

Domokos Klaudia – Méhes Tamás

A (JEGYZŐI) BIRTOKVÉDELEM ÉS ANNAK KOMPLEX JOGI TERMÉSZETE

The Protection of Possession (by the Municipal Clerk) and Its Complex Legal Nature

Domokos Klaudia ügyvivő szakértő/referens, Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, domokos.klaudia@uni-nke.hu

Dr. Méhes Tamás PhD, adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi
és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék, mehes.tamas@uni-nke.hu

Tanulmányunk célja – a jegyzői birtokvédelem komplexitásának bemutatásával párhuzamosan – annak vizsgálata, hogy e jogintézmény valóban kívül esik-e a közigazgatási hatósági ügyek körén. A kérdés számos szempont figyelembevételét teszi szükségessé, s a látszattal ellentétben nem pusztán elméleti, hanem gyakorlati jelentőséggel is bír.

Kiindulópontunk a 120/B/2001. AB határozat, amelynek témánk szempontjából releváns tartalmát – a vonatkozó joganyag és szakirodalom feldolgozásával és önálló felvetésekkel – cáfolni próbáljuk. Az általános felfogástól eltérően és néhány más szerzőhöz hasonlóan ugyanis a jegyző birtokvédelmi eljárását közigazgatási hatósági eljárásnak tekintjük.

KULCSSZAVAK:

birtokvédelem, hatósági jogviszony, jegyző, közigazgatási hatósági eljárás, közigazgatási hatósági ügy, polgári jogi jogviszony

The purpose of our study – parallel with the presentation of the complexity of the protection of possession by the municipal clerk – is to examine whether this legal institution does indeed fall outside the scope of administrative actions. The question requires the consideration of many aspects, and despite appearances, its importance is not only theoretical but also practical.

Our starting point is the Constitutional Court Decision No. 120/B/2001. We try to refute its content relevant to our subject by searching and examining the relevant legal legislation and literature and by proposing independent ideas. Contrary to the general notion and similarly to some other authors: we consider the protection of possession by the municipal clerk an administrative procedure.

KEYWORDS:

protection of possession, authority relationship, municipal clerk, administrative procedure, administrative action, civil (law) relationship

1. A JEGYZŐI BIRTOKVÉDELEM VIZSGÁLATA JEGYZŐI SZEMMEL

A jegyző birtokvédelmi eljárása több aspektusból is sajátos, különleges jogintézmény. A jogvédelem biztosításának e speciális módja a jogban megszokott, egzakt módon szabályozott vagy meghatározott, tipizált eljárások közül – legalábbis első látásra – egyikbe sem sorolható be, mivel számos tekintetben eltérő jegyeket hordoz magán.

Bárki, aki veszi a bátorságot arra, hogy e jogintézmény elméleti és gyakorlati oldalának vizsgálatába fogjon, kényszerpályára kerül abban a tekintetben, hogy a szabályozás összefüggéseinek feltárása mellett gyakorlati tapasztalattal rendelkező szakemberek tudásának, gyakorlati rutinjának megismerése is elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy csak egyes elemeit is felvázolhassa e szakterület összetettségének. Komoly gyakorlati ismerettel pedig kétségkívül csak a jegyzők rendelkezhetnek, így az elméleti problémák elméleti vizsgálatánál, valamint a szabályozási megoldások feltérképezésénél, kiemelten pedig a gyakorlati problémák elemzésénél, igyekezni kellett minél gondosabb körültekintéssel hozzájutni a „jegyzői tudás” értékes eredményéhez.

Mínél intenzívebben igyekeztünk ugyanakkor – részben jogesetek feldolgozásával, részben pedig a szabályozás adta keretek hézagainak felkutatásával – mélyre ásni a jegyzői birtokvédelem területén, annál többször tapasztaltunk „fejcsóválást” a megkeresett szakemberek körében. Ha pedig munkánk során úgy éreztük, hogy sikerült beazonosítanunk valamely elméleti problémát, és ezzel kapcsolatban kértük szakvéleményüket, csak elnézően mosolyogtak, hogy persze, természetesen, ők ismerik ezt a bonyolult helyzetet is, csakhogy több hónapnyi „elmélkedés” után sikerült a vizsgálatnak is eljutnia a „rajtvonalához”.

Emellett ugyanakkor éreztünk valami lelkesítő együttműködést, valami bátorító partnerséget, valami kiemelkedő ösztönzést abban, ahogy jogesetek és összefüggések tömegével halmoztak el. Csak a kutatás második harmadában értettük meg, hogy milyen sokat is jelenthet az a szakmának, ha – csak „esetlen tollvonásokkal” is, de – a szakterület művelőivel együttműködésben vállalkozik valaki egy rendkívül bonyolult, többszörösen összetett, közjogi és magánjogi oldalról is ezerféle elvárással terhelt területnek a feltérképezésére, problémák megfogalmazására, észrevételek, javaslatok kidolgozására.

2. A BIRTOKVÉDELEM JOGTERÜLETI BESOROLÁSA

Kezdetként itt van mindjárt a jogintézmény jogterületi besorolásának problematikája, amellyel tényleg csak nehéz szívvel mertünk előhozakodni a kutatás kezdetén a vizsgálatba bevont jegyző kollégák előtt. Komolyan tartottunk ugyanis attól, hogy a közjogi-magánjogi elhatárolás vizsgálatának felvetésére egy-egy határozott legyintés lesz csak a reakció. A várakozásainktól eltérően rendkívüli parázs vita bontakozott ki, amelynek tanulságaként fontos összefoglalnunk, hogy a bevezető megállapításunkat nem szűkíthetjük le a közjog, illetve azon belül a közigazgatási jog területére, rendszerére, hiszen a possesszórius birtokvédelem esetében nem egyszerűen arról van szó, hogy az több jogágat is

érintene, hanem egyenesen arról, hogy a közigazgatási úton való igényérvényesítés a jogrendszer mindkét nagy egységének, területének, nevezetesen a közjognak és a magánjognak is meghaladja, átlépi, szétfeszíti a kereteit. Ennek eredményeképpen pedig olyan komplex jogintézményről beszélhetünk, amelyben a közjogi és a magánjogi elemek egyaránt megtalálhatók, és e vegyes jelleg következménye ráadásul mind az elmélet, mind a gyakorlat oldaláról számtalan kérdést felvet, sőt mi több, ebből adódóan a jogintézmény valamennyi elemét, tulajdonságát, mozzanatát áthatja.

Egyedi jellege így megnyilvánul tehát elsősorban a jogterület jogrendszerbeli elhelyezkedésében, azaz a tisztán a közjogban vagy a magánjogban való el nem helyezhetőségében – amely kéz a kézben jár a jogintézmény keretein belül létrejött jogviszony egyediségével és összetett jogi szabályozásával is, ezen keresztül pedig e sajátos jogviszony speciális alanyi körével, de főként tárgyi hatályával –, másodsorban az eljárás szakaszainak s ekképp az eljárás egészének változatos karakterisztikájában egyaránt.

A fenti jellemzésből még nem világlik ki egyértelműen a jegyzői birtokvédelmi eljárás valamennyi szegmensének sajátos volta, ezért bevezetésként egy-egy mondatban felvöljük az említett szempontokat és az azokkal kapcsolatos lényegi megállapításainkat.

Önmagában véve az, hogy a jegyzői birtokvédelem a közjog és a magánjog határmezsgyéjén áll, még nem számít különösebben rendkívülinek. A globalizált világ globalizált folyamatai összetett, akár kifejezetten bonyolult jogviszonyokat alakítanak ki, vagyis sokszor éppen nem az egyszerűsödés, hanem a komplexitás irányába mutatnak. Erre jó például szolgálnak többek között a mára már mindennaposá vált közbeszerzési ügyek és a közszolgáltatások biztosítására irányuló szerződések. Szintén példa lehet az önkormányzatok képviselő-testületének hatásköre a termőföld-adásvétel kapcsán. Némi túlzással, de a lényegét érzékeltetve azt is mondhatnánk, hogy ma már több komplex jogintézménnyel, eljárással találkozunk, mint olyannal, amely csak egy-egy jogágot érint. A possesszórius birtokvédelem kapcsán azonban mégis ki kell emelnünk annak „vegyes” jellegét, annál is inkább, mivel az – ahogyan említettük – jelen esetben egészen sajátos képet mutat. Nem szokványos ugyanis, hogy ilyen módon és mértékben keveredjenek egymással a közjogi és a magánjogi jellegű vonások, a jogalanyi szerepek, az eljárási cselekmények (jog)elméleti és (jog)gyakorlati oldala. Ezért is speciális e jogintézmény.

Azzal együtt, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, az új Ptk. birtokvédelmi szabályozási rendszerének előzményei magánjogi vonatkozásban egyértelműek (főként a római jogot, az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslatot és az 1959. évi IV. törvényt, a régi Ptk.-t említhetjük e körben¹), a jogintézmény közigazgatási-eljárásjogi oldala, annak szabályozása, már jóval homályosabb és kevésbé koherens.

Először is a jogviszony fentiekből adódó speciális jellegére, illetve az annak meg (nem) felelő jogi szabályozásra irányítanánk a figyelmet. A jegyző (birtokvédelmi) eljárása alapvetően valamilyen közigazgatási ügyet sejtetne. Ha pedig úgy tekintünk a jegyzőre, mint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi

¹ JUSZTINGER et al. 2017a, 9–34., 33.

CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (3) bekezdése vagy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 9. §-a szerinti (közigazgatási) hatóságra, már a közigazgatási hatósági ügynél tarthatunk.

