

Kőszegi Gergő

jogballgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Elméleti-történeti Tagozatának tagja

Áttekintés a hazai ingatlan-nyilvántartás rövid történetéről és aktuális kihívásairól

I. Bevezetés

Egy jól működő állami rendszer elengedhetetlen része egy olyan adatbázis, amely közhitelesen tartalmaz a földterületekről, illetve az ingatlanokról minden releváns adatot. Hazánkban a 18. század közepén készültek az első olyan felmérések, amelyek ha nem is pontos, de hozzávetőleges képet adhattak országunk terepviszonyairól. Természetesen ekkor csak katonai célokra használták fel az adatokat, az első ingatlan-nyilvántartás felállítása érdekében készült feltérképezések a 19. század közepére datálhatóak. Tanulmányom célja, hogy áttekintse a fent említett, ma már közhiteles és nyilvános adatbázis szabályozásának történetét országunkban, és rámutasson arra, hogy két évszázad alatt mekkora változáson ment keresztül ez az intézmény. Az elemzés nemcsak a jogalkotási folyamat bemutatását célozza, hanem a jogalkalmazás kérdését is érinti az egyes fontosabb állomásoknál, hiszen igazán jól működő rendszert nagyon nehéz megalkotni, de alkalmazni még inkább. A téma aktualitását a várhatóan 2024 októberében hatályba lépő új ingatlan-nyilvántartási törvény adja, amely alapjaiban változtatná meg a jelenlegi szabályozást. Eddig kétszeri halasztás történt a hatálybalépés időpontjával kapcsolatban, ez is mutatja a jogalkotó által tervezett változások súlyát, ugyanis a Ptk. az ingatlan-nyilvántartásra nézve kevesebb szabályt tartalmaz, az ingatlan-nyilvántartási törvény általánosabb jellegűvé válik majd, de például a nyilvántartásba bejegyezhető jogok, tények és adatok tételes felsorolását végrehajtási rendelet fogja tartalmazni.

Nagy változás lesz továbbá, hogy a ma alapvetően papíralapon működő ügyintézés helyett az ingatlanügyi hatóság eljárása az új törvény alapján elektronikusan működik majd.

II. A telekkönyvi rendszer működése

Az 1848-49-es szabadságharc leverése után országunkban önkényuralmi rendszer alakult ki, amely erőteljes hatással volt a közigazgatási jogalkotásra is. Az uralkodónak az volt az elsődleges célja, hogy országunk területéből modern tartományt alakítson.¹ A régi telekkönyvi munkálatok a földadó-munkálatokon épültek fel. A telekkönyvnek ebben a korszakban a korabeli források szerint 4 fontos kellelkel kellett rendelkeznie: elsőbbség, nyilvánosság, törvényesség és különlegesség.² A „kataszter” eredetileg a fejadó-összeírást jelentette, később a földadó kivetésére alapul szolgáló

¹ Sági János – Kéry János – Rojcsák Sándor: Telekkönyvi jog I. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1930. 31.o.

² Herzegh Mihály: A telekkönyvi rendtartás Magyarországon és Erdélyben az ezt módosító és kiegészítő törvényekkel, felsőbb rendeletekkel, irománypéldákkal. Eggenberger, Budapest 1877. 2. o.

