

Megreformált birtokvédelem?



Dr. Bisztriczki László

jogász,
birtokvédelmi szakértő

Bevezetés

A kettősség több évtizedes: a polgári jogi alapokon nyugvó *possessorius* birtokvédelmet egy közigazgatási hatóság (jegyző) szolgáltatja közigazgatási eljárási szabályok segítségével. A Korm. rendelet joghézag-kitöltő szerepe¹ köztudott, a – mindössze hét szakaszból álló – jogszabály egyetlen gyakorlati érdeme, hogy deklarálta: a Ket. bizonyos kivételekkel alkalmazható és alkalmazandó a birtokvédelmi eljárás lefolytatása során. Emellett azonban az első lépést is jelentette az önálló birtokvédelmi eljárás megteremtése, valamint az eljárás magánjogi jellegűvé válása² felé vezető úton. A jogalkotó a jogszabályi környezet változása okán, valamint a Kormány hatósági eljárásokra vonatkozó egyszerűsítési szándékát kívánva megvalósítani, hatályon kívül helyezte a Korm. rendeletet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: birtokvédelmi rendelet) megalkotásával. A jogszabály megalkotását átható koncepcionális alapelvek: az egyszerűsítési és gyorsítási szándék, az önálló eljárási szabályok megteremtése, mely legalább az alapeljárásban elkülönül, „leválik” a Ket. eljárási szabályairól. Az elődjénél sokkal részletesebb, konkrét eljárási szabályokat is tartalmazó – de az eljárás irányítását a felek kezébe adó, és a jegyzőnek szinte statisztaszerepet szánó – birtokvédelmi rendelet számos újdonságot tartalmaz a jogalkalmazók számára, ezzel együtt megannyi bizonytalanságot is hozdoz magában.

A birtokvédelmi eljárás

A jogszabály tervezetében még felmerült a formakényszer alkalmazása az eljárás megindulásával kapcsolatban. Meg kell említeni, hogy a Korm. rendelet 2009. október 24-én történő hatályba lépését követően mind több jegyző alkalmazott előre elkészített formanyomtatványt annak érdekében, hogy a kérelmező a jogszabály ismerete nélkül is világosan lássa, mely tar-

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2014. március 15-én lépett hatályba, azonban a birtokvédelemre vonatkozó anyagi jogi szabályozás alapvetően nem változott. A birtokvédelmi eljárás lefolytatása a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet), és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályain nyugodott.

talmi elemeket kell feltüntetnie ahhoz, hogy az eljárás hiánypótlás nélkül megindulhasson. A kérelemben meg lehetett jelölni azt is, mire terjedjen ki a bizonyítási eljárás. A birtokvédelmi rendelet taxatív felsorolja azokat a tartalmi elemeket, melyeket a birtokvédelmet kérő félnek kötelező feltüntetni a kérelmében. Ez azért lényeges, mert bármely tartalmi elem hiánya a kérelem elutasításához vezet. Nem említi külön tartalmi elemként a birtokvédelmi rendelet az eljárási illetéket, de figyelembe véve azt, hogy enélkül az eljárás nem indul meg,³ a kérelemhez való csatolása kötelező. Nem kötelező tartalmi elem a kérelemben foglaltakat alátámasztó bizonyíték, de a jogalkotó – a gyorsaság érdekében – elvárja, hogy azokat a birtokvédelmet kérő már a kérelem benyújtásával egyidejűleg rendelkezésre bocsássa. Amennyiben ezt nem teszi meg, az eljárási határidő 10. napjáig van lehetőség bizonyítékok csatolására. Itt kell megjegyezni azt, hogy az eljárást megindító kérelmet és a csatolt bizonyítékokat a Korm. rendeletben foglaltakhoz hasonlóan a birtokvédelmi rendelet alapján is meg kell küldeni az ellenérdekű félnek, abból a célból, hogy azt megismerhesse, és arra nyilatkozatot tehessen. Azonban az eljárás megindulását követően befogadott bizonyítékokra, nyilatkozatokra e megküldési kötelezettség már nem terjed ki, így azonnal felvetődik a kérdés, hogy e bizonyítékokat az ellenérdekű fél hogyan ismerheti meg. Iratbetekintési joga nem lévén csak az esélyegyenlőség alapelvének biztosításával, azonban erre gyakorlati iránymutatást a jogalkalmazók nem kaptak. Amennyiben nem ismerheti meg az ellenérdekű fél a másik fél által beterjesztett bizonyítékokat, a jegyző nem tud olyan döntést hozni, mely megkülönböztetés-mentes, részrehajlás nélküli lenne. Természetesen elkülönítendő ettől az az eset, amikor a fél a jogszabályban és a jogalkalmazás során biztosított jogával nem él, és a jegyző a rendelkezésre álló adatok alapján hozza meg a döntését.

A birtokvédelmi rendelet szerint hiánypótlásra – az illeték csatolására történő felhíváson kívül – nincs lehetőség, de az ahhoz kiadott állami titkári tájékoztató – vélhetően a tisztességes ügyintézés alapelvére tekintettel – azt javasolja, hogy a kérelem befogadása során a jegyző ellenőrizze a tartalmi elemek meglétét, és hívja fel a javításra a kérelmezőt, ami gyakorlatilag egy azonnali, és eljárás megindítása előtti hiánypótlást jelent. Meghatalmazás hiányában szintén az a legcélszerűbb, ha a jegyző a kérelmet csak azután fogadja be, miután az azt előterjesztő fél vagy képviselő az érvényes meghatalmazás kérelemhez történő csatolásáról gondoskodott. Meg kell jegyezni, hogy az említett „azonnali” hiánypótlások, csak a kérelem személyes benyújtása esetén alkalmazhatóak.

