amennyiben a zártkert nem művelés alól kivett terület, tehát az eredeti elképzeléseknek megfelelően kert, szőlő vagy gyümölcsös művelési ágban van nyilvántartva, azonban a valóságban mégsem ennek megfelelően művelik, a tulajdonosok számos nehézséggel találhatják szembe magukat. Az Fftv. 2. § (1) bekezdése alapján az Fftv. hatálya kiterjed az ország területén fekvő valamennyi földre, a valamely művelési ágban nyilvántartott zártkert pedig földnek minősül, mégpedig annak ellenére is, hogy nem művelik. Ezen rendelkezésből adódóan a legjelentősebb hátrányok akkor jelentkeznek, ha a zártkert tulajdonosa értékesíteni kívánja ingatlanát, ekkor ugyanis maradéktalanul érvényesülniük kell a magyar földforgalmi rezsim földforgalmat korlátozó intézményeinek, így a földszerzési és a birtokmaximumra, a földtulajdont szerzők személyi körére, az előzetes nyilatkozattételi rendszerre, az elővásárlási jogra, a földtulajdon megszerzésének eljárási folyamatára és a hatósági jóváhagyásra vonatkozó rendelkezéseknek.¹¹ A Kúria egy felülvizsgálati eljárásában szintén megerősítette azt a tételt ítéletében¹², hogy a valamely művelési ágban nyilvántartott zártkerti ingatlan – a hivatkozott ügyben kert művelési ágú – termőföldnek minősül, ezért a korábbi földtörvényünk, az 1994. évi LV. törvény hatálya kiterjed rá. A felperes éppen azt sérelmezte, hogy az ingatlanon hétvégi ház áll, funkciója ennél fogva hétvégi telek, ezért nem is tekinthető mezőgazdasági földterületnek, azonban a Kúria elutasította kérelmét és alkalmazhatónak vélte látni az akkor hatályos földtörvény releváns rendelkezéseit. Ez a megállapítás természetesen az Fftv. hatálybalépése utáni időben is megállja a helyét. A fentiekben felsorolt korlátozások azért születtek, hogy az Alaptörvény P) cikkének megfelelően a termőföldet mint a nemzet közös örökségét megvédjék és fenntartsák, azonban a zártkertek ingatlan-nyilvántartási állapotuktól eltérő formájukban erősen aggályos, hogy megfeleltethetőek-e ezen örökségnek. Ez csak rekultivációjuk esetén valósulna meg. A jogalkotó némiképpen ezen okból kifolyólag is alkothatta meg azt a jogszabályi rendelkezést, amellyel a zártkertek művelés alól kivett területekké válhattak ingyenesen, egy egyszerű formanyomtatvány kitöltésével tulajdonosi kérelemre. Amennyiben a zártkertet átvezették művelés alól kivett területre az ingatlan-nyilvántartásban, a fentebb felsorolt földforgalmi korlátozások immáron nem alkalmazhatóak vonatkozásukban, amelynek köszönhetően a tulajdonosok a klasszikus polgári jogi jogszabályoknak megfelelően bonyolíthatják le az adásvételt. Hivatalos adatok ugyan még nincsenek arról, hogy a tulajdonosok hány százaléka élt a 2017. december 31-ig fennállt lehetőséggel, azonban ezzel az átmeneti „megoldással” több tízezer hektárnyi, eredetileg gyümölcs- és zöldségtermesztésre szánt föld kerülhetett ki az agrárjog látóköréből.

¹¹ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsim tulajdonszerzési előírásai, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog – A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 76-94.

¹² Kfv.II.38.080/2014/7. sz. kúriai ítélet.

