



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 19. szám

Méhes Tamás

Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627
www.allamtudomany.hu

Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán

Összefoglalás

Jelen tanulmány célja egy speciális, komplex jellegű – közjogi és magánjogi elemeket ötvöző – jogintézmény, a jegyzői birtokvédelem vizsgálata. Ehhez alapvetésként – történeti kitekintéssel – a közjog és a magánjog elhatárolásának, illetve egybefonódásának elemzése szolgál. Ezt követően kétirányú gondolkodás nyer rögzítést az anyagban. Egyrészt sor kerül a birtokvédelmi eljárás gyakorlati kérdéseinek, nehézségeinek feltárására és megoldási javaslatok megfogalmazására, amelyek a szerző vizsgálódásának egyik fő vonalát adják.

A másik fontos tárgykört az új jogi szabályozás ismertetése képezi. Ez az új Polgári Törvénykönyv hozta változások felvázolásával, de különösen a korábbi és a jelenlegi, a jegyzői birtokvédelmi eljárást rendező kormányrendeletek összevetésével történik.

Kulcsszavak: jegyző, birtokvédelem, közigazgatás, közjog és magánjog, komplex (vegyes) jogterület

¹ egyetemi adjunktus, NKE ÁKK, Civilisztikai Intézet; igazgató, NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet

1. Bevezetés

A közjog és a magánjog kapcsolata, egymáshoz való viszonya már a jogtudomány kialakulásának hajnalán, az antik korban is alapvető vizsgálati tárgykört jelentett a jogtudósok számára. A megkülönböztetés alapját az állam jelen (nem) léte, illetve a felek közötti alá-fölérendeltség vagy éppen a mellérendeltség képezte. Ez a fajta különbségtétel többé-kevésbé még napjainkban is megállja a helyét, ám célszerűbbnek mutatkozik, ha e két jogterületet nemcsak külön-külön, hanem együttesen (egymásra tekintettel) is kezeljük.

A történelem során egyébiránt szintén megfigyelhető volt mind a (merev) elválasztás, mind pedig az összefonódás előtérbe kerülése. Előbbire – a már említett antik korban kívül – a polgári forradalmak időszaka (illetve azt megelőzően már a reformáció, valamint a felvilágosodás kora), utóbbira pedig a középkor a tipikus példa.

Justinianus az *Institutio* című, Kr. u. 533-ban született művében tesz említést Ulpianusról, aki a római jog szabályait az államot érintő közjogi szabályokra, valamint a magánszemélyeket célzó magánjogi szabályokra osztotta fel. A középkorban az isteni jog, a *jus divine* került előtérbe, a római jog elvesztette jelentőségét. A közjog a magánjogra épült, s ezzel összhangban a közigazgatás és az igazságszolgáltatás ellátása is a földbirtokokhoz kötődött.²

Áttörést csak a XVI. század hozott, amikortól kezdve újra megjelentek az elhatárolás lehetőségéről szóló elméletek. Althusius (1557-1638) vélekedése szerint valamennyi emberi társulás szerződésen, mégpedig a polgárok és egy város, illetve a városok és egy állam szerződésén alapul. Megkülönböztette továbbá a közügyeket a magánosok ügyeitől. Az igazságszolgáltatásnak két típusát különítette el: az egyik a kormányzók és az alattvalók, a másik az alattvalók közötti jogvitákban jár el. Grotius (1583-1645) szintén elhatárolta a közjogot a magánjogtól, és különbséget tett az egymással alá-fölérendeltségben vagy éppen mellérendeltségben lévők jogai között.

Fontos kiemelnünk, hogy a felvilágosodás korának fő vizsgálati tárgyairól – így a szuverenitásról és a hatalommegosztásról – alkotott elképzelések összefüggésben álltak a közjog és a magánjog elhatárolásával. A pozitív jog Montesquieu (1689-1755) nevéhez köthető, gyakran hivatkozott hármass felosztása szerint a népek közötti viszonyokat a nemzetközi jog, a kormányzók és az alattvalók közötti viszonyokat, valamint a politikai jogokat a közjog, a polgárok egymás közötti viszonyait pedig a magánjog rendezi.³

Néhány évtizede azonban a közjog és a magánjog elkülönülése egyre inkább csak viszonylagos. (Egyúttal megjegyezzük, hogy az elhatárolás a *common law* jogrendszerben eleve nem is volt jellemző.) Számtalan vegyes jellegű jogviszony alakul ki a közigazgatás, azon belül is elsősorban a közszolgáltatások, a privatizáció és a kiszervezés területén. Mivel a fenti esetekben közjogi és magánjogi elemek egyszerre jelennek meg, komplex jogviszonyokról beszélhetünk.⁴

² TRÓCSÁNYI – SCHANDA, 2012: 19-20.

³ TRÓCSÁNYI – SCHANDA, 2012: 20.

