



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-944/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Herke Miklós
dr. Izsó Krisztina
Érintett szerv: Földművelésügyi Minisztérium
Igazságügyi Minisztérium

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-944/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós
dr. Izsó Krisztina

Az eljárás megindítása

Jogorvoslati lehetőség kimerítésének hiánya miatt elutasított állampolgári beadvány vizsgálata során észleltem, hogy a panaszos mezőgazdasági földterületen fennálló haszonélvezeti jogát az ingatlanügyi hatóság azért törölte hivatalból, mert közeli hozzátartozói jogviszonya fennállásának igazolására irányuló hatósági felhívásnak nem tett eleget. Megállapítható volt az is, hogy a panaszos haszonélvezeti joggal szintén rendelkező házastársa a neki címzett felhívást nem vette át a postán, ezért a hatóság az ő esetében lefolytatta a bizonyítási eljárást a hozzátartozói viszony fennállásának tisztázása érdekében. Az eljárás az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény előírásain alapult. Ez utóbbi törvény 108. § (1) bekezdése alapján a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog, továbbá a használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnt.

Figyelemmel arra, hogy az ingatlan-nyilvántartási előírások szerint a közeli hozzátartozók közötti szerződésen alapuló haszonélvezeti jog törlésére közigazgatási (eljárási) cselekmény nem teljesítése (elmulasztása) miatt is lehetőség van, felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tulajdonhoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (2) és 18. § (4) bekezdései alapján – hivatalból – vizsgálatot indítottam. A jogi szabályozás megismerése, a joggyakorlat tisztázása érdekében megkerestem a földművelési és az igazságügyi minisztereket.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *A tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.)*
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)*

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.);
- A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.);

- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inytv.vhr.).

A megállapított tényállás

I. Az ingatlanügyi hatóságnak – azaz a földhivatalnak – a nem közeli hozzátartozók közötti haszonélvezeti jog vizsgálatát és törlését az Inytv. 94. §-a írja elő, amely a földhasználatra vonatkozó földügyi előírásokat¹ hivatott érvényre juttatni. A földügyi előírások szerint a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel létrejött haszonélvezeti jog – a törvény erejénél fogva – 2014. május 1-jén megszűnt.

Az Inytv. 94. §-a szerint, ha a közeli hozzátartozói jogviszony a jogosult nyilatkozata alapján nem áll fenn, vagy a felhívás kézbesítése ellenére határidőben nem tesz nyilatkozatot, akkor az ingatlanügyi hatóság hivatalból törli a bejegyzett haszonélvezeti jogot az ingatlan-nyilvántartásból. Az ingatlanügyi hatóság a közeli hozzátartozói jogviszony fennállásáról szóló nyilatkozat valóságtartalmát anyakönyvvezető megkeresésével, vagy az elektronikus anyakönyvből történő adatszolgáltatás útján ellenőrzi. Ha a jogosult a nyilatkozattételi felhívásról nem értesült (az irat a hatósághoz nem kereste, a címzett ismeretlen vagy ismeretlen helyre költözött jelzéssel érkezik vissza), az ingatlanügyi hatóság a tényállás tisztázása érdekében az ingatlan-nyilvántartásban rendelkezésre álló adatok alapján megkeresi az anyakönyvvezetőt a közeli hozzátartozói viszony fennállásának igazolása céljából.

Amennyiben a közeli hozzátartozói viszony nem volt megállapítható (vagy a megkeresés eredménytelen), úgy a bejegyzett jogot 2015. július 31-ig hivatalból törölni kellett.

II. A földművelésügyi miniszter tájékoztatásá

Az Inytv. egyik főszabálya és egyben rendező alapelve, hogy az ingatlan-nyilvántartási eljárás az ügyfél kérelmére vagy a hatóság megkeresésére indul. Csak az a jog jegyezhető be, az a jogilag jelentős tény kerülhet feljegyzésre, törlésre, amelyet a kérelem vagy a megkeresés megjelöl. *Ettől törvényen alapuló változások esetén sem lehet eltekinteni*, törvény erejénél fogva megszűnő jogok esetében sem lehet eljárni a jogosult kérelme nélkül. Az Inytv. csak szűk körben – taxatívan felsorolva – biztosítja a hivatalból való eljárás lehetőségét, amikor az ingatlanügyi hatóság kérelem vagy megkeresés nélkül vezetheti át a változásokat. Emiatt a hivatalból indult eljárások körét bővíteni kellett a Fétv. alapján megszűnt haszonélvezeti jogok törlésére irányuló eljárással.

Az Inytv.-t a 2014. május 1-jével *ex lege megszűnt haszonélvezeti jogok törlése miatt* egészítették ki azokkal az eljárási szabályokkal, melyek alapján az eljárást le kellett folytatni. Az összes szerződésen alapuló, földre vonatkozó haszonélvezeti jog bejegyzés ingatlanügyi hatósági leválogatását követően *a jogi személyek megszűnt haszonélvezeti jogának törlésére minden további felhívás nélkül sor került*. Természetes személyek (a földhivatalok által kiküldött) formanyomtatványon megtett, a közeli hozzátartozói viszony fennállásáról szóló nyilatkozata alapján először meg kellett állapítani, hogy a haszonélvezeti jog alapítása közeli hozzátartozók javára történt-e vagy sem. *Ha megállapítható volt, hogy a haszonélvezeti jog nem közeli hozzátartozók között állt fent* – tehát a Fétv. 108. § alapján megszűnt –, *a törlésre a nyilatkozattételre biztosított jogvesztő határidő (2014. december 31.) leteltét követően került sor*. Jogi személyeknél és azoknál a természetes személyeknél, akiknél a törlés a nyilatkozat alapján (nem a határidő elmulasztása miatt) történt, a rendes fellebbezés lehetőségét kizárták.

Ha a szóban forgó hivatalból lefolytatandó – *az ingatlan-nyilvántartás szabályaitól idegen, a hatóságra regisztratív szerepén felül bizonyítási eljárás lefolytatását is megkövetelő* – eljárást nem alkották volna meg, úgy az ingatlanügyi hatóságok csak az ingatlan-nyilvántartási eljárás általános, főszabályai (kérelemhez kötöttség elve, rangsor elve, okiratiság elve, fellebbezési jog biztosítása stb.) szerint folytathatták volna le eljárásukat.

¹ Az Fftv. 37. § (1) bekezdése és az Fétv. 108. § (1) bekezdése.

² JgF/835-1/2016.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a nem közeli hozzátartozók között fennálló és szerződéssel alapított hasznélvezeti jogot maga a Fétv. szüntette meg 2014. május 1-jei hatállyal, a hasznélvezeti jog ingatlan-nyilvántartási törlése ennek a közhiteles nyilvántartáson való – deklaratív jellegű – átvezetése. Az ingatlanügyi hatóságnak a hivatalból történő eljárásban azt kellett vizsgálnia, hogy a bejegyzett hasznélvezeti jog a Fétv. hivatkozott rendelkezésének a hatálya alá esik-e.

II. 1. Álláspontja szerint téves az az álláspont, hogy az Inytv. rendelkezései alapján – ha a jogosult a rendelkezésére álló határidőben nem tesz nyilatkozatot – a bejegyzett hasznélvezeti jogot az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell. Ez a jogalkotói szándék kiterjesztő értelmezéséhez, contra legem jogalkalmazáshoz vezetne, hiszen akár a közeli hozzátartozó javára bejegyzett hasznélvezeti jog is megszűnhet az eljárás eredményeképpen. A Fétv. 108. § (1) bekezdése alapján meg nem szűnt hasznélvezeti jog az ingatlan-nyilvántartásból való törléssel nem szűnik meg, az ingatlan-nyilvántartáson kívüli dologi jogként továbbra is fennáll, az ingatlan-nyilvántartásba ismételtelen bejegyezhető.