Véleményem szerint ez nem lett volna megengedhető olyan időkben, mint a mostani, amikor a művelhető földterületek nagysága így is rohamos mértékben csökken az emberi terjeszkedésnek köszönhetően. A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján 1960-ban 7 141 100 hektárnyi mezőgazdasági területen folyt a gazdálkodás hazánkban, míg 2016-ra ez 5 349 000 hektárra zsugorodott.¹³ Ezeknek a tendenciáknak a tükrében mondható el, hogy napjainkban mindinkább felértékelődik a környezetjogi szabályozóknak a szerepe, ezen belül is pedig a földvédelem fokozottabb érvényesülését biztosító jogintézmények bevezetése és a gyakorlatba történő megfelelő és hatékony átültetése.

2/C. Földvédelmi kérdések a zártkertek vonatkozásában

Mindenekelőtt érdemes azzal foglalkoznunk, hogy melyek azok a főbb összefoglaló csoportok, amelyekbe az egyes, a föld rendeltetés szerinti felhasználását veszélyeztető tényezők besorolhatóak. Három ilyen különíthetünk el: az urbanizálódás és iparosodás, a mezőgazdaság intenzifikálása, valamint a természeti tényezők.¹⁴ A zártkertek tekintetében értelemszerűen kizárhatjuk a mezőgazdasági termelékenységet javító módszerekből származó káros hatásokat (pl. a növényvédőszeres túlzott használatát), mert a probléma éppen a gazdálkodás elhanyagolásából származik; a természeti tényezők pedig nem tipikus, a zártkerthez kapcsolódó behatások. Számunkra a felsoroltak közül az első kategória a releváns, azaz a zártkerti ingatlanokat leginkább a városi környezet és az ipar terjeszkedése fenyegeti. Számos olyan területtel találkozhatunk, ahol ugyan az ingatlan-nyilvántartás szerint szőlő- vagy gyümölcsstermesztés folyik, de a valóságban engedélyek nélkül felépített lakóépületekben életvitelszerűen tartózkodnak azok, akik jövedelmi-vagyoni viszonyuk következtében nem tudnak maguknak megfelelő lakhatást biztosítani a belterületen. Az ipari tevékenységek megjelenése pedig annak is köszönhető, hogy a zártkerti földek forgalmi értéke viszonylag alacsony, így több egymás mellett fekvő parcella megvételével jelentékeny nagyságú területek halmozhatók fel, felvállalva akár a hosszas adásvételi folyamatot is az Fftv. tárgyi hatályának megállapíthatósága esetén.

Kérdésként merül fel, hogy milyen jogi lehetőségek állnak fenn, hogy a mezőgazdasági földek, s kiváltképpen a zártkertek rendeltetésüknek megfelelően kerüljenek felhasználásra. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény a hasznosítási kötelezettséget a szőlők és a gyümölcsösök esetén kizárólag a művelési águk megfelelő termeléssel engedi teljesíteni, a többi művelési ág vonatkozásában azonban elegendő termelés folytatása nélkül a gyomnövények megtelepedésének és terjedésének a megakadályozása is a talajvédelmi előírások betartása mellett.¹⁵

¹³ Központi Statisztikai Hivatal: *A mezőgazdaság főbb adatai (1960-)*, in https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_omf001a.html (2018.05.28.)

¹⁴ Molnár István: A környezetvédelem földjogi vonatkozásai, *Jogtudományi Közlemény*, 1974/7, 344-345.

¹⁵ 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről (a továbbiakban: Tfv.), 5. § (1)-(2) bek.