Ezt azonban némileg árnyalni lehetne. A jegyző az állampolgárok többsége számára a helyi hivatalos, önkormányzati és államigazgatási ügyekben eljáró magas beosztású személyt jelenti, és a jogvégeztek is – ezen felül – az önkormányzat polgármesteri hivatalának szakmai vezetőjét látják benne. Ennek megfelelően minden bizonnyal alapvetően az önkormányzat működésével kapcsolatos tevékenysége, a képviselő-testületet érintő feladatai, illetve a döntési, döntés-előkészítési feladatköre juthat eszü(n)kbe, amelyek kapcsán valószínűleg nem a birtokvédelmi ügyekben történő eljárására gondolunk először.

Felmerülhet a kérdés, hogy mi lehet ennek az oka, vagy egyáltalán van-e erre különösebb magyarázat. Az evidens, magától értetődő ok mindenképpen az, hogy a birtokvédelmi eljárással összefüggő feladatok a nagymértékben szerteágazó jegyzői tevékenységnek csak egy igen kis szegmensét adják, és ráadásul jóval, sőt talán nagyságrendekkel ritkábban fordulnak elő, mint például a képviselő-testületet vagy a település(ek) mindennapi működését érintő feladatok.

3. NEM KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ÜGY... (?)

A másik – talán nem ennyire nyilvánvaló, de szakmai körökben ismert – ok a birtokvédelem speciális jogi jellege, amely részben összefüggésben áll az előzőkkel, és amely vizsgálódásunknak is tárgya. Ennek kiindulópontja az Alkotmánybíróság 120/B/2001. számú határozatának egyik tételmondata, amely a jegyzői birtokvédelmet nem tekinti közigazgatási hatósági ügynek. Számos lehetséges (ha nem is egyértelmű) konzekvencia vonható le ebből, így például az, hogy:

- közigazgatási jogviszony sem jön létre,
- a birtokháborítás ügyében született jegyzői határozat sem közigazgatási határozat,
- közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, és
- a Ket./Ákr. hatálya nem terjed(t) ki rá. (Általánosságban fogalmazzuk ezt meg, a későbbiekben természetesen tisztázzuk, hogy ez mikor és mennyiben volt igaz.)

A továbbiakban e következtetések mentén szeretnénk haladni, azonban nem kötött sorrendiségben, hiszen a közöttük lévő összefüggéseket a maguk teljességében szeretnénk megjeleníteni, ami – az összefüggések hiánya miatt – nem lenne sikeres a különböző szempontok szerinti széttagolással.

A közigazgatási jogviszony létrejöttének hiányát a határozat azzal indokolja, hogy a közigazgatási jogviszonyban az egyik résztvevő a közigazgatási hatóság, a másik pedig az ügyfél, ezzel szemben a birtoksértés polgári jogi jogviszonyon alapul. A bevezetőben írtakhoz kapcsolódva jegyezzük meg, hogy az utóbbi esetében ráadásul nem is egy másik közjogi jogágról van szó, hanem egy magánjoghoz tartozóról. (Például alkotmányjogi

vonatkozásai közigazgatási ügyeknek is lehetnek, de akár a birtokvédelem esetében is talál-nánk összefüggéseket, tovább boncolgatva a jogintézmény komplexitását.)

Ezek ismeretében azt mondhatnánk, hogy lényegében a jegyző az egyetlen közös nevező, amely miatt egyáltalán társítani tudjuk a „közigazgatási” jelzőt a birtokvédelemhez, hiszen a jegyző mind a Ket., mind az Ákr. alapján (közigazgatási) hatóságnak minősül.

E szélsőséges(nek tűnő) felvetést, vagyis azt, hogy a (jegyzői) birtokvédelemnek aligha van közigazgatási vonása, vonatkozása, tovább erősíti az is, hogy a birtokvitákban a bíróság is eljárhat, sőt a Ptk. nyomán már nem csak az egyéves határidő elteltét követően lehet a bírósági utat választani, vagyis a jegyzői birtokvédelem már nem élvez prioritást. (Korábban csak egy év elteltével lehetett bírósághoz fordulni, illetve akkor, ha a birtoklás joga is vitatott volt.) Az pedig könnyen belátható, hogy a birtokvédelem típusa, azaz annak possesszórius vagy petitórius jellege nem a legelső szempont annak megítélésékor, hogy a birtokvédelem mennyiben hordoz magán közigazgatási vonatkozásokat, elvégre az ügyfél igényérvényesítésének alapja (a birtokháborítás) ugyanaz, és mindkét eljárás a birtoksértő állapot megszüntetését célozza, bár a módszerük alapján természetesen eltérnek, mivel a jegyző a birtoklás tényét, a bíró pedig a birtoklás jogát veszi figyelembe.

Az, hogy a birtokvédelem mennyiben közigazgatási jellegű ügy, annak ismeretében is érdekes, hogy az AB szerint – ahogyan láttuk – a jegyző mint közigazgatási hatóság által a birtokvédelmi ügyekben hozott határozat nem közigazgatási határozat. Ez azonban – a korábbiakban vázoltakkal ellentétesen – valójában még abból sem következne egyértelműen, hogy a birtokvédelmi eljárás nem közigazgatási hatósági eljárás. Azaz ha ez utóbbit igaznak is fogadjuk el, még nem szükségszerűen állapíthatjuk meg, hogy az eljárás produktuma, a határozat sem közigazgatási határozat. Maga az AB sem ad magyarázatot ennek miértjére. Patyi András – az Alkotmány vonatkozó passzusait előhívva – is amellett érvel, hogy észszerűtlen, hogy a jegyző mint közigazgatási szerv (és mint hatóság) döntése nemcsak hogy a hatósági, de még a közigazgatási jelzőt sem kaphatja meg az AB értelmezésében.²

És ha az előző bekezdésben már felmerült a bírói úton történő igényérvényesítés, ki kell emelnünk, hogy a jegyző a birtokviták során kvázi igazságszolgáltatói (pontosabban: jogszolgáltatói) szerepkörben tűnik fel. Márpedig ismert, hogy a jogalkalmazó szerveket főként – de persze nem kizárólagosan – az alapján határoljuk el egymástól, hogy a jogalkalmazás, a jogalkalmazói feladatok melyik típusának ellátásáért felelnek. Boros az alábbiak szerint ad erről áttekintést. A bíróságok mind a közfeladatok ellátását célzó jogalkalmazó tevékenység, mind a jogvédelmi célú jogalkalmazói tevékenység körében feltűnnek, habár az első esetben jobbra mintegy csak „mellékszereplőként”, hiszen e tevékenységhez inkább végrehajtási jellegű intézkedések kapcsolódnak, amelyek a közigazgatás mint végrehajtó hatalmi ág feladatai, és a bíróságok általában csak az eljárások jogorvoslati szakaszában jelennek meg. A jogvédelmi célú jogalkalmazás viszont már tisztán a bíróságok terepe, igaz, ez alól is akadnak kivételek, amikor is a közigazgatási szervek, hatóságok

² PATYI 2008, 24.

jogviták eldöntésében működnek közre. Ennek nem egyedüli esete a jegyzői birtokvédelem, hiszen a közjog és a magánjog határterületén álló jogintézmények körében az előzőekben már példaként említett közbeszerzések során vagy éppen a versenyjogi eljárásokban szintén ellentétes érdekek között kell megfelelő döntést hozniuk a közigazgatási szerveknek.³

Fontos megjegyeznünk viszont, hogy természetesen az igazságszolgáltatói tevékenység sem csupán a jogviták eldöntéséből áll, s ez a tény ráadásul független attól, hogy éppen ki – a bíróság vagy közigazgatási szerv –, illetve melyik hatalmi ág tölti be az igazságszolgáltatói szerepet. A bírósági jogalkalmazás sokrétűségének bemutatását mellőzve csak arra mutatunk rá, hogy a jegyző esetenként az igazságszolgáltatói szerepkörön belül nem jogvitás ügyekben is eljárhat(ott). Erre volt példa a szabálysértési ügyek intézése, amíg az járási szintre nem került.

A birtoklás jogának vizsgálata, a jogkérdés eldöntése azonban már a bíróság feladata: a jegyzőé – amennyiben az általa meghozott határozat megváltoztatását kéri az ügyfél – mindösszesen annyi, hogy a keresetlevelet az ügy irataival együtt nyolc napon belül felterjessze a bírósághoz, és gondoskodik a kapcsolódó iratok digitalizálásáról, megőrzéséről. Amennyiben a bíróság elrendeli a jegyzői határozat végrehajtásának felfüggesztését, az erről szóló végzésről természetesen a jegyző is értesül.⁴

4. A 120/B/2001. AB HATÁROZATTÓL ELTÉRŐ SZERZŐI ÁLLÁSPONTOK

Álláspontunk szerint a birtokvédelmi igény közigazgatási úton történő érvényesítése közigazgatási (hatósági) ügy, azonban elismerjük, hogy amennyiben elfogadnánk az AB értelmezését, egy érdekes párhuzamot fedezhetünk fel. Ugyanis miként a jegyzői birtokvédelem – legalábbis az AB szerint – nem közigazgatási ügy, hasonlóképpen a birtokper sem közigazgatási per – mivel egyrészt a Pp. nem a közigazgatási perek körében rendelkezett, rendelkezik a bírói birtokvédelemről, és egyébként a jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatásáról külön fejezetben, külön elnevezéssel szól(t)⁵ –, másrészt pedig a jegyző nem alanya a pernek, hiszen a keresetlevelet nem őellene, hanem az ellenérdekű fél ellen kell benyújtani.