⁴ TRÓCSÁNYI – SCHANDA, 2012: 21, 23.

Ha azonban ragaszkodunk egy korrekt és egyben naprakész meghatározáshoz a közjogi és a magánjogi jogviszonyok megkülönböztetését illetően, akkor azt mondhatnánk, hogy a közjogi jogviszonyokban az állam hatósági szerepkörben, az alá-fölérendeltség érvényesítésével jelenik meg,⁵ a magánjogi jogviszonyokban pedig – a felek személyétől függetlenül – alapvetően a mellérendeltség a jellemző.⁶

2. A jegyzői birtokvédelmi eljárás nehézségei gyakorlati szemmel

Az alábbiakban a jelen cikk tárgyát képező, azaz a jegyzői birtokvédelemmel kapcsolatos azon gyakorlati jelentőségű kérdéseket szeretném tisztelettel az olvasó figyelmébe ajánlani, amelyek vizsgálódásaimat elindították.

Sokszor hangsúlyozott probléma, hogy a jegyzőnek, mint „közigazgatási hatóságnak” kell eljárnia és döntést hoznia olyan ügyekben, amelyek ellenérdekű felek között zajlanak és polgári jogi természetűek. Ezen típusú ügyek nem illeszkednek a jegyzői hatáskörbe tartozó azon nagyszámú ügyek közé, ahol az egyik oldalon az ügyfél, a másik oldalon a hatóság áll. Bár részben érthető a bíróságok tehermentesítésének szándéka, illetve az az álláspont, hogy ezen „kisebb jelentőségű (tyúkperes)” ügyek az érintettekhez közelebb intéződjenek, azaz a jegyző rendelkezzen hatáskörrel az eljárás során, mégis: a jegyzői tevékenység jellegétől a kvázi „bírói szerep” meglehetősen távol áll, nem beszélve arról, hogy a kistelepüléseken nehezebben vállalhatók fel ilyen döntések a hivatal és a lakosság szorosabb kontaktusa miatt.

Valószínűsítjük, hogy a birtokvitás ügyeknek csak egy elenyésző hányada kerül a bíróságokhoz, ennek oka pedig lehet az is, hogy az adott településen élő érintettek – más eljárások kapcsán is ismerve a hivatalt – alapesetben hajlandóak elfogadni a jegyző vagy az ügyet intéző kolléga döntését. Bár az 1 éven belüli birtokvédelmi eseteknél a bíróság előtt is kezdeményezhető lenne az eljárás, túlnyomó többségben ezt az érintettek semmilyen körülmények között nem indítanák meg: ők a jóval egyszerűbben és kényelmesebben kezdeményezhető jegyzői birtokvédelmet kérik. Ez egyébként mutathatja az esetek egy részének „komolyságát” is, vagyis azt, hogy az ügyfelek kérelmében megfogalmazottak – úgy tűnik – mégsem fontosak annyira, hogy más fórumra kerüljenek.

Kisebb településeken nagyon sok esetben a jegyző maga intézi a birtokvitás ügyeket – azok speciális jellegéből adódóan – s mivel évente viszonylag kevés számú ügy fordul elő, az egyébként is meglévő számos feladata mellett újra és újra helyzetbe kell magát hoznia az anyagi jogi és eljárás jogi szabályok tekintetében, amelyeket ráadásul nem egy vonatkozó jogszabály, hanem jelen esetben éppen három (a Ptk., a Ket. és a 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet) tartalmaz. A leggyakrabban alkalmazott Ket.-hez képest más határidők, más eljárási tagolás (bizonyítékbecsapási szakasz, mérlegelési-döntési szakasz) és számos egyéb eljárási sajátosság nehezíti a szabályos eljárás lefolytatását.

⁵ KRISTÓ, 2013: 1-2.

⁶ TÖRÖK (szerk.), 2014: 13.

Az eljárási határidő 15 napra történő csökkentése nem szolgálja a megalapozott döntéshozatalt. Ugyanakkor a határidő be nem tartásával a jegyző súlyos szankcióval (fegyelmi eljárás) fenyegetett. Mivel az eljárásba szakértő nem vonható be, ezért egy bonyolultabb jellegű ügyben a jegyző magára marad. Szintén magára van hagyva a jegyző a kormányhivatal által, amelytől a konkrét ügyekben segítség egyáltalán nem kérhető; szakmai fórumot, bármilyen képzést e témában csak elvétve, de leginkább egyáltalán nem szerveznek. Nehézséget okoz az is, hogy kevés olyan szakirodalom áll rendelkezésre, amely a gyakorlati jogalkalmazást segíti.