rovatos ív volt. Az állam egyik legfontosabb jövedelmi forrását ez az adófajta adta. A korszak telekkönyvi alapjai az 1850. január 14-én hozott „A járási bíróságoknál vezetendő telek- és betáblázási könyvek” című hirdetésben lettek lefektetve. A hirdetés 1. §-a leszögezi, hogy a telekkönyvbe kötelező bevezetni minden „járásbeli javat”. A modern ingatlan-nyilvántartás alapjainak tehát megfelelt ez a jogalkotás, hiszen meghatározta az alapvető szabályokat, azonban a rendelet a nemesi birtokokat nem vette fel a telekkönyvbe. Ez azért tekinthető aggályosnak, hiszen a nyilvántartás ekkor a hitel céljait szolgálta, és azáltal, hogy a nemesi birtokokat nem jegyezték be, nem részesülhettek hitelben ebben a korszakban, holott nekik volt általánosságban erre a legnagyobb szükségük.³ 1853. május 1-jén hatályba lépett Magyarországon az osztrák polgári törvénykönyv (továbbiakban: Optk.), amely igényelte az ingatlanforgalom biztonságához szükséges telekkönyv intézményének a bevezetését is. Később, 1855. december 15-én született egy telekkönyvi rendelet, amely két fő részre oszlott: az első rész a telekkönyvek közzétételére, valamint az annak folytán előforduló ügyletek kezelésére vonatkozott, míg a második rész a telekkönyvek vezetéséhez szükséges tárgyalás szabályait tartalmazta. 1860-ban az októberi diploma megszüntette az újításokat és visszaállította az 1848 előtti rendi szerveket és hatóságokat, akik nem voltak hajlandóak elismerni a Bach-korszak jogalkotásának eredményeit, és az Optk. bevezetését. Az 1861-ben összehívott Országbírói Értekezlet a telekkönyv intézményét egészében kívánta a magyar jogba átvenni, ezért kénytelen volt hatályukban fenntartani az osztrák polgári törvénykönyvnek mindazon szabályait is, amelyek a telekkönyvi rendeletekkel kapcsolatban a telekkönyvezés tárgyát képező valamely jog szerzésének módjait határozták meg.⁴ 1865-ben egy törvényjavaslat született a telekkönyvi szabályozásról, amelyet többször módosítottak, és amely végül 1886-ban „A telekkönyvi betétek szerkesztéséről szóló 1886: XXIX. törvényczikk” néven jelent meg. A 20. századi telekkönyvi rendszert ténylegesen ez a törvény, illetve e törvényhez készült novellák alakították ki a gyakorlatban. Valódi változás a rendszerben egészen 1937-ig nem nagyon volt, hiszen számos jogalkotási kísérlet kudarcba fulladt. A szabályozás hiányosnak és pontatlannak bizonyult, a jogalkotónak pedig nem sikerült megoldást találnia arra, miként lehetne ezeket a problémákat orvosolni.

III. A 20. század újításai

A fentiek alapján látható, hogy a 19. század végén, illetve a 20. század elején nem történt változás a nyilvántartásban, hiszen a jogalkotónak ebben az időszakban sokadrangú volt az ingatlan-

³ Nagy Gábor: Az ingatlan-nyilvántartási (telekkönyvi) rendszer kialakulása Magyarországon I. rész (A kezdetektől a XX. század első feléig). Jogi Fórum. [https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/nagy_gabor_az_ingatlan-nyilvانتartasi_rendszer_kialakulasa_1\[jogi_forum\].pdf](https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/nagy_gabor_az_ingatlan-nyilvانتartasi_rendszer_kialakulasa_1[jogi_forum].pdf) (2024. 04. 26.) 11.o.

⁴ Uo.

nyilvántartás szabályozási kérdéseinek megoldása, országunk az állandó háborúk korszakát élte. 1937-ben megjelent a városrendezésről és az építésügyről szóló VI. törvénycikk, amely kimondta, hogy kötelező teleknyilvántartást vezetni, hiszen az a városok érdekeit szolgálja. Emellett a városrendezés szempontjából jelentős kellékként rögzítették a teleknyilvántartást, de ekkor még csak tájékoztató jelleggel felruházva azt. A törvénycikk értelmében a kataszterben fel kellett tüntetni az általános rendezés alá vont területen minden telek forgalmi értékét, valamint az épületekre és telkekre megállapított közigazgatási természetű jogokat és kötelezettségeket.⁵ A törvénycikk már ekkor is biztosította az állampolgároknak azt, hogy díj ellenében kivonatot vagy másolatot kérjenek a nyilvántartásban foglalt adatokról. 1960 volt a következő érdemi változást hozó év, ekkor ugyanis újraszabályozták a telekkönyvi rendszert, és bevezették a szocialista alapú nyilvántartást, valamint az állami földkönyvet is, amely a szövetségi tulajdonban lévő ingatlanokat tartotta nyilván. Ekkor az ország területén lévő földek és ingatlanok nagyon kis hányada maradt magántulajdonban, hiszen minden államosítva lett.⁶ A 20. század közepéig a fentebb részletezett nyilvántartás mellett gazdasági célokra használt földnyilvántartást is vezettek, amelyeknek önálló ingatlan nem is volt tárgya. A két nyilvántartás egységesítésére irányuló törekvések végül 1972-re célba értek, ugyanis ez év január 1-jétől lépett hatályba az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet (továbbiakban: Tvr.).⁷ Ezzel létrejött az egységes ingatlan-nyilvántartás Magyarországon.