A nem közeli hozzátartozók között fennálló hasznélvezeti jogot a Fétv. szüntette meg 2014. május 1-jétől, tehát az nem az ingatlanügyi hatóságnak a döntése. A Fétv. a közeli hozzátartozók között fennálló jogviszonyt nem szüntette meg, azaz a közeli hozzátartozók között fennálló anyagi jogviszony az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett hasznélvezeti jog törlését követően is fennáll és a jogosult ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogosult lesz. Ha a jogosult a nyilatkozattételre fennálló határidőt elmulasztotta és ennek jogkövetkezményeként hasznélvezeti jogát törölték, közeli hozzátartozói viszony fennállása esetén új eljárás során a hasznélvezeti jog alapítójának (az ingatlan tulajdonosának) bejegyzési engedélye alapján és az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjának megfizetését követően kérhető a hasznélvezeti jog bejegyzése. Szükség esetén a jognyilatkozat pótlása végett polgári peres eljárás is indítható.

II.2. Az Inytv. 94. §-ában szabályozott bizonyítási kötelezettség aszimmetriája, a jogosult mulasztása és a hatóság bizonyítási kötelezettsége közötti viszonytal kapcsolatban a miniszter kiemelte, hogy a hivatalból indított eljárás lehetővé tételére azért volt szükség, mert nem volt elvárható olyan jogkövető állampolgári magatartás, miszerint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosultak – amennyiben az ingatlan tulajdonosával nem állnak közeli hozzátartozói viszonyban – önszántukból kérelmezzék a javukra bejegyzett hasznélvezeti jogok törlését. Ezekben az ügyekben az ingatlanügyi hatóságnak – főszabály szerint – a kérelemre induló eljárásoktól merőben eltérő eljárást, bizonyítási eljárást kellett lefolytatnia, emiatt kiemelkedően fontos volt az eljárási szabályok körültekintő, az életviszonyokhoz igazodó megállapítása. Az eljárás során az ingatlanügyi hatóságnak – az anyakönyvvezetők bevonásával – vizsgálnia kellett a visszaküldött nyilatkozatok valóságtartalmát, és amennyiben a jogosult a nyilatkozattételre történő felhívásról nem értesült az ingatlan-nyilvántartási adatok alapján kellett megkeresnie az anyakönyvvezetőt a közeli hozzátartozói viszony fennállásának igazolása céljából.

A miniszter válaszában vitatta, hogy a jogosult mulasztása kizárta az ingatlanügyi hatóság bizonyítási kötelezettségét akkor, ha a jogosult a rendelkezésére álló határidőben nem tett nyilatkozatot, és a hatóság a tényállás tisztázását mellőzte, illetve legkésőbb 2015. július 31. napjáig törölte a hasznélvezeti jogot az ingatlan-nyilvántartásból. Álláspontja szerint az a jogosult, aki a nyilatkozatot határidőben nem küldte vissza a hatóság részére, önhibájából maradt passzív, ezzel maga mondott le az eljárás lefolytatásától.

Tapasztalatai szerint a visszaküldött nyilatkozatok valóságtartalmának ellenőrzése és a nyilatkozattételi kötelezettségről nem értesült személyek közeli hozzátartozói viszonyának tisztázása jelentős munkaterhet rótt a számos egyéb hatósági feladatot ellátó ingatlanügyi hatóságokra, így a legkevésbé sem volt elvárható és főleg indokolt, hogy a jogosult mulasztása okán is hivatalból kényszerüljenek a tényállás tisztázására. Ezért szabályozta külön az Inytv. azt, hogy a hasznélvezeti jog törléséről rendelkező határozat ellen benyújtott fellebbezéshez csatolt eredeti okiratokkal vagy ezek hiteles másolatával a jogosult igazolhatta a közeli hozzátartozói viszony fennállását. Így, aki önhibájából nem tett eleget nyilatkozattételi kötelezettségének, fellebbezési eljárásban intézkedhetett a hasznélvezeti jogának ingatlan-nyilvántartási fennmaradásáról. Továbbá a mulasztás miatt törölt hasznélvezeti jog nem szűnt meg, s mint ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogosult új eljárásban bármikor kérheti – bejegyzésre alkalmas okiratok csatolásával – a hasznélvezeti jogának

bejegyzését.

A Fétv. 108. § (1) bekezdése nem 2014. május 1-jén, hanem 2013. december 15-én lépett hatályba. Ez azt is jelenti, hogy a jogalkotó lehetőséget kívánt adni az érintetteknek arra, hogy a haszonélvezeti jog megszűnését követő állapotra felkészülhessenek.

II.3. A *gyermek tulajdonszerzésével* egyidejűleg alapított szülői haszonélvezeti jog és az Inyvtv. 94. § (8) bekezdése szerinti törlési korlátozással³ kapcsolatban a miniszter megismételte, hogy a Fétv. a nem közeli hozzátartozók között fennálló haszonélvezeti jogot szüntette meg 2014. május 1-jétől, a közeli hozzátartozók között fennálló haszonélvezeti jogot nem.

Magától értetődőnek tartja a miniszter azt, hogy gyermek tulajdonszerzésével egyidejűleg alapított szülői haszonélvezeti jogra vonatkozóan *szükségtelen volt kiterjeszteni a törlési korlátozást*, hiszen a haszonélvezeti jogot a törvény nem szüntette meg. Ha a haszonélvezeti jog jogosultja – a szülő – határidőben nem tesz nyilatkozatot és emiatt az ingatlan-nyilvántartási bejegyzést törlik, továbbá a közeli hozzátartozói viszony fennállását a törő határozat elleni fellebbezési eljárásban sem igazolja, új eljárás keretében kérheti a haszonélvezeti jog bejegyzését. Emiatt a kiskorú ingatlantulajdonos jogai akkor sem csorbulnak, ha a szülők haszonélvezeti jogát az ingatlanügyi hatóság törölte, hiszen az ingatlan-nyilvántartás tartalma alapján tehermentes ingatlan tulajdonosa lesz, kiskorúsága folytán a törvényes képviselők vagy a gyámhatóság általi hozzájárulás hiányában nem rendelkezhet önállóan az ingatlanról

Ezzel ellentétben az Inyvtv. 94. § (8) bekezdésének – a törlési korlátozás – hatálya alá tartozó jogosult haszonélvezeti jogát a Fétv. rendelkezése megszüntette, ha az ingatlan tulajdonosával nem áll közeli hozzátartozói viszonyban. Mivel a szerződés megszűnése jogszabály miatti lehetetlenülésre vezethető vissza, azaz a haszonélvezet olyan okból vált lehetetlenné, amelyért egyik fél sem felelős, a felek *a közöttük létrejött szerződés szerint számolhattak volna el egymással*, de a jogosult haszonélvezeti joga – ha az ingatlan-nyilvántartásból törölték – már nem kerülhetett volna újból bejegyzésre.

III. Az igazságügyi miniszter tájékoztatása⁴

A miniszter részletesen tájékoztatott a vonatkozó jogszabályi előírásokról, többször megismételve a földművelésügyi miniszter válaszában foglaltakat. Közölte, hogy az Alkotmánybíróság a Fétv. 108. § (1) bekezdésének vizsgálata során a 25/2015. (VII. 21.) határozatában (a továbbiakban: AB határozat) megállapította, hogy a hivatkozott szabályozásban foglalt megszűnés nem idézhet elő alaptörvény-ellenes helyzetet.

III.1. A miniszteri válasz rögzíti, hogy a jogügylettel alapított haszonélvezeti jog sajátossága, hogy e jog keletkezése, módosulása, illetve megszűnése az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéssel megy végbe [Ptk. 5:146. § (1) bekezdése, valamint az 5:168. § (1) és (2) bekezdése {míg hatálybalépése előtt a régi Ptk. 158. § (1) bekezdése, valamint az Inyvtv. 3. § (1) és (2) bekezdése} értelmében]. A haszonélvezeti jog ugyan a Fétv. alapján a törvény erejénél fogva szűnik meg, ahhoz, hogy erről harmadik személyek is tudomást szerezhessenek, szükséges, hogy a haszonélvezeti jogot az ingatlan-nyilvántartásból töröljék. Ellenkező esetben a közhiteles nyilvántartás megtévesztően tüntetné fel a törvény erejénél fogva már megszűnt jogosultság fennállását. Az Inyvtv.-be épített rendelkezések tehát a Fétv.-ben foglalt előírások megfelelő végrehajtását szolgálják.

A Fétv. 108. § (1) bekezdése a haszonélvezeti jog törvény erejénél fogva történő megszűnése alól a közeli hozzátartozók között alapított haszonélvezeti jog tekintetében *kivételt tesz*. E kivétel megállapítása érdekében az ingatlan-nyilvántartást vezető hatóságnak valamennyi haszonélvezet esetén meg kellett győződnie arról, hogy a haszonélvezeti jog természetes személy

³ „Nem törölhető a haszonélvezeti jog vagy a használat joga az ingatlan-nyilvántartásból, ha az okirattárban levő iratok alapján megállapítható, hogy a haszonélvezeti jog vagy a használat jogának az alapítása az átruházással egyidejűleg a korábbi tulajdonos javára történt.”

⁴ A miniszter a 2016. január 29-ei megkeresésemre, valamint 2016. május 27-ei és augusztus 25-ei sürgetéseimre a 2016. november 28-án kelt XX-AJFO/25/2016. számú levelében válaszolt.

jogosultja és a hasznélvezeti jogot alapító, a bejegyzés alapjául szolgáló okirat szerinti ingatlan-tulajdonos között közeli hozzátartozói viszony áll fenn.

Az ingatlan-nyilvántartást vezető hatóságnak nincs hivatalos tudomása a szerződő felek közötti hozzátartozói viszonyról, ezért az Inyvtv. 94. § (1) bekezdése előírja, hogy az ingatlanügyi halóság által kiküldött felhívásra a hasznélvezeti jog természetes személy jogosultjának az előírt határidőben nyilatkoznia kell a közeli hozzátartozói viszony fennállásáról. Az Inyvtv. 94. § (3) bekezdése pedig e kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeként elrendeli e jognak az ingatlan-nyilvántartásból történő hivatalból való törlését.

A miniszter elismerte, hogy az Inyvtv. e szabálya – ha a közeli hozzátartozó a felhívás ellenére nem igazolja e viszonyát – valóban azt eredményezheti, hogy a hasznélvezeti jog megszűnés olyan körben következik be, ahol annak a Fétv. alapján egyébként fenn kellene maradnia. *Ebben az értelemben a Fétv.-ben foglaltak végrehajtását szolgáló Inyvtv. kiterjeszti a Fétv. jogszüntető hatályát. Az Inyvtv. szóban forgó előírása ugyan többletkövetelményt tartalmaz, azonban e nélkül a Fétv. nem volna végrehajtható, hiszen e szabály nélkül nem lenne rendezhető a valós állapot. Az Inyvtv. valójában nem törvény erejénél fogva bekövetkező újabb megszűnési okot határoz meg, hanem a jogosultság további gyakorlásához szükséges olyan nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő, amely kötelezettség elmulasztásának következménye a hasznélvezeti jog törlése. Szerinte, ha a mulasztó jogosult hasznélvezeti joga nem lenne törölhető, úgy e jogosult azonos helyzetbe kerülne azokkal, akik e jogviszonyt a törvény előírásainak megfelelően igazolták. Ezzel viszont értelmetlenné válna a Fétv.-ben foglalt szabályozás.*

A Fétv. 108. § (1) bekezdése alapján a meg nem szűnt hasznélvezeti jog az ingatlan-nyilvántartási törléssel nem szűnik meg, az ingatlan-nyilvántartáson kívüli dologi jogként továbbra is fennáll és lehetőség van ismételt bejegyzésére. Azaz a Fétv. a közeli hozzátartozók között fennálló anyagi jogviszonyt nem szüntette meg, az a törlést követően is fennáll. Amennyiben a nyilatkozattételi határidő elmulasztása emiatt a hasznélvezeti jogot az ingatlan-nyilvántartásból törölték, akkor a közeli hozzátartozói viszony fennállása esetén a jogosult új eljárásban a hasznélvezeti jog alapítójának (az ingatlan tulajdonosának) bejegyzési engedélye alapján és az ingatlan-nyilvántartási igazgatási szolgáltatási díj megfizetését követően kérheti a hasznélvezeti jog bejegyzését. Szükség esetén jognyilatkozat pótlása végett polgári peres eljárást is indíthat.

III.2. A megkeresésben írt „hatósági megszűnés” az Inyvtv.-ben foglalt jogszabályi előíráson alapul. Kiemelte, hogy a 32/1991. (VI. 6.) AB határozat foglalkozott a szerződés tartalmának jogszabály általi megváltoztatásának alkotmányosságával, amely kimondta, a régi Ptk. 226. § (2) bekezdés kivételességi formulája alapján jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen megváltoztathatja. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kivételességet, amelynek fennállása esetén a meglévő jogviszonyok tartalma jogszabály útján módosítható – éppúgy esetenként, jogszabályonként kell vizsgálni, mint a bírósági szerződésmódosítás alkalmazhatóságát az egyedi jogviszonyokban. Jogszabályonként külön-külön eldöntendő kérdés tehát az, hogy mikor felel meg a fennálló szerződési kapcsolatokba való állami beavatkozás az Alkotmánynak [...]. Ennek eldöntése elsősorban a törvényhozó felelőssége, de a beavatkozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság dönti el.” Az alkotmánybírósági érvelés a hasznélvezeti joggal összefüggésben mondja ki, hogy a kötetlen alapuló jogosultságok, ide értve a hasznélvezeti jogot és a használati jogot, jogszabály által (a tulajdonjognál) szélesebb körben korlátozhatóak. Még abban az esetben is, ha az Inyvtv.-ben foglalt nyilatkozattételi kötelezettségre nem mint a Fétv.-ben foglaltak végrehajthatóságát szolgáló előírásra, hanem mint a Fétv. jogszüntető hatályát kiterjesztő rendelkezésre tekintenénk, az Alkotmánybíróság érvelése alapján más jogszabály (jelen esetben az Inyvtv.) is tartalmazhat olyan további előírást, amely a hasznélvezet megszűnését eredményezi.

Az Inyvtv. 94. § (7) bekezdése a felek érdekeinek érvényesítésére megfelelő lehetőséget teremt, hiszen biztosítja a fellebbezés lehetőségét az ingatlan-nyilvántartást vezető hatóság törlési határozatával szemben, amely azért rendelkezett a törlésről, mert a jogosult az előírt határidőben nem tett nyilatkozatot. Megjegyezte, hogy a tulajdonjog elvonására is – annak ellenére, hogy az AB határozat szerint a tulajdonjogi korlátozás a hasznélvezeti jog korlátozásánál csak szűkebb körben megengedett – hatósági határozattal kerül sor, mely során egyedileg kell megvizsgálni az elvonás fennállásának feltételeit, a törvény ilyen tartalmú rendelkezése és eljárási szabályai alapján.

Tisztán közigazgatási eljárásjogi kötelezettség elmulasztása (megsértése) okozhatja a szerződésen alapuló polgári jogi jogviszony – dologi, vagyoni értékkel bíró jog – hatósági megszüntetését, feltéve, hogy a hatósági beavatkozást törvény írja elő, törvény teszi lehetővé a megfelelő, jogorvoslatot is biztosító eljárás keretei között (ahogy jelen esetben is történt). Hangsúlyozta továbbá, hogy az Inytv. szerinti rendelkezések végső soron a Fétv.-ben foglalt előírás megfelelő végrehajtását szolgálják, melyet az Alkotmánybíróság nem tekintett alaptörvényellenesnek.

III.3. A miniszteri válasz tartalmazza továbbá, hogy a nem közeli hozzátartozók között fennálló és szerződéssel alapított haszonélvezeti jogot a Fétv. 108. § (1) bekezdése 2014. május 1-jei hatállyal szüntette meg. E jogszabály alapján az ingatlanügyi hatóságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a bejegyzett haszonélvezeti jog a Fétv. hivatkozott rendelkezésének a hatálya alá esik-e. Az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett és a Fétv. alapján megszűnt haszonélvezeti jogok törlése során nem volt életszerű, hogy az érintett személyek olyan jogkövető magatartást tanúsítsanak, hogy – közeli hozzátartozói kapcsolat hiányában – kérelmezzék a javukra bejegyzett jogok törlését, *ezért helyénvaló volt a jogalkotó részéről a hivatalból indítható eljárás alkalmazásának lehetővé tétele.*

A miniszter szerint, mivel az ingatlanügyi hatóság rendelkezésére nem álltak hivatalos adatok arról, hogy a felek között fennáll-e közeli hozzátartozói viszony, szükségszerű, hogy erre a hatóság bizonyítást folytasson le. Az Inytv. 94. §-a a hatósági eljárás lefolytatása tekintetében különbséget tesz aszerint, hogy a közeli hozzátartozói viszony fennállásáról való nyilatkozatra történő hatósági felhívásról a nyilatkozni köteles személy értesült-e vagy sem. A jogalkotó célja nyilvánvalóan az volt, hogy a lehető legjobban teljesítse a Fétv. 108. §-ában kimondott haszonélvezeti jog megszűnés ingatlan-nyilvántartási lekötését, és a lehető legkisebb számra szűkítse le azon esetek előfordulását, amikor olyan esetben is törlésre kerül a haszonélvezeti jog, amikor a felek között egyébként közeli hozzátartozói viszony áll fenn.

Alkotmányjogi szempontból a heterogén csoport miatt nem indokolt, hogy a szabályozás azonosan kezelje azon személyt, aki ugyan értesült a felhívásról, de arról nem nyilatkozott⁵, azzal a személlyel, aki a felhívásról nem is értesült.⁶ Utóbbinál indokolt, hogy az ingatlanügyi hatóság – a Fétv. 108. §-ában foglaltaknak való minél teljesebb körű megfelelés érdekében – a legalaposabban utánajárjon, hogy a jogosult és a tulajdonos között fennáll-e a közeli hozzátartozói viszony.

Nem szükségszerű, hogy a hatóság ugyanilyen alapos vizsgálatot folytasson akkor, ha a felhívásról értesült személy bár megtehetné volna, de – erről nem nyilatkozott. Az Alaptörvény O) cikke értelmében ugyanis, „*mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni?*”. Természetesen lehetett volna a jogalkotónak úgy is szabályoznia, hogy ebben az esetben is előírta volna a hatóságnak – a nyilatkozatról nem értesült személlyel azonos módon – a további hatósági bizonyítás kötelezettségét, de az sem hibás szabályozás, amely a *mulasztás jogkövetkezményeként* további hatósági vizsgálat nélkül előírja a jog törlését. Ugyanis a mulasztás, valamint az, hogy ez a fél a fellebbezési lehetőségével sem élt (amelynek keretében a szabály lehetővé tette a közeli hozzátartozói viszony fennállásának igazolását) *értékelhető úgy, hogy a jogosult belenyugodott haszonélvezeti joga törlésébe.*

Nem lett volna megfelelő szabályozás akkor, ha a mulasztás a jog fennmaradását eredményezte volna, hiszen ebben az esetben kifejezetten a mulasztás folytán – szemben a Fétv. 108. §-ában kimondott jogalkotói céllal – előny érte volna azt a haszonélvező személyt, akinek a közeli hozzátartozói viszonya nem áll fenn, mert nyilatkozata hiányában úgy kellett volna rá tekinteni, mint akinek fennáll a haszonélvezeti joga, – vagyis azonos helyzetbe kerülhetett volna azokkal, akik e jogviszonyt a törvény előírásainak megfelelően igazolták, ezzel viszont értelmetlenné válna a Fétv.-ben foglalt szabályozás.

Az Inytv. 94. §-a alapján a haszonélvezeti jog törlésre kerülhet a felhívásról nem értesülő személy esetében is akkor, ha a hatóság a tényállás tisztázása keretében nem tudott bizonyítékot

⁵ Inytv. 94. § (3) bekezdés

⁶ Inytv. 94. § (4a) bekezdés

találni a közeli hozzátartozói viszony fennállására. Elképzelhető ilyen esetben is, hogy a felek között egyébként volt közeli hozzátartozó viszony, azonban mivel a hatóság ezt bizonyítani nem tudta, a haszonélvezeti jogát törölték. A Fétv. szabályának ingatlan-nyilvántartási lekötése – az Inyvtv. 94. §-ának szabályozásából adódóan – adott esetben ugyan eredményezhetett olyan helyzetet, hogy a haszonélvezeti jogot akkor is törölték, amikor a felek között egyébként fennállt a közeli hozzátartozói viszony, azonban ennek igazolása a fél mulasztása miatt nem teljesült, vagy pedig – a felhívásról nem értesült személy esetében – azért nem sikerült, mert arra a hatóság sem talált bizonyítékot a hozzátartozói minőség igazolására. Ilyen esetekben is lehetőség van arra, hogy ha fennáll a közeli hozzátartozó viszony, akkor a felek akár új szerződést kössenek a haszonélvezeti jog alapításáról és azt az ingatlan-nyilvántartásba ismét bejegyeztessék.

III.4. Az Inyvtv. 94. § (8) bekezdésében szereplő kivétel indoka, hogy fogalmilag nem beszélhetünk haszonélvezeti jog szerződéssel történő alapításáról akkor, amikor a tulajdonos a dolog (ingatlan) tulajdonjogát olyan módon ruházza át, hogy a tulajdonjog át nem ruházott részjogosítványként a haszonélvezet jogát a maga részére tartja fenn. Az ún. „fenntartott haszonélvezet” esetén nincs szó haszonélvezet jogüggyellett történő alapításáról, mert az átruházó a haszonélvezettel, mint a tulajdonjog részjogosítványával tulajdonosként már rendelkezett, csupán azt nem származtatja tovább az új tulajdonosra. Ezt támasztja alá, hogy az Inyvtv. 50. § (1) bekezdése értelmében – többek között – hivatalból be kell jegyezni a tulajdonjog átruházására irányuló okiratban kikötött haszonélvezeti jogot akkor is, ha az, akire a tulajdonjogot átruházták, csak a tulajdonjog bejegyzését kéri. (A fenntartott haszonélvezeti jog hivatalból való bejegyzésére ugyanis nem kerülhetne sor, ha azt a tulajdonjogot szerző fél és az eladó fél alapította volna; ebben az esetben a haszonélvezeti jog bejegyzéséhez az erre irányuló kérelem és a tulajdonjogot szerző fél bejegyzési engedélyére is szükség volna.) Emiatt – a megkeresés gyermekekre utaló részére válaszolva jelezte – irreleváns, hogy a tulajdonjogot szerző fél kiskorú-e vagy sem, mivel a rendelkezésnek dologi és kötelmi polgári jogi indokai vannak.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében, hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Szükségesnek tartom azt is kiemelni, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására az Ajbt. lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 13. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye, valamint a tulajdonhoz való joga védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével kapcsolatban annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.⁷ Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közbatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991. (XI.8.) AB határozat). Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek az alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek.

⁷ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.⁸

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.⁹ Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.¹⁰

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1)-(2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben¹¹ következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a „köz” érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható.

Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”.¹²

A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.¹³ Az Alkotmánybíróság kimondta,¹⁴ hogy „(...) a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai

⁸ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

⁹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

¹⁰ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

¹¹ 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

¹² 64/1993. (XII. 22.) határozat

¹³ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

¹⁴ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekké.” Az Egyezmény 1. cikke szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

A testület rámutatott arra, hogy „a közérdek fogalmát a Bíróság tágran értelmezi. (...) A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. (...) Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.”

Az Alkotmánybíróság a határozatában példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére. Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését ezért ismételt felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Legvégül az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének (1) bekezdése a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kimondja, hogy *mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökölni hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.*

III. Az ügy érdemében

Előre kell bocsátani, a jelentésben vizsgált jogi szabályozás végrehajtása befejeződött, az Inyvtv. előírásai alapján a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel létrejött haszonélvezeti jogok (használati jogok) ingatlan-nyilvántartási felülvizsgálata és törlése lezárult.¹⁵ Nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy az Inyvtv. 94. §-ának előírásai jelenleg is hatályban vannak.

Az ombudsmani vizsgálat kizárólag a természetes személyeket érintő hatósági eljárásokra irányul, a jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek javára bejegyzett és megszűnt haszonélvezeti jogokat – egyéb vizsgálat nélkül – hivatalból kellett törölni.¹⁶

1. A 2013. december 15-én hatályba lépett Fftv. 37. § (1) bekezdés első mondata szerint *semmis a haszonélvezeti jog, illetve a használat jogának (a továbbiakban együtt: haszonélvezeti jog) szerződéssel történő alapítása, kivéve, ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít ilyen jogot.*

Ennek nyomán a Fétv. 108. § (1) bekezdése kimondta, hogy a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra *nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog, továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.*

A miniszteri válaszok szerint a Fftv. *kizárólag a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog (és használat joga) alapítását tiltja* és a Fétv. korábban alapított ilyen jogokat megszüntette, ugyanakkor ezek az ex lege földügyi előírások a közeli hozzátartozók között létrejött jogokat (jogviszonyokat) nem érintették, nem is érinthették.

¹⁵ Az Inyvtv. szerint határidők leteltek (a legutolsó 2015. július 31-e volt).

¹⁶ Az Inyvtv. 94. § (5) bekezdése alapján legkésőbb 2014. december 31-ig.

1.1. A megkereséseimre adott válaszok szerint a jogalkotó azért az ingatlanügyi hatóság – az ingatlan-nyilvántartás szabályaitól egyébként eleve idegen – *bivatalból való eljárását írta elő*, mert az állampolgárok jogkövető magatartása ebben az esetben nem volt elvárható, hiszen az érintett jogosultaknak önmaguknak kellett volna kérelmezni a haszonélvezeti joguk törlését. A Fétv. előírása alapján ezért *ex lege megszűnő haszonélvezeti jogok ingatlan-nyilvántartási törlésével kapcsolatos eljárási előírásokat az Inytv. 94. §-ában szabályozták*, minden esetben hivatalból megindított és lefolytatott eljárás keretében.

Az Inytv. előírásai¹⁷ szerint az ingatlanügyi hatóság 2014. október 31-ig *felhívást* küldött a haszonélvezeti jog természetes személy jogosultjának, hogy *nyilatkozzon* – a kézbesítését követő 15 napon belül – a miniszter által rendszeresített formanyomtatványon a közte és a haszonélvezeti jogot alapító ingatlan-tulajdonos közötti közeli hozzátartozói viszony fennállásáról. A határidő elmulasztását 2014. december 31-ét követően már nem lehetett igazolni.

Az ingatlanügyi hatóság a benyújtott nyilatkozat valóságtartalmát az anyakönyvvezető megkeresésével vagy elektronikus adatkéréssel ellenőrizte. Amennyiben az ellenőrzés során a közeli hozzátartozói viszony fennállása nem volt megállapítható és ezt a jogosult a hiánypótlási felhívástól számított 8 napon belül nem tudta igazolni, a bejegyzést törölni kellett.¹⁸

Az Inytv. 94. § (3) bekezdése szerint, ha a nyilatkozat alapján közeli hozzátartozói jogviszony nem áll fenn, *vagy ha a jogosult határidőben nem tesz nyilatkozatot, az ingatlanügyi hatóság a bejegyzett haszonélvezeti jogot a nyilatkozattételre nyitva álló határidő elteltét követő hat hónapon belül, legkésőbb 2015. július 31. napjáig hivatalból törli az ingatlan-nyilvántartásból.*

Azokban az esetekben, amikor a jogosult a nyilatkozattételi felhívásról nem értesült (nem kereste, a címzett ismeretlen vagy ismeretlen helyre költözött), a hatóság a tényállás tisztázása érdekében megkereste az anyakönyvvezetőt, hogy igazolja a közeli hozzátartozói jogviszony fennállását. Az Inytv. 94. § (4a) bekezdés alapján, ha a megkeresés eredménytelen vagy a jogviszony fennállása nem volt megállapítható, akkor a bejegyzést 2015. július 31-ig hivatalból kellett törölni.

Az előzőek szerint az ingatlanügyi hatóság törölte a haszonélvezeti jogot az ingatlan-nyilvántartásból abban az esetben, ha a közeli hozzátartozói jogviszony nem állt fenn vagy a jogosult a hatóság felhívására határidőben nem nyilatkozott, továbbá ha a tisztázására irányuló további hatósági cselekmények eredménytelenek voltak.

Az Inytv. előírása¹⁹ szerint a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog törlése ellen – főszabályként – *nem volt helye fellebbezésnek*. A jogalkotó két kivételt biztosított: ha az Inytv. 94. § (3) bekezdés miatti törlésről rendelkező határozat ellen benyújtott fellebbezésben *igazolták a közeli hozzátartozói viszony fennállását*, vagy ha *arra jogellenesen került sor*.²⁰

1.2. Az előzőek szerint a Fétv. alapján kizárólag a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog szűnt meg 2014. május 1-jei hatállyal, vagyis a haszonélvezeti jog ingatlan-nyilvántartási törlésének a közhiteles ingatlan-nyilvántartáson történő átvezetése deklaratív jellegű volt. A miniszteri válaszok szerint az ingatlanügyi hatóságnak az Inytv. szerinti hivatalból való eljárás keretében azt kellett vizsgálnia, hogy a bejegyzett haszonélvezeti jog a Fétv. hivatkozott rendelkezésének a hatálya alá esik-e.

Az Inytv. 94. § (3) bekezdésének második fordulata ugyanakkor úgy rendelkezett, hogy a hatóság a bejegyzett haszonélvezeti jogot olyan esetben is törli, amikor az *akár közeli hozzátartozónak minősülő* jogosult az ingatlanügyi hatóság felhívására *határidőben nem tett nyilatkozatot*.

¹⁷ Inytv. 94. § (1) bekezdés

¹⁸ Inytv. 94. § (4) bekezdés

¹⁹ Az Inytv. 94. § (6) bekezdés szerint „Nincs helye fellebbezésnek, ha a haszonélvezeti jog törlésére a (3) bekezdés szerint megtett nyilatkozat vagy az (5) bekezdés alapján kerül sor.”

²⁰ Az Inytv. 94. § (7) és (10) bekezdései szerint:

„(7) A haszonélvezeti jog (3) bekezdés szerinti törléséről rendelkező határozat ellen benyújtott fellebbezéshez csatolt eredeti okiratokkal (anyakönyvi kivonat, örökbejegyzés, valamint a nevelőszülő és a nevelt gyermek közötti jogviszony esetén az erről szóló jogerős gyámhivatali határozat) vagy ezek hiteles másolatával a jogosult igazolhatja a közeli hozzátartozói viszony fennállását.”

„(10) Ha a haszonélvezeti jog vagy a használat jogának a törlésére az egyes ingatlan-nyilvántartással és földméréssel összefüggő törvények módosításáról szóló 2015. évi XLIV. törvény hatálybalépését megelőzően és a (8) bekezdésben foglalt rendelkezéssel ellentétesen került sor, a jogosult 2015. május 31-ig fellebbezést nyújthat be.”

Vagyis az Inytv. szabályozása a közeli hozzátartozói viszony fennállásának (a tényállás) tényleges tisztázása nélkül is lehetővé tette, hogy a haszonélvezeti jogot akkor is törölhessék, ha a jogosult bár közeli hozzátartozó, de a hatóság felhívásának nem tett eleget.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Inytv. 94. § (3) bekezdése alapján a haszonélvezeti jog hivatalból való törlésére akkor is sor kerülhetett, ha a haszonélvezeti vagy használati jog jogosultja és az ingatlan-tulajdonos közötti közeli hozzátartozói viszony egyébként fennáll.

2. A megkereséseimre adott válaszok szerint a Fétv. anyagi jogi rendelkezése alapján a jogalkotónak az Inytv.-ben a közeli hozzátartozói viszony vizsgálatára (tisztázására) vonatkozó hatósági eljárás szabályait kellett meghatározni. Ebből következően ezek a szabályok az egyébként jogszerűen fennálló anyagi jogi (polgári jogi) jogviszonyokat nem érinthették.

Az igazságügyi miniszter válasza szerint az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) határozatában megállapította, hogy a Fétv. 108. §-a szerinti haszonélvezeti (és használati) jog megszűnés nem idézett elő alaptörvény-ellenes helyzetet, továbbá az Inytv. 94. §-ában található szabályozás a Fétv. 108.§-ában foglaltakra tekintettel került az Inytv. rendelkezései közé.

Utalt arra is, hogy a jogalkotó célja az Inytv. szabályozásával az volt, hogy a lehető legjobban teljesítse a Fétv. 108. §-ában kimondott haszonélvezeti jog-megszűnés ingatlan-nyilvántartási lekötését, és ennek során a lehető legkisebb számra szűkítse le azon esetek előfordulását, amikor olyan esetben is törlésre kerül a haszonélvezeti jog, amikor a felek között egyébként közeli hozzátartozói viszony áll fenn. A *heterogén alkotmányjogi csoport* miatt nem volt indokolt azonosan kezelni azt a személyt, aki ugyan értesült a felhívásról, de nem nyilatkozott. A miniszter szerint elvileg lehetett volna úgy is szabályozni, hogy előírták volna az ugyanolyan alapos vizsgálatot, de az a megoldás sem tekinthető aggályosnak, amely a mulasztás jogkövetkezményeként további hatósági vizsgálat nélkül előírja a jog törlését. Álláspontja szerint a mulasztás és a fellebbezési lehetőség mellőzése értékelhető úgy is, hogy a *jogosult belenyugodott* abba, hogy haszonélvezeti jogát törlik.

Az igazságügyi miniszter által hivatkozott 25/2015. (VII. 21.) AB határozattal kapcsolatban ki kell emelni, hogy a testület érdemben nem vizsgálta az Inytv. 94. §-ának alkotmányosságát, ugyanis az Inytv. 94. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó bírói kezdeményezéseket visszautasította.

2.1. A miniszteri válaszokból kitűnik, hogy az elsődleges cél az *ex lege földügyi előírások (Fftv. és Fétv.) érvényesítése*, azaz a nem közeli hozzátartozók szerződéssel alapított haszonélvezeti jogának törlése volt, akár olyan módon is, hogy a haszonélvezeti jogot esetleg közeli hozzátartozói viszony fennállása esetén is törlik.

A földművelésügyi miniszter álláspontja szerint *nem volt elvárható és indokolt, hogy a jogosult mulasztása esetén hivatalból kényszerüljenek a tényállás tisztázására*. Vítatta, hogy a mulasztás ellenére fennállna a hatóság bizonyítási kötelezettsége, és kifejtette, hogy aki határidőben nem küldte vissza a nyilatkozatot, az önhibájából maradt passzív, és ezzel lemondott az eljárás lefolytatásáról. Tapasztalatai szerint *jelentős munkaterhet* rótt az amúgy is számos egyéb hatósági feladatot ellátó ingatlanügyi hatóságokra a visszaküldött nyilatkozatok valóságtartalmának ellenőrzése, a közeli hozzátartozói viszony fennállásának tisztázása azon jogosultak esetében, akik a nyilatkozattételi kötelezettségükről nem értesültek. Így a legkevésbé sem volt elvárható és főleg indokolt, hogy a jogosult mulasztása okán is hivatalból kényszerüljenek a tényállás tisztázására.

A Ket. előírásai alapján hivatalból lefolytatott hatósági eljárások esetén a tényállás tisztázása és a bizonyítási kötelezettség – jelen esetben a közeli hozzátartozói viszony fennállásának vagy fenn nem állásnak tisztázása – az eljáró hatóságot terheli.²¹ Az Inytv. 94. § (3) bekezdés második fordulata alapján az ott rögzített eljárási előírások megsértése (a hatósági

²¹ A Ket. 3. § (2) bekezdés b) pontja szerint „A közigazgatási hatóság (...) hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs köve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie...”.

A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint „A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.”

felhívás elmulasztása) esetén a hatóságnak ezzel szemben *nem kellett a tényállást tisztázni* (és további bizonyítási eljárást lefolytatni), hanem törölte a nyilatkozattételt elmulasztó személy javára bejegyzett haszonélvezeti vagy használati jogot.

Az Inytv. 94. §-a a közeli hozzátartozói viszony fennállásának tisztázásával összefüggésben *aszimmetrikus eljárási rendet alakított ki*. A nyilatkozattételről – a hatóság felhívásáról – nem értesülő jogosult esetén ugyanis az ingatlanügyi hatóságnak az anyakönyvvezető bevonásával *bizonyítási eljárást kell lefolytatnia*²² (mint ahogy a benyújtott nyilatkozat valóságtartalma esetében is), miközben *a felhívásra nem reagáló (mulasztó, hallgató) jogosult esetén erre nem kerül sor*.²³

Az első esetben az ingatlanügyi hatóságnak a tényállás – a közeli hozzátartozói viszony fennállása – tisztázása érdekében az anyakönyvvezetőt kell bevonnia, míg a másodiknál nem (ekkor törli a bejegyzett haszonélvezeti jogot), mert a jogosult hallgatását a jogi szabályozás a közeli hozzátartozói viszony fenn nem állásának tekinti. Az utóbbi esetben maga az Inytv. szabályozása zárja ki a további tényállás tisztázási és bizonyítási kötelezettséget, mert hallgatás esetén a hatóságnak nem kell megkísérelnie a közeli hozzátartozó viszony fennállásának további tisztázását, hanem törölheti a bejegyzést. Vagyis a jogalkotó egyrészt *azzal a vélelemmel élt*, hogy a felhívásra nem reagáló természetes személyek nem közeli hozzátartozók, a közeli hozzátartozók hallgatását pedig az eljárási előírások (együttműködési kötelezettség) megsértésének tekinti és emiatt (közigazgatási retorzióként) de jure kizárja a hatóság további eljárási kötelezettségét.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy az Inytv. szabályozása olyan szűrőt iktatott be, amely nyomán a Ket. szerinti hatósági tényállás tisztázására csak akkor kerül sor, ha a jogosult az Inytv. szerint korábban nyilatkozott a jogviszonya fennállásáról.

2.2. Az igazságügyi miniszter válasza szerint természetes személy haszonélvezeti jog jogosultjának megkeresésére, nyilatkozatára azért volt szükség, mert *az ingatlan-nyilvántartást vezető hatóságnak nincs hivatalos tudomása a szerződő felek közötti hozzátartozói viszonyról*.

Ez az állítás azonban csak részben tekinthető megalapozottnak. Az Inytv.vhr.²⁴ alapján az ingatlan-nyilvántartás tartalmazza az érintett természetes személyek (jogosultak és kötelezettek) alapvető természetes személyazonosító adatait (*név, születési idő, anyja neve*) és lakcímét, amelyek alapján – egyes esetekben – az érintettek között fennálló közeli hozzátartozói viszonyt konkrétan tisztázni – vagy arra megalapozottan következtetni – lehet. Emellett épp a haszonélvezeti jog törlésével kapcsolatos eljárási szabályokat tartalmazó Inytv. 94. §-a tartalmazza azt, hogy ha a jogosult a nyilatkozattételre történő felhívásról nem értesült, az anyakönyvvezetőt *az ingatlan-nyilvántartásban rendelkezésre álló adatok* alapján kell megkeresni.²⁵

Az Inytv. 94. § (3) bekezdés második fordulata azonban a közeli hozzátartozói viszonyt alátámasztó ingatlan-nyilvántartási adatok esetén is *kizárja a hatóság további tényállás tisztázási kötelezettségét*. A vizsgált ügyben hasonló volt a jogi helyzet: az édesanya volt az egyik haszonélvező, a tulajdonosok a gyermekek voltak. A hatóság azonban a saját kezelésében lévő adatairól az Inytv. előző előírására hivatkozva és arra alapozva nem vett tudomást.

2.3. A jogosultak nyilatkozatának elmaradása – az Inytv. előírásai, a felhívásban adott hatósági tájékoztatás alapján – alapvetően a közeli hozzátartozói viszony hiányára *utalhat*. A nyilatkozat hiánya azonban egyértelmű, jogilag minden kétséget kizáró bizonyítékot nem szolgáltat. Az Inytv. szabályozása *a hallgató jogosultakat azonos halmazként kezeli* és a továbbiakban minden esetben – lásd korábbiakat – kizárja a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségét, holott a hallgatásnak számos egyéb oka (vis major helyzet, betegség, halál, stb.) is lehet.

²² Inytv. 94. § (4a) bekezdés

²³ Inytv. 94. § (3) bekezdés

²⁴ Az Inytv.vhr. 3. § e) pontja szerint „A tulajdoni lap II. része az ingatlan tulajdonosára, illetve a vagyonkezelői jog jogosultjára, továbbá az ingatlanra vonatkozó alábbi adatokat tartalmazza: (...) a tulajdonos természetes személy természetes személyazonosító adatai, lakcíme, kiskorúsága, vagy gondnokság alá helyezés ténye; (...)”.

Az Inytv.vhr. 4. § (3) bekezdés d) pontja szerint „A tulajdoni lap III. része tartalmazza továbbá az ingatlan III. részen szereplő adataihoz, vagy a III. részen bejegyzett jogokhoz, feljegyzett tényekhez, illetve azok jogosultjaihoz kapcsolódó következő adatokat (...) a jogosult természetes személy természetes személyazonosító adatai, lakcíme, (...)”.

²⁵ Inytv. 94. § (4a) bekezdés

Az előzőekkel kapcsolatban azt is jelezni szükséges, hogy a közeli hozzátartozó jogosult hallgatása *jogilag nem értékelhető az eljárás folytatásáról való lemondásként vagy a hatósági törlésbe való belenyugvásként*, mert – a kétoldalú szerződéses jogviszony okán – *a jogosultnak azt a tulajdonoshoz intézett írásbeli nyilatkozatban kell megtennie.*²⁶

2.4 A Fétv. a törvény erejénél fogva (ex lege) szünteti meg a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jogot, amit a hatóság az ingatlan-nyilvántartáson – az Inytv. szabályai alapján – csak átvezet, azonban a törlésnek további jogkövetkezményei lehetnek és vannak, figyelemmel az egyéb, kapcsolódó polgári jogi előírásokra.

Az Inytv. szabályozása pro forma nem mond ellent a Fétv. 108. § (1) – és a mögöttes Fftv. 37. § (1) – bekezdésében foglaltaknak, hiszen *a hatóság által való törlés a közeli hozzátartozók között fennálló haszonélvezeti jogviszonyt nem szünteti meg, azonban a jogot a közhiteles ingatlan-nyilvántartásból törli.* E jog Inytv. szerinti törlése azonban nem tekinthető pusztán eljárási jogi (közigazgatási eljárási jogi) jogkövetkezménynek, mert további (polgári) jogi joghatása is van, a bejegyzett jogosultból ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogosult lesz, ami az érintett polgári anyagi jogi helyzetét jelentősen és alapjaiban változtatja (változtathatja) meg.

A szerződésen alapuló haszonélvezet keletkezésével kapcsolatban a – 2014. március 15-étől hatályos – Ptk. 5:146. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a szerződésen alapuló haszonélvezeti jog létrejöttéhez az erre irányuló szerződésen vagy más jogcímen felül a dolog birtokának átruházása, az ingatlanon vagy ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogon alapított haszonélvezeti jog esetén *a haszonélvezeti jog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése szükséges.* A Ptk. 5:146. § (2) bekezdése szerint a jogszabályon alapuló haszonélvezeti jogot be kell jegyezni, annak elmaradása esetén ugyanis csak a rosszhiszemű vagy ingyenes megszerzővel szemben érvényesíthető. Továbbá „*a haszonélvezetnek jogüggyellett való megszüntetéséhez a haszonélvező lemondó nyilatkozata; ingatlanon, illetve ingatlan-nyilvántartásba vagy más közhiteles nyilvántartásba bejegyzett jogon fennálló haszonélvezet esetén a haszonélvezeti jognak a nyilvántartásból való törlése is szükséges.*”²⁷

Az ingatlan-nyilvántartás alapvető szabályait rendező Ptk. 5:170. §-a szerint az ingatlan-nyilvántartás a bejegyzett jogok és a feljegyzett tények fennállását hitelesen tanúsítja, az 5:173. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy *az ellenkező bizonyításáig úgy kell tekinteni, hogy az ingatlan-nyilvántartásból törölt jog vagy tény nem áll fenn.*

Az ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogszerző valóban igényt tarthat – a Ptk. szabályai alapján – jogának ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére, ugyanakkor a *jogállása* – a Ptk. 5:175. §-a alapján²⁸ – *nem azonos a bejegyzett jogosulttal vagy a jóhiszemű jogszerzővel.* Emiatt nem állítható megalapozottan, hogy a közeli hozzátartozók haszonélvezeti jogának a közhiteles ingatlan-nyilvántartásból való törlése csak a jogosultra hat ki, hanem további polgári (és közgazgatási) jogi jogkövetkezményeket okozhat.

A Ptk. 5:146. § (1) bekezdése és a Ptk. 5:154. § (2) bekezdése alapján a szerződésen alapuló haszonélvezeti jog létrejöttéhez, megszűnéséhez szükséges annak ingatlan-nyilvántartási bejegyzése, törlése. Figyelemmel arra, hogy a közeli hozzátartozók között létesített haszonélvezet polgári jogüggyeleten alapult, a haszonélvezet létesítéséhez – és fennállásához – szükség van a jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére. Ebből következően a haszonélvezeti jog nem csak

²⁶ A Ptk 5:154. § (3) és (4) bekezdései szerint:

„(3) *A lemondó nyilatkozatot dolog haszonélvezete esetén a tulajdonoshoz, jog haszonélvezete esetén a haszonélvezet tárgyát képező jog jogosultjához vagy a jog megalapítójához kell intézni.*

(4) *Ingatlanon, illetve ingatlan-nyilvántartásba vagy más közhiteles nyilvántartásba bejegyzett jogon fennálló haszonélvezet esetén a lemondó nyilatkozatot írásban kell megtenni.*”

²⁷ Ptk. 5:154. § (2) bekezdése

²⁸ A Ptk 5:175. § (1)-(2) bekezdése szerint:

„(1) *Az ingatlan-nyilvántartáson kívül jogot szerző személy vagy az ingatlan-nyilvántartásban feljegyezhető tény jogosultja a szerzett jogát, illetve a feljegyezhető tényt nem érvényesítheti az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagy az őt bejegyzési igénnyel rangsorban megelőző, jóhiszemű szerzővel szemben.*

(2) *Az ingatlan-nyilvántartásba be nem jegyzett jogot és fel nem jegyzett tényt a jóhiszemű és ellenérték fejében jogot szerző, valamint bejegyzési igénnyel rangsorban előbb álló, jóhiszemű jogszerzővel szemben nem lehet érvényesíteni. A jóhiszemű szerző jogvédelme az ingatlan-nyilvántartási állapot függő jogi helyzetére utaló tény feljegyzése esetére nem terjed ki.*”

a Fétv. által elvárt esetekben szűnik meg, hanem akkor is, amikor az – Inytv. szerinti – ingatlan-nyilvántartási törlésre azért kerül sor, mert a közeli hozzátartozónak minősülő jogosult nem, vagy nem határidőben tett nyilatkozatot a közeli hozzátartozói viszony fennállásáról.

A haszonélvezeti jog ingatlan-nyilvántartási törlése ugyanakkor nem csak a mulasztó jogosultat, hanem – a Ptk. 5:173. § (2) bekezdésre és az ingatlan-nyilvántartás Ptk. 5:170. §-a szerinti közhitelességének követelményére is figyelemmel – *harmadik személyeket („kívülállókot”) is érint*, hiszen a törléssel a jog irányukban de jure megszűnik. A közeli hozzátartozók közötti, törölt – ingatlan-nyilvántartáson kívüli – haszonélvezeti jog a „kívülállók” (így a törlést elrendelő állam) irányába a továbbiakban jogi értelemben „észlelhetetlenné” válik.

Miközben a jogalkotó az ex lege megszűnő haszonélvezeti jogok ingatlan-nyilvántartási törlését hivatalból indult (és folytatott) hatósági eljárásként szabályozta, addig a mulasztó (hallgató) jogosulttal összefüggésben a közeli hozzátartozói viszony tisztázását mellőzte, ami aggályos a Fét. 108. § (1) bekezdésében és a Ptk. előírásaiban foglaltakkal.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogalkotó által választott megoldás hatásában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon. A közeli hozzátartozónak minősülő jogosult haszonélvezeti (használati) jogának az eljárás egyszerűsítése miatti vélelemre alapított törlése pedig az érintettek tulajdonhoz fűződő jogával összefüggő visszásságot eredményez.

2.5. A miniszteri válaszok szerint az „eredeti állapot visszaállítása” biztosított, a közeli hozzátartozók haszonélvezeti jogának esetleges „téves” törlésével kapcsolatban az Inytv. 94. § (7) bekezdésére hivatkoztak. A hivatkozott előírás szerint a jogosult a haszonélvezeti jog törléséről rendelkező határozat ellen benyújtott fellebbezéséhez csatolt okiratokkal igazolhatja a közeli hozzátartozói viszony fennállását, így – ha önhibájából nem tett eleget nyilatkozattételi kötelezettségének – a fellebbezési eljárásban intézkedhetett joga fennmaradásáról. A válaszok hangsúlyozták, a Fétv. csak a nem közeli hozzátartozók között fennálló haszonélvezeti jogot szüntette meg, ezért a közeli hozzátartozók között fennálló anyagi jogviszony a bejegyzett haszonélvezeti jog ingatlan-nyilvántartási törlését követően is fennáll és a jogosult ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogosult lesz. Így bármikor kérheti – a bejegyzésre alkalmas okiratok csatolásával és a szükséges díjak megfizetésével – a haszonélvezeti jogának bejegyzését.

Amint arra már korábban rámutattam, *az Inytv. szóban forgó előírása kétségen kívül biztosítja a közeli hozzátartozók közötti, a jogosult mulasztása miatt törölt haszonélvezeti jog visszaállításának lehetőségét.* Fel kell hívnom a figyelmet ugyanakkor arra, hogy erre valójában azért van szükség, mert a hatósági törlés nem anyagi jogi „bizonyosságon”, hanem „kvázi” eljárás jogi vélelmen nyugszik.

Nem vitatom, hogy a közeli hozzátartozók közötti haszonélvezeti jog „téves” törlésen alapuló bizonytalan (polgári) jogi helyzet, azaz az ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogosulttá válás az esetek akár döntő részében is a jogosult önhibájára vezethető vissza. Ombudsmanként ugyanakkor kötelességem rámutatni, hogy az élethelyzetek eltérőek és az ilyen helyzetek esetleges nagy száma és időbeli hossza már a jogállam működésére is kihatással lehet.

Álláspontom szerint az „eredeti állapot” visszaállításának kezdeményezése eleve e jogi helyzet felismerésétől függ, amit viszont az újbóli bejegyzés jogszabályi követelményei és – különösen – anyagi költségei is hátráltathatnak. Ha a haszonélvezeti jog visszaállítására később (új bejegyzési eljárásban) kerül sor, az ehhez szükséges időtartam alatt *sérül az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége*, amely idő alatt az ingatlanon ellenérték fejében, jóhiszemű szerzők jogot szerezhetnek, ami a haszonélvezeti jog újabb bejegyzésének (és ismételt létrejöttének) immár jogi akadályát jelentheti.

A helyzet kialakulásának másik oldala az a hivatalból való hatósági eljárás, melyben a jogi szabályozás nem kívánja meg a tényállás tisztázását, és anélkül, hogy a közeli hozzátartozók közötti szerződésen alapuló haszonélvezeti jog a Fétv. 108. § (1) bekezdése alapján megszűnt volna, az Inytv. előírásán alapuló ingatlan-nyilvántartási törléssel a jog de jure megszűnik.

Az előzőek alapján az ingatlan-nyilvántartáson kívüli jogosulttá válással együtt járó bizonytalan (polgári) jogi helyzet kialakulását az Inytv. szabályozása és – a jogosult magatartása mellett – az azon alapuló ingatlanügyi hatósági eljárás okozza.

2.6. Fontos rámutatni arra is, hogy a jogosult haszonélvezeti jog fennállásával kapcsolatos

nyilatkozatának hivatalból való hatósági eljárásba történő „beépítése” alapvetően az állam, az eljáró hatóság érdekeit – az eljárás egyszerűsítését – szolgálja, hiszen az a nem közeli hozzátartozók kiszűrését biztosítja, amelyet követően a bizonyítási eljárást már csak a beérkezett „igenlő” nyilatkozatok (a közeli hozzátartozók) tekintetében kellett lefolytatni.

A jogosult nyilatkozata a Ket. szerinti hatósági bizonyítás, azonban annak elmulasztása – a korábbiak szerint – nem szolgálhat olyan következtetések, vélelmek alapjául, amely nyomán a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségét a továbbiakban, teljes körűen, expressis verbis kizárják. A Fétv. ex lege szabálya alapján nem tekinthető jogilag aggálytalannak maga az Inytv. szabályozása sem, mert a közeli hozzátartozók haszonélvezeti jogát – alapvetően közigazgatási (eljárási) előírás megsértése miatti – úgy törölhetik, hogy a hivatalból történő hatósági eljárásban a fel nem derített tényállás teljes kockázatát a jogosultra hárítják, a hatóság ilyen irányú kötelezettségét korlátozzák (kizárják) és a hatósági aktus polgári jogi joghatásait nem kellően értékelik.

Az Inytv. eljárási szabályai álláspontom szerint akkor felelnének meg a jogbiztonság követelményének és a Fétv. (valamint a Fftv.) anyagi jogi előírásainak (a jogalkotó céljának), ha a haszonélvezeti jog törlésére *csak az érintett személyi körben* (nem közeli hozzátartozók esetén), a *tényállás tisztázása mellett kerülne sor* (különösen, ha ez az ingatlan-nyilvántartás adatai alapján is indokolt). Ha az eljárásjogi előírások ezt nem garantálják, úgy *az érintettek anyagi joga sérelmet szenved (szenvedhet)*.

Míndezzek alapján megállapítom, hogy az Inytv. 94. § (3) bekezdésének a mulasztáson alapuló törlést kimondó szabálya nincs összhangban más törvények – a Fétv., a Fftv. és a Ptk. – előírásaival, ami sérti a jogállamiság elvét, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, és a tulajdonhoz való jogot.

Tekintettel arra, hogy a jogi szabályozás már „végrehajtottá vált” – éppen a jogbiztonság követelménye okán – nincs indoka annak, hogy a jogviszonyokat az állam a törvény erejénél fogva visszaalakítsa. Ezzel szemben elvárható az államtól a jogsérelmek orvoslása, a jogi helyzet rendezése érdekében annak biztosítása, hogy az önhibájukon kívül hátrányosabb helyzetbe került közeli hozzátartozók a haszonélvezeti jogukat könnyítetten „visszaszerezzék”.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében *felkérem a földművelésügyi minisztert, hogy*

- 1) az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben –
 - a) kezdeményezze az Inytv. 94. § (3) bekezdés második fordulatának („vagy ha a jogosult határidőben nem tesz nyilatkozatot”) hatályon kívül helyezését;
 - b) biztosítsa annak jogszabályi lehetőségét, hogy közeli hozzátartozó kezdeményezése esetén az Inytv. 94. § (3) bekezdése alapján korábban törölt haszonélvezeti jog visszaállítása során az érintettek mentesüljenek az eljárási illeték megfizetése alól;
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján fordítson fokozott figyelmet arra, hogy hasonló eljárási szabályok kezdeményezése során az alkotmányos alapelvek megfelelően érvényesüljenek, a jogszabályok összhangja megfelelő legyen.

Budapest, 2017. július 5.