Az egyezség intézményének nem alkalmazhatósága – összhangban a korábban leírtakkal – jóval kisebb mozgásteret biztosít a jegyzőnek, akinek így vagy a birtokvédelmi kérelmet elutasító vagy annak helyt adó és az eredeti birtokállapot helyreállításáról rendelkező döntést kell hoznia, és nem jöhet szóba egy, a jegyző tevékeny közreműködésével, meggyőzésével megszülető, mindkét fél számára elfogadható megoldás jóváhagyása és egyezségbe történő foglalása.

Az előző bekezdésekben felsoroltak zárásaként fel merjük vetni, hogy amint a szabálysértések ügyintézését járási szintre emelték, a birtokvédelem esetében is indokolt lenne hasonlóképpen tenni.

3. Az anyagi jogi szabályozás változásai az új Ptk.-ban

E témakörben elsőként kell említünk azt az alapvető változást, hogy az új kódexben a birtokra, illetve a birtokvédelemre vonatkozó szabályok a Dologi jog című Könyv elejére kerültek, tehát ezek határozzák meg a Könyv lényegét. Gyakorlati szempontból a birtok intézménye kiemelt jelentőségű, elvégre – bizonyos értelemben – a tulajdonjogi szabályozás egyes elemei is erre épülnek.⁷

A birtokra és a birtokvédelemre vonatkozó rendelkezések törvényen belüli elhelyezkedése. A régi Ptk.-ban a tulajdonjogról szóló rész végén szerepeltek ezen passzusok. Az új Ptk. pedig – mint ismeretes – a dologi jog kifejezést használja, s ez egyúttal az V. könyv címét adja. Ennek elején találhatóak a birtokra és a birtokvédelemre iránadó szabályok.

A birtok és birtokos fogalmi meghatározása. A tekintetben, hogy a kódexek meghatározzák-e a birtok fogalmát, megállapítható, hogy sem a régi, sem az új törvénykönyv nem nyújt konkrét definíciót. Ez vélhetően a birtok és a birtoklás témaköreinek nem egységes felfogásából adódik. A birtokost ezzel szemben mindkét kódex meghatározza. A régi Ptk. általánosító jellegű, egyszerű definíciója alapján birtokos az, aki a dolgot magához veszi, vagy akinek az más módon a hatalmába kerül. Birtokos továbbá az is, akitől a dolog időlegesen más személy hatalmába kerül, valamint az, akinek földjén használati jog áll fenn (187. § (1)-(2) bekezdés). Az új Ptk. pedig bevezette a *főbirtokos*, illetve az *albirtokos* kifejezéseket. Emellett újdonságként jelenik meg a birtokos meghatározásában az az eset, amikor is a

⁷ MÉHES, 2013: 79.

birtokos a dolgot sajátjaként vagy a dolog időleges birtokára jogosító jogviszony alapján tartja hatalmában (5:1. § (1)-(2) bekezdés).

A birtok megszerzése és elvesztése. A régi Ptk.-ban a birtok megszerzésére vonatkozó rendelkezések a birtokos meghatározásánál keresendők. Az új Ptk. már nagyobb hangsúlyt helyez a birtokátruházás, valamint a birtok elvesztésének szabályozására. Azáltal, hogy a törvénykönyv 5:3. § (1) bekezdése a birtokátruházáshoz megállapodást ír elő, a jogintézmény ügyleti jellege világlik ki. Ebből az ügyleti jellegből pedig az következik, hogy a birtokátruházással kapcsolatban kérdések vetődnek fel a cselekvőképességet és a képviseleti jogosultságot illetően.

Az új Ptk. – a korábbi szabályozással megegyezően – a birtokvédelem három eszközét rögzíti, nevezetesen a (jogos) önhatalmat, a (köz)igazgatási úton való igényérvényesítést, valamint a birtokperet. A birtokos nem a tulajdonjoga, a dologra vonatkozó korlátolt dologi joga vagy a szerződéses pozíciója, hanem a birtoklás tényével összefüggő alanyi joga alapján részesül birtokvédelemben.⁸ (Mint ismeretes, a hatósági úton igényelhető birtokvédelemnek két fajtáját különböztetjük meg: a *possessorius*, illetve a *petitorius* birtokvédelmet. Az előbbi a birtoklás tényén, míg az utóbbi a birtoklás jogán alapul.⁹) Újításként jelenik meg azonban a 2013-as kódexben – az 5:7. § (1)-(2) bekezdésében –, hogy a birtokos már nem csak egy év eltelte után fordulhat közvetlenül a bírósághoz. Tilos önhatalom esetén ugyanis a birtokos közvetlenül a bíróságtól is kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A birtokperben a bíróság a birtokláshoz való jogosultság alapján dönt.¹⁰

A jogos önhatalom szabályai is ugyanazok maradtak. Az azonban újdonság, hogy az új Ptk. rendelkezik az albirtokos és a főbirtokos közötti birtokvédelmi viszonyról. Nem tartalmazza viszont a felelős őrzés jogintézményét. A jogalap nélküli birtokosra egyébiránt a megbízás nélküli ügyvitel szabályait kell alkalmazni.¹¹

Mindent egybevetve azt mondhatjuk tehát, hogy amíg a birtokvédelem szabályai csak alig-alig változtak, addig a birtokról szóló rendelkezéseket érintően több új elem is bekerült az új Ptk.-ba.