Közelítsük meg a kérdést a hatósági ügy fogalma felől. Azt, hogy a jegyző birtokvédelmi eljárása nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, úgynevezett, az AB a Ket. vonatkozó szakaszára⁶ hivatkozva állapította meg, amennyiben az a (közigazgatási) hatósági ügy fogalma alatt azon ügyeket értette, amelyekben a közigazgatási hatóság:

³ BOROS –GÁVA–TÉGLÁSI 2017, 62.

⁴ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 341/F. § (2) bek., 341/J. § (3) bek., 341/G. § (3) bek.; a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 566. § (2) bek., 570. § (2) bek., 567. § (3) bek.

⁵ Ezzel összhangban a jegyzői határozat megváltoztatása iránti per a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) hatálybalépésétől függetlenül is a Pp.-ben maradt.

⁶ Ket. 12. § (2) bek.

- az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg,
- adatot, tényt vagy jogosultságot igazol,
- hatósági nyilvántartást vezet,
- vagy hatósági ellenőrzést végez.

A másik csoportot pedig a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés jelenti – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –, amelyben törvény valamely tevékenység végzését vagy foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti.

Az AB határozat alapján tehát a jogvitás ügynek minősülő birtokvédelem a fenti kategóriák egyikébe sem lenne besorolható, s ebből következően pedig nem is tartozhatott a Ket. hatálya alá. Tény, hogy a Ket. – mint látni fogjuk, az Ákr.-rel szemben – nem nevesítette a jogvitás eljárást a fenti fogalom meghatározásban, ugyanakkor viszont a birtokvédelmi eljárás során megállapított kötelezettség (az eredeti állapot helyreállítása és a birtoksértő magatartás, állapot megszüntetése) okán egyértelműen belefér(ne) a közigazgatási hatósági ügyek csoportjába. Fontos azonban, hogy egy másik, ugyan még az Áe.⁷ alapján született AB határozat (719/B/2001. AB határozat) szerint „a közigazgatási szerv nem minden jogot vagy kötelességet megállapító aktusa keletkeztet az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási ügyet, hanem csak a hatósági ügyben való eljárása és döntése”. Vagyis a fenti észrevételünk még nem feltétlenül, nem kellő mértékben megalapozott. A határozatban foglaltakra visszatérve: hatósági ügyről van szó, ha a szerv intézkedése államigazgatási (közigazgatási) jogviszonyt hoz létre, ha döntése közhatalmi jellegű és közhatalmi úton kikényszeríthető. Nem tartozik az Áe. hatálya alá az az államigazgatási (közigazgatási) ügy, amelyben a közigazgatási szerv polgári jogviszony alanyaként jelenik meg, munkaviszony vagy szolgálati viszony keretében állapít meg jogot, kötelezettséget. Ennek alapján a jegyzői birtokvédelem hatósági ügy. A polgári jogi jogviszony ugyanis kizárólag a birtokvitában érintett felek, azaz a birtoksértő és a birtokvédelmet kérő fél között áll fenn, de ez a polgári jogi jogviszony jelen esetben irreleváns, hiszen attól függetlenül a jegyző közhatalmi minőségében, az alá-fölé rendeltség érvényesítésével dönt az eljárásban, ő az ügy ura, és nem „csak” egy mellérendeltségi viszonyban lévő, a másik féllel (ügyfelekkel) egyenrangú fél.

Patyi arra is felhívja a figyelmet, hogy az AB korábbi határozatai éppen azt rögzítették, hogy a hatósági ügy kizártságáról abban az esetben beszélhetünk, ha a közigazgatási szerv és az ügyfél (ügyfelek) között létesült polgári jogi jogviszony. Szerinte tehát nem (az a) kérdés, hogy a jegyző közigazgatási hatósági ügyben vagy polgári jogi jogvitában dönt, mivel e kettő nem kizárja, hanem kiegészíti egymást. Az első az alaki jog oldaláról, a második az anyagi jog oldaláról releváns. Annak kapcsán, hogy a felek közötti polgári jogi jogviszony nem akadályozza a közigazgatási hatóság és az ügyfelek közötti közigazgatási jogviszony létrejöttének, az is igen erős érv, hogy az egyes eljárási törvények – és nemcsak

⁷ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.

a Ket. vagy az Ákr., hanem a Pp. és a Be.⁸ is – a hatóság és az eljárás résztvevői közötti viszonyokat szabályozzák.⁹

Boros is kiemeli, hogy a bírósági eljárás jellemzője az ellenérdekű felek közötti jogvita és a mellérendeltség. A közigazgatási hatósági eljárásban viszont a hatóság fölérendelt státuszban van az alárendelt ügyfelekhez képest. A szerző is a közigazgatási hatósági eljárásokhoz sorolja azokat az eljárásokat, amelyeknél a kvázi judiciális jogkör dominál, és ahol ellenérdekű felek vitájának eldöntésére kerül sor; és példaként hozza fel a birtokvitás eljárásokat és a közbeszerzés jogorvoslati szakaszát is.¹⁰

A Ket. „ügycsoportosítása” után nézzük meg a hatósági eljárások tudományos csoportosítását konkrét céljuk alapján.

Az első és egyben legnagyobb csoportba azok az ügy- és eljárásfajták tartoznak, amelyekben a hatóság mint közigazgatási szerv a közigazgatás rendszerén kívüli jogalanyokkal áll szemben, és számukra végzi a különböző jogok és kötelezettségek realizálását. Az ilyen esetekben az anyagi jogviszonyt vagy az anyagi jogi helyzet megváltozását megelőzi a hatóság és az ügyfél közötti eljárási jogviszony. (Megemlítjük ugyanakkor, hogy a hatóság is kerülhet ügyféli pozícióba: például, ha az önkormányzat építési engedélyt kér.)

Olyan hatósági eljárások is léteznek, amelyek során valamely jogsértő magatartást (kivéve a bűncselekménynek minősülő, bírói hatáskörbe tartozókat) kell elbírálni, és attól függően közigazgatási szankciót kell alkalmazni.

Egy másik csoportban tartjuk számon azokat az eljárásfajtákat, amelyeknek célja az egymással különféle jogviszonyban (nem feltétlenül közigazgatási jogviszonyban!) álló jogalanyok e jogviszonyából származó konfliktusának rendezése. A meghozott döntés bíróság előtti megtámadásakor a hatóság nem lesz résztvevője a pernek. Ezért lényegében nem is a határozat felülvizsgálata, hanem annak „felülbírlata” történik meg.¹¹ Egyértelmű, hogy ez utóbbi leírás teljes mértékben illik a jegyzői birtokvédelemre.

5. ÚJRASZABÁLYOZOTT ÜGYFOGALOM AZ ÁKR.-BEN

Érdemesnek mutatkozik annak megvizsgálása, hogy az AB, illetve Patyi álláspontja mennyiben állja meg a helyét az új eljárási törvény, azaz az Ákr. (további) rendelkezéseinek ismeretében.

Az Ákr.-ben némileg módosult az ügyfogalom, hiszen a törvény 7. §-a már megemlíti az ügyfél jogvitájának eldöntését, jogsértésének megállapítását is a hatósági ügyek körében, s ennek alapján a jegyzői birtokvédelem még könnyebben kerülhet elő azok viszonylatában. A jogvitás eljáráshoz a törvény két feltételt társít: konkrétan az eljárás ellenérdekű ügyféllel szembeni, mégpedig kérelemre történő megindítását, viszont ezeket

⁸ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

⁹ PATYI 2008, 24., 28.

¹⁰ BOROS 2015, 45–46.

¹¹ PATYI 2008, 27.

a tárgyalásról szóló 74. §-ban szerepelteti, vagyis tárgyalási kötelezettséget rendel hozzájuk, a felek együttes meghallgatásának szükségességét írja elő a tényállás tisztázása céljából. A tárgyalás azonban egyáltalán nem életszerű/releváns a birtokvédelmi ügyekben való jegyzői eljárás során, már csak az ügyintézési idő rövidege miatt sem. A jogvita/tárgyalás/eljárás Ákr.-ben szabályozott egyéb kérdéseiről pedig külön jogszabály, a birtokvédelmi rendelet tartalmaz speciális, számos tekintetben¹² eltérő előírásokat. Jelenleg a normatív szabályozás elsődleges vizsgálata után könnyen úgy tűnhet, hogy a birtokvédelmi eljárást épp azért nem lehet az Ákr.-ben szabályozni, mert a jegyző részéről hiányzik a tárgyalási, illetve a szankcionálási elem, ugyanakkor a birtokvédelem *első vonalában* a bíróság mellett igenis helyet kap a jegyző is. Nem tartjuk kizártnak, hogy esetleg mégiscsak közigazgatási (hatósági) eljárásról van szó.

(A jogsértés külön kiemelése egyébként azért lehet indokolt, mert annak megállapítása nem feltétlenül vonja magával jog vagy kötelezettség megállapítását is, bár a birtokvédelmi eljárás lényege éppen az, hogy a jegyző – ha a birtoklás jogát nem is vizsgálja – indokolt esetben kötelezi az ellenérdekű felet az eredeti birtokállapot helyreállítására és a birtoksértő magatartás abbahagyására, megszüntetésére.¹³)

Mindenesetre – az eddigiek alapján legalábbis – egyre jobban közelíthetünk ahhoz, hogy a birtokvédelmi eljárást minél inkább elkülönült, sui generis eljárásként értelmezzük a közigazgatási, jegyzői tevékenység rendszerében.