„A föld megművelésének kötelezettsége feltétlen, és a föld mindenkori használóját terheli.”¹⁶ Ez az az általános tétel, amely kiindulópontként szolgál az esetleges mulasztások megállapítása, valamint a jogkövetkezmények alkalmazása esetén. Az általános szankció a földvédelmi bírság, amely a Tfv-t-ben foglalt kötelezettségek, bejelentések és az engedélyek beszerzésének elmulasztásakor fizetendő.¹⁷ Meg kell azonban említeni, hogy rendkívül nehéz olyan szankciórendszert kidolgozni a művelés elmulasztásának esetére, amely preventív és hatékony. Már a termelőszövetkezeti rendszer fennállása idején is felismerték, hogy a föld elvétele térítés nélkül a földhasználótól nem megfelelő jogkövetkezmény, hiszen a legtöbbször azok hagyják parlagon földjüket, akik számára egyébként is csak egy teherként jelentkezik a gazdálkodás.¹⁸ A zártkertek esetében ugyanakkor mégiscsak érvényesül egy ehhez hasonlós speciális joghátrány, amelynek első lépése az, hogy az ingatlanügyi hatóság a földvédelmi bírság egyidejű kiszabása mellett a fizetésre kötelező határozatát megküldje a zártkerti ingatlan fekvése szerint illetékes települési (fővárosi kerületi) önkormányzatnak. Amennyiben az önkormányzat szociális földprogramot működtet, és a tulajdonos nem igazolja, hogy hasznosítási kötelezettségének újra eleget tesz, az önkormányzat a zártkerti ingatlant legfeljebb egy évre, ellenszolgáltatás nyújtása nélkül bevonhatja a földprogramba.¹⁹ A legaktuálisabb ilyen program az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő által meghirdetett Konyhakerti és kisállattartási szociális földprogram, amelynek megvalósítási időszaka 2018. március 1-től 2019. február 28-ig tart, és a pályázatok támogatására 137 millió forint keretösszeg áll rendelkezésre. Ez nemcsak „a helyi társadalmi és gazdasági jólét javításához, a fenntarthatóság megteremtéséhez” járul hozzá²⁰, hanem megszünteti, hogy a hasznosítatlan zártkerti ingatlanok gyomforrásként és fertőzési gócként viselkedjenek, továbbá ezáltal nem jelentkeznek többletkiadások a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak oldalán a fokozott gyommentesítési feladatok miatt.²¹

A földvédelem körében még további két kérdéskört indokolt érinteni, amelyek a földek rendeltetészerű használatát hivatottak biztosítani: a művelési ág megváltoztatásának bejelentését, valamint a más célú hasznosításnak az ingatlanügyi hatóság általi engedélyezését. Előbbi kapcsán a Tfv-t lakonikusan annyit rögzít, hogy a bejelentés elmulasztása földvédelmi bírság kiszabását vonja maga után²². Ennek vonatkozásában azonban megemlíthető, hogy a kevésbé szigorú szabályozás – azaz csupán a bejelentési, és nem engedélyeztetési kötelezettség előírása – abból eredhet, hogy a terület ugyanúgy termőföld marad, s akként is fogják hasznosítani, tehát a

¹⁶ Seres Imre: *Földjog*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1974, 370.

¹⁷ Tfv-t. 24. § (1) bek.

¹⁸ Prugberger Tamás: A mezőgazdasági földekre vonatkozó egységes jogi szabályozás kódexrendszerének kialakításához, *Jogtudományi Közlemény*, 1985/3, 147.

¹⁹ Tfv-t. 5/A. § (1)-(2) és (7) bek.

²⁰ Pályázati felhívás – Konyhakerti és kisállattartási szociális földprogram, in: http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_17/palyazati_felhivas_szoc_fp_18_kk_20180112.pdf, 1. (2018.05.28)

²¹ Orlovits Zsolt: *A termőföldforgalom és -használat jogi szabályozása*, 2013, 20.

²² Tfv-t. 3. § (1) bek.

művelési ág megváltoztatása a hasznosítási kötelezettséget nem érinti, kizárólag annak tartalmát változtatja meg. A zártkertekre jellemző szőlő művelési ág esetén azonban szigorúbb rendelkezések érvényesülnek, hiszen telepítési vagy kivágási engedély is szükséges²³ attól függően, hogy más művelési ágat akarnak szőlőültetvényé, vagy szőlőültetvényt más művelési ággá alakítani.

