

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-869/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszos és testvérei 2013-ban külterületi tardi „szőlő” művelési ágú ingatlant örököltek. A területet már a korábbi földhasználó, a Szentistván Mg. Tsz. is elhanyagolt állapotban adta át a panaszos édesanyjának, akinek a halálát követő családi problémák miatt – öccse 2014. augusztus 4-én súlyos betegségben szintén elhunyt, férjét és gyermekét is műtötték – időben nem tudtak gondoskodni annak műveléséről, érdekeik védelméről.

A földhivatal a művelési kötelezettség nem teljesítése miatt 2014 augusztusában az egész területre kiterjedően egyedül a panaszost kötelezte 104.440 forint földvédelmi bírság és 13.500 forint eljárás költség megfizetésére. A panaszos szerint a földhivatal vezetője nem foglalkozott kifogásaival, azzal, hogy a terület osztatlan közös tulajdonban van, és egyébként sem tudja megfizetni a fellebbezés és a bírság összegét. A panaszos feltárta a területet, majd a művelési kötelezettség teljesítésének földhivatali visszaigazolását követően az ügyet lezártak vélte. A Kormányhivatal azonban 2015. január 23-án 13.500 forint, majd telefonon további 104.440 forint összegű hátralékról tájékoztatta.

A nyugdíjas panaszos azt kifogásolta, hogy a hatóság az osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan hasznosításának elmulasztása miatt csak vele szemben járt el, az évek óta műveletlen terület hasznosítási kötelezettségének elmaradását korábban eltűrte.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Annak során tájékoztatást kértem – a Földhivatal felettes szerve – a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezetőjétől.

**Érintett alapvető jogok és alapelvek**

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

**Alkalmazott jogszabályok**

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tft.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.).

**A megállapított tényállás**

A panaszos 1/3-ad részben tulajdonosa a tardi 0237/28 hrsz-ú, 1 ha 723 m<sup>2</sup> nagyságú, „szőlő” művelési ágú és 52,22 Ak értékű ingatlannak. A földterületet a nyugdíjas panaszos és testvérei édesanyjuk halálát követően 2013 májusában 1/3-1/3 arányban örökölték meg. Osztatlan közös tulajdonukat a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Mezőkövesdi Járási Hivatal Járási Földhivatala (a továbbiakban: Földhivatal) 2013. november 12-én jegyezte be az ingatlan-nyilvántartásba.

Az ingatlanon 2014. június 17-én határszeglét tartott a Földhivatal. A helyszíni jegyzőkönyv szerint „az ingatlanon a hasznosítási kötelezettség teljesítése nem történt meg. Az ingatlan szinte teljes területét fűfélék és egyéb más gyomok borítják. A szőlőre jellemző aktuális munkálatok nem történtek meg. Sok csipke és kőkény is megtalálható az ingatlanon”. Erre hivatkozva a 2014. június 19-én kelt, 10137/2/2014. számú levélben kizárólag a panaszost szőlítették fel a szóban forgó ingatlanra fennálló földhasznosítási kötelezettség teljesítésére, figyelmeztetve elmaradásának jogkövetkezményeire és a használó személyének hitelt érdemlő igazolására, jelezve továbbá, hogy a kötelezettség *elmulasztása esetén a tulajdonos és a használó személyének egybeesését* fogják vélelmezni. A Földhivatal 2014. augusztus 5-én újabb határszeglét tartott. Megállapította, hogy a szőlőre jellemző aktuális munkálatok nem történtek meg. Ezért a 10137/2/2014. számú határozatban<sup>1</sup> az egész terület után 104.440 forint összegű földvédelmi bírság és 13.500 forint eljárás költség egyedüli megfizetésére kötelezte a panaszost, a hasznosítási kötelezettség pótlólagos teljesítésére pedig újabb határnapot (2014. szeptember 15.) jelöltek ki. A 2014. szeptember 18-én megtartott utóellenőrzésen a hatóság megállapította, hogy a *hasznosítási kötelezettséget végrehajtották, a területen található bokrokat, cserjéket kivágták a fűféléket lekaszálták*. A Földhivatal a művelési kötelezettség teljesítését 2014. szeptember 22-én visszaigazolta, majd a Kormányhivatal 2015. január 23-án 13.500 forint összegű hátralékról tájékoztatta a panaszost.

