

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3335/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A panaszos a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény ingatlanok méretéhez kapcsolódó, és adófizetési kötelezettség keletkezését érintő előírásait kifogásolta.

A beadvány szerint több tulajdonos földterületét belterületbe vonták, így – figyelemmel a vonatkozó hatályos jogszabályi előírásokra – az egy hektárnál kisebb ingatlan tulajdonosának telekadó fizetési kötelezettsége keletkezett.

A panaszos sérelme az, hogy a jelenleg is „szántó” művelés alatt álló – de az ingatlan-nyilvántartás szerint beépítetlen terület megnevezésű – ingatlana után adót köteles fizetni, míg a szintén belterületbe vont, de – méreténél fogva – művelési ágban maradt területek tulajdonosainak ilyen kötelezettsége nincs.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a gynűja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági és a vidékfejlesztési miniszterektől.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”).

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.);
- A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Tft.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.);
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (Tfvt.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet (Inytvr.).

A megállapított tényállás

1. A vidékfejlesztési miniszter megbízásából a jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár arról tájékoztatott¹, hogy – a hatályos adójogi szabályok szerint – adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet.

¹ FF/1041/1/2013.

Belterületi földrészletnek minősül az épülettel be nem épített minden olyan földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás belterületként tart nyilván, ide nem értve az ingatlan-nyilvántartásban művelési ág szerint aranykoronaértékkel nyilvántartott és ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló telket. Az ingatlanok fekvésének megjelölése belterületként és külterületként (speciális esetekben a külterület kategórián belül zártkertként) lehetséges. A belterületi ingatlanok jellemzően lakó-, pihenő-, kereskedelmi- és ipari célt, a külterületi ingatlanok pedig elsősorban mezőgazdasági termelési célt szolgálnak. A termőföld fogalmát a Tft. határozza meg, amely termőföldnek elsősorban a külterületi ingatlanokat tekinti.

Az Inyvtv. hatálybalépése előtt az Inyvtv. tartalmazott a belterületi ingatlanokra vonatkozó korlátozó szabályt, azt azonban nem definiálta egyértelműen, hogy milyen esetben kell az adott ingatlant művelés alól kivett területként nyilvántartani. A rendszerváltást követő időszakban a törvényerejű rendelet korábbi meghatározása nem volt összeegyeztethető a megváltozott életviszonyokkal, a gyakorlatban nehezen volt alkalmazható. A belterületi ingatlanok vonatkozásában az üzemszerű művelés jelentősége átalakult és a privatizációt követően kiüresedett. Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése pontosította és egyértelművé tette a korábbi „üzemszerű művelés alatt nem álló” feltételt és egy hektárban határozta meg a belterületi földrészlet művelés alól kivett területként való nyilvántartására vonatkozó szabályt. A földrészletek területének pontos jogszabályi meghatározása a jogbiztonság érvényesülését szolgálja, mivel az – szemben a korábbi szabályozással – világos és egyértelmű a norma címzettjei számára. Az Inyvtv. vonatkozó előírása szerint a *település belterületének egy hektárt meg nem haladó földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.*

A termőföld belterületbe vonásáról a Tfv. rendelkezik. A belterületbe vont termőföldek elsősorban településfejlesztési célokat szolgálnak, az ilyen ingatlanokon a mezőgazdasági hasznosítási szándék megszűnik. *A belterületbe csatolással a korábban külterületi fekvésű földrészletek fő rendeltetése megváltozik. Már nem a mezőgazdasági hasznosítás az elsődleges rendeltetése, hanem egyéb, pl. lakó-, közlekedési-, szociális funkciót látnak el.* A belterületbe vont, egy hektár alatti termőföld rendszerint nem alkalmas élethivatásszerű megélhetést szolgáló mezőgazdasági művelésre.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságokat figyelembe vevő településfejlesztési célok rögzítése érdekében a szabályozási tervben, a helyi építési szabályzatban jelöli ki az egyes övezeteket és határozza meg a fő funkciókat. A közép- és hosszútávú tervezés során figyelembe veszi azt is, hogy milyen gazdasági, demográfiai, migrációs stb. hatások várhatóak, illetve milyen terület-felhasználási igények megjelenésével kell számolni. Ezért termőföld belterületbe vonása iránti kérelmet kizárólag a helyi önkormányzat képviselő-testülete terjeszthet elő. Az erről szóló képviselő-testületi döntésnek figyelembe kell vennie, hogy ezen ingatlanok korábbi (adott esetben mezőgazdasági) funkciója megváltozik. Az egyedi döntés meghozatalakor elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a belterületbe vonás időszerű-e és a terület-felhasználás feltételei fennállnak-e. A települési szabályozási eszközök elfogadását követő belterületbe vonásra irányuló engedélyezési eljárásban széleskörű szakhatósági egyeztetés történik, melynek során figyelembe veszik az ágazati szempontokat (földvédelem, környezetvédelem stb.). Az önkormányzati rendeletalkotás és a kérelem benyújtása során a képviselő-testületnek körültekintően kell eljárnia, figyelemmel arra is, hogy az egy hektár alatti területnagyságú ingatlannal rendelkező tulajdonosok érdekei lehetőleg ne sérüljenek.

Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése értelmében az egy hektár alatti belterületi földrészletek nem tartoznak a Tft. és a Tfv. hatálya alá. A jelenlegi szabályozás során a jogalkotó – az ügyfélbarát és az adminisztrációs terheket csökkentő közigazgatás kiépítése érdekében – figyelembe vette, hogy amennyiben a korábban belterületbe vont ingatlanok tényleges

igénybevételére kerülne sor, a tulajdonosoknak ne kelljen az ingatlanügyi hatósághoz fordulniuk a más célú hasznosítás engedélyezése céljából.

Az Inyvt. „*az egy hektárnál nagyobb ingatlantulajdonnal rendelkező személyeket kivonja a telekadó megfizetésének kötelezettsége alól. Az arányos közteherviselés elvének sérelme jelen esetkörben egyedileg vizsgálható, nem általánosítható valamennyi esetre, mivel csak az „üzemszerű művelésre” alkalmas, vagyis a ténylegesen mezőgazdasági célra használt ingatlanokat vonja ki a helyi adó alapjának köréből*”. Ennek alapján adott a belterületbe vont ingatlanok mezőgazdasági céltól eltérő hasznosításának (pl. beépítés) a jogi lehetősége, ezáltal ezen ingatlanok forgalmi értéke többszöröse a külterületi ingatlanok forgalmi értékének.

Továbbá „*a jelenlegi törvényi szabályozás (Inyvt., Tft., Tfv.) zárt és koherens rendszert alkot, ezáltal az Inyvt. 23. § (3) bekezdésének esetleges módosítása szükségessé tenné a Tft., a Tfv. vonatkozó előírásainak és az egyes helyi önkormányzatok rendeleteinek módosítását is*”. Az egy hektár alatti területű ingatlanok művelési ág szerinti nyilvántartása jelentős költségvetési forrást is igényelne és többlet munkaterhet eredményezne az ingatlanügyi hatóság számára, hiszen minden egyes földrészlet tényleges művelési ágának, minőségi osztályának és aranykorona értékének a megállapításához külön-külön földminősítési eljárást, illetve helyszíni osztályba sorolást kellene lefolytatnia. „*Nem az Inyvt. és az Tft. feladata, hogy meghatározza mely ingatlanok képezik helyi adófizetési kötelezettség alapját, továbbá hatáskörileg sem indokolt, hogy az ingatlan-nyilvántartási ügyben hozott egyedi, a tényleges művelési ág megállapítására irányuló hatósági döntésnek közvetlenül adómegállapítási következményei legyenek*”.

Össességében a minisztérium sem az Inyvt., sem a Tft., valamint a kapcsolódó jogszabályok módosítását nem tartja indokoltnak. „*A felvetett kérdés szabályozását elsősorban a Htv. vonatkozó rendelkezéseinek pontosításával lehetne célszerűen megoldani*”. Ezért javasolta az adójogi szabályozásért felelős nemzetgazdasági miniszter megkeresését.

2. A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása szerint² a helyi adók, így – többek között – a telekadó szabályait a Htv. tartalmazza, amelynek 17. §-a értelmében az adókötelezettség az önkormányzat illetékességi területén lévő telket terheli. A telek fogalmát – a Htv. vonatkozásában – az értelmező rendelkezéseket tartalmazó 52. § 16. pontja definiálja. A telekadó alanya az, aki az év első napján a telek ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonosa, illetve, ha a telket valamely ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, annak jogosítottja.

A Htv. logikájából, a fogalmi rendszeréből, a törvény előírásaiból és az ingatlanvagyont érintő adókra (építményadó, magánszemély kommunális adója) vonatkozó egyéb rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy a helyi ingatlanadóztatás rendszere az ingatlan-nyilvántartás, mint közhiteles nyilvántartás tartalmán, adatain nyugszik. Ennek oka abban rejlik, hogy az ingatlan-nyilvántartás az, amely a magyarországi ingatlan-vagyon tulajdonlása, valamint az egyes önálló helyrajzi számon nyilvántartott, azaz önálló adótárgynak minősülő ingatlanok fajtákba történő besorolása vonatkozásában ellenőrizhető, mindenki számára hozzáférhető és közhiteles adatokat tartalmaz, azaz olyan bizonyítási eszköz, amelynek állításait – a magyar jog alapján – az ellenkező bizonyításig mindenki köteles tényként elfogadni.

”*Az ingatlan-nyilvántartás fogalmi az egyes földrészletek vonatkozásában a Tft. fogalmi besorolásait követik, ezzel is egységes és egyértelmű rendszert teremtve a magyarországi ingatlanok besorolása és nyilvántartási rendje vonatkozásában. Az egyes ingatlanok (a konkrét esetben telkek) adóztatásának kereteit megteremtő Htv., mint a telektulajdonlás következményeként előálló adókötelezettség kérdését rendező jogszabály, nem*

² NGM/13.199/3/2013.

tesz mást, mint hogy elfogadja az ingatlanfajták besorolása tekintetében alapjogszabálynak tekintendő Inytv. és a Fft. fogalmi rendszerét, s azt az adóztatás egyértelműségének, átláthatóságának biztosítása érdekében egy az egyben alkalmazza. Ez a megoldás amellett, hogy biztosítja a magyar jogrendszer belső egységét, koherenciáját, mind az adózó, mind az adóhatóság számára jogbiztonságot teremt, illetve biztosítja az adó-megállapítás, valamint az adókötelezettség-teljesítés jogszerűségének ellenőrizhetőségét.”

„Amennyiben tehát aggályosnak tűnik az, hogy a belterületi, egy hektárnál kisebb földrészlet – hasznosítási módjára tekintet nélkül – művelés alól kivett területként a telekadó hatálya alá sorolandó, úgy ez az aggály nem a Htv., hanem a Htv. háttérjogszabályának tekintendő Inytv. módosításával orvosolható, hisz voltaképp ez az a jogszabály, amely valamely – egyébként művelés alatt álló – telek vonatkozásában expressis verbis rögzíti, hogy azt, annak ellenére, hogy művelik, kizárólag a mérete miatt, művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.”

A miniszter nem lát lehetőséget arra, hogy a Htv. telekadó-szabályozása úgy módosuljon, hogy – ingatlan-nyilvántartási besorolásától függetlenül – a művelés alól kivett földrészletként nyilvántartott telek telekadó-mentességet élvezzen, amennyiben azon bármilyen mezőgazdasági művelés folyik. Ez ugyanis azt eredményezné, hogy minden olyan telek, amelyen tulajdonosa, hasznélvezője, használója, azaz az adó alanya akárcsak egy gyümölcsfát ültetett vagy egy virágágyat művel, kikerülne az adó hatálya alól. Álláspontja szerint ezek – a kertés háznál mindennaposnak minősülő – kertészeti tevékenységek „ugyanis tartalmukat tekintve ugyanolyan művelésnek minősülnek, mint a szántó művelés. Ez pedig végső soron azt eredményezné, hogy az adóelkerülések száma jelentősen nőne, illetve az adókötelezettség teljesítése az adóhatóság számára teljességgel ellenőrizhetetlenné válna. Valójában megszűnne a telekadó”.

Az eltérő megítélés indoka az is, hogy a művelés alól kivett belterületi földrészlet esetén – ellentétben a művelési ágba sorolt termőföldtől – nem kell ingatlan-nyilvántartási eljárást lefolytatni és földvédelmi járulékot fizetni abban az esetben, ha a tulajdonos a földterületet nem mezőgazdasági, hanem más célra kívánja hasznosítani. Annak pedig nincs akadálya, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete az illetékességi területén fellelhető, kizárólag magánszemély adóalanyok adókötelezettségével terhelt, tényleges művelés alatt álló, de az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területként nyilvántartott telket adómentességben részesítse, ha a települési viszonyok alapján ezt indokoltnak tartja és helyi szinten megoldható e mentességi szabály ellenőrzése.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az 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 Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősül. Az Ajbt. lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében –

áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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 következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.³

³ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

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 alkotmánybíróági 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).

2. A tisztességes eljárásról 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.⁴ 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.⁵

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, hogy „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.⁶

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

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

3. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy a természeti erőforrások (a termőföld) a

⁴ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

⁵ 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.)

⁶ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk egészének, az utánunk következő nemzedékek szempontjából meghatározó, számunkra megőrzendő alapvető erőforrások és értékek megóvásának alaptörvényi követelményét határozza meg.

III. Az ügy érdemében

1. A Htv. 17. §-a alapján telekadó fizetési kötelezettség áll fenn az önkormányzat illetékességi területén lévő telkek után. A Htv. szabályozása⁷ szerint teleknek minősül az épülettel be nem épített földterület, ide nem értve – a halastó kivételével – a termőföldről szóló törvény szerint mező-, erdőgazdálkodási művelés alatt álló belterületi földnek minősülő földterületet, feltéve, ha az ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt áll; a termőföldet; a tanyát; a közút területét; a vasúti pályát, a vasúti pálya tartozékai által lefedett földterületet; a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény temető fogalma alá tartozó földterületet; a halászatról és horgászatról szóló törvény szerinti víztározó területét.

A Htv. előírásai⁸ a telkekre vonatkozó adófizetési kötelezettség keletkezését a tényleges mezőgazdasági művelés megszűnéséhez kötik, ugyanakkor azt – ahhoz kapcsolódóan – a művelés alól kivett területté „válásának” esetére is előírják.

A Tft. előírása⁹ szerint termőföld az a földrészlet, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban, vagy halastóként tartanak nyilván. A Tft. szerint a termőföldre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földre is.¹⁰

A földrészletek mezőgazdasági művelési módjának (a művelési ág) nyilvántartása kapcsán az Inyvtv. 23. § (2) és (3) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy „(2) A mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló földet – a rendszeres földhasznosítási módra tekintettel, a természetbeni állapotnak megfelelően – szántó, rét, legelő, szőlő, kert, gyümölcsös, nádas, erdő és fásított terület művelési ágban, illetve halastóként kell nyilvántartani. Művelés alól kivett területként kell nyilvántartani a mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt nem álló földet. (3) A település belterületének egy hektárt meg nem haladó földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.”

Az előzőek szerint mind a Htv., mind a Tft. az Inyvtv. által szabályozott ingatlan-nyilvántartásra és annak a termőföldek művelési ágára vonatkozó adattartalmára utal vissza, szabályozásuk kapcsán az abban foglaltakat tekintik kiindulópontnak.

2. Az Inyvtv. idézett 23. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy belterületen az egy hektár nagyságot el nem érő ingatlanokat „művelés alól kivett” területként kell nyilvántartani.

A jogalkotó a területnagysághoz – egy hektáros térmértékhez (küszöbértékhez) – kapcsolódó technikai (adminisztratív) előírással kiterjeszti a „művelés alól kivett terület”

⁷ 52. § 16. pontja

⁸ A Htv. 20. § (1) bekezdése szerint „Az adókötelezettség

a) mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földnek minősülő telek esetében a telek tényleges mezőgazdasági művelésének a megszüntetését vagy a telek művelés alól kivett területként való ingatlan-nyilvántartási átvezetését követő év első napján,

b) termőföld esetén a művelés alól kivett területté történő ingatlan-nyilvántartási átvezetését követő év első napján, (...) keletkezik.

⁹ Tft. 3. § a) pontja

¹⁰ Tft. 2. § (2) bekezdése és a 3. § f) pontja. Ez utóbbi szerint „mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi föld: az a földrészlet, amelyet a település belterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván”

fogalmát¹¹ és a művelés alatt álló belterületi földterületek nyilvántartását a műveléssel kapcsolatos főszabálytól¹² eltérően szabályozza. Ez értelemszerűen kihat a Htv-re és az adók körére, az adófizetési kötelezettségre is.

A nemzetgazdasági miniszter álláspontja szerint a Htv. – mint az ingatlanok adóztatásának kereteit megteremtő jogszabály – *nem tesz mást, mint elfogadja az ingatlanfajták besorolása tekintetében alapjogszabálynak tekintendő Inyvtv. és a Fft. fogalmi rendszerét* és azt alkalmazza. A szabályozással kapcsolatos esetleges aggályok forrása a közhiteles Inyvtv. fenti expressis verbis előírása, mert ezeket az egyébként művelés alatt álló belterületi telkeket kizárólag a méretük miatt kell művelés alól kivett területként nyilvántartani.¹³

Az Inyvtv. előterjesztői indoklása a 23. § (3) bekezdés szabályozására, az egy hektáros küszöbértékre magyarázatot nem ad, a Htv. – 2013. január 1-jétől – hatályos 17. §-ának előterjesztői indokolása¹⁴ szerint pedig „*a törvény a termőföldről szóló törvény fogalmi rendszerével való összhang megteremtése érdekében korrigálja a Htv. telek fogalmát.*” A nemzetgazdasági miniszter a Htv. szabályozása kapcsán hangsúlyozta, hogy *a helyi ingatlanadóztatás rendszere az ingatlan-nyilvántartás, mint közhiteles nyilvántartás tartalmán, adatain nyugszik.*

Az Alkotmánybíróság a 1299/B/1993. AB határozatában kifejtette, hogy a „*törvényhozó szabadságában áll annak eldöntése, hogy az ingatlanra vonatkozó adatok közül melyekre nézve határozza meg az ingatlan-nyilvántartást közhitelű nyilvántartásnak (...)*”.

Az ingatlanok adatainak közhitelességével összefüggésben az ingatlan-nyilvántartás alapjait meghatározó Ptk.¹⁵ – szemben a 2014. március 15-én hatályba lépő új, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénnyel¹⁶ – előírást nem tartalmaz.

Az Inyvtv. 2013. július 1-től hatályos 5. § (1a) bekezdése – a korábbi előírásokhoz képest új szabályként – az ingatlan-nyilvántartás alapelvei között azt rögzíti, hogy „*Az ingatlan-nyilvántartás az e törvényben foglaltak szerint nyilvántartott adatok¹⁷ tekintetében – a 2. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott adatok¹⁸ kivételével – közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.*”

¹¹ Inyvtv. 23. § (2) bekezdésének második mondata szerint „*Művelés alól kivett területként kell nyilvántartani a mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt nem álló földet.*”

¹² Inyvtv. 23. § (2) bekezdés első mondata.

¹³ „*Amennyiben tehát aggályosnak tűnik az, hogy a belterületi, 1 hektárnál kisebb földrészlet – hasznosítási módjára tekintet nélkül – művelés alól kivett területként a telekadó hatálya alá sorolandó, úgy ez az aggály nem a Htv., hanem a Htv. háttérjogszabályának tekintendő Inyvtv. módosításával orvosolható, hisz voltaképp ez az a jogszabály, amely valamely – egyébként művelés alatt álló – telek vonatkozásában expressis verbis rögzíti, hogy azt, annak ellenére, hogy művelik, kizárólag a mérete miatt, művelés alól kivett területként kell nyilvántartani!*”

¹⁴ Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény 165. §-ának indoklása.

¹⁵ A Ptk 116. § (2) és (3) bekezdése szerint „*Az ingatlan-nyilvántartás – ha jogszabály kivételt nem tesz – a tulajdonjog és más jogosultságok fennállását hitelesen tanúsítja*”, illetve „*Az ingatlan-nyilvántartás részletes szabályait külön jogszabály tartalmazza.*”

¹⁶ „*X. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége*” cím 5:177. §-a [Az ingatlan-nyilvántartási adatok irányadó jellege]: „*(1) Ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokat (...) kell irányadónak tekinteni. (2) Az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét vitatja.*”

¹⁷ Az Inyvtv. 14. §-a szerint: „*Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlan következő adatait tartalmazza: a) a település nevét, az ingatlan fekvését (belterület, külterület megjelölése), a belterületen lévő ingatlannál az utca (tér, kert, stb.) nevét és a házszámot, a helyrajzi számát és területmagságát, b) művelési ágát és a művelés alól kivett terület elnevezését, c) minőségi osztályát, kataszteri tisztajövedelmét, d) ingatlan-nyilvántartási szempontból szükséges egyéb adatát.*”

¹⁸ A bejegyzett személyek nyilvántartáshoz szükséges személyazonosító és lakcímadatait.

Az ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatok kapcsán az Inyvtv. azt is kimondja, hogy a „feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét, valósággal egyezőségét vitatja”, az „ingatlanl kapcsolatos bírósági, ügyészségi, hatósági (a továbbiakban: *hatósági eljárásokban* (...)) az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapon *átvezetett adatokat* (...) *kell irányadónak tekinteni*”. „Az ingatlanügyi hatóságokhoz benyújtott bejelentésben, kérelemben, valamint az ingatlanokkal kapcsolatos nyilvántartási, tervezési, statisztikai, területelszámolási és adatszolgáltatási munkánál, továbbá a hatósági határozatokban (...) az ingatlan-nyilvántartás tartalmát kötelezően kell használni”.¹⁹

Az Inyvtv. 5. § (1a) bekezdésének nem hivatalos előterjesztői indokolása²⁰ a kiegészítés indokolását nem tartalmazza, ugyanakkor az általános indokolás – a közhiteles hatósági nyilvántartásokat érintő módosítások tekintetében – igen. Ez így szól: „A törvényben foglalt módosítások célja a Ket. hatálya alá tartozó, hatósági ügynek minősülő hatósági nyilvántartás-vezetés (nyilvántartásba való bejegyzés és az abból való törlés) elhatárolása a hatóság által megvalósított egyéb nyilvántartás-vezetési cselekményektől”.²¹

Miközben tehát az Inyvtv. 5. § (1a) bekezdése az ingatlan-nyilvántartási adatok közhitelességét alapelveként – tehát általános követelményként – rögzíti, addig ugyanezen törvény 23. § (3) bekezdése ezt figyelmen kívül hagyja és a küszöbérték alatti belterületi földek művelési módját a valóságtól – a tényleges hasznosítási módtól – eltérően, „művelés alól kivett területként” határozza meg és így írja elő nyilvántartásukat.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Inyvtv-nek az adatok közhitelességére vonatkozó szabálya nem egyértelmű, nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

3. A vidékfejlesztési minisztérium a területi küszöbérték alkalmazását „üzemszerű művelés alatt nem álló” feltételként és a korábbi Inyvtv. 10. § (5) bekezdésében szereplő előírás pontosításaként jelölte meg. Nem közölte viszont az egy hektáros mérték meghatározásának szempontjait és indokait.

A hivatkozott Inyvtv. szabályozás előzményét²² 1977. január 1-jén vezették be, melynek alapján a belterületnek a „nagyüzemi művelés alatt nem álló” mező- és erdőgazdasági területeit „kert” művelési ágban kellett nyilvántartani.

Ez az előírás módosult 1994 februárjában úgy, hogy a község belterületének üzemzerű művelés alatt nem álló részét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani.

A módosítás indokolása szerint: „(...) a gyakorlathoz alkalmazkodva a javasolt rendelkezések szerint a belterületnek az üzemzerű mezőgazdasági művelés alatt nem álló részét, vagyis a beépített és a beépítetlen építési telkeket *egységesen művelés alól kivett területként kell nyilvántartani*. Ez a nyilvántartási mód felel meg annak, hogy az említett telkeknél nem a művelési ágak és az aranykorona értéknek, hanem a forgalmi értéknek van meghatározó jelentősége. A gyakorlatban már kialakult nyilvántartási móddal jelentős

¹⁹ Az Inyvtv. 5. § (6), 2. § (3) és 66. § (1) bekezdései.

²⁰ Az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 30. § (2) bekezdés indokolása.

²¹ Az indoklás azt is tartalmazza, hogy „A közhitelesség mérlegelésénél a hatósági eljárási jelleg mellett annak figyelembevétele is indokoltá vált, hogy az adott nyilvántartás rendelkezik-e közbizalmi funkcióval: az abban foglaltakra a jogalanyok alapozhatják-e a jogi beszámítás alá eső cselekményeiket, azaz származhat-e az ügyfeleknek, egyéb érintetteknek joguk, kötelezettségük a nyilvántartásból megismert adatok alapján”

²² Az Inyvtv. módosításáról szóló 1976. évi 35. törvényerejű rendelet 4. §-a szerint „A tvr. 10. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki:

(5) A község belterületének nagyüzemi művelés alatt nem álló részén a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló területet - a fő hasznosítási módra tekintet nélkül - a (2) és (3) bekezdésben foglaltaktól eltérően, a minőségi osztály és a kataszteri tiszta jövedelem feltüntetése nélkül, egységesen a kert művelési ágban kell nyilvántartani.”

földmérési és ingatlan-nyilvántartási munka takarítható meg anélkül, hogy ez más hatósági eljárásokban zavart okozna".²³

Mindezek alapján a mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek vonatkozásában a küszöbérték alkalmazásának valójában nem jogi, hanem gyakorlati, célszerűségi, gazdaságossági, stb. indokai vannak.

A vidékfejlesztési minisztérium a küszöbérték egy hektáros mértékét objektív szempontokkal nem támasztotta alá. A megélhetést élethivatásszerűen szolgáló mezőgazdasági művelésre való alkalmatlanság – álláspontom szerint – nem tekinthető objektívnek, mert a jogi szabályozás az „élethivatásszerű megélhetés” fogalmát csak természetes személyek vonatkozásában alkalmazza. A mezőgazdasági tevékenység esetében figyelembe vehető legkisebb területnagyság más jogszabályban azonban ennél kisebb. Például a területalapú támogatásnál a minimális parcellaméret 0,3 hektár.²⁴

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal rámutatott arra, hogy az alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők [részletesen pl. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.].

Mindezek alapján megállapítom, hogy a belterületi földrészletek művelési módjával kapcsolatos egy hektáros küszöbérték sem jogi, sem szakmai szempontból nem felel meg a jogállamiság elvének, valamint az abból fakadó jobbiztonság követelményének, kizárólag a nyilvántartás egyszerűsítését szolgálja.

4. A vidékfejlesztési minisztérium szerint a belterületbe vont egy hektár alatti termőföldek általában nem alkalmasak *a megélhetést élethivatásszerűen szolgáló mezőgazdasági művelésre*, hangsúlyozva, hogy: *„a jelenlegi törvényi szabályozás (Inyvt., Tft., Tftv.) zárt és koherens rendszert alkot*”. Az Inyvt. 23. § (3) bekezdése az egy hektárnál nagyobb ingatlantulajdonnal rendelkező személyeket *kivonja a telekadó fizetési kötelezettség alól*; az arányos közteherviselés elvének sérelme egyedileg vizsgálendő, nem általánosítható, mert *„csak az „üzemszerű művelésre” alkalmas, vagyis a ténylegesen mezőgazdasági célra használt ingatlanokat vonja ki a helyi adó alapjának köréből*”.

A Tft. már ismertetett előírásai²⁵ szerint a termőföldre vonatkozó szabályok csak akkor vonatkoznak a belterületi földterületekre, ha azokat az ingatlan-nyilvántartásban művelési ággal – vagyis nem művelés alól kivett területként – tartják nyilván. Az Inyvt. és a Tft. egymásra épülő szabályozása kvázi hallgatólagos vélelmet feltételez, amit a jogalkotó nem mondott ki. A küszöbérték alatti belterületi ingatlanok tehát a (mezőgazdasági) művelés szempontjából nem minősülnek termőföldnek.

Az Inyvt. azon szabálya, amely szerint a küszöbérték alatti belterületi földeket nem a művelési águkban, hanem a valóságtól eltérően kell nyilvántartani, azt is jelenti, hogy e

²³ Az Inyvtv. módosításáról szóló 1994. évi V. törvény 5. §-a

²⁴ Lásd az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS), valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatások (top up) 2009. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 37/2009. (IV. 3.) FVM rendelet 6. § (2)-(4) bekezdéseit. Továbbá a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló a TANÁCS 2009. január 19-i 73/2009/EK rendeletének 124. cikk (2) bekezdését: „... *Gazdaságunként 0,3 ha a támogatásra jogosult azon terület minimális mérete, amelyre vonatkozóan kifizetés igényelhető. Objektív és megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján és a Bizottság jóváhagyását követően azonban bármely új tagállam dönthet úgy, hogy a minimális méretet magasabb, de 1 ha-t meg nem haladó értékben határozza meg*”.

²⁵ Tft. 2. § (2) bekezdése és a 3. § a), f) pontjai.

területek – a Tft. 3. § f) pontja alapján – nem tekintendők termőföldnek. Az ilyen belterületi földterületekre a Tft. és a Tfv. szabályai – minként erre a vidékfejlesztési minisztérium is hivatkozott – nem terjednek ki. Az előzőekből következik, hogy a belterületi ingatlanokra az Inyvtv. által előírt küszöbérték nem csak adminisztratív (eljárási) előírás, hanem olyan (érdemi) norma, amely túlmutat az Inyvtv. szabályozási körén és – az ingatlan-nyilvántartás közhiteles voltából adódóan – kihat az egyéb jogi szabályozásra is.

Amíg belterületen az egy hektárnál kisebb mezőgazdasági művelés alatt álló földeket nem kell (lehet) művelési ágban nyilvántartani, addig egyes jogszabályok – például a Htv., az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény²⁶ – az ilyen ingatlanok tényleges mezőgazdasági műveléséhez jogkövetkezményeket kapcsolnak.

Az Inyvtv. és a Tft. egymásra épülő szabályaival kapcsolatban utalni szeretnék arra, hogy az Alkotmánybíróság a felelősségi vélelemmel összefüggésben azt hangsúlyozta²⁷, hogy e vélelem alóli mentesülés lehetősége kifejezetten igényli a tényállás előzetes tisztázását, azt, hogy a döntés valóságos, azaz felderített tényálláson alapuljon. Az egyszerűsített, standardizált eljárási rendben a hatóság nem képes eleget tenni az ügyféllel való együttműködési, valamint tényállás-tisztázási kötelezettségének. Ezért jutott arra a következtetésre az Alkotmánybíróság, hogy *a felelősségi vélelem utólagos, az alapközigazgatási eljáráson kívüli megdöntésének a lehetősége fogalmilag kizárja azt, hogy a hatóság a tisztességes eljáráshoz való jog keretében tényállás-tisztázási kötelezettségének maradéktalanul eleget tudjon tenni.* Az Alkotmánybíróság szerint az objektív jogellenességre alapozott *felelősségi vélelem ésszerű megdöntésének minimuma, hogy maradéktalanul biztosítsák annak a lehetőségét, hogy a felelősségre vont személy minden kétséget kizáróan bizonyíthassa, hogy a jogsértést nem ő követte el.*

Az Inyvtv.²⁸ ugyan lehetővé teszi az ingatlanok nyilvántartott adataival szemben az ellenbizonyítás lehetőségét, azonban az Inyvtv. 23. § (3) bekezdés megfogalmazása (a „*hasznosítási módra tekintet nélkül*” és a „*kell nyilvántartani*”) kizárja azt. Emiatt a küszöbérték alatti belterületi ingatlanok tulajdonosainak nincs tényleges lehetősége a „művelés alól kivett terület” megnevezés módosítására, amitől az ingatlanügyi hatóság nem térhet el. Ezáltal más hatóságok (az állampolgárok) az ingatlan-nyilvántartásból a belterületi ingatlanok tényleges művelési (hasznosítási) módját nem ismerhetik meg.

Összességében tehát az Inyvtv. az egy hektár alatti belterületi földterületek esetében kizárja („megtiltja”) a valós művelési ág feltüntetését és nem biztosítja az ellenbizonyítás lehetőségét, más jogszabályok viszont ezt a nem valós művelési állapotot veszik figyelembe. Az Inyvtv. közhitelességet mellőző szóban forgó szabálya *sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot* azzal, hogy más hatóságok a tényleges állapotot nem tükröző, azt figyelmen kívül hagyó adatokat „kénytelenek” alkalmazni.

A vizsgálatom alapját képező ügyben az egy hektár alatti belterületi földek valós művelési ágának megjelölése hiányában – az ingatlan-nyilvántartás adatait alkalmazó és arra támaszkodó Htv. előírásai alapján – a „művelés alól kivett területként” nyilvántartott, de mezőgazdasági művelés alatt álló (termő) föld tulajdonosa telekadó fizetésére kötelezett. Ugyanakkor az ugyanígy művelt belterületi föld tulajdonosának, ha földterülete meghaladja az egy hektáros küszöbértéket és a tényleges művelési ág szerint tartják nyilván, ilyen kötelezettsége nincs.

²⁶ A törvény 6. § (1) bekezdése ezeket a területeket – méretüktől függetlenül – erdőnek minősíti. Ennek kapcsán jelezni szükséges, hogy az ingatlan-nyilvántartásban a belterületen „beépítetlen területként” és az Országos Erdőállomány Adattárban – az Etv. előírásai alapján – erdőként nyilvántartott területek kapcsán, állampolgári panasz alapján szintén vizsgálat van folyamatban.

²⁷ 60/2009. (V. 28.) AB határozat

²⁸ Az Inyvtv. 5. § (6) bekezdése szerint „*az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét, valósággal egyezőségét vitatja*”.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a belterületi egy hektárnál kisebb mezőgazdasági művelés alatt álló földterületek „kivett területként” történő kötelező nyilvántartása, illetve a tényleges állapot figyelmen kívül hagyása (negligálása), sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

A vidékfejlesztési minisztériumnak a termőföldek belterületbe vonásával, az önkormányzati szabályozási felelősséggel kapcsolatos hivatkozása miatt rá kell mutatnom arra is, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság nem az önkormányzati szabályozásból ered. Egyrészt az önkormányzatok által elfogadott településrendezési eszközök számos esetben távlati (jövőbeni), tervezetési-fejlesztési célú szabályozási elemeket, rendelkezéseket tartalmaznak; másrészt önmagában egy korábban mezőgazdasági művelésre használt (termő)föld belterületbe vonása – vagy ezt követő feldarabolása – nem teszi azt művelésre alkalmatlanná (csak a tényleges más célú felhasználása).

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint *a termőföld a nemzet közös örökségét képezi, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*

Az állam Alaptörvényben rögzített termőföld védelmi kötelezettségével nincs összhangban az Inyvtv. 23. § (3) bekezdésében rögzített expressis verbis előírás. Álláspontom szerint az alapelv érvényesülését biztosító elsődleges állami intézményvédelmi kötelezettség nem merülhet ki a településrendezési és a termőföldek Tftv. szerinti belterületbe vonási eljárásaiban (a földvédelmi járulék megfizetésében) olyankor, amikor a belterületbe vont földterületet továbbra is termőföldként használják (vagy arra alkalmas), s csak a méretére vonatkozó „technikai küszöbérték” miatt nem minősül termőföldnek.²⁹

A szabályozás bizonytalanságát az is mutatja, hogy a vidékfejlesztési minisztérium szerint *„a felvetett kérdés szabályozását elsősorban a Htv. vonatkozó rendelkezéseinek pontosításával lenne célszerű megoldani”*, míg a nemzetgazdasági miniszter válasza szerint az *„aggály nem a Htv., hanem a Htv. háttérjogszabályának tekintendő Inyvtv. módosításával orvosolható”*.

Az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy: *„Az ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyon leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága a tulajdonhoz való jog – közelebbről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítója. Mivel az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanra vonatkozó jogok és tények nyilvántartására, sőt gyakran a jogok létrehozására is szolgál, az ingatlanforgalom alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága.”* [15/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 88, 90.]

Az 51/2009. (IV. 28.) AB határozat szerint: *„A forgalombiztonság, melyet az ingatlanok, mint (rendeltetésüknél, valamint értéküknél fogva) különleges vagyontárgyak tekintetében az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége hivatott biztosítani, jelen ügy szempontjából azt jelenti, hogy amennyire lehetséges, a tényleges jogi viszonyok feleljenek meg a nyilvántartásban foglalt helyzetnek. Minél szélesebb körben engedi meg a jogszabály a közhitelesség áttörését, annál kevésbé tudja betölteni funkcióját a nyilvántartás, s a forgalom biztonsága annál nagyobb sérelmet szenved.”*

²⁹ A termőföld szerepe és védelme kapcsán indokolt felhívni a figyelmet az Európai Bizottság által kiadott *Green Infrastructure (GI) – Enhancing Europe’s Natural Capital* (Brussels, 6.5.2013 COM(2013) 249 final) című dokumentumra. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0249:FIN:EN:PDF>

Az irányadó jogi szabályozással összefüggésben az ingatlan-nyilvántartási adatok közhitelességét és kötelező felhasználására vonatkozó előírások³⁰ alkalmazását tartom elsődlegesnek, hiszen a jelenlegi magyar ingatlan-nyilvántartási rendszer a telekkönyvi (bíróági) és a földadó-kataszteri nyilvántartásra épülve jött létre, mint a magyarországi ingatlanok egységes, teljes és egyetlen közhiteles nyilvántartás. Ezen túl a jogbiztonság követelménye alapján a mindenkori ingatlan-nyilvántartással szemben elvárás, hogy az tartalmazza az ország összes ingatlanának a valós adatait, valamint az azokhoz kapcsolódó jogokat és tényeket teljes körűen tartalmazza. Az ingatlan-nyilvántartás esetleges hiányosságai nem szolgáltathatnak okot egyéb párhuzamos hatósági nyilvántartások vezetésére, hiszen már önmagában a konkurens, különösen a közhiteles „adattárházak” léte magában hordozhatja a jogbiztonság követelményének a sérelmét.

Megállapítom, hogy az Inyvt. közhiteles adatokra, az Inyvt. és a Tft. belterületi mezőgazdasági művelés alatt álló földekre vonatkozó szabályai, valamint az ezekre épülő Htv. rendelkezései együttesen sértik az érintett tulajdonosok tisztességes eljáráshoz való jogát, továbbá a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a vidékfejlesztési és a nemzetgazdasági miniszterek bevonásával – kezdeményezze az Inyvt. és a Htv. olyan módosítását, amely biztosítja az ingatlan-nyilvántartás adatainak közhitelességét, a művelésre vonatkozó adatok valóságnak megfelelő nyilvántartását és a ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek tulajdonosait terhelő egységes telekadó fizetési kötelezettséget.*

Budapest, 2013. október

Székely László sk.

³⁰ Figyelemmel a hatályos Inyvt. 2. § (3), 5. § (6) és 66. § (1) bekezdéseire, továbbá az ingatlan-nyilvántartás alapjait meghatározó – 2014. március 15-én hatályba lépő – Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényre és különösen annak 5:177. §-ára.