4. A jegyzői birtokvédelmi eljárás jellemzői/sajátosságai

Vizsgálatunk keretei között a közhatalom birtokában gyakorolt jogalkalmazó tevékenységeknek két típusát különböztethetjük meg. Egyrészt léteznek olyan jogalkalmazó tevékenységek, amelyek valamilyen állami vagy önkormányzati közfeladat megvalósítását szolgálják és a közigazgatási hatóságok tevékenységi körébe tartoznak, másrészt vannak olyan jogalkalmazó tevékenységek is, amelyek célja a jogvédelem, az egyes személyek között

⁸ MÉHES, 2014, In: TÖRÖK (szerk.) (2014): 119.

⁹ MÉHES, 2007, In: TÖRÖK (szerk.) (2007): 93.

¹⁰ MÉHES, 2014, In: TÖRÖK (szerk.) (2014): 120.

¹¹ T/7971. számú törvényjavaslat, Általános indokolás.

felmerülő jogvitás kérdések, konfliktusok elbírálása: ezek ellátása pedig elsősorban a különböző bíróságok feladata. Kivételes esetben a közigazgatási szervek is eljárhatnak olyan ügyekben, ahol ellenérdekű felek közötti jogvita megoldása az ügy tárgya, ilyen többek között a birtokvédelem.¹²

A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelem tekintetében a kettőség hosszú idő óta fennáll, hiszen a polgári jogi alapokon nyugvó *possessorius* birtokvédelmet egy közigazgatási hatóság – ti. a jegyző – szolgáltatja a közigazgatási eljárási szabályok segítségével.¹³

Az elmúlt évek, évtizedek tapasztalata alapján megállapítható, hogy birtokháborítás esetén a jogvédelmet kereső fél inkább közigazgatási szervhez fordul szívesebben, mintsem bírósághoz. A gyorsaságból adódó esetleges hátrányok a bírósági eljárás során kiküszöbölhetővé válnak azért, hogy kérhető az igazgatási szerv által hozott határozat megváltoztatása.¹⁴

A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 191. § (1), ill. (3) bekezdésében foglaltak szerint az, akit a birtokától megfosztottak vagy birtoklásában zavartak, a jegyzőtől 1 éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A Ptk. rögzítette továbbá, hogy a jegyző az eredeti birtokállapotot helyreállítja, és a birtoksértőt e magatartástól eltiltja, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetőleg birtoklásának megzavarását túrni volt köteles. Határozatot hozhatott továbbá a jegyző a hasznok, a károk és a költségek kérdésében is.

Az ilyen eljárásokban egészen 2009-ig a jegyző az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény, majd annak hatályon kívül helyezését követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kellett, hogy alkalmazza. Ez azt jelentette, hogy – az ezen ügytípusra vonatkozó külön eljárási szabályok nem lévén – az egyes eljárási cselekmények tekintetében a közigazgatási ügyek intézésére vonatkozó szabályozásban foglaltak szerint kellett eljárnia. Csupán a hasznok, a károk és a költségek tekintetében adott minimális iránymutatást a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ptké.), amely 27. §-ának (2) bekezdésében kimondta, hogy az ezek kérdésében hozott határozat végrehajtása a birtokvitában eljáró jegyző székhelye szerint illetékes bíróság hatáskörébe tartozik, továbbá, hogy az ilyen határozatok alapján végrehajtásnak nincs helye akkor, ha az érdekelt fél akár ebben a kérdésben, akár a birtoklás kérdésében keresetet indított.

A jogszabályi kollízió alapja az volt, hogy a birtokvédelmi ügy a Ket. alapján nem közigazgatási hatósági ügy, hanem sokkal inkább polgári jogi jogviszony(on alapul), ennek megfelelően a Ket. hatálya nem terjedhetne ki rá. A birtokvédelmi ügyben eljáró jegyző a Ket.

¹² *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek.* (2013) Budapest, Fama Zrt. – Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó Zrt., 47-48.

¹³ BISZTRICZKI, 2015: 25.