Több nevesített alapelvvel – de leginkább a rendeltetészerű joggyakorlás és a tisztességes ügyintézés elvével – ellenkezne az, ha látva a hiányos kérelmet a jegyző azt befogadná, majd ezen okra hivatkozva⁴ elutasítaná.

Önmagában az, hogy a kérelmező nem csatol bizonyítékot – mivel az kötelező tartalmi elemnek nem minősül – nem alapozza meg az elutasító határozat meghozatalát.

A következő problémát felvető kérdés előtt mindenképpen tisztázni kell azt, hogy a birtokvédelmi rendelet alapvetően két szakaszra tagolja a birtokvédelmi eljárás lefolytatására rendelkezésre álló, mindössze 15 napos határidőt:

1. *A bizonyítási eljárási (bizonyítékbefogadási) szakasz:* A kérelem beérkezését (vagy az illeték lerovását) követő naptól a bizonyítási eljárás lezárásáig tart, mely az eljárási határidő lejártát megelőző ötödik napot követő nap. Ez gyakorlatilag a rendelkezésre álló eljárási határidő első nettó (határidőbe nem számítandó napok számával csökkentett) 10 napját jelenti.
2. *A határozathozatali (döntési) szakasz:* Az eljárási határidő 11–15. napja, mely

során a jegyzőnek a bizonyítási eljárás során beszerzett, illetve a rendelkezésre álló adatok alapján, mérlegelést követően meg kell hoznia a döntését. E szakasz alatt a felek bizonyítékot nem nyújthatnak be, nyilatkozatot már nem tehetnek.

Sokkal nagyobb gondot jelent tehát az, hogy nincs szabály arra, mit tegyen a jegyző a határozathozatali szakaszban benyújtott, bemutatott bizonyítékokkal, és nincs semmilyen indokkal alátámasztva az, hogy miért ne fogadhatná be a bizonyítékot akár a döntés meghozataláig a jegyző.

Méltányossági szabály a birtokvédelmi rendeletben nincs, mégis azt szükséges fontolóra venni, hogy egy határozathozatali szakaszban benyújtott, a döntés milyenségét egyértelműen befolyásoló bizonyíték befogadásához, ezzel igazságos, a tényállásnak megfelelő döntés meghozatalához – mellyel egy bírósági birtokvédelmi ügy is elkerülhető – fűződő állami-hatósági érdek sokkal erősebb, mint az, hogy a felek bizonyítási lehetőségeit a gyors eljárás érdekében ilyen szűk korlátok közé zárjuk.

Az eljárási határidő a kérelem beérkezését követő napon kezdődik, és mindössze 15 napig tarthat. Amíg a kérelmező az illetéket le nem rója, az eljárási határidő nem kezdődik el, ezért nyilvánvaló, hogy addig eljárási cselekmény nem végezhető. Az új eljárási rend nem teszi lehetővé a felfüggesztést, és a jogszabály tervezetével ellentétben a határidő meghosszabbítására nincs lehetőség. A birtokvitát eldöntő határozatok azokon a tényeken, bizonyítékokon alapulva születhetnek meg, melyeket az ellenérdekű felek a bizonyítási eljárási szakasz alatt a hatóság elé tárnak. Egyetlen esetben tarthat 30 napig a birtokvédelmi eljárás, ha az eljárás során tolmács kirendelése válik szükségessé.⁵ A tolmács közreműködésének azonban az a feltétele, hogy az nyilatkozat, vagy tanúvallomás megtételének szempontjából legyen szükséges. A birtokvédelmi rendelet a tolmács alkalmazására egyéb szabályt nem tartalmaz (pl. kizárási okok, figyelmeztetés a hamis tolmácsolás jogkövetkezményeire), ezeket szükségképpen csak a Ket. rendelkezéseiből lehet átvenni. Érdekes momentum, hogy az eljárás gyorsítása érdekében az új rendelet szinte mindent feláldozott (nem rendelhető ki szakértőt, az eljárást nem lehet meghosszabbítani), a tolmács alkalmazásával mégis megkétszerezi az eljárásra szánt időt, a bizonyítási eljárási szakasz a kieső időket leszámítva 25 napig tarthat, melyet követően 5 nap áll rendelkezésre a határozathozatalra.

Az eljárás tényleges időtartamát két időtartam növelheti:

1. Az eljárási határidőbe nem számít bele a kérelmező beadványának (és a bizonyítékoknak) az ellenérdekű fél részére történő megküldése céljából a hivatalos irat postára adásától a kéz-

besítésig terjedő idő, illetve ha a kézbesítés valamely ok miatt sikertelen, az irat jegyzőhöz való visszaérkezésig terjedő időtartam, időkorlátozás nélkül. Célszerű tehát rögtön a beérkezést követő napon postára adni a kérelmet és a bizonyítékokat az ellenérdekű félnek, hogy a rövid 15 napos eljárási határidőből egy nap se teljen el feleslegesen. A birtokvédelmi rendelet 3. § (1) bekezdése ugyan erre legfeljebb három napot engedélyez, de ha ezt maximálisan kihasználjuk, akkor már az eljárási határidő egyharmadát fel is használtuk.