A telekkönyvek vezetése ettől az évtől kezdve átkerült a bíróságok hatásköréből a földhivatalokéba. Az ingatlan-nyilvántartás konstitutív hatályát ugyancsak rögzítette a rendelet. Nagyon fontos, hogy a Tvr.-ben megjelent az okirati elv is a jogbiztonság egyik alapjaként, azaz hogy az ingatlan-nyilvántartásba tény vagy jogot bejegyezni, illetve adatot feltüntetni csak érvényes okirat alapján lehet.⁸ Ingatlan-nyilvántartási ügyben elsőfokon az ingatlan fekvése szerint illetékes járási földhivatal, másodfokon – a jogok és tények bejegyzésére vonatkozó jogorvoslat kivételével – a megyei földhivatalok jártak el.⁹ A Tvr. által bevezetett egységes ingatlan-nyilvántartás tehát jóval korszerűbb szabályozásnak bizonyult, amelyre már nagyon szüksége volt a társadalomnak. Az 1990-es években bekövetkezett társadalmi és gazdasági változások azonban az ingatlanokat is jelentősen érintették: a nagy földterületekből százezrével alakultak ki kis táblák, az állami lakások eladása miatt pedig jelentősen megnőtt Magyarországon az öröklakások száma. Ez a nagyszámú változás odáig vezetett, hogy az ingatlan-nyilvántartás tartalma a 90-es évek közepére egyáltalán

⁵ 1937. évi VI. tc. 1. § (4) bekezdés

⁶ Nagy: i. m. 18. o.

⁷ Borsay Tamás: Énhasadás. Ismét napirenden a kérdés: ingatlan-nyilvántartás vagy telekkönyv? Földhivatali Portál. <https://www.foldhivatal.hu/content/view/179/102/> (2024. 04. 20.)

⁸ Tvr. indokolása. Általános indokolás 2. e) pont

⁹ Tvr. 3. § (3) bekezdés

nem a valóságot tükrözte, a tényleges állapot csekély százalékát adta vissza közhitelesen.¹⁰ Szükség volt tehát valamilyen reformra, így 1993-ban elkezdtek számítógépesíteni az ingatlan-nyilvántartást a PHARE projekt keretében. A fejlesztési programban olyan célokat tűztek ki, mint például a szakmai szabályzatok felülvizsgálata, a szolgáltatások körének bővítése, valamint a nyilvántartás térinformatikai rendszerként történő kialakítása.¹¹ Jól látható, hogy a jogalkotó próbált egy korhű, a nagy társadalmi változásokkal lépést tartani képes ingatlan-nyilvántartást megalkotni, amely az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényben (a továbbiakban: Inytv.) öltött testet. Ez a jogszabály változatlanul fenntartja az egységességet, továbbá azt az elvet is követi, miszerint az ingatlan-nyilvántartás alapját nem a tulajdonosok képezik, hanem az ingatlanok. A teljesség elve – amelynek értelmében a nyilvántartás tartalmazza az összes ingatlant, amely Magyarország területén található – még nagyon fontos volt a törvény megalkotásánál. Az Inytv. hiába igyekezett lépést tartani a korrall, mára sajnos ugyancsak lemaradt. Mivel a 27 éve hatályba lépett törvény képtelen követni a rohamosan fejlődő világ kihívásait, szükségesnek bizonyult a Közigazgatás- és Közszolgálat-fejlesztés Operatív Program keretében hozott döntés, amely az E-ingatlan-nyilvántartás elnevezésű projekt (továbbiakban: E-ING projekt) megvalósítását tűzte ki célul.

IV. E-ING projekt

A program kimondott célja, hogy egységes elektronikus adatbázist hozzon létre az ingatlan-nyilvántartásból, az eljárások menetét teljes mértékben elektronikussá tegye, ezzel lecsökkentve az eljárások költségét és átfutási idejét.¹²

Az E-ING projekttel szemben szakmai elvárást is támaszt a Kormány, mégpedig azt, hogy az állami térképi nyilvántartást vezető informatikai környezet és az ingatlan-nyilvántartás összehangoltan működjön, különben a kitűzött célok elérése lehetetlenné válik. A nyilvántartás modernizálása kiemelt jelentőségű, ezért a projekt keretében sokrétű fejlesztés várható, többek között a földügyi informatikai rendszerek szolgáltatóképességének növelése, az elektronikus ügyintézés kiterjesztése az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban, az E-ingatlan-nyilvántartás bevezetéséhez kapcsolódó rendszerek interfészfejlesztései, valamint IT-biztonsághoz kapcsolódó fejlesztése.¹³ Ha sikerül az ígéreteket megvalósítani, akkor a ma teljesen papíralapon működő eljárást felváltja a szinte egészében elektronikusan zajló eljárás. Óriási változás lenne ez, amely nem csak a jogalkotónak, de a jogalkalmazóknak is fejlődést okozhat majd a jövőben. Összességében a program célja az, hogy az új ingatlan-nyilvántartási rendszer illeszkedjen a hazai digitális

¹⁰ Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: Az új ingatlan-nyilvántartási törvény és az Ákr. viszonya. KözigazgatásTudomány 2022/1. sz. 45. o.

¹¹ Uo.

¹² Az új Inytv. indokolása. Általános indokolás.

¹³ Czékmann – Czibrik: i. m. 46. o.

ökoszisztémába, mégpedig úgy, hogy a többi közigazgatási szakrendszert is kiszolgálja. Ennek érdekében rendszerszintű átalakításokra van szükség, szabályozási, infrastrukturális és szervezési kérdéseket kell megoldani annak érdekében, hogy az E-ING megfelelően illeszkedni tudjon a meglévő rendszerhez. A projekt makulátlan végrehajtásával a földügyi igazgatás tevékenysége teljes mértékben koherenssé válik az általános közigazgatási rendtartással, a perrendtartásokkal, valamint az elektronikus ügyintézésről szóló ágazati szabályozásban megkövetelt rendelkezésekkel.¹⁴

V. Az új Inyvtv.

Az új ingatlan-nyilvántartási törvény 2021. június 28-án került kihirdetésre, de a kézirat lezárásának időpontjában még nem lépett hatályba. A döntéshozók kétszer is elhalasztották már ezt, eredetileg 2023. február 1., majd 2023. október 1. volt a hatályba lépés tervezett időpontja. Ennek egyik lehetséges oka, hogy a jogi és infrastrukturális szabályozás még nem áll(t) készen arra, hogy ekkora változást befogadjon. A jelenlegi tervek szerint az új Inyvtv. 2024. október 1-jén lép hatályba.

Az új törvény szerkezeti szempontból 5 részre tagolható. A bevezető rendelkezések között rögzíti a törvényhozó az alapvető szabályokat, az ingatlan-nyilvántartás tárgyát és tartalmát, valamint a nyilvántartást vezető szervezetet. A második részben az ingatlan-nyilvántartás adataiban történő változások vezetésének részletes szabályozását találjuk, míg a harmadik egységben a nyilvántartás tartalmának megismerésére vonatkozó rendelkezések szerepelnek. A negyedik részben az ingatlan-nyilvántartási eljárás és az adatszolgáltatás igazgatási szolgáltatási díjával összefüggő jogszabályhelyek, míg a záró egységben a hatályba léptető, a felhatalmazó és az átmeneti rendelkezések találhatóak. Kiemelendő, hogy kódex jelleget ölt az új Inyvtv., ugyanis ágazati jogszabály nem szól a bejegyezhető adatokról, tényekről vagy jogokról, arról egységesen csak az ingatlan-nyilvántartásra vonatkozó szabályozás rendelkezhet.¹⁵ Az ingatlan tulajdonosa akár eladni, akár megterhelni (pl.: hitelt biztosító zálogjoggal) kívánja az ingatlanát, ehhez bejegyzési engedélyt kell kiállítania.

A bejegyzési engedély szabályozása is lényegesen megváltozik, ugyanis az új ingatlan-nyilvántartási törvény végrehajtási rendelete kimondja, hogy ezt egy erre a célra létrehozott elektronikus úrlapon kell majd létrehozni és azt minősített elektronikus aláírással kell ellátni. A másik lehetőség, hogy az ingatlan tulajdonosa azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatással (AVDH) hitelesíteni köteles az engedélyt, ráadásul ügyvéd előtti személyes jelenléttel. Ezzel, hogy a személyes jelenlét kötelező, az elektronikus ügyintézés egyik legnagyobb előnyét üresíti ki a jogalkotó. Ennek ellenére jól látható tehát, hogy ehhez nagyon jól kidolgozott

¹⁴ Varga Márk: Fenntartható közigazgatás. Az elektronizáció szerepe az ingatlan nyilvántartása kapcsán. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2020/2. sz. 126. o.