A zártkerti ingatlanok nem mezőgazdasági célra történő hasznosításának jogellenességét az ingatlanügyi hatóság engedélyének megszerzésével lehet elkerülni.²⁴ A Tfv. 9. § (3) bekezdése alapján a más célú hasznosítás időleges és végleges egyaránt lehet, ugyanakkor a zártkertek esetében – véleményem szerint – az utóbbi nagyobb gyakorisággal kerül szóba. Ezen területek vonatkozásában a más célú hasznosítás tipikusan valamilyen épület elhelyezésére irányulhat, amely a megfelelő építési engedéllyel²⁵ együttesen alapját képezheti az életvitelszerű zártkerti tartózkodásnak. Érdekes, hogy az Fftv. 13. §-ának (1) bekezdése ugyan a tulajdonszerzési jogosultság feltételévé teszi, hogy a mezőgazdasági földet szerző félnek vállalnia kell, hogy a tulajdonszerzés időpontjától számított 5 évig a földet más célra nem hasznosítja, de ugyanezen paragrafus (3) bekezdése szerint ez a rendelkezés nem alkalmazandó – többek között – lakóépület létesítése esetén sem. Ez a gyakorlatban azt az ellentmondásosságot eredményezi, hogy ha a vevő megvásárol egy olyan zártkerti ingatlant, amely még az ingatlan-nyilvántartás szerint művelés alatt áll (pl. szőlő vagy gyümölcsös), mihelyst tulajdonjoga megállapítható, kérelmezheti a más célú hasznosítást lakóépület létesítésére irányulóan, holott a szerződésben, teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy közokiratban vállalta a tulajdonszerzésétől számított öt éven át fennálló művelési kötelezettségét. A (3) bekezdésben felsorolt további tevékenységek²⁶ mind-mind mezőgazdasági célokat szolgálnak, de ezek között a lakóépület létesítésének szerepeltetése kifejezetten aggályosnak tűnik.

A termőföld végleges más célú hasznosítása tehát nem más, mint „a hasznosítási kötelezettségtől történő olyan végleges eltérés, amellyel a termőföld a továbbiakban mezőgazdasági hasznosításra véglegesen alkalmatlanná válik.”²⁷ Értelemszerű, hogy a más célú hasznosítás iránti kérelemben meg kell jelölni a szükséges teljes területigényt, valamint a pontos célt, illetve csatolni kell hozzá az illetékes hegyközség hozzájárulását, amennyiben a kérelem a borszőlő termőhelyi kataszterébe tartozó területet érint²⁸. Amennyiben a más célú hasznosítást engedélyezik, a határozatban meghatározott igénybevétel megvalósulását követő 30 napon belül kell

²³ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 203-204.

²⁴ Vannak azonban olyan más célú hasznosítási tevékenységek, amelyekhez nem szükséges engedély. Ezeket a Tfv. 10. § (2) bekezdése taxatív módon sorolja fel: pl. erdő telepítése, halastó létesítése stb.

²⁵ Az építési engedélyezési eljárás részletes szabályait az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet IV. fejezete tartalmazza.

²⁶ Így például a talajvédelmet szolgáló vagy az öntözéshez szükséges létesítmény megvalósítása, a mezőgazdasági termeléshez szükséges gazdasági épület létesítése stb.

²⁷ *Termőföld végleges más célú hasznosításának engedélyezése iránti kérelem*, in (2018.05.28.): <http://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok/170/FOLDH00051>

²⁸ Tfv. 12. § (1) b) és c), ill. (2) e).

bejelenteni a művelési ág megváltoztatását, és a bejelentés alapján kerül sor az ingatlanra a művelés alól kivett területre történő átvezetésére.²⁹ A termőföld végleges más célú hasznosítása esetén egyszeri földvédelmi járulék fizetésének a kötelezettsége áll fenn, amelynek összegét az érintett földterület minőségének és aranykorona-értékének függvényében állapítják meg.³⁰ „A földvédelmi járulék gazdasági jellegű eszköz, amely arra ösztönöz, hogy csak gyengébb minőségű termőföld, illetve minél kisebb terület hasznosítására kerüljön sor.”³¹