Méltányossági szabály a birtokvédelmi rendeletben nincs, mégis azt szükséges fontolóra venni, hogy egy határozathozatali szakaszban benyújtott, a döntés milyenségét egyértelműen befolyásoló bizonyíték befogadásához, ezzel igazságos, a tényállásnak megfelelő döntés meghozatalához – mellyel egy bírósági birtokvédelmi ügy is elkerülhető – fűződő állami-hatósági érdek sokkal erősebb, mint az, hogy a felek bizonyítási lehetőségeit a gyors eljárás érdekében ilyen szűk korlátok közé zárjuk.

2. Ugyancsak nem számít bele a határidőbe az az időtartam, melynek kezdő napja a jegyző által az ellenérdekű félnek megküldött kérelem kézbesítésének a napja, befejező napja pedig az ellenérdekű fél írásbeli nyilatkozatának a jegyzőhöz való megérkezésének a napja, de legfeljebb 8 nap. Érdemes tehát az ellenérdekű fél figyelmét felhívni arra, hogy ha 8 napon belül, de legkésőbb a bizonyítási eljárási szakasz végéig nem közli a birtokvédelmi kérelemmel kapcsolatos álláspontját,

a jegyző a bizonyítási eljárást befejezi, melyet követően további bizonyítékot (ideértve a nyilatkozatokat is) már nem áll módjában befogadni. Az államtitkári tájékoztató szerint, ha a kézbesítés nem történik meg, a jegyző a tényállás tisztázása érdekében más úton is felveheti a kapcsolatot az ellenérdekű féllel. Ez azért ütközik nehézségbe, mert az elérhetőség megadása a kérelemnek nem tartalmi eleme, telefonos elérhetőség hiányában a más út csak a személyes felkeresés lehet, mely a gyakorlatban – ha a birtoksértés helye a birtoksértő lakhelye – egy értesítés nélküli helyszíni szemlével egyenértékű.

A tényállás tisztázása, a birtoksértés bizonyítása

A bizonyítékok szabad mérlegelésének az elvén kívül a birtokvédelmi rendelet e körben annyit tartalmaz, hogy továbbra is a feleket terheli a bizonyítás, az érdekükben álló tényeket a polgári jogi jogviszony sajátosságának megfelelően maguknak kell bizonyítaniuk, hiszen az ő érdekükben áll, hogy a jegyző azokat valóban fogadja el. Az államtitkári tájékoztató kiemeli, hogy a jegyző nem köteles az elő nem terjesztett bizonyítékok beszerzésére, azonban azok megismerése iránt lehetőségei figyelembevételével intézkedhet. A birtokvédelmi eljárás során a döntés-előkészítéshez szükséges bizonyítás központi eleme az eredeti (birtoksértés előtti) állapot megismerése, és a megváltoztatott (birtoksértő) helyzet feltárása. A Ptk. alapján ugyanis a kérelemnek történő helyt adás, vagyis a birtoksértés megállapítása esetére a jegyző a határozatban csak egyetlen dologról rendelkezhet: az eredeti állapot helyreállításáról. Ez a birtoksértés jellegétől függően lehet az eredeti birtokállapot helyreállítása, vagy a birtoksértő magatartástól való eltiltás.⁶ A felek szolgáltatják tehát a bizonyítékok összességét, a nyilatkozni kívánó tanúkat, a szakértői véleményt, a bizonyítékul szolgáló okiratokat, de az objektív tényállás-tisztázás érdekében a jegyzőnek lehetősége van más, a felek által nem szolgáltatott bizonyíték beszerzésére is, amennyiben a szűk határidő ezt lehetővé teszi. Azon tanúk meghallgatása, akiktől bizonyítékként értékelhető tanúvallomás nem várható, megtagadható. Ugyanis azoknak a tanúknak a nyilatkozata, akik közvetlenül nem látták, érzékelték a birtoksértést, vagy a zavaró magatartást, illetve nem tudnak nyilatkozni sem az eredeti, sem a megváltoztatott állapotra vonatkozóan, nem viszi előre az eljárást. A jegyzőnek is van lehetősége tanú meghallgatás iránt intézkedni (az iránymutatás szerint idézés nélkül), de ha a birtokvédelmi rendelet 15. § (2) bekezdését a jegyző szó szerint be akarja tartani, akkor meg kell kérdeznie a tanútól, hogy kíván-e a birtokvédelmi eljárással összefüggésben nyilatkozni, és ha erre nemmel válaszol, a tanú nem hallgatható meg.

A meghallgatáson a felek külön-külön, vagy egyidejűleg, egymás jelenlétében is meghallgathatóak. Már most kijelenthető, hogy a határidőre tekintettel csak az a szerencsés, ha a feleket együttesen hallgatja meg a hatóság annak érdekében, hogy a birtokséremlmet szenvedő fél állításaira az ellenérdekű fél azonnal reagálni tudjon. Ennek megvalósítása és kivitelezése a gyakorlatban idézésre való jogosultság nélkül nehezen képzelhető el. A birtokvédelmi eljárásban a felek legtöbbször rossz, vagy haragos viszonyban vannak egymással, nem ritka az évek, évtizedek óta tartó rossz szomszédság. Nem valószínű, hogy az ellenérdekű fél önkéntes alapon, illetve az őt „birtoksértéssel vádló” fél kérésére gyakran meg fog jelenni a hatóság előtt, így a rövid határidőre tekintettel a tényállás-tisztázás, majd ezt követően a döntéshozatal is egyoldalú (panaszoldalú) lesz, mely a jegyző határozatának megváltoztatására irányuló bírósági eljárásokat generálhat.