¹⁵ Az új Inyvtv indokolása. Általános indokolás.

infrastrukturális háttér szükséges, amely úgy látszik, még nincsen teljesen készen. Nagy előnye lesz viszont az elektronikus eljárás bevezetésének, hogy főszabály szerint a dokumentumok benyújtását követő 1 munkanapon belül az ügyfelek ügyeit elintézik. Hátrány viszont, hogy az új ingatlan-nyilvántartási eljárás különös szakértelmet igényel majd, mivel az elektronikus rendszerbe feltöltött adatokat kell irányadónak tekinteni az automatikus döntéshozatal során. Ezért a törvény – ahogy az eddigiekben is – továbbra is kötelezővé teszi a jogi képviselést a kérelemre induló eljárásokban, sőt szigorítva úgy, hogy jogi képviselőként is csak a külön jogosultsággal rendelkező ügyvédek járhatnak majd el.¹⁶

Az új Inytv. szigorítja a bejegyzett adatok vagy tények megismerhetőségét, természetesen adatvédelmi okokra hivatkozva. A természetes személy névadatai és születési helye akkor ismerhetők meg, ha a lekérdező személy azonosítja magát, valamint megjelöli a lekérdezés célját. Az ezen túlmutató személyazonosító adatok csak a törvényben meghatározott célból és a törvény által meghatározott személyek számára lehetnek felfedhetők, de ezek is csak a lehető legszükségesebb mértékben.¹⁷ Megvizsgálva dogmatikai szempontból ez korlátozást jelent, de a gyakorlatban azonban nem, hiszen az úgynevezett tulajdoni lapba történő betekintések nagy hányada ma már a földhivatali internetes felületen, a TAKARNET rendszeren vagy a magyarorszag.hu weboldalon keresztül történik.¹⁸

További praktikus változás lesz, hogy a kérelem adatait az informatikai rendszer a bevitelt követően azonnal ellenőrzi, és csak abban az esetben széljegyzí a beadványt, ha a szükséges adatokat helyesen töltötték ki. Ez lényegesen gyorsítani fogja az eljárást. Kiemelendő, hogy az ingatlanra vonatkozóan folyó perekről történő tudomásszerzés az ingatlan esetleges vevői és egyéb jogosultak szempontjából is fontos lehet, jelenleg ugyanis akár hónapok is eltelhetnek az ingatlannal kapcsolatos per megindulása és a tulajdoni lapon történő feljegyzés között, sőt a feljegyzés csak az ügyfél külön kérelmére történhet meg. További pozitív fejlemény lesz, hogy ezentúl az ingatlanra vonatkozó bizonyos perek megindítása tényének bejegyzése érdekében a bíróság hivatalból értesíti az ingatlan-nyilvántartást vezető szervet, amely bejegyzí a per tényét. Ez azért számít igazán előremutató fejleménynek, mert az eljárás jóval rövidebb idő alatt végbe tud majd menni.

¹⁶ *Sohyári Nóra – Fellegi Nándor: Ingatlan adásvétel 2024-ben? – Az új ingatlan-nyilvántartási törvény legfontosabb változásai.* Maráci, Fellegi & Társai Ügyvédi Iroda. <https://mfpartners.hu/hirek/ingatlan-adasvetel-2024-ben-az-uj-ingatlan-nyilvantartasi-torveny-legfontosabb-valtozasai/> (2024. 04. 27.)

¹⁷ Új Inytv. 14. § (3) bekezdés

¹⁸ *Rosta Márton: Gondolatok az új ingatlan-nyilvántartási törvényről.* Themis 2021/12. sz. 14. o.

VI. Összegzés

Jól látható tehát, hogy mekkora változáson ment keresztül az ingatlan-nyilvántartás hazai rendszere az elmúlt 180 évben. Az új ingatlan-nyilvántartási törvény rég nem látott fejlődést hozhat, ha minden úgy sikerül, ahogyan azt a jogalkotó eltervezte. A rohamosan fejlődő világ igényeinek maximálisan megfelelő elektronikus rendszer viszont számos buktatót is hordozhat magában. A hatálybalépés kétszeri elhalasztása is azt mutatja, hogy mindent megtesznek azért, hogy a rendszer makulátlanul működjön. Egy külön publikáció témája lehetne az új törvény, jelen tanulmány arra kívánt rávilágítani, hogy mekkora mértékű újítást hordoz magában az új jogszabály. Az elemzés célja a rövid összefoglalás és történeti áttekintés mellett annak szemléltetése, hogy talán sikerült egy olyan hazai jogszabályt alkotni, amely korhű és felveszi a modern világ tempóját. A törvény hatályba lépésével alapjaiban változik meg az ingatlanokkal kapcsolatos ügyintézés és jelentősen csökken a földhivatalok szerepe, a kötelező jogi képviselő bevezetésével ugyanakkor az ügyvédek munkaterhe növekszik, az ő továbbképzésük azonban máig nem kezdődött meg. A tervezet tehát adott, azonban csak a hatályba lépés után fog kiderülni, mennyire volt makulátlan az új törvény, hogy sikerült annak előkészítése, és milyen nem várt gyakorlati nehézségek merülnek fel.