¹⁴ SZÖKE, 2002: 17.

alkalmazása szempontjából viszont közigazgatási hatóságnak minősül. A bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy nem egyértelmű, hogy mely eljárási rendet kell a Ptk. és a Ptké. mögöttes szabályaként alkalmazni, ezért a jegyző e joghézag kitöltésére a Ket. rendelkezéseit használta. A legfőbb ügyész álláspontja szerint a joghézag törvénymódosítást igényel, nem pedig jogegységi határozat meghozatalát. E véleménnyel a Legfelsőbb Bíróság is egyetértett. (A Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsának 2007. El. II. JE/K. 2/2. számú végzésében.)¹⁵

A jegyző tehát közigazgatási hatóság lévén döntő részben olyan államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyek elintézésében működik közre, amelyekben az egyik oldalon a hatóság, a másikon pedig az ügyfél található, vagyis általánosan elmondható, hogy a polgári jog területén a legtöbb közigazgatásban dolgozó meglehetősen bizonytalanul mozog. Mindezen bizonytalanságot pedig tovább fokozta a birtokvédelemre vonatkozó és használható eljárási szabályok hiánya is.

2009. október 24-én lépett hatályba a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: régi Korm. rendelet), amelynek joghézagkitöltő szerepe közismert volt, s a mindösszesen hét szakaszból álló jogszabály egyedüli gyakorlati érdeme, hogy deklarálta: a Ket. – meghatározott kivételekkel – alkalmazható és alkalmazandó a birtokvédelmi eljárás során. Mindemellett megnyitotta az önálló birtokvédelmi eljárás megteremtése, valamint az eljárás magánjogi jellegűvé válása felé vezető utat. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2014. március 15-én lépett hatályba, viszont a birtokvédelemre vonatkozó anyagi jogi szabályozás lényegében nem változott. A birtokvédelmi eljárás lefolytatása ezen (rég) Korm. rendelet és a Ket. szabályain alapult.¹⁶

A jogalkotó részben a jogszabályi környezet változása miatt, részben a Kormány hatósági eljárásokra vonatkozó egyszerűsítési szándékával összhangban hatályon kívül helyezte a (rég) Korm. rendeletet az azonos elnevezésű, tehát a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: új Korm. rendelet) megalkotásával. Az egyszerűsítési és gyorsítási szándék mellett az önálló eljárási szabályok megteremtése – amely szabályok legalább az alapeljárásban elkülönülnek a Ket. eljárási szabályaitól – is jogalkotói cél volt. Az új, elődjénél sokkal részletesebb, konkrét eljárási szabályokat felvonultató, de az eljárás irányítását a felekre bízó és a jegyzőnek csak mellékszerepet szánó rendelet számos újdonságot kínál a jogalkalmazók számára, ugyanakkor sok bizonytalanságot is magával hoz.¹⁷

Az eljárás lefolytatására rendelkezésre álló ügyintézési határidő alapesetben 15 napra történő csökkentése már önmagában is okoz nehézséget, de számos kérdés merül fel a tényállás tisztázása és a döntéshozatalra vonatkozó szabályok alkalmazása során is. Kérdésként merül fel továbbá az is, hogy alkalmazható-e a Ket. a birtokvédelmi eljárások során, ugyanis a jogalkotó a birtokvédelmi alapeljárás Ket. szabályaitól való szétválasztását részlegesen megvalósította azzal, hogy attól részben eltérő eljárási szabályokat alkotott, illetve azzal, hogy

¹⁵ BISZTRICZKI, 2015: 30.

¹⁶ BISZTRICZKI, 2015: 25.

¹⁷ BISZTRICZKI, 2015: 25.

nem rendelkezett általánosságban a Ket. alkalmazhatóságáról, ugyanakkor nem jutott el oda, hogy rögzítse annak általános tilalmát. Sőt, az adatkezelési szabályoknál,¹⁸ illetve a birtokvédelmi határozatban foglalt kötelezettség végrehajtására irányuló eljárásban a Ket. vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását rögzíti. Mindezek alapján valószínűsíthető, hogy lényegében továbbra is három jogszabály rendelkezéseit kell szem előtt tartani, a Ket.-et azonban a korábbiakhoz képest szűkebb körben.

A jegyzői birtokvédelmi eljárás további sajátossága, hogy a döntés ellen közigazgatási úton – vagyis fellebbezés, illetve bírósági felülvizsgálat igénybevételével – nincs helye jogorvoslatnak, ugyanis az a fél, aki a jegyző birtokvédelmi kérdésben hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól a másik fél elleni kereset előterjesztésével kérheti a határozat megváltoztatását (Új Ptk. 5:8. § (3) bekezdés).

A jogalkalmazóknak az a céljuk, hogy a megoldásra váró ügyeket a vonatkozó jogszabályok alapján törvényesen intézzék, azonban – sajnálatos módon – a jelenlegi szabályozás is több olyan bizonytalansági tényezőt tartalmaz, amely – mint láttuk – a gyakorlati alkalmazás során nehézséget jelent.¹⁹

5. A jegyzői birtokvédelem a vonatkozó kormányrendeletek tükrében

Míg a régi, 2009-es Korm. rendelet csak igen szűk körben szabályozta a jegyzői birtokvédelem eljárási szabályait, és nagymértékben alapozott a Ket.-re, addig az új, 2015-ös Korm. rendelet már egy-két nevesített kivételtől eltekintve arra törekszik, hogy a döntés meghozataláig terjedő szakaszban rögzítse az egyes eljárási cselekmények rendjét. Ez megmutatkozik a két, összehasonlítható jogszabály terjedelmében is. A régi mindösszesen hét, az új pedig huszonhét szakaszból áll.