A bizonyítás másik eszköze a *helyszíni szemle*, melyen a jegyző ingó vagy ingatlan megtekintését, személyi magatartásának megfigyelését végezheti. A birtokvédelmi rendelet a helyszíni szemlével kapcsolatosan eljárási szabályt nem tartalmaz, kizárólag a hatóság jogait és a fél kötelezettségét előíró garanciális szabályokat részletezi. Az államtitkári tájékoztató utal arra, hogy a helyszíni szemlére idézésre nincs lehetőség, azt értesítéssel, előzetes egyeztetéssel kell megoldani. Nehézséget okoz, hogy az egyeztetés mikéntje nincs meghatározva, telefonos elérhetőséget a kérelmen tartalmi elemként nem kell feltüntetni, és az értesítésnek a szabályai sincsenek lefektetve a birtokvédelmi rendeletben, így ebben is csak a Ket. korábbiakban használt szabályai adhatnak támaszt. Az államtitkári tájékoztató szerint az eljárási cselekményekre szóló felhívások, tájékoztatók szankcionálásra nem teremtnek alapot. Ez azonban számos esetben eredményezheti az eljárási cselekmény sikertelenségét, a felek (különösen a birtoksértő fél) megjelenésének az elmaradását. Egyetlen kényszerítő eszköz a rendőrség igénybevétele a szemle eredményes és biztonságos lefolytatásához, ehhez azonban előre tudni kell arról, hogy a helyszíni szemle megtartását valamilyen veszély fenyegeti, s ennek az információnak 10 napon belül rendelkezésre is kellene állnia. Mint eljárási cselekményről, a helyszíni szemléről jegyzőkönyvet szükséges fölvenni, mely tartalmazhatja az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat is,⁷ vagyis a helyszíni szemle során a jelen lévő felek, tanúk által tett nyilatkozatok felvételének nincs akadálya.

A birtokvédelmi eljárásban hozott határozat

A birtokvédelmi rendelet egyértelműen szabályoz abban a tekintetben, hogy a jegyző a birtokvédelmi ügyben formailag csak határozatot hozhat. Megalapozott kérelem esetén helyt adó, vagyis az ere-



deti birtokállapotot helyreállító, vagy a birtoksértő magatartást megtiltó határozatot, minden más esetben elutasító határozatot kell hozni.

Nincs különbségtétel aszerint, hogy mely határozat minősül érdemi döntésnek, és melyik tartozik a nem érdemi döntések közé. A korábbi eljárási struktúrából kiindulva a bizonyítékok mérlegelésén alapuló kérelemnek helyt adó határozat, és a feltárt bizonyítékok alapján a megalapozatlanság okán elutasító határozat⁸ érdemi döntésnek minősülhet. Az egyéb – valamilyen eljárási hiányosságra, vagy az eljárás akadályát képező objektív tényre hivatkozó – elutasítási okok a birtokvédelmi rendelet 7. § (1) bekezdés *b)*–*g)* pontjai alatti felsorolásban kaptak helyet. E pontok tartalmazznak a Ket. 30. §-ában meghatározott, korábban érdemi vizsgálat nélküli elutasítást eredményező okokat (hatáskör, illetékesség hiánya, nem a jogosulttól származó kérelem, ítélt dolog), és tartalmazznak a Ket. 31. § (1) bekezdésében megszüntetési okként szereplő okokat (fél halála vagy megszűnése, illeték megfizetésének felhívás ellenére történő elmulasztása). A szabályozás egyértelművé tette tehát, hogy birtokvédelmi ügyben a Ket. 30. §-ában, vagy a Ket. 31. § (1) bekezdésében felsorolt okokra alapozott végzés nem hozható.

A Ket.-től eltérő, speciális birtokvédelmi eljárási vonatkozású elutasítási ok, ha a birtokvédelmet kérő a kérelem valamely tartalmi elemére – az előzőekben már javaslatként említett, a kérelem átvételekor történő szóbeli felhívás ellenére – nem nyilatkozik.⁹

Az illeték megfizetésének felszólítás ellenére történő elutasítása körében az az elvi kérdés merül fel, hogy maga a birtokvédelmi eljárás megindul-e annak ellenére, hogy az eljárási határidő az illeték lerovásáig nem indul meg. Abban az esetben, ha az eljárás nem indul meg, az illetékfizetésre történő felhívás „eljárás előtti eljárási cselekmény” lesz, ha az eljárás a kérelem illeték nélküli befogadásával megindul, akkor pedig a határidő megindulásának kezdete előtti eljárási cselekmény lesz. Valószínűsíthető azonban, hogy a gyakorlatban az illeték lerovása nélkül a jegyzők

a nem postai úton előterjesztett kérelmet egyszerűen nem fogadják be.

A birtokvédelmi rendelet nem szabályozta elutasítási okként a kérelem visszavonását, ami azt jelenti, hogy a kérelemre indult eljárás annak lefolytatása tekintetében *ex officio* eljárássá válik. Ha a kérelmet előterjesztő fél meggondolja magát, ezért visszavonás lehetőségének hiányában a benyújtást követően további bizonyítékot nem csatol, kérelme a megalapozatlanság (bizonyítottság hiánya) miatt kerül elutasításra. Ez azt okozza, hogy a birtokvédelmi rendelet 7. § (1) bekezdés *g)* pontja értelmében panasza már érdemben elbírált kérelemnek minősül, így a jegyzőnél ugyanerre a tényállásra alapozva kérelem már nem nyújtható be, mindemellett egy utóbb lefolytatni nem igényelt eljárásért a kérelmező illetékfizetési kötelezettsége is fennmarad.

A tisztességes ügyintézés alapelvei követelményének eleget téve abban az esetben, ha a kérelmet nem a jogosult terjesztette elő, már a kérelem befogadása előtt tisztázni kell azt, hogy nem csak a meghatalmazás hiányzik-e, mely esetben célszerű szóban felhívni a kérelmet benyújtani szándékozót, hogy a meghatalmazását csatolja a kérelemhez, és ezt követően nyújtsa be. Postán érkező beadványoknál azonban a kérdés nem tisztázható, és a birtokvédelmi rendelet 7. § (2) bekezdése alapján a kérelem azonnal, a határozathozatali szakasz megvárása nélkül elutasítható.

Az ügyfelek szempontjából hátrányos az, hogy a birtokvédelmi rendelet 7. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti esetben is elutasító határozatot kell hozni, mert a kérelmező illetékfizetési kötelezettsége a birtokvédelmi rendelet 25. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján ez esetben is fennmarad, és amennyiben a panaszos az illetékességgel rendelkező jegyzőnél birtokvédelmi igényét ismételtelen elő kívánja terjesztetni, másodszer is fennállhat az illetékfizetési kötelezettsége, ha kérelmének a jegyző nem ad helyet.

E ponton ismételtelen meg kell említeni az érdemi döntés fogalmi tisztázásának a problematikáját: A birtokvédelmi rendelet 7. § (1) bekezdés *g)* pontja ugyanis egyértelműen érdemben történő elbírálás fogal-



mát használja, erre tekintettel, ha minden elutasító határozatra érdemi döntésként tekintünk, akkor már egy meghatalmazás csatolásának az elfelejtése, egy illetékes-séggel nem rendelkező hatósághoz történő kérelem benyújtás is *ítélt dologgá* teszi a birtokvédelmi kérelemben foglaltakat, ami miatt ismételt kérelem a jegyzőnél már nem terjeszthető elő.

Szót kell még ejteni a *részben helyt adó határozatokról* is, amikor a jegyző csak a kérelem bizonyos vonatkozásaiban állapítja meg a birtoksértést. E határozatok a helyt adó határozatokkal egyenértékűek az eljárási költség viselése szempontjából, és mivel birtoksértést állapítanak meg, a költségviselésre a birtoksértőt kell kötelezni.

A határozat tartalmi elemeit a birtokvédelmi rendelet 19. §-a sorolja fel. Figyelembe véve azt, hogy a jogszabály a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárást szabályozza, és a hivatkozott szakasz egyértelműen a „birtokvédelmi eljárásban hozott határozat” kifejezést használja, e tartalmi elemek csak a jegyző által hozott határozatokra vonatkoznak. A kormányhivatal által a kizárásról és eljáró hatóságról történő kijelöléséről hozott határozat nem azonos a birtokvédelmi eljárásban hozott határozattal, hiszen a kormányhivatal, mint közigazgatási szerv előtt ezen eljárások kizárási indítvány elbírálására, valamint eljáró hatóság kijelölésére irányuló eljárásoknak minősülnek.

Egyezség a birtokvédelmi eljárásban

Az egyezség jogintézménye – de legalábbis a megegyezésre történő törekvés –

a jogrendszer minden olyan ágában megtalálható, ahol erre az ügyek általános természetűe, vagy akár egy-egy speciális felépítésű ügy lehetőséget ad.¹⁰ A polgárjogi jelleg alapvető ismérve a megegyezés lehetősége, mely során „a felek a szerződésből eredő vitás vagy bizonytalan kérdéseket közös megegyezéssel úgy rendezik, hogy kölcsönösen engednek egymásnak.”¹¹ Annak ellenére, hogy a birtokvédelmi rendelet jelen tartalmával nem ad lehetőséget olyan egyezségkötésre, mely ténylegesen a felek közötti vita rendezésére szolgálna, a birtokvita természete továbbra is olyan jellegű, mely alkalmas a kölcsönös engedményeken alapuló egyezségkötéssel történő rendezésre. A birtokvédelmi eljárásban az egyezségkötésnek az volt a legfontosabb előnye, hogy a jegyzőnek nem kellett kötelezően ragaszkodnia ahhoz, hogy pontosan mi volt az eredeti állapot.

A Ptk. alapján ugyanis helyt adó döntés esetén a jegyző – mint ahogy az az előzőekben már kifejtésre került – csak az eredeti állapot helyreállításáról rendelkezhet. Az egyezség során a felek kölcsönös engedményeik révén eltérhettek, és szükségképpen el is tértek az eredeti állapot helyreállításától, és mindkettőjük számára sokkal előnyösebb állapotot hozhattak létre,¹² mely a hatóság jóváhagyásával kikényszeríthetővé is vált. A birtokvédelmi rendelet – azzal, hogy nem rendelkezik a megegyezés lehetőségéről – az egyezségkötés számos előnyét¹³ kívánja magától eldobni. Az államtitkári tájékoztató mindössze annyit jegyez meg, hogy a felek egyidejű meghallgatása során lehet az egyezségre törekedni, azonban ez még sikeressége esetén sem lesz kizárólagos bizonyíték, ha

nem fontos mérlegelési szempontként kell kezelni, és az egyezség során elhangzó nyilatkozatokat bizonyítékként kell értékelni a döntés meghozatalánál. Nem könnyű azonban eldönteni azt, hogy a felek egyezségkötési szándéka mely döntést támasztja alá bizonyítékként, a helyt adó, vagy az elutasító döntést.

Egy biztos: az egyezségkötés lehetősége nélkül a birtokvédelmi eljárás kiüresedett, rugalmatlanná vált, a megalapozott bizonyítékokon álló helyt adás és a megalapozatlanság miatti elutasítás között semmilyen alternatívát nem tartalmaz, ezzel együtt a polgári perben, a petitorius eljárásban biztosított alapvető jogától fosztja meg a feleket, és egy ügy sikeres, mindkét fél számára meglepedéssel történő lezárásától fosztja meg a jegyzőt.

A hatóság hallgatása

A jegyző illetékességét a birtoksértő magatartás megvalósulásának a helye alapozza meg (területi illetékesség). A birtokvédelmi rendeletben szabályozott objektív és szubjektív okokon alapuló kizárásról, illetve másik eljáró hatóság kijelöléséről a kormányhivatal határozattal dönt. A birtokvédelmi rendelet a jegyző eljárási kötelezettségének elmulasztásához (a hatóság hallgatásához) negatív jogkövetkezményeket fűz. Nemcsak azt a jegyzőt szankcionálja, aki az illetékességébe tartozó birtokvédelmi ügyben nem jár el, hanem azt is, aki az eljárást „az eljárási határidőn belül nem folytatja le”.¹⁴ A mulasztó jegyzővel szemben két szankcióról rendelkezik a birtokvédelmi rendelet:

1. a kormányhivatal köteles fegyelmi eljárást kezdeményezni a mulasztó jegyzővel szemben a polgármesterénél,¹⁵ ezzel együtt;

Egy biztos: az egyezségkötés lehetősége nélkül a birtokvédelmi eljárás kiüresedett, rugalmatlanná vált, a megalapozott bizonyítékokon álló helyt adás és a megalapozatlanság miatti elutasítás között semmilyen alternatívát nem tartalmaz, ezzel együtt a polgári perben, a petitorius eljárásban biztosított alapvető jogától fosztja meg a feleket, és egy ügy sikeres, mindkét fél számára meglepéssel történő lezárásától fosztja meg a jegyzőt.

2. 10 000 Ft összegű eljárási költségátalány megfizetése kötelezi a mulasztó jegyzőt a helyette kijelölt jegyző részére, melyről a kormányhivatal a kijelölt határozatban rendelkezik.¹⁶

Kézbessítési vélelem a határozat közlése során

A birtokvédelmi rendelet a Ket., illetve más eljárási szabályoktól is merőben eltérő számítási módot határoz meg a kézbesítési vélelem megállapítására. Tekintet nélkül arra, hogy a birtokvédelmi eljárás során született határozat kézbesítése mely okból sikertelen (pl. átvételt megtagadta, nem kereste stb.),¹⁷ a döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a határozat a jegyzőhöz visszaérkezik. A kézbesítési vélelem számításában mutatkozó különbségtétel nincs kellő indokolással alátámasztva, a birtokvédelmi eljárásokban az egységes jogalkalmazás érdekében a vélelem megállapításánál célszerű a postai szolgáltató által a visszaküldés időpontjaként a borítékra, tértivevényre pecsételt dátumot figyelembe venni. Amennyiben a személyesen átadott, vagy a saját kézbesítő által közölt irat átvételét tagadja meg

a fél (jellemzően a kötelezett), a visszaérkezés napja személyesen átadni kívánt irat átvételre megtagadásának a napja, illetve a saját kézbesítő által a jegyző hivatalába történő visszaérkezés napja lehet.

A gyorsabb eljárást szolgáló ajánlás, hogy a birtoksértést megállapító határozat közlése előnyösebb személyesen átadott iratként, vagy saját kézbesítő útján. A határozat végrehajtására rendelkezésre álló három nap kezdete így néhány nappal korábban kerülhet, de a kézbesítés módjának a kötelezett végrehajtási hajlandóságára, és a tényleges végrehajtás idejére gyakorolt hatása irreleváns.

Az eljárási költség viselése

A birtokvédelmi határozat kötelező tartalmi eleme a felmerült eljárási költség megfizetésére vonatkozó döntés.¹⁸ A költségek megosztására részben helyt adó határozat esetében sincs lehetőség, elutasító döntés esetén minden költség a kérelmezőt, helyt adó és részben helyt adó döntés esetén viszont a birtoksértőt terheli. A birtokvédelmi rendelet 25. § (1) bekezdése sorolja fel, hogy a birtokvédelmi eljárásban mit kell eljárási költségnek tekinteni, de más jogszabályban meghatározott költséget is elfogad eljárási költségként.¹⁹ Az alkalmazás nehézségét jelenti az, hogy az eljárásra biztosított rövid határidő miatt az egyes költségelemek összegei (pl. a helyszíni szemle biztosításánál közreműködő rendőrhataloságnál felmerült költség) a határozathozatalkor még nem fognak a döntéshozó jegyző rendelkezésére állni. Kérdés az is, hogy ha a jegyző mégis csak egyezséget hoz létre a felek között, akkor megengedett-e a birtokvédelmi rendelet költségviselésre vonatkozó szabályaitól való eltérés.

A birtokvédelmi rendelet viszonya a Ket. szabályaihoz

A jogalkalmazókat elsősorban az vezérli, hogy az eléjük kerülő ügyeket a rendelkezésre álló jogszabályok alapján törvényesen intézzék, a joghézagokat más jogszabályokból származó, de igénybe vehető normákkal, vagy alapelvekkel töltsék ki, és törvényesen folytassák le az eljárásokat. Tény, hogy a birtokvédelmi rendelet kihúzta azt a biztos talajt a jogalkalmazók alól, amit a Korm. rendelet a Ket. alkalmazásának megengedésével adott. Jelen pillanatban sarkalatos kérdésként merül fel újra, hogy alkalmazható-e a Ket. a birtokvédelmi eljárások során 2015. március 1-jétől vagy sem. Le kell szögezni: a jogszabályalkotás során megfogalmazott jogalkotói cél, a jogszabály használatát segítő államtitkári tájékoztatás, az abban megfogalmazott ajánlások kötelező erővel nem bírnak. A birtokvédelmi alapeljárás Ket. szabályairól történő leválasztásának célját a jogalkotó – a *lex specialis derogat legi generali* elv alapján – részben megvalósította azzal, hogy a Ket. szabályaihoz hasonló, de attól rész-

ben eltérő eljárási szabályokat alkotott (pl.: az eljárási határidő számítása, kizárás), illetve azzal, hogy nem rendelkezett általánosságban a Ket. alkalmazhatóságáról. Ezzel szemben nem merészkedett addig, hogy a Ket. alkalmazásának általános tilalmát kimondja, vagy legalább úgy határozza meg, hogy alkalmazása csak akkor lehetséges, ha e jogszabály (a birtokvédelmi rendelet) megengedi. Szintén bizonytalanságot ébreszt az, hogy maga a jogalkotó is megtöri a cél megvalósítását azzal, hogy már a birtokvédelmi rendelet 18. §-ában az alapeljárás szakaszában az adatkezelésre (adatok zártan történő kezelésére) vonatkozó szabályok körében egyértelműen a Ket. idevonatkozó szabályainak alkalmazását írja elő. A birtokvédelmi rendelet nem rendelkezik a helyszíni szemlével kapcsolatos értesítésről, mellőzi – szükségletlennek ítélve azt – a meghallgatással kapcsolatos idézés szabályait, valamint a birtokvédelmi eljárás során a Ket. 64. § (1) bekezdése által eddig elvárt egyezségkötés megkísérlésével kapcsolatos szabályokat.

E szabályok nélkül a birtokvédelmi eljárás ad hoc jellegűvé válik, a tényállás tisztázatlansága, egyoldalúsága miatt a birtokvédelmi döntések – a rövid határidőt is tekintetbe véve – komolytalanná, minőségben alacsony szintűvé válhatnak.

Mivel a birtokvédelmi rendelet nem rendelkezik jogszabályi szinten egyértelműen a Ket. alkalmazhatóságáról, illetve annak tilalmáról a jogszabály hatályba lépésével újjáéledt a Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsának 2007. El. II. JE/K. 2/2. számú végzésében kifejtett probléma, melyben ütközik az, hogy a birtokvédelmi ügy nem közigazgatási hatósági ügy, hanem polgári jogi jogviszony, tehát a Ket. hatálya nem terjedhetne ki rá, ugyanakkor a birtokvédelmi ügyben eljáró jegyző a Ket. alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság. Utaló szabály hiányában a Polgári perrendtartás szabályai nem alkalmazhatóak, egyéb eljárási szabály, mely a birtokvédelmi eljárás lefolytatásának minden szegmensét teljes körűen meghatározná nincs.

A birtokvédelmi rendelet hatályba lépésével a Ket. hatályát meghatározó rendelkezések sem tiltották meg a Ket. alkalmazását a birtokvédelmi eljárás során,²⁰ így nincs olyan jogszabályi rendelkezés, mely jogszabálysértőnek ítélné, ha a jogalkalmazó a birtokvédelmi rendelet joghézagait szükségképpen a Ket. egyes rendelkezéseinek alkalmazásával töltötte ki.

A birtokvédelmi határozat végrehajtását a birtokvédelmi rendelet teljes körűen a Ket. szabályaira bízta, habár a végrehajtási eljárás leválasztása nem is szerepelt a jogalkotó céljai között.

Záró rendelkezések

A birtokvédelmi rendeletben átmeneti rendelkezéseket nem találunk, ezért alkalmazására a jogalkotásról szóló 2010. évi



CXXX. törvény 15. §-ának a rendelkezései irányadóak. A folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatosan:

- a birtokvédelmi rendeletet a 2015. március 1-jét követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni;
- a Korm. rendeletet pedig hatályvesztését követően is alkalmazni kell a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre.

A birtokvédelmi rendelet hatályba lépésekor folyamatban lévő eljárások határideje, valamint a 2015. március 1-jét megelőzően kiírt tárgyalások, helyszíni szemlék lefolytatása a Ket. szerint alakul, de a döntéshozatalnak, mint új eljárási cselekménynek – anélkül, hogy a jegyző a bizonyítási eljárási szakaszt lezárná, hogy azt követően bizonyítékot ne fogadhasson be – már a birtokvédelmi rendelet szabályai szerint kell történnie. Következésképpen az eljárás csak határozattal zárható le, így a Ket. szabályaira alapuló megszüntető végzés nem hozható.

Zárószó

A hatályba lépett birtokvédelmi rendelet nehéz próbatétel elé állítja a jogalkalmazókat, részben azért, mert az új rendelkezések alkalmazására történő felkészülés-

re nem állt rendelkezésre felkészülési idő, másrészt azért is, mert a jogszabályban számos olyan pont van, mely bizonytalanságot hordoz magában a gyakorlati alkalmazás során. Szó sincs arról, hogy ne lennének üdvözlendőek a jogalkotó által meghatározott célkitűzések, hiszen a birtokvédelmi eljárás évtizedek óta alulszabályozott, speciális eljárási szabályok kidolgozása, a teljes eljárásra vonatkozó külön szabályozás megalkotása lenne szükséges. A hatályba lépett birtokvédelmi rendelet jelenlegi formájában csak részben felel meg az önálló eljárási szabálynak, a birtokvédelmi eljárás tulajdonképpeni reformációja nem valósult meg, ami a jogalkotó részéről a jelenleginél sokkal részletesebb szabályozást kíván meg, és ennek során annak átgondolását is, hogy érdemes-e mindent feláldozni a gyors ügyintézés oltárán. ■

1 A jogszabályi kollízió abból adódott, hogy a birtokvédelmi ügy a Ket. alapján nem közigazgatási hatósági ügy, sokkal inkább polgári jogi jogviszony, tehát a Ket. hatálya nem terjedhetne ki rá, ugyanakkor a birtokvédelmi ügyben eljáró jegyző a Ket. alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság. A bíróság rámutatott, hogy tisztázatlan, mely eljárási rendet kell a Ptk. (1959. évi IV. tv.) és a Ptké. (1960. évi 11. tv.) mögöttes szabályaként alkalmazni, így a jegyző e joghézag kitöltésére szükségképpen a Ket. egyes rendelkezéseit használta. A legfőbb ügyész álláspontja az volt, hogy a joghézag törvénymódosítást igényel, nem jogegységi határozat meghozatalát, mellyel a Legfelsőbb Bíróság is egyetértett. (Leg-

- felsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsának 2007. El. II. JE/K. 2/2. számú végzése)
- 2 Újdonság volt az ügyfelek által előterjesztett nyilatkozatok és bizonyítékok haladéktalan megküldése a másik fél számára.
 - 3 Lásd birtokvédelmi rendelet 8. § (1) bekezdés.
 - 4 Lásd birtokvédelmi rendelet 7. § (1) bekezdés d) pont.
 - 5 A birtokvédelmi rendelet 16. §-a rögzíti, hogy az eljárás nyelve magyar, de az esélyegyenlőség biztosítása e nyelvet nem ismerő ügyfél részére tolmács, továbbá hallássérült, siketvak és beszéd fogyatékos részére jelnyelvi tolmács közreműködését teszi lehetővé. Vélhetően a 30 napos eljárás jelnyelvi tolmács kirendelése esetén is érvényes. Tudvalévő azonban, hogy elenyésző az olyan birtokvédelmi ügyek száma, melyben tolmács igénybevétele szükséges.
 - 6 Lásd Ptk. 5:8. § (2) bekezdés.
 - 7 Lásd birtokvédelmi rendelet 17. § (2) bekezdés g) pont.
 - 8 Lásd birtokvédelmi rendelet 7. § (1) bekezdés a) pont.
 - 9 Lásd birtokvédelmi rendelet 7. § (1) bekezdés d) pont.
 - 10 Dr. Bisztriczki László: A birtokvédelem „sikerintézménye”: az egyezség In: Új Magyar Közigazgatás 2012/9. 3. o.
 - 11 Dr. Bisztriczki László: I. m.: 3. o.
 - 12 Iskolapéldaként tekinthető az eset, mely során a birtoksértő a kérelmező telkén lévő rozsdás, félig letaposott drótkerítés egy szelvényét vágta át és szüntette meg. Eredeti állapotként a rozsdás, félig letaposott kerítés visszaállításáról lehetett volna rendelkezni, egyezségkötéssel azonban új, teljes magasságú drótkerítés került a telkek közé.
 - 13 Az egyezségkötés eredményeképpen mindkét fél elégedettebb, mint amikor a döntés csak az egyik javára történik, az egyezség tartalmát a felek szabadon alakítják, és egyezségkötés után a végrehajtási eljárás is sokkal ritkább, mint a birtoksértő felet kötelező határozatokot követően.
 - 14 Lásd birtokvédelmi rendelet 11. §. Nem tisztázott, ezért a kormányhivatal jogértelmezési gyakorlata fogja kidolgozni azt, hogy a „határidőben le nem folytatást” szűken értelmezi, és a szankciókat hozzákötő azokhoz az eljárásokhoz is, melyben a jegyző a döntését az eljárási határidő 15 napján túl hozza meg, vagy csak azokhoz a mulasztásokhoz rendel jogkövetkezményt, amelyekben az eljárás lefolytatását meg sem kezdi.
 - 15 Lásd birtokvédelmi rendelet 11. §.
 - 16 Lásd birtokvédelmi rendelet 26. §. Bizonytalan az, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a mulasztó jegyző a költségátalány megfizetését nem teljesíti.
 - 17 Lásd 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről 24–25. §.
 - 18 Lásd birtokvédelmi rendelet 19. § d) pont dc) alpont.
 - 19 A Ket. 153. § 15. pontja a jogszabályban meghatározott, de a taxatív felsorolásban nem szereplő költségeket is elfogadja eljárási költségnek, ezt a Ket. szabályaival egyezően a birtokvédelmi rendelet 25. § (1) bekezdés f) pontja is megteszi.
 - 20 Lásd Ket. 13. § (1) bekezdés.