3. A konklúziók és a javaslatok

Amint a fentebbi elemzésből is kitűnik, a zártkertek esetében is érvényesülnek az általános földvédelmi követelmények néhány speciális szabály mellett, azonban azok figyelmen kívül hagyására igencsak tág mozgástér mutatkozik, amely meglátásom szerint annak köszönhető, hogy túlnyomórészt még mindig rendszeridegen elemként tekintenek ezen területekre, s csupán kényszermegoldások születnek. Ezek mindössze ideiglenesen jelentenek valamiféle javulást, de az átfogó és kézzelfogható eredmények hiányoznak. Némiképpen előrelépést jelent a bevezetésben már említett nemzeti pályázat, amely a Zártkert Program elnevezést viseli. Ennek keretében 2 milliárd forint hazai forrású keretösszeget különítettek el, amelyből projektenként legfeljebb 10 millió forint vissza nem térítendő támogatásra pályázhatnak az önkormányzatok. A mezőgazdaság szempontjából a támogatható beruházások közül a gyümölcsfa-és/vagy szőlőtelepítés emelendő ki, a további négy célterület³² inkább közvetetten hoz magával bizonyos előnyöket a növénytermesztéssel összefüggésben.³³

Annak érdekében, hogy a zártkerti földterületek újra fontos részét képezzék a magyar mezőgazdaságnak, számos megoldási javaslat fogalmazódott meg bennem a kutatásom során, amelyek hol kisebb, hol nagyobb mértékben segíthetnék, hogy ezek a földek visszanyerjék mezőgazdasági rendeltetésüket. A javaslatok két csoportba sorolhatóak attól függően, hogy a földvédelem kérdéseihöz vagy a támogatásokhoz kapcsolódnak-e.

A földvédelemhez kapcsolódó legfontosabb intézkedés az ellenőrzések számának és hatékonyságának a növelése lehetne. Ugyan a Tfv. rögzíti, hogy az ingatlanügyi hatóság a földvédelmi eljárás, illetve a földvédelmi szakkérdés vizsgálata során minden esetben helyszíni szemlét tart,³⁴ azonban célszerű lenne a rendszerváltozás előtti szabályozásból átvenni az ún. határszemléket, amelyeket a járási hivatalok földhivatali osztályának munkatársai bonyolíthatnának le, s azokról

²⁹ *Termőföld végleges más célú hasznosítása iránti kérelem.*

³⁰ Orlovits 2013, 33-34.

³¹ Fodor 2014, 204.

³² Ilyen például: vadkerítés létesítése, villamosenergia-ellátáshoz kapcsolódó fejlesztések, kút létesítése stb.

³³ *Megjelent a Zártkert Program pályázati felhívása*, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/zartkert-program-palyazati-felhivasanak-megjelenese> (2018.05.28.)

³⁴ Tfv. 7. § (2) bek.

jegyzőkönyvet készítenének. A rendszeres ellenőrzéseket olyan időben kellene elvégezni, hogy az időszerű mezőgazdasági munkák pótlásáról még gondoskodni lehessen.³⁵ Ezek mellett rendkívüli ellenőrzések bevezetése is indokolt lehet, amelyeket a megyei földhivatalok által elkészített ellenőrzési tervben foglalt prioritások alapján kellene elvégezni. Megfontolandó lenne, hogy a mezőőrök és a hegyőrök is tarthassanak szemléket, és észrevételeikkel segítsék a földhivatalok munkáját. A földvédelemhez kapcsolódóan további de lege ferenda javaslatom az volna, hogy az I. és II. minőségi osztályba tartozó földet semmilyen esetben se lehessen más célra hasznosítani, tehát az ingatlanügyi hatóság az erre irányuló kérelmeket érdemi vizsgálat nélkül elutasítaná. Bár a Tfv. 11. § (1) bekezdése alapján a termőföldet más célra csak kivételesen és elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevitelével lehet felhasználni, ezt túl általános megfogalmazásnak tartom, szükség lenne egzaktabb rendelkezésekre, amelyek a kiváló minőségű földeket fokozott védelemben részesítik. Ezen túlmenően, indokoltnak tartanám, hogy az Fftv. 13. § (3) bekezdésének g) pontját hatályon kívül helyezzék, hiszen túlságosan is megengedőnek látszik a törvény azzal, hogy a tulajdonszerzéstől számított 5 éven belül kivételként mégiscsak lehetővé teszi a mezőgazdasági földek más célú hasznosítását, amennyiben az lakóépület létesítésére irányul. Ez akár visszaélésekre is lehetőséget adhat, főleg egy zártkerti ingatlan vonatkozásában, ahol így is csökkenő tendenciát mutat a rendeltetészerű földhasználat kívánalma. A hasznosítási kötelezettség elmulasztásának zártkertekre vonatkozó speciális joghátrányával kapcsolatban érdemes lenne további szigorítást bevezetni, mégpedig azzal, hogy a zártkerti ingatlan szociális földprogramba történő másodszori bevonása után a kérdéses zártkerti ingatlan vonatkozásában indokolt lenne a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet részére ipso iure vételi opciót engedni. Ugyan ez fokozottan súlyos jogkövetkezménynek tűnhet, de vélelmezni lehetne, hogy az eredeti tulajdonos nem kívánja a továbbiakban hasznosítani a földet, hacsak az ellenkezőjét nem bizonyítja. Mindezek a rendelkezések jelentős előrelépést jelenthetnének a zártkertek, de akár általában véve a külterületi mezőgazdasági földek területnagyságának csökkenését illetően is.

A földvédelmi szabályok változtatásai mellett – véleményem szerint – pozitív gazdasági ösztönzőknek is nagyobb teret kellene engedni. A támogatásokhoz fűződő leghatékonyabb fejlődést az jelenthetné, hogy a zártkerti területek tekintetében ne csak az önkormányzatok nyújthassanak be nemzeti támogatásokra pályázatot, hanem maguk a zártkerti ingatlanok tulajdonosai is. Ugyan az Európai Unió általi finanszírozás keretében erre számos lehetőség kínálkozik, azonban a zártkerti parcellák kisebb területe (javarészt legfeljebb 6000 m²-esek) mégis akadályt jelenthet az uniós támogatások igénylésére a parcellák összevonásának hiányában. A nemzeti támogatás legfőbb prioritása a rekultivációs célok előtérbe helyezése lehetne, azaz a már tárgyalt Zártkert Programban is megjelenő szőlő- és gyümölcs telepítés. A már rendeltetésének megfelelően művelt zártkertek esetében pedig a termelékenység javítását célozhatnák meg különféle dologi kiadások megtérítésével, gondolva itt a növényvédőszerre, a trágyázásra vagy éppen üvegházak létesítésére.

³⁵ Koroncay Miklós – Mészáros István: *Földügyi szakigazgatás II.*, Földmérési Intézet, 1983, 120.

A zártkertekhez kapcsolódóan ebben a munkámban csupán a problémák egy kis szeletét igyekeztem feltárni, azonban úgy gondolom, hogy a kérdéskört időszerű lenne átfogóan és eredeti funkciójának megfelelően kezelni: vagy a zártkert mint terminus technicus érintetlenül hagyásával, de sajátos és komplex szabályozás kidolgozásával, vagy azzal, hogy a zártkert fogalmát megszüntetik külterületté minősítésükkel. A konklúzióknak mindkét esetben ugyanannak kell lennie: a mezőgazdasági földterület rohamos csökkenését legalább a jogszabályi környezet ne segítse elő a 200 ezer hektárnyi zártkerti ingatlan eltékozlásával, ha már az iparosodás és az urbanizálódás ezt megteszi helyette.