#### *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal tájékoztatásának összefoglalása<sup>2</sup>*

A kormányhivatal álláspontja szerint a Földhivatal az ügy érdemére kiható jogsértést nem követett el, a földvédelmi bírságot megállapító határozat jogerős és végrehajtható, az ügyben további intézkedés nem indokolt.

1. Tard és Cserépváralja községek 2013. évben nem szerepeltek a határszeglével érintett települések között. A Bükkaljai Hegyközség hegybírója 2014-ben arról tájékoztatta a Földhivatalt, hogy Cserépváralja, Tard és Tibolddaróc községekben az ékköves faaraszoló, a szőlő levélatka, a takácsatka, a szőlőilonca, a nyerges szőlőmoly és a tarka szőlőmoly kártevők mellett megjelent a szőlőt károsító karantén kártevő, az amerikai szőlőkabóca is, melynek legfőbb táptalaja az elhanyagolt gondozatlan szőlőterület. Emiatt a Földhivatal – parlagfű ellenőrzés keretében – kiemelt figyelmet fordított a „szőlő” művelési águ földrészletek hasznosítási kötelezettségének ellenőrzésére. Az ellenőrzések során – hasznosítási kötelezettség elmulasztása miatt – 2014. május 5-én Cserépváralja településen négy esetben, Tard településen 2014. június 17-én három esetben – közte a 0237/28 hrsz-ú ingatlanon – tapasztaltak jogsértést „szőlő” művelési águ termőföldeken. A Földhivatal minden esetben a mulasztó földhasználót/tulajdonost szőlította fel – 30 napos teljesítési határidő előírásával – a hasznosítási kötelezett pótlólagos teljesítésére, figyelmeztetve a további mulasztás jogkövetkezményeire. A teljesítési határnap elteltét követően – 2014. augusztus 5-én – utóellenőrzést tartottak. A panaszos a hasznosítási kötelezettségének pótlólagos teljesítésre megállapított határidő meghosszabbítását nem kérte, a földvédelmi bírságot megállapító döntés ellen jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő, ezért a határozat 2014. augusztus 29-én jogerőre emelkedett.

2. A földhasználati nyilvántartásban földhasználóként a panaszos édesanyja volt sajátjogú földhasználóként bejegyezve 2013. január 1. napjától, aki 2013. évben elhunyt. Azóta a tardi 0237/28 hrsz-ú ingatlanok nincs jogszerűen bejelentett földhasználója. A vonatkozó jogszabályi előírások<sup>3</sup> alapján *amennyiben a földhasználati nyilvántartásban nincs bejegyzett földhasználó, akkor a földvédelmi bírságot a tulajdonossal szemben kell kiszabni, valamint ha az érintett földrészlet közös tulajdonban áll, akkor a tulajdonosokat egyetemlegesen terheli a hasznosítási kötelezettség.*

<sup>1</sup> Kelt 2014. augusztus 18-án.

<sup>2</sup> BO/10/577-4/2015.

<sup>3</sup> Tfv. 24. § (4) bekezdés

**3.** A tárgyi ingatlannal kapcsolatban *a panaszost és a többi tulajdonostárat nem hallgatták meg.*

A kormányhivatal szerint a földhasználat bejelentése, vagy annak elmulasztása irreleváns a hasznosítási kötelezettség teljesítésének ellenőrzése tekintetében, mert a Tfv. úgy rendelkezik, hogy bejelentett földhasználó hiányában a szükséges eljárást a tulajdonossal szemben kell lefolytatni. A hasznosítási kötelezettség elmulasztása esetén a mulasztót legalább 20 napos teljesítési határidővel fel kell hívni kötelezettségének pótlólagos teljesítésére. *Ez idő alatt van lehetősége a mulasztónak arra, hogy ha valamely akadályozó körülmény miatt kötelezettségét határidőre teljesíteni nem tudja, akkor kérje a teljesítési határidő meghosszabbítását. Amennyiben ezzel a lehetőséggel a mulasztó nem él – mint jelen esetben sem – és határidőre a kötelezettségét sem teljesíti, akkor az eljáró földhivatalnak, újabb teljesítési határidő megállapítása mellett, földvédelmi bírságot kell kiszabnia.* A Földhivatalnak ilyen ügyekben nincs mérlegelési lehetősége, illetve jogköre, méltányosságot nem gyakorolhat. Amennyiben a teljesítés az újabb határidőre sem történik meg, a földvédelmi bírságot ismételten ki kell szabni. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az elmúlt 10 évben hasznosítási kötelezettség elmulasztása miatt meghozott másodfokú döntések ellen a kötelezettek öt esetben fordultak bírósághoz. A bíróság a döntéseket minden esetben a lefolytatott eljárást anyagi és – az ügy érdemére kiható – eljárási jogszabályok megsértésének hiányában jogszerűnek és szakmailag megalapozottnak ítélte. A bírósági ítéletek ellen két esetben nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet, azonban azokat is elutasították.

**4.** *Amennyiben az érintett ingatlanok a földhasználati nyilvántartás szerint több földhasználója van, illetve osztatlan közös tulajdonban áll, akkor a kötelezettség a földhasználókat, földtulajdonosokat a Tfv. hivatkozott rendelkezése értelmében egyetemlegesen terheli.* A Ptk. előírásai<sup>4</sup> szerint egyetemleges kötelezettség megállapítása alkalmával az érintett földrészlet teljes területének Ak értéke alapulvételével kell a bírságot<sup>5</sup> megállapítani. *A földvédelmi bírságot a földtulajdonosok/földhasználók közül többnyire a nagyobb tulajdoni/használati hányaddal, illetve a tulajdoni lap II. részén elsőként feltüntetett tulajdonossal szemben állapítja meg a Földhivatal. A kötelezettség természetesen a tulajdoni/használati hányadoknak megfelelően terheli az érintetteket, de az ezzel kapcsolatos esetleges jogvita polgári peres eljárásban dönthető el.*

**5.** A földhasznosítási kötelezettség teljesítését a földügyi hatóság rendszeresen ellenőrzi. Ez jelenleg évenkénti 5-10 ellenőrzést jelent. Egy-egy termőföld célzott, ismételt ellenőrzésére tehát legkorábban öt, legkésőbb tíz év múlva kerül sor. Ugyanakkor a hasznosítási kötelezettség elmulasztására vonatkozó bejelentés, vagy egyéb – általános helyszínelés, parlagfű felderítési – feladatok végrehajtása alkalmával a helyszínen észlelt mulasztás miatt – mint a panaszos esetben is – a földügyi hatóságnak intézkednie kell. A határszemlék konkrét végrehajtása a Tfv. és a Ket. vonatkozó rendelkezései alapján összeállított, a Földművelésügyi Minisztérium által kiadott „Útmutató a határszemle ellenőrzések megszervezéséhez és végrehajtásához” című szakmai kiadvány alapján történik.

**6.** Amennyiben a hasznosítási kötelezettséget a kötelezett a földvédelmi bírság megállapítását követően teljesíti, azt akkor is meg kell fizetnie, mert a döntés jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált. Az államháztartásról szóló törvény előírása<sup>6</sup> szerint – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a bíróság, ügyészség által kiszabott eljárási bírság és rendbírság kivételével az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv által jogerősen kiszabott és meg nem fizetett bírság, valamint a meg nem fizetett bírság miatt jogerősen kiszabott és meg nem fizetett késedelmi pótlék köztartozásnak minősül, és adók módjára kell behajtani.

<sup>4</sup> VI. fejezet 6:29. §-a és 6:30. §-a

<sup>5</sup> a Tfv. 2. sz. melléklet 2.1. pontja szerinti szorzószámmal

<sup>6</sup> Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 42. § (3) bekezdése

A jogerős határozatban megállapított földvédelmi bírság tekintetében tehát a földhivatalnak nincs mérlegelési lehetősége, arról, hogy attól utólag eltekintsen. Amennyiben megfizetése még nem történt meg, akkor a földvédelmi bírság behajtásáról a Földhivatalnak intézkednie szükséges.

7. A földhasznosítási kötelezettség teljesítésének ellenőrzése során a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, de szükségtelen a hasznosítási kötelezettség teljesítésére irányuló felszólítás kiadása, ha az időszerű mezőgazdasági munkák elvégzése már nem pótolható.<sup>7</sup>

Egyéb esetekben a határszemle ellenőrzéssel érintett település önkormányzatának hirdető tábláján, hatósági aktusnak minősülő „felhívásban” tájékoztatják és hívják fel a földhivatalok az érintett földhasználókat és földtulajdonosokat a földhasznosítási kötelezettségük teljesítésére, illetve annak megadott időpontban történő ellenőrzésére. Az ellenőrzési tevékenység végrehajtásáról szóló felhívást a földhivatalok hirdetőtábláján, valamint a földhivatali honlapon is közzéteszik.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az előzőek alapján a Földhivatal az ombudsman által vizsgálható közigazgatási szervnek minősül. Az alapvető jogok biztosja – többek között – akkor járhat el, ha a beadványt benyújtó személy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, vagy ilyen jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésére.

Nem kizárt azonban, hogy a biztos – kivételesen – vizsgálatot folytasson olyan esetben, ha a panasz vizsgálatához szükséges eljárási feltételek formálisan hiányoznak, de a beadványt benyújtó személy személyes körülményei, vagy a beadványban jelzett egyéb tények, körülmények hozzájárultak a jogorvoslat igénybevételének elmaradásához.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

A Kormányhivatal tájékoztatása szerint a panaszos a jogorvoslati lehetőséget nem merítette ki, ami elviekben akadályát jelentené vizsgálatom lefolytatásának. A panaszos előadása szerint kisnyugdíjasként alig tudnak megélni, nem tudják a 30.000,- forintos fellebbezési illetéket, és a kiszabott földvédelmi bírságot megfizetni. A Kormányhivatal tájékoztatása azt is tartalmazza, hogy a hatósági eljárás során sem a panaszost, sem testvéreit nem hallgatták meg.

Mivel a földvédelmi bírság megállapításával kapcsolatos eljárást az ügy érdemében hozott határozat elleni jogorvoslati kérelemben lehetett volna kifogásolni, de a panaszos nem élt fellebbezéssel, elsősorban azt kellett vizsgálnom, hogy a fellebbezés elmaradását a panaszos személyes körülményei, hátrányos helyzete okozta-e.

---

<sup>7</sup> Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII.28.) FVM rendelet 1. § a) pontja

A beadvány szerint panaszos férje 72 éves, minkét lábára műtötték, fiuk 2014 májusában balesetet, combnyaktörést szenvedett, és újra kellett műteni. A hatósági eljárás ideje alatt 2014. augusztus 4-én halt meg testvére, akit súlyos betegsége miatt minden héten kemoterápiára hordtak. Így személyes körülményei miatt a panaszos nem volt képes időben és adekvát jogvédelmet kérni. Ezen túlmenően, a Kormányhivatal válaszából kitűnt<sup>8</sup>, hogy a panaszos által jelzett – osztatlan közös tulajdonban álló ingatlanokra vonatkozó – hatósági eljárás nem egyedi, hanem általános joggyakorlat. *Mindezek és az ügy összes körülményére tekintettel megállapítottam hivatalból való eljárásom elrendelése feltételeinek fennállását.*

## **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja 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 élel 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.”*. Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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.*

---

<sup>8</sup> Lásd a tényállás 4. pontját

Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.<sup>9</sup> 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 közhatalommal 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 eljárési szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárési 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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'...”.

<sup>9</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

<sup>10</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

<sup>11</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>12</sup> 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 Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

### III. Az ügy érdemében

A Tfv. 5. § (1) bekezdése szerint a földhasználó köteles a termőföldet művelési ágának megfelelő termeléssel hasznosítani, vagy termelés folytatása nélkül a talajvédelmi előírások betartása mellett a gyomnövények meglepedését és terjedését megakadályozni (hasznosítási kötelezettség). A (2) bekezdés szerint a szőlőt és gyümölcsöst a művelési ágának megfelelő termeléssel kell hasznosítani.

A Tfv. előírása<sup>13</sup> szerint földvédelmi bírságot (a továbbiakban: bírság) köteles fizetni az, aki elmulasztja a termőföld hasznosításával kapcsolatos általános vagy ideiglenes hasznosítási, a mellékhasznosítási, az újrahasznosítási kötelezettségét. A Tfv. 24. § (4) bekezdése<sup>14</sup> pedig úgy rendelkezik, hogy amennyiben a földhasználati nyilvántartásban nincs bejegyzett földhasználó, akkor a földvédelmi bírságot a tulajdonossal szemben kell kiszabni, amennyiben az érintett földrészlet közös tulajdonban áll, akkor a tulajdonosokat egyetemlegesen terheli a kötelezettség.

A tényállásban leírtak alapján rögzíthető, hogy a tardi 0237/28 hrsz-ú, „szőlő” művelési ágú ingatlan – amelyet a 2014. júniusi határszemle érintett – osztatlan közös tulajdonban áll, annak több tulajdonosa van, közte a panaszos. Az sem vitatható, hogy a Földhivatal a vizsgált termőföld művelési kötelezettségének elmulasztásával kapcsolatos eljárásába csak az egyik tulajdonostársat vonta be, vele szemben folytatta le az eljárását.

1. A Ket. előírásai<sup>15</sup> szerint a hatóság – akár kérelemre, akár hivatalból jár el – köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ennek során minden, az ügy szempontjából fontos, releváns körülményt figyelembe venni. A Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontja szerint hivatalból indult eljárásban az eljárás megindításáról – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik<sup>16</sup> – az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. Az ügyféli kör megállapítása a közigazgatási hatósági eljárás egyik alapvető és megkerülhetetlen feladata, tisztázatlansága – az ügyfelek nem teljes körű bevonása – az ügy érdemére kiható jogsértést okoz.

A földhasználati kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos eljárás során keletkezett iratok (ideértve a 10137/2/2014. számú határozatot is) még utalásszerűen sem tartalmazzák, hogy a tardi 0237/28. hrsz-ú ingatlan osztatlan közös tulajdonban áll, több tulajdonosa van.

A vizsgált ügyben az első hatósági eljárási cselekmény a határszemle és az észlelt művelési kötelezettség elmulasztásának rögzítése volt, amelyről nem csak a panaszost, hanem a földterület összes tulajdonosát értesíteni kellett volna. A 10137/2014. számú felszólítás ugyanis nem csak a művelési kötelezettség elmaradásának a megállapítását tartalmazta, hanem a mulasztás pótlására előírt teljesítési határidőt, illetve annak eredménytelen eltelte esetére szóló jogkövetkezményt. Ezek olyan hatósági intézkedések és információk, amelyekről az ügyben érintett valamennyi tulajdonostársnak értesülnie kell/kellett volna, hiszen a hasznosítás joga és kötelezettsége mindegyikükre egyformán vonatkozik/vonatkozott.

Szeretnék utalni a Ket. azon eljárási alapelvére is, amely rögzíti<sup>17</sup>, hogy a közigazgatási hatóság az ügyfél(ek) számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A földügyi hatóság ezt a tardi 0237/28. hrsz-ú ingatlan esetében a panaszos társtulajdonosai irányába elmulasztotta.

<sup>13</sup> Tfv. 24. § (1) bekezdés a) pontja

<sup>14</sup> Tfv. 24. § (4) bekezdés szerint „Az (1) bekezdés a) pontja és b) pont ba) alpontja szerinti földvédelmi bírságot a földhasználóval szemben kell kiszabni. Ha a földhasználati nyilvántartásban nincs bejegyzett földhasználó, a földvédelmi bírságot a tulajdonossal szemben kell kiszabni. Ha az érintett földrészletnek a földhasználati nyilvántartás szerint több földhasználója van, illetőleg az érintett földrészlet közös tulajdonban áll, a földvédelmi bírság a földhasználókat, illetőleg tulajdonosokat egyetemlegesen terheli.

<sup>15</sup> A Ket. 3. § (2) bekezdés b) pontja és 50. § (1) bekezdése.

<sup>16</sup> Ilyenre a Kormányhivatal sem hivatkozott.

<sup>17</sup> Ket. 5. § (1) bekezdés

Előzőeken túlmenően a panaszosnak címzett felszólítás nem felelt meg a Ket. 71. § (1) bekezdésében<sup>18</sup> foglaltaknak, mert a földügyi hatóság egyszerű levélben – nem végzésben – írt elő az ügyfel(ek)et érintő teljesítési határidőt (kötelezettséget), közölve elmulasztásának a jogkövetkezményeit.

A Ket. és a Tfv. alapján az eljáró Földhivatal köteles lett volna a földhasználati kötelezettségekkel kapcsolatos eljárása során a tényállást tisztázni, az eljárásába az ingatlan összes tulajdonosát bevonni és velük szemben együttesen, a törvényekben előírt formában eljárni.

*Megállapítom, hogy a Földhivatal által lefolytatott földügyi hatósági eljárás sértette a panaszos – és társtulajdonosai – tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jogát.*

2. Hangsúlyozni szükséges, hogy jogszabályok absztrakt előírásait az egyedi hatósági aktusok konkretizálják, a Tfv-t-ben szabályozott egyetemleges (együttes vagy mögöttes) felelősség fennállását a hatóságnak meg kell/kellett volna állapítania.

A földhasznosítási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos eljárásban elsőként tisztázni kell az érintett(ek) – leendő kötelezett(ek) – személyét; majd – ha a pótolható hiányosság teljesítésére meghatározott határidő is eredménytelenül telik el – ki kell szabni a földvédelmi bírságot oly módon, hogy osztatlan közös tulajdon esetén a mulasztásból eredő felelősség a tulajdonosokat egyetemelegesen terhelje.

A mulasztás hatóság általi megállapításának következménye a társtulajdonosok egyetemleges kötelezettségének a „beállta”, nem pedig előzménye, ami lehetőséget adhat arra – miként arra a Kormányhivatal hivatkozik<sup>19</sup> –, hogy a hatóság kiválassza, kivel szemben folytatja le az eljárást. (Ilyen lehetőség csak a jogerős kötelezettség végrehajtásával összefüggésben adódik, amikor a hatóság épp a megállapított egyetemleges kötelezettség alapján követelheti bármelyik kötelezettől az előírt bírság teljes összegének megfizetését).