A régi Korm. rendelet 1. §-ának (1) bekezdésében a Ket. alkalmazásának kötelezettségét, a 2. § (1) bekezdésében pedig a Ket. birtokvédelmi eljárásában nem alkalmazható rendelkezéseit és jogintézményeit (pl. jogorvoslat) találjuk, az új Korm. rendelet ugyanakkor mindössze két szabályozási terület – nevezetesen az adatkezelés és iratbetekintés (18. §), illetve a végrehajtás (24. § (1) bekezdés) – tekintetében hivatkozik vissza a Ket.-re. Az új Korm. rendelet – 1. §-ában – az eljárás során alkalmazandó alapelveket nevesíti, amelyek szinte kivétel nélkül az eljáró jegyzővel szemben állapítanak meg kötelezettségeket.

Mindkét jogszabály rögzíti az eljárás kérelemre történő megindítását, de az új Korm. rendelet részletezi annak szóban vagy írásban történő benyújtási lehetőségét (régí rendelet: 3. § (1) bekezdés első fordulat, új rendelet: 2. § (1) bekezdés első fordulat).

¹⁸ BISZTRICZKI, 2015: 29.

¹⁹ BISZTRICZKI, 2015: 29-30.

A kérelem tartalmi elemei az új Korm. rendeletben lényegében nem változtak, viszont a birtokvédelmet kérőnek a kérelmet, valamint annak mellékleteit az új Korm. rendelet értelmében eggyel több példányban kell benyújtania, mint amennyi féllel szemben a birtokvédelmet kéri (régi rendelet: 3. § (1) bekezdés, új rendelet: 2. § (2) bekezdés).

Mindkét rendelet kitér a kérelmet alátámasztó bizonyítékok ügyfél általi csatolásának kötelezettségére (régi rendelet: 3. § (2) bekezdés, új rendelet: 2. § (3) bekezdés első fordulat).

Míg a régi Korm. rendelet az ellenérdekű fél haladéktalan értesítésének kötelezettségét írta elő az eljárás megindításával kapcsolatban – amely a Ket.-ben szabályozott 8 napos határidőtől eltér –, addig a hatályos Korm. rendelet háromnapos határidőt szab arra, hogy a jegyző a kérelem és a csatolt bizonyítékok megküldésével tájékoztassa a másik felet az eljárásról annak érdekében, hogy az nyilatkozatot tehessen (régi rendelet: 3. § (3) bekezdés első mondat, új rendelet: 3. § (1) bekezdés).

A régi Korm. rendelet ügyfélnek tekintette a kérelmezőt és az ellenérdekű felet is, és rögzítette, hogy gondoskodni kell az egyes felek által előterjesztett nyilatkozatok és bizonyítékok másik fél számára történő – tehát oda-vissza történő – haladéktalan megküldéséről (2. § (2)-(3) bekezdés).

A jegyző – a jóval részletesebb új Korm. rendeletben foglaltak szerint – az eljárás során tájékoztatja az eljárásban részt vevőket jogaikról és kötelezettségeikről. Az ellenérdekű fél a kérelemben foglaltakra vonatkozóan nyilatkozatot tehet. A jegyző a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítékokat az eljárási határidő lejártát megelőző ötödik napig fogadja be, majd befejezi a bizonyítási eljárást, és a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján határozatot hoz. A jegyző – amennyiben a kérelemben foglaltakat a megismert bizonyítékok alapján megalapozottnak találta – határozatában elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását, és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja (3.-6. §).

A régi Korm. rendelet szerint a tényállás megállapítása során a jegyző a – jogszabályban részletezett tényekre (pl. tényleges birtokállapot, eredeti birtokállapot, birtokos és birtokháborító személy stb.) kiterjedő – bizonyítási eljárást kérelemre folytatta le, és a vita eldöntéséhez szükséges tényeket annak kellett bizonyítania, akinek érdekében állt, hogy azokat a jegyző valóban fogadja el. Az új Korm. rendelet a tényállás tisztázásához elsősorban, de nem kizárólagosan az ügyfelek által becsatolt bizonyítékokra alapoz, amelyek mellett igénybe vehetők a rendeletben szereplő és a későbbiekben részletezett bizonyítási cselekmények (helyszíni szemle, meghallgatás) is, továbbá a rendelet változatlan formában rögzíti a bizonyítási teher viselését. Bizonyítási teher tehát a jegyzőt sem a régi, sem az új szabályozás szerint nem illette, illeti (korábbi rendelet: 4.-4/A §, új rendelet: 5. §, 13. § (2) bekezdés első mondat).