A közigazgatási hatósági ügy fogalma kapcsán Hajas kifejezetten kitér a birtokvédelmi eljárás speciális jellegére és annak okán az Ákr. hatálya alá tartozásának kérdésére is, amelyre a magyarázatot szintén az ismertetett (még a Ket. hatálya idején meghozott) alkotmánybírósági határozatra hivatkozva adja meg, mondván, hogy annak alapján a birtokvédelmi eljárás nem közigazgatási hatósági ügy (amely fogalmának változásával részletesen foglalkozik). Sőt úgy vélekedik, hogy az Ákr.-ben még a kivett eljárások közé sem volt szükséges felvenni a birtokvédelmi eljárást. A kivett eljárások ugyanis alapesetben megfelelnek a hatósági eljárás fogalmának, és csak valamilyen speciális (célszerűségi, gyakorlati) megfontolásból nem alkalmazhatóak rájuk az Ákr. szabályai. (Rendkívül érdekes az Indokolás ezzel kapcsolatos felvetése, amely szerint az ellenkező logikát követve „*kérdésként merülhet fel, hogy például a büntető eljárást miért nem sorolja fel a kérdéses rendelkezés?*”) A birtokvédelem esetében ezek szerint ennél többről van szó: nem egyszerűen az eljárás egyedisége indokolja az Ákr. hatályán kívülséget, hanem az, hogy eleve nem is felel meg a hatósági eljárás Ákr. szerinti fogalmának sem.¹⁴

Ismeretes ugyanakkor olyan álláspont is – a Ket.-re nézve, de analóg módon alkalmazhatóan az Ákr.-re –, amely szerint amennyiben a birtokvédelem eljárási törvény alóli kizárása a cél, akkor arról magának a Ket.-nek rendelkeznie kellene. Annál is inkább, mivel – a szerző meglátása alapján – a birtokvédelmi eljárás „*teljes egészében megfelel a közigazgatási hatósági*

¹² Például az egyezség kapcsán.

¹³ HAJAS 2017.

¹⁴ HAJAS 2017.

ügy fogalmi elemeinek”: a közigazgatási hatóság az egyik fél részére jogot, míg – ahogyan mi is említettük – a másik fél részére kötelezettséget állapít meg.¹⁵

Mi lehet a helyes értelmezés a „megfeleléssel” kapcsolatban?

Ha áttekintjük a kivett eljárások listáját,¹⁶ láthatjuk, hogy az eljárások mindegyikére – eltérő mértékben, de – igenis igaz Hajas állítása, amely szerint „jellegükönél fogva olyan sajátos szabályrendszer és sajátképi eljárásjogi jogintézmények jellemzik, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében.” Hiszen ezen, a birtokvédelemnél jóval komplexebb eljárások mögött egy igen terjedelmes, különálló (nem az eljárási törvényre támaszkodó) törvényi, rendeleti szabályozás áll, míg a jegyzői birtokvédelemről inkább az mondható el, hogy a Ptk. azt nem szabályozza/szabályozta részletesen, a birtokvédelmi rendelet¹⁷ előírásai pedig csak részben különülnek el az eljárási törvény rendelkezéseitől. (Erről még szólunk a későbbiekben.) A régi birtokvédelmi rendelet¹⁸ ráadásul szinte teljes egészében azok alkalmazását kötötte ki.

Mezey véleménye szerint „a jegyzői birtokvédelmi eljárás sem jelentősége, sem pedig az ügyszám alapján nem feltétlen igényelne külön eljárásjogi szabályozást, főleg akkor, amikor létezik egy általános eljárási kódex, a Ket.” (illetve természetesen az Ákr.). (A szerző egyébként nem tartja megalapozatlannak az új eljárásrend kialakítását, inkább a szabályozás minőségét kifogásolja.)¹⁹

6. TÖRTÉNETI KITEKINTÉS, AVAGY MIT REJTENEK A RENDELETEK?

Amellett, hogy a fentiek mérlegelésével vagy besoroljuk a jegyzői birtokvédelmet a közigazgatási hatósági eljárások közé vagy sem, a tételes jogi szabályozás vizsgálatakor a törvényi szinten túl tovább is kell lépnünk, s ekkor látjuk meg a jogalkotói szándékot. Még egy gondolat erejéig azonban említést tennénk arról, hogy a régi, 2009-es rendelet hatálybalépése előtt nem kisebb probléma akadályozta a jegyzők munkáját, mint az, hogy – az Alkotmánybíróság döntése nyomán – nem volt tisztázott, hogy a birtokvédelmi eljárásokban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (régii Ptk.) és a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendeletben (régii Ptké.) foglaltak mellett melyik jogszabályt kell alkalmazniuk. A gyakorlat azt mutatta,

¹⁵ ALFÖLDI 2010, 14.

¹⁶ Szabálysértési eljárás, választási eljárás, népszavazás kezdeményezése, népszavazási eljárás, adó-, valamint vámigazgatási eljárás, menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás, a versenyfelügyeleti eljárás, a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárások. Ákr. 8. § (1) bek.

¹⁷ 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról.

¹⁸ 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról.

¹⁹ MEZEY 2015.

hogy a Ket. egyes rendelkezéseire hagyatkoztak a kollízió kiküszöbölése végett. Majd a 2009-es rendelet adott megoldást az áldatlan helyzetre. A rendelet meglehetősen rövid terjedelmű volt, jelentősége inkább abban állt, hogy egyértelműsítette: a főszabályt a polgári jogi szabályok jelentik, míg mögöttes jogszabályként, a nem szabályozott eljárási kérdésekben – meghatározott kivételekkel – a Ket.-et kell alkalmazni. Majd 2015-től hatályba lépett az új birtokvédelmi rendelet, amely elvileg egy különálló eljárási rendelkezéseket tartalmazó szabályösszesség. Funkciója tehát éppen az volt, hogy (részben) a Ket.-től eltérő, külön szabályokat állapítson meg a jogintézményre vonatkozóan.²⁰ A gyakorlatot tekintve alapvetően ez a szándék igazolja a birtokvédelem „különállóságát”, egyedi, a „hagyományos”, Ket.-ben/Ákr.-ben szabályozott közigazgatási hatósági eljárásoktól eltérő jellegét. Az a nézet viszont, hogy a birtokvédelmi rendelet megalkotásának oka lehetett az is, hogy a jegyzői birtokvédelem alapvetően nem illeszkedne a hatósági ügyek közé, már korántsem ennyire megalapozott.

Sőt, részben akár azt is megcáfolhatnánk, hogy az eljárásról, annak részletszabályairól szóló rendelet megalkotása adja a legkézenfekvőbb bizonyítékát annak, hogy a jogalkotó sajátos eljárásrendet kívánt kialakítani a birtokvédelemre nézve. Ugyanis a birtokvédelmi rendelet passzusainak nagy része igencsak hasonlít a Ket. vonatkozó rendelkezéseire, és ez ugyancsak azt erősíti meg, hogy a jegyző nem polgári jogi, hanem hatósági eljárásban vesz részt. Példa erre, hogy maga az államtitkári tájékoztató is azt írja, hogy a Ket.-hez képest világosabban megfogalmazott normaszöveg nem jelent érdemi változást a határozat elkészítése során.²¹ De a jegyzőkönyv tartalmi elemei is szinte mindenben megegyeznek a Ket.-ben előírtakkal. Bisztriczki ennél szélsőségesebben fogalmaz, amikor – egy újabb példa (a kérelem elutasítási okai) kapcsán – egyenesen azt mondja, hogy „a jogalkotó úgy alkotta meg a birtokvédelmi rendeletet, hogy a Ket.-ből kiválogatta a birtokvédelmi eljárás szempontjából általa fontosnak tartott szabályokat”.²²

A 2015-ös birtokvédelmi rendeletet bemutató államtitkári tájékoztató azon megállapításával nem (sem) tudunk egyetérteni, hogy a(z új) Ptk. „*vonatkozó rendelkezései alapján birtokvédelmi ügyekben az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik, kivételes esetben (egy éven belüli birtoksértés esetén) az eljárás gyors és hatékony lefolytatásának céljából a Ptk. a jegyzőt jelöli meg a hatáskör jogosultjaként. [...] E hatásköri kijelöléssel azonban a jegyző birtokvédelmi eljárása nem válik sem államigazgatási, sem önkormányzati hatósági üggyé, az magánjogi eljárás marad*”.²³ Jelen írás keretei között nem térünk ki arra, hogy a birtokvédelmi rendelet mennyiben teljesítette az egyszerűsítési célokat, mindenesetre elmondható, hogy több tanulmány is foglalkozott ennek témakörével, túlnyomórészt a rendelet alkalmazási nehézségeit kiemelve. Ezúttal inkább a fent idézett mondatok ennél még kirívóbb megállapítására hívnánk fel a figyelmet. Ugyanis az, hogy a jegyző (birtoksértéstől számított egy éven belüli) eljárása kivételes eset tárgyat képezne, több mint vitatható.

²⁰ BISZTRICZKI 2015, 25.; MEZEY 2015.

²¹ *Tájékoztató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás új szabályairól*, 2015.

²² BISZTRICZKI 2016.

²³ *Tájékoztató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás új szabályairól*, 2015, 1.

A gyakorlat semmiképp nem erről tanúskodik, és véleményünk szerint a Ptk. sem ezt fejezi ki, hiszen egy éven belül ugyanúgy kérhető a jegyző eljárása, mint a bíróé, nincs közöttük valós „főszabály-kivétel” hierarchia, inkább egyfajta egymás mellettiségről van szó. Tény, hogy – amint arról már szoltunk is – a possesszórius birtokvédelem elsőbbsége megszűnt azáltal, hogy egy éven belül a bíróságtól is lehet birtokvédelmet kérni (akkor is, ha nem kérdéses a birtokláshoz való jogosultság), ez azonban még nem jelent háttérbe szorulást, tényleges „kivételeességet”, ráadásul az esetek többségében egyébként is egy éven belüli igényt érvényesítenek az állampolgárok, akik éppen a jegyzőhöz fordulnak szívesebben.

A hatásköri kijelölésre vonatkozó megállapítása, amely szerint a jegyzői birtokvédelem magánjogi eljárás marad, értelmezésünkben szintén nem helytálló, ezúttal azonban inkább a következőkre helyezük a hangsúlyt idézés beillesztésével, mivel minden szónak és kifejezésnek, kifejezésmódnak jelentősége van. „A jegyző hatósági jogosítványainak változásával az eljárás a magánjogi jellegű anyagi jogviszonyt követve magánjogiasabb eljárássá alakul át, az jelentősen egyszerűsödik. [...] a birtokvita alapjául szolgáló polgári jogi jogviszony alapvetően mellérendelt szerkezetű, a felek birtokvitája mellett a jegyző polgári jogi jellegű és nem hatósági pozícióban van. A végrehajtási eljárásban a jogviszony struktúrája viszont megváltozik, a jegyző a saját határozatának kikényszerítését a birtoksértő féllel szemben viszi véghez. E jogviszony más típusú eljárási szabályozást tesz lehetővé, és ehelyütt a jegyző hatósági jellege kerül előtérbe.”²⁴

Számtalan aggályt tudunk megfogalmazni a fentiekkel kapcsolatban. Mitől lett magánjogiasabb az eljárás? Láttuk ugyanis, hogy a Ket. hatása és persze konkrét rendelkezései is tetten érhetők az új rendeletben. (Egyébként a 2009-es, még inkább Ket.-központú rendelet is természetesen már a 120/B/2001. AB határozat után született, tehát szintén annak szellemében, hogy a birtokvédelem nem hatósági ügy.) A jogalkotó szavai alapján azt a választ adhatjuk, hogy az új birtokvédelmi rendelet nyomán a jegyző egészen a határozathozatalig csupán egyfajta megfigyelőként van jelen az eljárásban: hatóságként csak a végrehajtás során működik közre. Meglátásunk szerint azonban az, hogy addig a jegyző polgári jogi jellegű jogviszonyban van (?), nehezen értelmezhető, és hovatovább valami olyasmit is sugallhat, mintha legalábbis vállalkozási, megbízási stb. jogviszonyban állna a felekkel, ami nyilvánvalóan abszurd. Ráadásul egyáltalán nem érintett (és nem is lehet érintett, sőt még csak elfogult sem!) az ügyben. Nem igazán világos, hogy ez a megfigyelői szerep pontosan miként, miért lehetne polgári jogi jogviszony. Tisztában vagyunk azzal, hogy a jegyző egyfajta „béna kacska” szerepre kárhoztatva az egyes eljárási cselekményekről szóló felhívásai, idézései során már nem alkalmazhat szankciót. Ez igen erőteljes korlátozást jelent, azonban a jegyzőnek még így is fontos szerepe van (a határozathozatalig is): ő fogadja be vagy utasítja el a kérelmet, továbbítja az ellenérdekű fél részére, tájékoztatást ad a jogokról és a kötelezettségekről, befogadja a bizonyítékokat stb., tehát még mindig nem beszélhetünk az ügyfelekkel való mellérendeltségéről (?), polgári jogi jogviszonyáról (?). A szankcionálás korlátozása a hatósági jogkör korlátozását jelenti, nem pedig

²⁴ *Tájékoztató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás új szabályairól*, 2015, 2–3.

annak megszűnését és polgári jogi jogviszonná alakulását! Egyúttal megjegyezzük: éppen a jegyző kezének megkötése vezetett azokhoz a gyakorlati problémákhoz, amelyek a jogalkotó szándékával (egyszerűbb, gyorsabb, hatékonyabb eljárásrend kialakítása) ellentétesen hatnak, és amelyekről – mint említettük is – már számos cikk értekezett. Bisztriczki hangsúlyozza: a jelenlegi helyzet a jegyzők számára is meglehetősen idegen: továbbra is kötelességüknek érzik az ügy megoldását, számos fontos eszközzel (tényállás tisztázása, bizonyítás, tanúk idézése, jogsegély igénybevétele, szakértő kirendelése, az eljárás meghosszabbítása) azonban már nem élhetnek.²⁵ A kérdésre visszatérve: nem tartjuk magánjogiasnak azt az eljárást, amelyben nem alkalmazható az egyezség (jóváhagyása). (Sajnálatos módon a jegyzői birtokvédelemről szóló új, 2018-as módszertani útmutató²⁶ is átvette az államtitkári tájékoztató tartalmát.)

A külön szabályozás megléte egyébként sem kínál (megnyugtató) választ a (közigazgatási) hatósági/nem (közigazgatási) hatósági ügy, illetve az eljárási törvény alá (nem) tartozás dilemmájára, hiszen éppen az előbbiekben láttuk, hogy a Ket. és az Ákr. sem szabályozta/szabályozza az összes, egyébként (közigazgatási) hatóságának minősülő eljárást.

Az, hogy az eljárási törvény alkalmazható-e (s ha igen, milyen mértékben; főszabályként vagy szubszidiárius jogszabályként), nem feltétlenül, nem minden esetben függ attól, hogy a jegyzői birtokvédelem elméletileg, jogdogmatikailag hatósági ügy-e. Vannak tehát olyan (közigazgatási) hatósági ügyek, amelyekre nem (teljes mértékben) terjed ki az Ákr. hatálya, ugyanakkor az is igaz, hogy amennyiben egy adott ügy nem tartozik a közigazgatási hatósági ügy kategóriájába, csak akkor alkalmazható rá a törvény, ha az kifejezetten így rendelkezik. Erre példa a hatósági ellenőrzés, amely immár nem szerepel definícióban, de az előző bekezdés alapján mégis kiterjed rá az Ákr. hatálya. Ilyen rendelkezést azonban nem találunk a birtokvédelemre vonatkozóan, ezért szükségképpen azt mérlegeltük az eddigiekben, hogy a birtokvédelmi eljárás mégis „befér-e” a hatósági eljárások közé.

Tekintve, hogy az Ákr. az Alkotmánybíróság határozata miatt „feledkezett meg” a jegyzői birtokvédelmi eljárásról (a Ket. pedig talán nem is feledkezett meg róla), nem igazán vezetne eredményre az, ha e két törvény szabályozási módszere alapján döntenénk arról, hogy pontosan milyen típusú eljárással is állunk szemben, hiszen az a fenti három jogforrás alapján már „eleve elrendeltetett”. Sőt, az eljárási törvények, de különösen a Ket. logikája sok esetben nehezen követhető. Ezt támasztja alá egyfelől az, hogy az Ákr. – egyszerűbben, átláthatóbban és esetleg célszerűen – a különös eljárástípusok közül immár csak a kivett eljárásokat ismeri, amelyek azonban nem teljesen vannak átfedésben a Ket. kivett eljárásaival. Ráadásul ez nem feltétlenül jelenti az adott eljárás megváltozott szabályozásból adódó „átlényegülését”, sokkal inkább felfogásbeli változást jelez. (Erre példa a területszervezési eljárás, amely a korábban említett ok miatt nem került be az Ákr. kivett eljárásai közé, vagyis azért, mert nem hatósági eljárás.²⁷) A Ket. azonban „a biztonság

²⁵ BISZTRICZKI 2016.

²⁶ *Módszertani útmutató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljáráshoz*, 2018.

²⁷ HAJAS 2017.

kedvéért” mégis felsorolta a kivett eljárások között. Köztudott továbbá, hogy a privilegiált eljárások száma is folyamatosan nőtt, vagyis ez sem zárt, módosíthatatlan kategória.

A másik figyelemre méltó tény az, hogy az Ákr. a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárások jellegét újraértelmezte, mivel azokat már nem tekinti hatósági eljárásoknak; hanem a jegyző birtokvédelmi eljárásához hasonlóan a polgári jog hatálya alá tartozó eljárásokként tartja számon. A törvény indokolása elismeri: a polgári (dologi) jogi jogviszonyon alapuló ügy és a hatályos eljárási törvény szabályainak alkalmazása nem zárja ki egymást. Kulcsfontosságú azonban, hogy mit jelent, pontosabban milyen kontextusban értelmezendő az, hogy polgári jogi jogviszonyon alapul az eljárás.

7. KÖZJOGI ALAPÚ BIRTOKVÉDELEM

Mi a magunk részéről mindenestre sokkal inkább közjogi, közigazgatási jogi, mintsem polgári jogi jellegű jogszabálynak látjuk a birtokvédelmi rendeletet. Mondjuk ezt azért, mert az eljárás szereplőinek pozíciója egyértelmű, és attól, hogy közigazgatási hatósági eljárásról beszélünk, az eljárás szereplőinek pozíciója nem változik: ugyanúgy megmarad az „alap” mellérendeltségi jogviszony, amelynek tárgyában a közhatalmi, fölérendelt státuszban lévő jegyző jár el, közigazgatási hatósági eljárás keretén belül.

Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet azon észrevételünkre, hogy valamennyi jelentősége annak is lehet, hogy a jegyző nem a birtoklás joga szerint dönt, nem annak figyelembevételével jár el. Ez természetesen nem erodálja az alapjogviszony polgári jogi jellegét (azt nem is vitatjuk), a jegyző polgári jogi mozgásterét azonban szűkíti.

A jegyző ugyan polgári jogi jogviszonyban álló felek között, polgári jogi jogvitában, de konkrétan nem polgári jogi jogkérdésben hoz határozatot! Hiszen ismert, hogy a tényállapot ismeretében szolgáltat igazságot. Ez biztosítja a birtoksértő helyzet azonnali és esetenként csak ideiglenes helyreállítását, amely sokkal inkább közigazgatási, mintsem bírói hatáskör. Ezzel összhangban nyilvánvalóan nem tűnik életszerűnek, hogy a bíróság ne vizsgálja a jogcím kérdését, és csak a tényleges helyzetre alapozva ítélkezzen, ráadásul e döntését később egy perben akár hatályon kívül helyezze.²⁸

Itt utalunk vissza Patyira, aki szerint a hatósági ügy és a polgári jogi jogvita megfér egymás mellett. Ezzel összhangban mi is rögzítjük, hogy az eljárás részletszabályait a rendelet (és az Ákr.) tartalmazza (a Ptk. nem rendelkezik, és nem is rendelkezhet erről kimerítően), amelynek közjogi jellege vitathatatlan, ahogy természetesen az is egyértelmű, hogy a birtoksértő és a birtoklásában megzavart fél között polgári jogi jogviszony áll fenn. Ettől azonban a jegyző eljárása még nem válik polgári jogi eljárássá!

Nem vezetett tehát eredményre az a módszer, hogy időbeli kitekintéssel, az eljárási törvényre figyelemmel, a jogalkotó szándékát fűrészelve vizsgáljuk a jogintézményt.

²⁸ FÜRNSTÄHL 2017, 79.

Egyrészt ugyanis tudjuk, hogy – legalábbis az AB határozata óta – stabilan tartja magát az a felfogás, hogy a jegyző birtokvédelmi eljárása nem hatósági ügy. Ez érvényesült akkor is, amikor – jogszabály hiányában – kétséges volt, hogy a Ket.-et alkalmazni kell-e/lehet-e. Majd következett egy „köztes” állapot, amikor a Ptk. és a Ket. mellett egy szűkre szabott birtokvédelmi rendelet jelent meg szabályozóként. A jelenleg is hatályos, jóval terjedelmesebb rendelet azonban az adatbetekintés és a végrehajtási eljárás tekintetében továbbra is a Ket./Ákr. vonatkozó passzusait köti ki, sok más esetben pedig az eljárási törvényhez hasonló előírásokkal szabályoz.

Másrészt ettől eltekintve is az a tapasztalat a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárások példáját, illetve a Ket. és az Ákr. egyéb eljárási kategorizálását látva, hogy meglehetősen ingadozó lehet egy-egy eljárás megítélése és ebből adódóan a szabályozási logika is.

Mindezzel arra szeretnénk rávilágítani, hogy annak ellenére, hogy a jegyzői birtokvédelem hatósági jellegének megítélése az AB határozat óta mindvégig egységes volt, még így is előírásra került az eljárási törvény alkalmazásának kötelezettsége – kisebb-nagyobb részben. Ez pedig nem véletlen,²⁹ de legalábbis „gyanakvásra” ad okot az eljárás hatósági jellegét illetően, és felveti az ez irányú vizsgálódás szükségességét.

8. AZ ÁE.-TŐL NAPJAINKIG

Fontos megjegyeznünk azt is, hogy a régi Ptké. 29. §-ának – amely eltérő rendelkezések hiányában a korábbi eljárási törvény, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) alkalmazását írta elő – hatályon kívül helyezésekor „a jogalkotó tudata valószínűleg nem terjedt ki a Ket. hatályának a birtokvédelmi eljárásokra való kizárására.”³⁰ Alföldi is hasonlóképpen foglal állást: szerinte a jogalkotó számára magától értetődő lehetett, hogy a Ket. szabályai lesznek irányadók, ezért külön nem is szólt erről. A szerző – a hatósági ügy kérdésének vonatkozásában már ismertetett – állásfoglalása mellett szintén kitér arra, hogy a polgári jogviszonyt nem érinti az, hogy a jogvita elbírálására az eljárási törvény alapján kerül sor.³¹

Vagyis vélhetően nem arról volt szó, hogy már tudatosan nem tekintette hatósági ügynek, hiszen ez esetben egyúttal (csakúgy, mint az AB határozat nyomán kialakult jogbizonytalanság) gondoskodnia kellett volna más, megfelelő eljárási szabályok meghozataláról is. Tudjuk, hogy sajnos az AB határozat és a 2009-es rendelet hatálybalépése között eltelt időszak is a bizonytalanság jegyében telt, ugyanakkor nem lett volna logikus, hogy a Ket. hatályának szándékos (?) kizárását követően újra meg újra visszatérjen a jogalkotó az eljárási törvény alkalmazásához. Márpedig – mint láttuk – eltérő mértékben ugyan, de mindig is tetten érhetőek voltak a Ket. vagy éppen az Ákr. rendelkezései – akár konkrét

²⁹ Mint említettük, a hatósági ellenőrzés immár nem hatósági ügy, mégis az Ákr. rendelkezik róla, igaz, másik ilyen példát (kivételt) már nemigen hozhatunk fel.

³⁰ PATYI 2008, 26.

³¹ ALFÖLDI 2010, 9–16., 11., 14.

hivatkozással (az adatkezelésre és a végrehajtásra nézve), akár az eljárási törvény szavainak apróbb pontosításaival, egyszerűsítésével.

Szólnunk kell arról is, amire Bisztriczki hívja fel a figyelmet egy 2016-os írásában: az ille-
tkekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) alkalmazásában a birtokvé-
delem közigazgatási hatósági eljárásnak minősül(t).³² Az értelmező rendelkezés pontosan
a következő volt: „közigazgatási hatósági eljárás: a közigazgatási hatósági eljárás általános
szabályairól szóló törvény szerinti hatósági ügy, a Polgári Törvénykönyv szerinti eredeti bir-
tokállapot helyreállítására vagy a birtokállapot zavarásának megszüntetésére irányuló el-
járás, valamint minden olyan eljárás, amelyre a közigazgatási hatósági eljárás általános
szabályairól szóló törvény rendelkezései irányadók, továbbá a szolgáltatási tevékenység meg-
kezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvényben meghatározott beje-
lentés.”

A ma hatályos rendelkezés pedig az alábbi: „w) közigazgatási hatósági eljárás: az az el-
járás, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét meg-
állapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy
nyilvántartást vezet, illetve ezeket érintő döntését érvényesíti, továbbá a szolgáltatási
tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvényben meg-
határozott bejelentés”.

Látható, hogy a fenti rendelkezések lényegében átvették az éppen hatályos eljárási tör-
vény ügyfogalmát. eltérés azonban, hogy az Itv. a Ket.-nél még külön nevesítette a birtok-
védelmi eljárást, igaz, saját alkalmazásában ugyanolyan közigazgatási hatósági eljárásnak
tekintette, mint a többi, Ket. szerinti hatósági ügyet. Tartalmilag már csak az Ákr. ügyfo-
galmát látjuk a w) pontban (a bejelentésen kívül természetesen), viszont a rendelkezés már
nem tartalmaz rugalmas hivatkozást az eljárási törvényre, vagyis lényegében nem szük-
séges foglalkoznunk azzal, hogy a birtokvédelem *konkrétan az Ákr.* jogvita eljárásai közé
tartozik-e. S egyébként is, mivel a birtokvédelem jogvita eljárás, a fentiek ismeretében leg-
alább az Itv. alkalmazása szempontjából mindenképp közigazgatási hatósági eljárás lehet.

9. HATÓSÁGI ÜGY – HATÓSÁGI ELJÁRÁS

Az álláspontok közelítése végett kísérletet tehetünk arra, hogy elválasszuk a hatósági ügy
és a hatósági eljárás fogalmát, azaz kettébonthatnánk a jegyzői birtokvédelemre vonatkozó
problematikát. Ha esetleg elfogadnánk, hogy a jegyzői birtokvédelem nem hatósági ügy,
a jegyző eljárása még akkor is hatósági eljárás lenne, mivel közhatalmi minőségében (igaz,
olykor csak „megfigyelőként”) folytatja le azt. Ugyanakkor ennek a szétválasztásnak nem is
lenne elvi alapja, mivel a hatósági eljárás és a hatósági ügy természetesen együtt jár, kérdés-
ként csak az merülhet fel, hogy melyik eljárási törvényt kell alkalmazni. Értelemszerűen

³² BISZTRICZKI 2016.

nem fordulhat elő, hogy egy hatósági ügyben ne hatósági eljárást folytassanak le, ahogyan az sem, hogy a hatósági eljárás tárgyát ne hatósági ügy képezze.

Ezzel szoros összefüggésben, az eljárási törvény alkalmazhatósága kapcsán kérdésként merül fel az is, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság tagadta a birtokvédelmi eljárás hatósági jellegét, miért csak a jogorvoslatra vonatkozó szabályok alkalmazását zárta ki. Miért nem a Ket. egészét?³³

A jogorvoslat kapcsán szintén érdekes Patyi megállapítása is, amely teljes mértékben megalapozott. A közigazgatási úton való jogorvoslat kizárásának lehetőségét alapvetően maga a Ket. 100. § (1) bekezdése engedte meg (vagyis a Ket. alkalmazása esetén sem lett volna helye fellebbezésnek), a Ptk.-ban pedig a tényleges kizárás található meg.³⁴ Az Ákr.-ben ráadásul már nem a fellebbezés képezi a főszabályt.

A jegyzői birtokvédelem sajátosságait a továbbiakban konkrétan a jegyzői tevékenység szempontjából tekintjük át.

Az uralkodó felfogás szerint a birtokvédelmi eljárás annak jellege és az alapjául szolgáló jogviszony miatt nem tekinthető hatósági eljárásnak. Ettől függetlenül viszont az eljáró személy, a jegyző okán mindenképpen felmerül annak gyanúja, hogy közigazgatási ügy, amelynek a jegyző elsősorban éppen azon okból kifolyólag lehet szereplője, amiért az egyéb, hatóságinak minősülő eljárásokban intézkedhet, vagyis a szaktudása mellett a helyismerete, az állampolgárokhoz való közelsége miatt, valamint a gyorsabb ügyintézés végett. Tehát a jegyző e polgári jogi jogviszony rendezése során is ugyanúgy megtestesíti a decentralizáció nyújtotta előnyöket, ahogyan azt a(z egyéb) közigazgatási hatósági feladatai során teszi. E tekintetben a birtokvédelem abszolút mértékben illeszkedik a tevékenységi köréhez.

Kiemelnénk még az iránta tanúsított bizalmat (ami a fentiekből adódik), hiszen – főként a kisebb településeken – ez az a tényező, ami biztosíthatja a korrekt, gyors ügyintézés az állampolgárok megelégedésére.

Az AB határozat is – az eddigiekkel ellentétben már a legkevésbé sem vitathatóan – szól arról, hogy a birtokviták megoldására az esetek többségében elegendőnek és megfelelőnek bizonyul a jegyző eljárása, hiszen az ügy tárgyát képező birtokállapot általában a tényleges jogi helyzetet tükrözi, azaz nem is kellene külön vizsgálni a birtoklás jogalapját. Ezzel szemben a bíróságok „távolibbak” az állampolgárok számára – mind abból a szempontból, hogy területileg nehezebben elérhetőek (tagozódásuk megáll a városok szintjén), mind pedig azért, mert „a bírósági közeget” a többség valószínűsíthetően tudatilag sem érzi annyira magáénak.

Ezért is különösen lényeges, hogy a jegyzői birtokvédelem jogi (rendeleti) szabályozása alkalmas legyen arra, hogy elősegítse az ügyfél eredményes joggyakorlását, és egyben a jegyző munkáját is támogassa. Mezey ugyanakkor megjegyzi, hogy a birtokvédelmi

³³ Ezt a kérdést Árva Zsuzsanna is feltette; lásd: ÁRVA 2010, 44.

³⁴ PATYI 2008, 29.

rendelet eljárási szabályainak észszerűtlensége miatt nem kizárt, hogy többen fordulnak közvetlenül a bírósághoz.³⁵

A közigazgatási ügy – közigazgatási hatósági ügy dilemmájához adnánk még azt a kiegészítést, hogy a jogi szakirodalom más néven *(köz)igazgatási* úton történő igényérvényesítésnek is nevezi a jegyzői birtokvédelmet, s így emiatt is szükséges volt tisztázni, hogy az mennyiben „hatósági” vagy csak „közigazgatási” jellegű igényérvényesítés.

10. A „SPECIÁLIS” BIRTOKVÉDELMI ELJÁRÁS

Fontosnak tartjuk annak vizsgálatát, hogy a klasszikus közigazgatási feladatokra (értsd: hatósági ügyek, közfeladat-ellátás, közreműködés az önkormányzati rendeletalkotásban) jellemző jegyek közül melyiktől való eltérés adja meg leginkább a jogintézmény sajátos jellegét.

A jegyzői birtokvédelem speciális vonásait az eddigiek során már több nézőpontból is feltártuk. A következőkben tehát arra vállalkozunk, hogy ezek közül megtaláljuk azt az egyet, amelyik a legmarkánsabb megkülönböztetési alapot nyújtja akkor, amikor a jegyzői birtokvédelmet elhatároljuk a többi jegyzői/önkormányzati feladattól.

Az, hogy a birtokvédelem közigazgatási hatósági ügynek minősül-e, vagyis belefér-e annak definíciójába, alapvető fontosságú volt a jogintézmény jogi természetének megítélése kapcsán. Annak vonatkozásában viszont, hogy emiatt mennyiben tekinthető speciális jegyzői hatáskörnek, már nem ilyen jelentős, hiszen teljesen evidens, hogy a jegyzőnek nemcsak hatósági ügyekben kell eljárnia, sőt még a korábban felsoroltakon túl is számos egyéb feladata van. (Például a munkáltatói jogok gyakorlása, a kiadmányozás rendjének szabályozása, beszámolási kötelezettség a képviselő-testület felé a hivatal tevékenységéről stb.)

A közigazgatási hatósági ügygel együtt járó közigazgatási jogviszony helyett vagy inkább mellett megjelenő polgári jogi jogviszonyban való eljárás sem szükségképpen idegen a jegyzői tevékenységtől, mivel éppen a közjog és a magánjog utóbbi időkben tapasztalható nagymértékű összefonódásából adódik, hogy a közigazgatásban s így az önkormányzatoknál sem elegendő a közigazgatási jog, sőt a közjog ismerete sem. Nagy a jelentősége ugyanis a magánjogi, polgári jogi ügyekben való tájékozottságnak is, mert az önkormányzat által kötött legkülönbözőbb típusú és tartalmú szerződéseknek megkötésének és teljesítésének, valamint az önkormányzati alapítású jogi személyek létrehozásának és működtetésének alapját szintén a polgári jog (ismerete) adja.

A polgári jogi jogviszonyt tovább szűkítenénk a dologi jog területére. Viszont e konkretizálás sem hozza meg a kívánt eredményt, hiszen – az előbbiekhöz kapcsolódva – itt szólnánk arról is, hogy a birtokvédelem mellett például az önkormányzat tulajdonában álló ingatlanokkal kapcsolatos ügyek intézésének is alapvető dologi jogi vonatkozásai vannak.

³⁵ MEZEY 2015.

A polgári jogon belül a dologi jogi jogviszonyok is kapcsolódnak tehát a jegyzői szerephez, vagyis a birtokvédelem dologi jogi jogintézményként sem egyedülálló a jegyzői tevékenységtípusok sorában. Sőt, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, azaz az Möt. 81. § (3) bekezdés k) pontja külön, expressis verbis nevesíti a jegyzőnek a találással mint az ingó dolgok tulajdonjoga megszerzésének eredeti szerzőmódjával kapcsolatos adatrögzítési kötelezettségét. A találásra irányadó részletszabályokat pedig a Ptk. tartalmazza Ötödik Könyvének XVII. fejezetében.

A soron következő szempont, jellemző a jegyző kvázi igazságszolgáltatói szerepe, amelynek vizsgálatakor alapvetésként rögzítjük, hogy a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalmi ág teljes elválasztása sosem valósult meg. Ez nem is pusztán véletlen, hiszen egyrészt a közigazgatás által végzett igazságszolgáltatásnak és a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának bizonyos mértékig – főként célszerűségi okokból, de akár a speciális szakismeret iránti igényből fakadóan is – igazolt a létjogosultsága. Az elválasztással szembeni összekapcsolódás ráadásul nem is új keletű, mert a dualizmus korából számos olyan ügyet tudunk felsorolni, amelyekben közigazgatási szerv ítélkezett, így például a kihágási ügyeket, a kisebb perértékű polgári ügyeket, az iparos és a cselédügyeket, a fegyelmi ügyeket, sőt a községi bíráskodást és a gyámhatóságok vagy az árvaszékek eljárását is megemlíthetnénk. Ez ráadásul nemcsak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát töri meg, hanem azt az elvet is, hogy a büntetőjogi kihágás elbírálására csak bíróság jogosult, mivel néhány büntetőjogi alapú kihágás is közigazgatási útra tartozott.³⁶ A polgári jogi vonatkozások pedig szintén egyértelműen kitűnnek az előbbi felsorolásból.

A jogvédelmi szerep tehát nem csupán a jegyzőre, hanem a közigazgatásra nézve szélesebb körben is vonatkozik. Konkrétan a jegyző esetében viszont a birtokvédelmen kívül alig tudunk említeni másikat, amelyben ellenérdekű felek jogvitájának ügyében döntene. A jogvédelmi, igazságszolgáltatói szerepkörön belül is tovább konkretizálva, az *ellenérdekű felek között keletkezett jogvita, annak elbírálása* a jegyzői feladatok között tehát lényegében egyedinek tekinthető. A közigazgatás egészére nézve Boros is megállapítja, hogy ellenérdekű felek között rendkívül ritkán kerül sor hatósági eljárásra, de a birtokvita a kis számú kivételt erősíti.³⁷

Emellett rögzítjük, hogy a polgári jogi (dologi jogi) ügyek és a jogvita önmagukban, külön-külön még nem jelentenek specialitást, de ezek együttese, a közigazgatási és a jogvitán alapuló polgári jogi jogviszony párhuzamossága már olyan – mint láttuk, eltérő értelmezéseket indukáló – tényező, amely ilyen formában meglehetősen különlegessé, komplexsége teszi a vizsgált jogintézményt. Nem teszi egyszerűbbé a helyzetet a birtokvédelem „kétszintű normarendszere”,³⁸ azaz a közigazgatási és a bírósági út választásának lehetősége sem. Így elsősorban ezek azok az ismérvek, amelyek miatt igazán *sui generis* jellegűnek tekintendő a jegyzői birtokvédelem.

³⁶ ÁRVA 2010, 31., 33–34.

³⁷ BOROS–DARÁK 2018, 275.

³⁸ JUSZTINGER et al. 2017b, 119.

11. AZ ELMÉLETI MEGÁLLAPÍTÁSOK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA

A jegyzői birtokvédelmi eljárás hatósági jellegével kapcsolatos ellentmondások kapcsán úgy véljük, a kérdésnek alapvetően „csak” jogelméleti jelentősége lenne, hiszen attól függetlenül, hogy hatósági eljárásnak tekintjük-e az eljárást avagy sem, a megfelelő jogi szabályozással, nevezetesen az alkalmazandó jogszabályok pontos meghatározásával, valamint az észszerű, életszerű eljárásrend kialakításával zökkenőmentes lenne a közigazgatási úton való igényérvényesítés ezen módja. Ezáltal a kérdéskör megmaradna a jogtudomány berkein belül. Azonban a jogszabályi kollízió, az eljárási törvény alkalmazhatóságának kérdése, a rendelet és az eljárási törvény közötti különbségek és átfedések megléte egyaránt olyan problémaként merültek és merülnek fel, amelyek kapcsán szükségszerűen összefonódik az elmélet és a gyakorlat. Sőt, a jogalkalmazás problémájára alighanem a jegyzői birtokvédelem mibenlétének újragondolása lenne kívánatos, amely talán magával hozná az eljárási törvény alkalmazhatósága mértékének optimális meghatározását. Ennek fényében pedig egyúttal az is világosabb lenne, hogy mekkora teret érdemes engedni az egyszerűsítési szempontoknak, az ügyintézés meggyorsításának.

Szándékosan sem a bevezetőben, sem az egyes dilemmák megfogalmazásánál, sem a problémák kifejtésénél és a megoldási javaslatok összefoglalásánál nem szoltunk arról, hogy esetenként milyen tétovaságot, határozatlanságot tapasztaltunk a szakértőként közreműködő jegyzők körében. E bizonytalanság eredményeként még a legnagyobb rutinnal rendelkező kollégák is elsőként annak lehetőségét vizsgálják meg gondos körültekintéssel, hogy valóban „jegyzői birtokvédelmi” ügygel van-e dolguk, illetve hogy „nincs-e mód arra, hogy az eljárás más mederbe terelődjön...”

Volt ugyanakkor egy-két olyan kifejezés, amelynek felvetése „varázsszóként” hatott minden szakértőre: az egyszerűsítés és az ügyintézés meggyorsításának lehetősége. Minden, a hatékonyságot célzó felvetésünkre a legteljesebb mértékű, mi több, leglelkesebb együttműködés és tenni akarás volt érzékelhető. Látható tehát, hogy nem lehet haszontalan elméleti oldalról elindítani egy vizsgálatot úgy, hogy a szakma közreműködését kérve, a szakterület „élhetőbbé tételén” fáradozzunk.

Egyszerűbb, gyorsabb, hatékonyabb eljárás. Voltaképpen ez lenne a birtokvédelmi ügyben érintett ügyfelek érdeke és az eljárásban szükségképpen eljáró jegyző érdeke éppúgy, mint ahogy a bíróság érdeke is, hiszen a hatékony eljárás olcsóbb eljárást is jelent, és minden ügy, amely elintézhető a jegyzői birtokvédelem keretében, összességében töredékére csökkenti az eljárás időtartamát és költségvonzatát egyéni és társadalmi szinten egyaránt.

Záró gondolatként nem is vállalkozhatnak a szerzők másra, mint a fent összefoglalt kérdések, dilemmák és problémafelvetések mellett egy újabb dilemmát felvetni azzal összefüggésben, hogy egy ennyire ingoványos, többszörösen összetett és bonyolult szabályozott terület lévén vajon észszerű-e, hogy az eljárásban részt venni kénytelen jegyzőre van bízva, hogy a jegyzői birtokvédelem kérdéskörét gyakorlatilag önszorgalomból feltérképezze, önálló tanulás keretében elsajátítsa, vagy a tapasztaltabb kollégáktól „eltanulja”.

Vajon nem volna célszerű összegyűjteni a gyakorlati tapasztalat könnyen hasznosítható elemeit, rendszerezetten feldolgozni a vonatkozó szabályozás lényegi összetevőit, megnyerni néhány tapasztalt jegyző kollégát, összeállítani könnyen és gyorsan használható sablonokat, és kidolgozni egy kis óraszámú, távoktatási módszertani megoldásokra alapozott továbbképzést, amely mind elméleti, mind gyakorlati oldalról mankóul szolgálhat annak, aki „jegyzői” birtokvédelmi ügygel találkozik...?

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALFÖLDI Ágnes Dóra (2010): A birtokvédelem eljárásjogi aspektusai, különös tekintettel a possesszórius eljárásra. In P. SZABÓ Béla, SZEMESI Sándor szerk.: *Profectus in litteris II. Előadások a 7. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 9–16.
2. ÁRVA Zsuzsanna (2010): Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve. *Miskolci Jogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 31–49.
3. BISZTRICZKI László (2015): Megreformált birtokvédelem? *Jegyző és Közigazgatás*, 1. sz. 25–30. Elérhető: <https://ptk2013.hu/wp-content/uploads/2015/03/Megreform%C3%A1lt-birtokv%C3%A9delem.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
4. BISZTRICZKI László (2016): Az új birtokvédelmi rendelet alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai. *Jegyző és Közigazgatás*, 17. évf. 6. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/az-uj-birtokvedelmi-rendelet-alkalmazasanak-gyakorlati-tapasztalatai/> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
5. BOROS Anita (2015): A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakasza mint speciális közigazgatási hatósági eljárás – avagy milyen szabályok alkalmazhatók a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során? (I. rész). *Közbeszerzési Szemle*, 5. sz. 42–52.
6. BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.
7. BOROS Anita – GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (2017): *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.
8. FÜRNSTÁHL Melánia (2017): Birtokvédelem államigazgatási úton a szocializmus időszakában hazánkban. In BÉLI Gábor – JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila szerk.: *Hatékony és megbízható a birtokvédelmi eljárásban. Történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító elemzések hatályos birtokvédelmi szabályozásunk elméleti és gyakorlati kérdéseihez*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi Tanszék. 65–80.
9. HAJAS Barnabás (2017): Az Ákr. hatálya. *Jegyző és Közigazgatás*, 19. évf. 4. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
10. JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila – KASZA Melinda – SCHMIDT Virág (2017a): Az új Ptk. birtokvédelmi szabályozásának történeti-dogmatikai előképei. In BÉLI Gábor – JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila szerk.: *Hatékony és megbízható a birtokvédelmi eljárásban. Történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító elemzések hatályos birtokvédelmi szabályozásunk elméleti és gyakorlati kérdéseihez*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi Tanszék. 9–34.
11. JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila – KASZA Melinda – SCHMIDT Virág (2017b): Gondolatok a birtokvédelmi eszközrendszer hatékonyságáról a joggyakorlat tükrében. In BÉLI Gábor – JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila szerk.: *Hatékony és megbízható a birtokvédelmi eljárásban. Történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító elem-*

zések hatályos birtokvédelmi szabályozásunk elméleti és gyakorlati kérdéseihez. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi Tanszék. 117–132.

12. MEZEY Nándor Lajos (2015): Posszesszórius birtokvédelem: egyszerűbbé vagy szükségtelessé vált az eljárás? *Jegyző és Közigazgatás*, 17. évf. 4. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/posszesszorius-birtokvedelem-egyszerubbe-vagy-szuksegtelessen-valt-az-eljaras/> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
13. *Módszertani útmutató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljáráshoz*, (2018). Elérhető: www.kormany.hu/download/8/1e/51000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
14. PATYI András (2008): (Provokatív) gondolatok az Alkotmánybíróság hatósági ügy értelmezése körében (a jegyzői birtokvédelmi hatáskör kapcsán). *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 17–30.
15. *Tájékoztató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás új szabályairól* (2015). Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/c/6d/a1000/Birtokvedelmi_eljarasrol_jegyzoknek.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)

Jogi források

1. 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (rég. Pp.)
2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
3. 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (rég. Ptk.)
4. 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről (Itv.)
5. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
6. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
7. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)
8. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
9. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)
10. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
11. 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról
12. 120/B/2001. AB határozat
13. 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról
14. Ákr. – Indokolás

Domokos Klaudia a Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgáti Továbbképzési Intézetének munkatársa. Felsőfokú tanulmányait nemzetközi igazgáti BA, illetve közigazgáti MA szakon végezte. 2014-ben Egyetemi Szakmai Díjban, a 2013/2014., a 2014/2015., illetve a 2015/2016. tanévekben köztársasági ösztöndíjban részesült. Érdeklődési és kutatási területei: szövetkezeti jog, birtokvédelem, nyelvészet.

Dr. Méhes Tamás PhD, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszékének adjunktusa. Tudományos érdeklődése középpontjában a polgári jog, a közjog és a polgári jog határterületei, a munkajog, a vezetőképzés és a továbbképzés területének vizsgálata áll. Oktatási tevékenysége mellett több évig humánpolitikai területen, majd a vezető- és továbbképzés egyes területein töltött be vezető pozíciót, valamint részt vesz az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar által szervezett közigazgatási szakvizsgára való felkészítésben és a vizsgáztatásban.