Az ügyfelek – az esetleges majdani kötelezettek – „kiválasztása” nem szubjektív, hanem jogilag szabályozott (objektív) módon történik, termőföld esetén a földhasználati vagy ingatlan-nyilvántartás adattartalma határozza meg. Ez nem függhet attól, hogy az érintett a legnagyobb tulajdoni hányaddal bír-e, vagy a tulajdoni lapon az első társtulajdonos-e, de bármely más szemponttól sem (például nem helybéli, esetleg doktori cím). Az ilyen jogalkalmazás és hatósági joggyakorlat önkényes, sérti a jogbiztonság követelményének és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jog érvényesülését.

A 10137/2/2014. számú határozatban a tardi 0237/28 hrsz-ú ingatlan hasznosításának elmaradása miatt csak a panaszos egyedi felelősségét és kötelezettségét állapították meg, – a nem kellően tisztázott tényállásból és az így lefolytatott eljárásból eredően – a *földvédelmi bírságot* a Tfv. előírásaival ellentétesen *nem egyetemelegesen szabták ki, ami visszásságot eredményezett.*

A Kormányhivatal válaszában hivatkozottakkal szemben kérdés, hogy egy hatósági aktusban megállapított egyedi jogkövetkezményt a kötelezett hogyan háríthatja tovább a társtulajdonosokra. Azzal ugyanis, hogy a földügyi hatóság az eljárásba csak a panaszost vonta be, csak vele szemben járt el és hozott döntést az egész ingatlan tekintetében, de iure azt is rögzítette, hogy az ügy a többi társtulajdonost nem érinti, irányukban eljárást nem folytatott, rájuk vonatkozóan sem mulasztást, sem póthatáridőt, sem bírságfizetési kötelezettséget nem állapított meg.

---

<sup>18</sup> A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint „A hatóság (...) az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.”

<sup>19</sup> „A földvédelmi bírságot a földtulajdonosok/földhasználók közül többnyire a nagyobb tulajdoni/használati hányaddal, illetve a tulajdoni lap II. részén elsőként feltüntetett tulajdonossal szemben állapítja meg. A kötelezettség természetesen a tulajdoni/használati hányadoknak megfelelően terheli az érintetteket, de az ezzel kapcsolatos esetleges jogvita polgári peres eljárásban dönthető el.”



Egy közigazgatási ügyben fennálló egyetemleges felelősséget és kötelezettséget az adott hatósági eljárás (jogviszony) keretében kell tisztázni és megállapítani, azt a hatóság nem utalhatja a polgári jog – vagyis egy más jogviszony – hatálya alá. Mind a jogi szabályozással, mind a hatósági jogalkalmazással kapcsolatban indokolt rámutatni arra, hogy a közigazgatási jogviszonyokban keletkező (ahhoz kapcsolódó, abból származó) jogokat és kötelezettségeket az adott jogviszony keretén belül, előzetesen szükséges rendezni, mert azok a polgári jog eszközeivel utólagosan csak nehezen vagy egyáltalán nem rendezhetők.

Hangsúlyozni szükséges azt is, hogy a panaszos a jogszabálysértően lefolytatott hatósági eljárás és visszás döntés ellenére egész földterület hasznosítását elvégezt(ett)e, amit a Földhivatal – időközben – igazolt.

*Megállapítom, hogy a Földhivatal a földhasznosítási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos eljárásába az érintett ügyfeleket – az összes társtulajdonost – nem vonta be teljes körűen; a panaszos egyedüli ügyfélként való kiválasztása önkényes, a vele szemben lefolytatott hatósági eljárás és döntés visszás volt, nem felelt meg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, de sértette a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jogot is.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal* vezetőjét, hogy – figyelemmel a kötelezettség időközbeni teljesítésére is – felüyeleti jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket a panaszos és társtulajdonosai ügyében a jogszerű földügyi hatósági eljárás lefolytatására és döntés meghozatalára, továbbá gondoskodjon a jelentésben foglaltak jövőben való maradéktalan érvényesítéséről, érvényesíttetéséről.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.