Az új Korm. rendelet felsorolja, hogy a jegyző mely esetekben utasítja el (határozattal) a kérelmet (7. §). Ezek között szerepel az, amikor az abban foglaltakat a megismert bizonyítékok alapján nem találta megalapozottnak.

A jegyzőnek nyilvánvalóan el kell utasítania a kérelmet akkor is, ha megállapítja hatáskörének vagy illetékességének hiányát, például ha a birtoksértés elkövetése óta legalább egy év már eltelt. Szintén elutasítandó a kérelem, ha valamelyik fél halála (vagy a jogi személy jogutód nélküli megszűnése) következtében az eljárás okafogyottá vált.

Elutasításra okot adó körülmény az is, ha a birtokvédelmet kérő a kérelem valamely tartalmi elemére vonatkozóan nem nyilatkozott, vagy épp nem tett eleget az illetékfizetési kötelezettségének (az illetékekről szóló törvény szerinti felhívásban foglaltak szerint), vagy ha ugyanazon birtoksértő magatartásra vonatkozóan, változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett kéri az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését, amely tekintetében jegyző a kérelmet érdemben már elbírálta. (Kivéve akkor, ha az ügyre nézve új tény vagy új bizonyíték merül fel.)

Végül pedig – értelemszerűen – a jegyző abban az esetben is elutasító határozatot hoz, amennyiben a kérelmet nem az arra jogosult terjesztette elő.

Ilyen szabályozást a régi Korm. rendelet nem tartalmazott. Az eljárási határidő, illetve annak számítása kapcsán az új Korm. rendelet úgy rendelkezik, hogy a birtokvédelmi eljárás lefolytatásának alapesetben tizenöt napon belül kell megtörténnie. Az eljárási határidő az illeték lerovásával együtt benyújtott kérelem jegyzőhöz történő megérkezését vagy a kérelem benyújtását követően megfizetett illeték lerovásának igazolását követő napon indul (8. § (1) bekezdés).

E határidőbe nem számít bele a rendeletben rögzített – az ellenérdekű fél számára megküldött – jegyzői megkeresés hivatalos iratként való postára adásának napjától annak kézbesítéséig vagy a megkeresés jegyzőhöz történő visszaérkezéséig terjedő időtartam, valamint a jegyzői megkeresés kézbesítésétől az ellenérdekű fél nyilatkozatának megtételéig vagy írásbeli nyilatkozatának jegyzőhöz történő megérkezéséig terjedő időtartam, amely legfeljebb nyolc nap lehet. A Ket.-tel azonos módon szabályozza továbbá, hogy amennyiben a határidő olyan napon jár le, amelyen a munka a hatóságnál szünetel, akkor a határidő a következő munkanapon jár le (8. § (3), illetve (5) bekezdés). A régi Korm. rendelet ilyen határidőket nem tartalmazott.

Az új Korm. rendelet a képviselő szabályait is részletezi a régivel szemben: a 9. § alapján a fél helyett annak törvényes képviselője vagy az általa vagy törvényes képviselője által teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy közokiratban meghatalmazott cselekvőképes személy is eljárhat, sőt a fél és képviselője együttesen is.

A 2015-ös Korm. rendelet további újítása, hogy rendelkezik – még hozzá igen részletesen – az ügyben egyébként illetékes, de valamely oknál (10. § (1)-(3) bekezdés) fogva az eljárásban való részvételre nem jogosult jegyző kizárásáról, illetve az eljáró jegyző kijelöléséről. A jegyző a kizárási okról történő tudomásszerzését követő munkanapon az ügy iratait felterjeszti az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnak – a kizárással kapcsolatos álláspontjával együtt. A kormányhivatal nyolc napon belül határozatot hoz a kizárásról, az ügy iratait pedig megküldi az eljáró jegyző részére. Amennyiben a jegyző nem folytatja le a birtokvédelmi

eljárást az eljárási határidőn belül, a kormányhivatal – a tudomásszerzést követő nyolc napon belül – határozatával kijelöl egy másik jegyzőt az eljárás lefolytatására, és egyidejűleg fegyelmi eljárást is kezdeményez a polgármesternél a mulasztó jegyző ellen (10-11. §). Továbbá a kormányhivatal kötelezi az eredetileg illetékes jegyzőt, hogy a kijelölt jegyző részére a birtokvédelmi határozat meghozatalát követő harminc napon belül tízezer forint eljárási költségátalányt fizessen meg (26. §). A kormányhivatal kizárással kapcsolatos határozatának megtámadására a jegyző birtokvédelmi határozata elleni jogorvoslatban van lehetőség (12. §).

Amennyiben az ügy nem dönthető el pusztán a becsatolt iratokból, a tényállás megállapításához szükséges, hogy a jegyző a helyszínen szemlét végezzen, meghallgassa az érintetteket, illetve azokat, akik rajtuk kívül még segíteni tudnak a tisztánlátásban. Ráadásul az eredeti birtokállapot helyreállításának célszerű módja is könnyebben meghatározható így. A helyszíni szemle során – a tényállás tisztázása érdekében – a jegyző a birtokvita eldöntése szempontjából releváns ingó vagy ingatlan megtekintését vagy személy magatartásának megfigyelését végezheti. A jegyző a megfigyelni kívánt ingatlanra beléphet, ott a birtokvitával kapcsolatos bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat, a helyszínen tartózkodó személytől felvilágosítást kérhet, a helyszínről, az ingóról és ingatlanról fényképet vagy kép- és hangfelvételt készíthet, illetve egyéb bizonyítást is lefolytathat. Az ingó vagy ingatlan birtokosa mindezen tevékenységeket túrni köteles. A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása végett – amennyiben annak jellege indokolja – a jegyző akár a rendőrség közreműködését is kérheti (14. §).

Az új Korm. rendelet tartalmazza a meghallgatás, az eljárási cselekményekről készítendő jegyzőkönyv tartalmi elemeit (15., ill. 17. §), és rögzíti, hogy az eljárás nyelve a magyar, amelynek nem ismerete vagy a hallás és beszéd tekintetében való akadályozottság esetén tolmácsot kell az eljárásba bevonni (16. §).

Az új Korm. rendelet a régivel ellentétben részletezi a kérelemnek helyt adó vagy azt elutasító határozat tartalmát, annak közlésének, kézbesítésének szabályait, illetve szükség esetén a határozat kijavításának, kiegészítésének módját (19-22. §).

A két Korm. rendelet egyezést mutat abban, hogy a határozatban foglalt kötelezettség végrehajtásáról a jegyzőnek kell gondoskodnia. A határozatban foglalt kötelezettség (valamilyen cselekvés, magatartás vagy azoktól való tartózkodás stb.) végrehajtásáról – az előbbi eszközök adott helyzettől függő alkalmazásával, a hasznok, a károk és a költségek kivételével – abban az esetben is a jegyzőnek kell intézkednie, amennyiben a bíróságnál per indul, és az a keresetet elutasítja (korábbi rendelet: 6. §, új rendelet: 23. §).

Az eredeti birtokállapot 3 napon belül történő helyreállításnak kötelezettségét régebben és jelenleg is a hatályos Ptk. tartalmazza (191. § (4) bekezdés, ill.: 5:8 § (4) bekezdés első mondat).

Az új Korm. rendelet 24. § (2)-(3) bekezdése értelmében a végrehajtási szakaszban hozott döntés (határozat, végzés) elleni jogorvoslati kérelmet a fővárosi és megyei kormányhivatal

bírálja el, mindezzel szemben a régi Korm. rendelet még 2014. január 1. napjával hatályon kívül helyezett 1. § (2) bekezdése azt rögzítette, hogy már az „alapeljárás” során hozott végzések tekintetében is jogorvoslati fórum az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal.

A korábbi, illetve a jelenlegi szabályozást összevetve megállapítható, hogy a hatályos rendelkezésekből egyértelműen kitűnik a jogalkotó jobbítási szándéka az eljárások lefolytatásának megkönnyítése érdekében hozott újításokat illetően. Mindazonáltal számos kérdés nyitva maradt – ezeket a jegyzőknek a jogalkalmazó tevékenységük során kell megpróbálniuk rendezni.

Irodalomjegyzék

BISZTRICZKI László (2015): *Megreformált birtokvédelem?* In: *Jegyző és Közigazgatás*, 2015/1. 25-30. pp.

Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek. (2013) Budapest, Fáma Zrt. – Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

KRISTÓ KATALIN (2013): *Az új területi államigazgatási rendszer.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

MÉHES Tamás (2013): *Az új Polgári Törvénykönyv.* E-learning tananyag

MÉHES Tamás (2007): *A dologi jog.* In: TÖRÖK Gábor (szerk.) (2007): *A magánjog alapjai.* 81-128. pp. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.

MÉHES Tamás (2014): *Dologi jog.* In: TÖRÖK Gábor (szerk.) (2014): *Polgári jogunk alapvonásai.* 109-179. pp. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

SZÓKE Irén (2002): *Az elbirtoklás, a használati jogok és a birtokvédelem bírói gyakorlatának elemzése és annak tapasztalatai.* In: *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2002/3. 3-18. pp.

T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.) (2012): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Jogsabályjegyzék

A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet;

A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet;

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény;

A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény;

A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi törvényerejű rendelet;

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény;

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény