

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-262/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszos – aki jelenleg fehérgyarmati állandó lakos – azt kifogásolta, hogy a lakcímnnyilvántartásba a debreceni lakóingatlan címére évek óta nem tud bejelentkezni, holott az épületet már 2007-ben – a használatbavételi engedély megadását követően – feltüntették a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban. Az érintett címen két lakóépület található, korábban egyes lakókat a címnnyilvántartásba bejegyezték, azonban őt és az ingatlanban 2004 óta lakó gyermekeit nem. Mindeközben Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) a garázsokra, majd 2013 évtől a tárolókra fizetési kötelezettséget állapított meg. A panaszos sérelmezte azt is, hogy a címnnyilvántartásban nem a valós adatok szerepelnek, amely hátrányt okoz számára, például az orvosi ellátások igénybevételénél. A panaszos az ügyben többször fordult Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalához (a továbbiakban: Hivatal). A Hivatal 2013 júliusában kelt válaszára jelezte, hogy az alapító okirat nem oldja meg a kialakult helyzetet. A fő gond ugyanis az, hogy a házszám alatt kettő darab ingatlan van, 2013. július 1-jén a jegyzőhöz, július 22-én a Hivatalhoz címzett beadványaira a megkeresett szervektől választ nem kapott. Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során tájékoztatást kértem Debrecen Megyei Jogú Város polgármesterétől és jegyzőjétől, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetőjétől, valamint a belügyminisztertől.

**Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elve, illetve az abból fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);*
- *A tisztességes hatósági 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 jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)*

**Vonatkozó jogszabályok**

- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.);
- A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (Thtv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. vhr.)

## Megállapított tényállás

A panaszos jelenlegi állandó lakcíme Fehérgyarmaton van, de a tulajdonában álló Debrecen, Darabos utcában található lakásban él. A 8 lakásos lakóépület – ahol az I. lépcsőházban 5 lakás, 1 iroda és 5 garázs, a II. lépcsőházban 3 lakás és 3 garázs található – 2007-ben kapott végleges használatbavételi engedélyt<sup>1</sup>. A szóban forgó címen a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban /1 és /2 hrsz-szel, két ingatlan szerepel.

A Magyar Posta Zrt. területi szerve 2012 márciusában – többek között – azzal a kérdéssel kereste meg a Hivatal Műszaki Osztályát, hogy a Darabos utcai /1 hrsz-ú ingatlant a Thaly Kálmán vagy a Honvéd utca felől lehet-e megközelíteni.

A Hivatal Műszaki Osztálya – a helyszíni megtekintését követően, a vonatkozó előírások<sup>2</sup> alapján – a 2012. április 25-én kelt határozatában<sup>3</sup> a /1 hrsz-ú ingatlan Darabos utcai házszámát Thaly Kálmán utcai házszámra változtatta, amely ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be.

Az elsőfokú határozatot a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) 2012. július 2-án megsemmisítette<sup>4</sup>, ami ellen a panaszos bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Abban alapvetően a /1 hrsz-ú ingatlan kialakításával, építésével kapcsolatos kérdéseket tett vita tárgyává.

A keresetet a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. január 21-én, a 7.K.30.770/2012/4. számú ítéletével elutasította azzal, hogy azok nem kapcsolódnak az adott közigazgatási eljárás tárgyához.

A panaszos 2013. április 16-án azzal kereste fel a Hivatal Igazgatási Osztályát, hogy *a Darabos utcai házszám alá, az I. lépcsőház II. emelet 4. számú lakásba szeretne bejelentkezni. A felvett hatósági jegyzőkönyv szerint a címnyilvántartás adatai alapján megállapítható, hogy ezen ingatlan nincs bejegyezve a nyilvántartásba.*

Tartalmazza a jegyzőkönyv azt is, hogy a panaszos többször is próbált erre a címre bejelentkezni, de nem sikerült, mert a házszám két ingatlant jelöl, amelyek közül az egyik a Hivatal, a másik magánszemélyek tulajdonában áll, és az épület még nincs társasházzá alakítva.

A panaszos jelezte továbbá a fenti, a lezárult perrel kapcsolatos előzményt.

A Hivatal Igazgatási Osztálya a beadványban foglaltak alapján IGAZ-05352/2013. számon hivatalból eljárást indított, majd – helyszíni szemlét követően – a jegyző megbízásából 2013. július 2-án tértivevényes levélben<sup>5</sup> tájékoztatta a panaszost, hogy a /1 hrsz-ú ingatlanra kiadott végleges használatbavételi engedély címnyilvántartási bejegyzésre nem alkalmas, mert az nem tartalmazza a lakások emelet, ajtó szerinti megjelölését.

Az ingatlan ugyan Darabos utcai számmal szerepel a nyilvántartásukban, azonban – megjegyezve, hogy az nem is tartozik a hatáskörébe – a *Műszaki Osztály az ingatlanon álló többlakásos lakóépület külön lakásegységeinek ajtó számozását nem végezte el, a címnyilvántartási bejegyzés alapját a társasház alapító okirata jelentheti.* Mindaddig, amíg a lakások számozása ily módon meg nem történik, bejegyzésre nincs lehetőség.

A panaszos 2013. július 1-jén a Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzőjéhez (a továbbiakban: Jegyző) fordult, majd 2013. július 22-én újabb beadvánnyal<sup>6</sup> fordult az Igazgatási Osztályhoz.

---

<sup>1</sup> 16.255/2/2007. számú

<sup>2</sup> A házszámozás rendjéről és az azzal kapcsolatos eljárásról szóló 1/2010. számú jegyzői utasítás

<sup>3</sup> 85584-2/2012. számú

<sup>4</sup> IX-B-005/00797-3/2012. számon

<sup>5</sup> IGAZ-05352/3/2013. számon

<sup>6</sup> IGAZ-5352/6/2013.

**1. A Jegyző – az Önkormányzat és a Hivatal nevében adott – tájékoztatásának összefoglalása<sup>7</sup>**

2013. január 1-jétől a címnyilvántartás vezetését a Hivatal Humán Főosztály Igazgatási Osztálya végzi, az ingatlanok közterületi számozásával kapcsolatos hatósági feladatokat az Építésügyi Főosztály Műszaki Osztálya, míg az építményadó bevallással összefüggő ügyintézését a Gazdálkodási Főosztály Adóügyi Osztálya látja el.<sup>8</sup>

1.1. A címnyilvántartási probléma 2013. április 16-án jutott a Hivatal Igazgatási Osztályának tudomására. A korábbi címnyilvántartási és lakcím-nyilvántartási eljárások lefolytatására 2012. december 31-ig a Hivatal Okmányosztálya rendelkezett, 2013. január 1-jét követően a Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala rendelkezik hatáskörrel. Az okmányosztály járási hivatalba történt integrálását követően az Igazgatási Osztálynak csak a címnyilvántartással összefüggő irattári anyagokat adták át, de azokban a tárgyi ügyre vonatkozóan előzmény nem lelhető fel. A későbbiekben ugyanakkor részletes tájékoztatást adott a tárgyi ingatlan házszámozásával kapcsolatos – előzmény ügynek minősülő – 2012. évi hivatali eljárásról és a panaszos által kezdeményezett jogorvoslati eljárásokról.

1.2. A Darabos utcai házszámra vonatkozó, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala elektronikus címnyilvántartási rendszerében szereplő adatok bejegyzésére – az I. számú lépcsőház címhely kivételével – a hatáskörváltást megelőzően került sor.

Az alapvető jogszabályi előírások<sup>9</sup> szerint az új címek bejegyzését, a címváltozások átvezetését megalapozó döntések földhivatali bejegyzés alapjául szolgáló alapiratoknak tekinthetők, ezért nem az ingatlan-nyilvántartási adatok az irányadóak, hanem a házszámozással kapcsolatos határozatok. A lakcím valódiságának – Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése szerinti – hitelt érdemlően történő igazolásaként a tulajdoni lap is elfogadható.

A használatbavételi engedély a címnyilvántartás rendezésére nem alkalmas, mivel az építés hatósági döntésben a lakások címeiként csak a Darabos utcai házszám (I. és II. lépcsőház) azonosítható be, de nem lehet megállapítani, hogy egy-egy lakás melyik szinten található. *A pontos címhelyek megállapításához szükséges egy olyan okirat, melyben a lakók rendezik a lakások sorszámát (pl. I. emelet 1. ajtó). A jegyző házszám-megállapító hatásköre nem terjed ki a társasházak belső egységeire, az a lakók megegyezésén alapul.*

Címhelyek bejegyzésének alapjául szolgálhat a jogerős használatbavételi engedély és az ingatlan-nyilvántartási térkép is, ha tartalmazza a nyilvántartásba bejegyzendő adatokat. A vizsgált ügyben az ingatlan-nyilvántartásban a Darabos utcai házszám szerepel – sőt a jogerős használatbavételi engedélyben is – mely adekvát a címnyilvántartás adataival. Összességében: *az ingatlan azonosítására jelenleg az említett cím szolgál.*

1.3. A panaszos helyi adóval kapcsolatos kifogásainak megítélésére a helyi adókról szóló, módosított 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) az irányadó. Ezek szerint adóköteles a város illetékességi területén levő nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész. (a továbbiakban: építmény).<sup>10</sup> Az adófizetés alanya az, aki az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként szerepel, vagy tulajdonjogának átruházására irányuló szerződést az ingatlanügyi hatóság széljegyezte, míg újonnan létrehozott építmény esetén a használatbavételi engedély jogerőre emelkedésének időpontjától kell tulajdonosnak tekinteni.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> SZER-900-6/2014.

<sup>8</sup> Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 16/2013. együttes polgármesteri és jegyzői utasítás 3. melléklete

<sup>9</sup> Az Nytv. 14. § k) pontja, 28/A. § (1) és (8) bekezdései, az Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése, a Ket. rendelkezései és különösen V. számú fejezete, az Inyvtv. 2 § (3) bekezdése.

<sup>10</sup> Htv. 1. § (1) és 11. § (1) bekezdései

<sup>11</sup> Htv. 12. § (1)-(2) bekezdései és 52. § 7. pontja.

Míg a lakáshoz, üdülőhöz tartozó gépjárműtároló a lakóépületben lévő épületrész, vagy a telken álló épület, amely gépjármű tárolására alkalmas, függetlenül attól, hogy az épület vagy az épületrész az ingatlan-nyilvántartásban önálló ingatlanként szerepel.<sup>12</sup>

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény előírásai<sup>13</sup> értelmében az építményadó ún. tárgyi jellegű, vagyoni típusú adó, így az adótárgy keletkezésével, annak használatbavételével keletkezik az adókötelezettség, és az építményadót az épület tárgyi megléte és használata miatt kell megfizetni.

Az önkormányzat nem mondhat le az adó összegéről, illetőleg a vagyontárgy adóztatásáról akkor sem, ha az építmény olyan területen helyezkedik el, ahol még nincs utcanév vagy nincs házszám-kiosztás. Ez esetben az adóhatóság a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatra támaszkodva, a helyrajzi szám alapján tartja nyilván az épületet. Amint sor kerül egy adott közterület (utca) elnevezésére és ezt a jogszabályi előírásoknak megfelelően kihirdették, e tényről az adózónak 15 napon belüli bejelentési kötelezettsége áll fenn.

Adóügyi szempontból nem lényeges, hogy a felépült adótárgynak van-e címadata, mert ez a körülmény nem hat ki az adókötelezettségre, ahogyan az sem, hogy az adótárgyat lényegesen használja-e a tulajdonosa vagy sem, oda be tud-e jelentkezni vagy sem.

1.4. A címnyilvántartási probléma megoldásához nem szükséges közgyűlési döntés. Az megnyugtatóan akkor rendezhető, ha a lakók megalkotják az ingatlan társasházi alapító okiratát, amiben egyértelműen azonosítható módon feltüntetik a társasházban található lakásokat, garázsokat és egyéb helyiségeket.

A közösképviselő-jelölt nyilatkozata szerint a panaszos egyedüli tulajdonosként nem írta alá az alapító okiratot, így az ügyben bírósági eljárás indult.

## 2. A Kormányhivatal tájékoztatásának összegzése<sup>14</sup>

2.1. A 2014. február 7-én kelt, HBB/05/00208-5/2014. számú, panaszosnak adott kormányhivatali tájékoztatás – a korábbiakban ismertetettekén túl – azt is tartalmazta, hogy néhány tulajdonos, közte a panaszos nem írta alá az ingatlan társasházi alapító okiratát, ezért a közös tulajdon társasház-tulajdonná való átalakításának elrendelése érdekében per indult, mely folyamatban van. Emiatt a társasház nem rendelkezik alapító okirattal, amely alapján a címnyilvántartásba bejegyezhető lenne az egyes lakások emelet és ajtó megjelölése.

A Hivatal Műszaki Osztályának igazolása szerint a /1 hrsz. alatti ingatlan a Darabos utcai házszámon van nyilvántartva és a panaszos tulajdonát képező lakás – melyben nyilatkozata szerint életvitelszerűen lakik – a valóságban itt található. Az épület jogerős használatbavételi engedéllyel rendelkezik, mely csupán az I. és II. lépcsőházat különíti el, a lakásegységek ajtószámozásának feltüntetése nélkül.

Arról is tájékoztatták a panaszost, hogy a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül. Emiatt a nyilvántartás az ellenkező bizonyításáig közhitelűen tanúsítja az abban szereplő adatokat és azok változását. A nyilvántartás szervei (pl. jegyző, járási hivatalok) az általuk kezelt adatokat (így a polgár lakcímét) a jogszabályi előírások alapján vezetik fel: e körben az Nytv. 14. §-a taxatív felsorolja, hogy a nyilvántartás szervei az általuk kezelt adatokat mely forrásból gyűjtik, míg a Thtv. 9. §-a szabályozza, hogy az alapító okiratnak mit kell tartalmaznia. Emiatt a jegyző állapítja meg a házszámokat, de a lakások ajtószámmal történő ellátásához társasházak esetében szükséges a jogerős használatbavételi engedélyen túl a társasház alapító okirata, melynek kötelező tartalmi eleme a külön tulajdonba kerülő lakások meghatározása.

<sup>12</sup> Htv. 52. § 48. pontja

<sup>13</sup> Így az adózó nyilvántartásba vételével (24. §), az adóbevallási kötelezettséggel (32. § (2) és 19. § (1) bekezdése) és adóbevallás tartalmi elemével (31. § (1) bekezdés) kapcsolatos előírásokat.

<sup>14</sup> HBB/05/00208-7/2014.

A közhiteles ingatlan-nyilvántartási térkép és a jogerős használatbavételi engedély nem tartalmazza a lakások ajtószámozását, így az nem minősülnek hitelt érdemlő igazolásnak.

A címmegállapítás alapirataul a társasházi alapító okirat szolgál vagy az, ha az ügyfél hitelt érdemlően<sup>15</sup> igazolja a cím létezését.

Hitelt érdemlő igazolásnak minősül az ingatlan valamennyi tulajdonosa (és egyéb vagyoni értékű jog jogosultja) által aláírt megállapodás, melyben közös megegyezéssel meghatározzák az egyes lakások ajtószámozását. *„Alapító okirat hiányában az épület (...) osztatlan közös tulajdonnak minősül, így tulajdonostársként jelenleg házszám megjelölésével kérhető a lakcímbjelentés, amennyiben még nincs az érintettek között megállapodás a lakások megjelöléséről.”*

Amennyiben rendelkezésre áll a társasház alapító okirata, vagy az érintettek (lakások ajtószámozásáról szóló írásbeli) megállapodása, úgy ez alapján kérelmezhető, hogy a jegyző az egyes lakásokat lépcsőház, emelet és ajtó megjelöléssel vegye fel a címnyilvántartásba. Ezt követően a járási hivatalnál kezdeményezhető az új lakcím – lépcsőház, emelet és ajtó adatokkal való – nyilvántartásba vétele.

A postai küldemények kézbesítésével kapcsolatos jogszabályi előírások<sup>16</sup> értelmében, amennyiben kihelyezik a megfelelő levélszekrényt és a tulajdonosa nevét feltüntetik rajta, akkor a postai küldemények kézbesíthetők a címzett számára, így abból eredően joghátrány nem éri az állampolgárt, ha a lakcím emelet és ajtó megjelölése nélkül kerül felvételre a címnyilvántartásba. Egyébként a lakcímét igazoló hatósági igazolvány kiadása illetékmentes, ha arra lakcímváltozás miatt kerül sor.<sup>17</sup>

A kormányhivatal álláspontja szerint az előző megoldások alkalmazásával, a lakcím bejelentéshez szükséges iratok birtokában, a probléma megszüntethető. Amennyiben a már hivatkozott társasházi alapító okirat vagy a tulajdonostársi megállapodás nem készül el, akkor az ellátások igénybevételéhez elegendő a Darabos utcai házszám megjelölésű lakcím létesítése.

2.2. A megkeresésemre a Kormányhivatal az alábbiakról tájékoztattott:

2.2.1. A Darabos utcai ingatlanok címnyilvántartási problémája 2014. január 7-én jutott a kormányhivatal tudomására, melyet kivizsgáltak és annak eredményéről a panaszost tájékoztatták.

2.2.2. A garázs és a tárolók után fizetendő helyi adózással kapcsolatban a Jegyző álláspontjával megegyezően, az adóalanyiség és az adófizetési kötelezettség független az adófizetésre kötelezett személy lakcímétől. A fizetési kötelezettség nem a lakcímhez, hanem az adótárgyhoz (azaz a garázshoz, tárolóhoz) kapcsolódik.

2.2.3. A címnyilvántartás az elmúlt hét évben azért nem tartalmazhatta a lakások adatait, mert a lakók a szükséges megállapodásokat nem csatolták. Az építéshatósági döntésben a lakások címeként kizárólag a Darabos utcai házszám volt beazonosítható, de az nem, hogy az adott lakás melyik szinten található.

2.2.4. Arról nem tudtak nyilatkozni, hogy a helyi önkormányzat az új lakóház megközelítésére más közterületi elnevezést kíván-e használni.

2.2.5. A panaszos lakcím-bejelentéssel kapcsolatos ügyekben érvényesültek az anyagi és eljárásjogi szabályok. A lakóépület címnyilvántartási problémája akkor oldódik meg, ha a társasházi alapító okiratot elfogadják, vagy a felek megállapodása létrejön. A társasházi alapító okirattal kapcsolatos jogviták elbírálása nem tartozik a kormányhivatal hatáskörébe.

<sup>15</sup> A Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése alapján

<sup>16</sup> A postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet

<sup>17</sup> Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény IX. Melléklet II. 5. pontja szerint

### 3. A belügyminiszter tájékoztatójának összegzése<sup>18</sup>

3.1. A lakcím-bejelentési eljárás a Ket. hatálya alá tartozó eljárás. A Ket. 3. § (2) bekezdés b) pontja alapján a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. Nem minden esetben lehetséges taxatív, kimerítő felsorolást adni – jelen ügyben sem – azokról az okiratokról, amelyek hitelesen igazolhatják, hogy egy címhely valós. A példalódzó felsorolás is zavarokat okozna, mivel azt a látszatot keltené, hogy a nevesített okiratok fontosabbak, mint amelyek kimaradtak a felsorolásból. Szükséges esetben előfordulhat, hogy a jogalkalmazó megköveteli a taxatív felsorolt okiratok létét annak ellenére, hogy a jogszabály szövegezése alapján más okiratokat is el kellene fogadni.

A Kormányhivatal a társasház alapító okirat hiányában elfogadhatónak tartana olyan megállapodást, amely valamennyi tulajdonos egyetértésével meghatározza az egyes lakások ajtószámozását. Így elkülöníthetők lennének az egyes ingatlanok. Ez olyan hitelt érdemlő bizonyítási eszköz, amely alapján az Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése alapján megállapítható egy címhely valódisága. A bizonyítási eszközök listáját nem célszerű tételes felsorolásba foglalni.

A Kormány az Államreform Operatív Program 2011-2013. időszakra szóló akciótervének elfogadásáról és kiemelt projektek nevesítéséről szóló 1286/2012. (VIII. 9.) határozatában megállapította és kiemelt projektként nevesítette a „Közhiteles címregiszter kialakítása” ÁROP-1.2.12 kódszámú projektet. Az akcióterv számos alkalommal módosult, de a változások a projektet nem érintették. A projekt egy egységes címregiszter kialakítását kívánja megvalósítani, célja a címkezelés egységes jogszabályi környezetének, igazgatási folyamatainak és egy teljes címnyilvántartásnak a megvalósítása.

A szabályozás kereteit a 2015. január 1-jén hatályba lépett, az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény 14. §-a adja, amely megállapítja, hogy a címadatot tartalmazó állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködési képességének elősegítésére és az egységes címkezelés biztosítására központi címregiszter szolgál. A törvény szerint a központi címregiszter olyan, a nyilvántartások közötti együttműködést elősegítő központi nyilvántartás, amely a címadatok vonatkozásában adatkapcsolat-szolgáltatás útján hiteles adatforrást biztosít a címadatot tartalmazó állami és önkormányzati nyilvántartások számára.

A központi címregiszter működését szabályozó jogszabály tervezet speciálisan kezelni rendeli azon címadatokat, amelyek – mint a társasházi alapító okirat hiánya miatti címek – élethelyzet szerint lakcímként funkcionálnak, egyéb tekintetben pl. polgári jogilag azonban nem rendezettek. Ezen címtételeket a címregiszter tartalmazni fogja, lehetővé téve így a lakcímbejelentéssel kapcsolatos jogkövető magatartás tanúsítását.

3.2. A lakcímbejelentési-eljárásra hatáskörrel rendelkező hatóságnak nem áll módjában közös tulajdonban álló ingatlan tekintetében – mivel a társasház megalakulásáig ez az ingatlan jogi helyzete – a tulajdonosok szándékától függetlenül döntést hozni arról, hogy az ingatlan milyen lakásokra vagy egyéb részekre tagolódik, és azok milyen számozással vannak ellátva. A hatóság legfeljebb egyetlen címként tudja az érintett ingatlant a címnyilvántartásban rögzíteni, mivel a tulajdonosok megállapodása vagy alapító okirat (illetve bírósági döntés) hiányában nem állapítható meg, hogy milyen tagolásban kellene az érintett ingatlanon belül az önálló címeket megállapítani. Éppen az veszélyeztetné a közhitelességet, ha a hatóság a tulajdonosok szándékától függetlenül állapítana meg az ingatlanon belül külön címeket.

---

<sup>18</sup> BM/7951/5/2014.

3.3. A szóban forgó a /1 hrsz.-ú ingatlant az ingatlan-nyilvántartás Darabos utcai házszámként tartja nyilván, lépcsőház, emelet és ajtó megjelölése nélkül. A jogerős használatbavételi engedély tartalmazza a földszint + II. emelet + tetőtér szintszámú épület házsámát. Megállapítható belőle, hogy két lépcsőház (I. és II. lépcsőház) található a címen. Ugyanakkor az egyes lakosoknak a szintek szerinti helyét és számozását nem sorolja fel, csupán azt, hogy az I. lépcsőházban 5 lakás, a II. lépcsőházban 3 lakás van. Az I. lph-ban nincs bejelentett személy. A II. két bejelentett személy található. A bejelentés időpontja 2010. február 11-e, vagyis arra a hatályos jogi szabályozás<sup>19</sup> hatályba lépése – 2013. március 1-je – előtt került sor. A Darabos utcai házsámra nem érkezett olyan kérelem, amelyben a társasház közössége a lépcsőház, emelet, ajtó bontásban kérte volna a címmegállapítást.

3.4. Az Nytv. 5. § (2) bekezdése értelmében a polgár lakóhelye annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él, vagyis az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá az a helyiség, ahol valaki szükségéből lakik. „A rendelkezés tehát kifejezetten a fennálló tényleges helyzetre, az adott ingatlanban lakásra utal, függetlenül annak jogi helyzetétől, az egyetlen szükséges feltétel értelemszerűen az, hogy az ingatlannal rendelkezni jogosult személy a lakcímbekjelentéshez hozzájáruljon. Mivel egy osztatlan közös tulajdonú ingatlanban sincs akadálya annak, hogy az ingatlan címére a ténylegesen ott élő személyek a tulajdonos beleegyezésével lakcímbekjelentést teljesítsenek, ez a jelen esetben is lehetséges kell, hogy legyen. Mivel az osztatlan közös tulajdonú ingatlanok, ha teljesítik a jogszabályban foglalt feltételeket, a tulajdonosok akaratóból szabadon válhatnak társasházzá, így ez a jövőbeli lehetőség nem akadályozhatja meg azt, hogy a társasházzá alakulást megelőzően az ott lakó személyek az ingatlan címére lakóhelyet jelentsenek be.”

3.5. A címnyilvántartást végző, illetve a lakcímbekjelentési eljárás tekintetében hatáskörrel rendelkező hatóság szabadon határozza meg azokat az eszközöket, amelyek segítségével meggyőződik arról, hogy az érintett cím valós és a teljesíteni kívánt lakcímbekjelentés a valódi helyzetet tükrözi. Ha a tulajdonosok nem határoznak közösen arról, hogy az egyes lakásokat az ingatlanon belül milyen számozással látják el, akkor a hatóság a helyszíni ellenőrzés során pusztán a számozás hiányát tudja megállapítani. Arról, hogy a lakcímbekjelentést teljesíteni kívánó személy ténylegesen az érintett ingatlan egy lakás céljára szolgáló részében lakik-e, természetesen a lakáson belül is meggyőződhet, számozás hiányában azonban ez sem teszi megállapíthatóvá, hogy az egész ingatlanon belül a bejelentő által lakott ingatlant milyen módon lehet megjelölni.

3.6. A konkrét ügyben a hatóság észlelte a címnyilvántartásban fennálló, fenti címhez kapcsolódó ellentmondásokat, azonban a társasház alapító okiratának elfogadásáig – a jegyző álláspontja szerint – nincs lehetőség azok feloldására. Az alapító okirat elfogadását követően nem lesz akadálya annak, hogy valós címek kerüljenek be a nyilvántartásba a konkrét lakásokat megjelölve.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **Hatásköröm tekintetében**

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

---

<sup>19</sup> Nytv. 28/A. § (8) bekezdése

A 18. § (5) bekezdése pedig így rendelkezik: ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint, az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az előzőek alapján a Jegyző az ombudsman által vizsgálható közigazgatási szervnek minősül. A rendelkezésemre álló iratok szerint a panaszos 2013. évi bejelentése alapján hivatalból hatósági eljárás indult, azonban érdemi hatósági döntés nem született, így számára a jogorvoslati lehetőség nem volt biztosított.

A jelen helyzet kialakulásához vezető korábbi hatósági eljárásokat az Ajbt. 18. § (5) és (7) bekezdései alapján nem vizsgálhattam.

Az Ajbt. továbbá 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 alapjogsérelmek 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.

#### **A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

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

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*



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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybírósnak korábbi töretlen gyakorlata alapján: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.<sup>20</sup> Az Alkotmánybírósnak 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 Alkotmánybírósnak döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (56/1991. (XI.8.) AB határozat). Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybírósnak a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybírósnak állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

3. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

---

<sup>20</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.<sup>21</sup>

*A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*<sup>22</sup> Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.<sup>23</sup> A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

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

### **Az ügy érdemében**

A lakcímbejelentéssel összefüggésben az Nytv. úgy rendelkezik<sup>24</sup>, hogy a Magyarország területén élő, a törvény hatálya alá tartozó polgár a beköltözés vagy kiköltözés után – 3 munkanapon belül – köteles lakó- vagy tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál bejelenteni. A bejelentések alapján a járási hivatal vezeti a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartást. Ezek az adatok a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához, a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek, a helyi önkormányzatok, továbbá más természetes és jogi személyek törvényen alapuló adatigényeinek kielégítéséhez szükségesek.<sup>25</sup> A lakcímbejelentést az Nytv. vhr. előírásai<sup>26</sup> szerint a 3. számú mellékletben előírt adattartalmú *bejelentőlap*on kell teljesíteni, a bejelentett lakcím valóságát – vagyis a megjelölt cím létezését – a jegyző, illetve a járási hivatal ellenőrzi a címnyilvántartásban szereplő adatok alapján.

<sup>21</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

<sup>22</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>23</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

<sup>24</sup> Az Nytv. 26. § (1) bekezdése<sup>24</sup> szerint „A Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár [4. § (1) bekezdés] köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni (a továbbiakban együtt: lakcímbejelentés).”

<sup>25</sup> Nytv. 1. § (1)-(2) bekezdései

<sup>26</sup> Lásd Nytv. vhr. 32. § (1) és 34. § (1) bekezdéseit.

Az Nytv. 28/A. § (1) bekezdése szerint „A nyilvántartás szervei a lakcímbjelentés feltételeinek vizsgálata, a szállásadónak a lakcímbjelentéssel összefüggő jogosultságai érvényesítésének biztosítása, valamint a címhez kapcsolódó állami feladatellátás szervezésének megkönnyítése céljából kezelik a települési önkormányzatok jegyzői által megállapított és nyilvántartásba vett települési címek, valamint a lakcímbjelentéssel összefüggő szállásadói nyilatkozatok nyilvántartását (továbbiakban: címnyilvántartás).” A címnyilvántartás tartalmazza a település megnevezését (fővárosban a kerület megjelölését); a településrész nevét és a városi kerületet; a postai irányítószámot; a közterület nevét és jellegét; a ház számát, ezen belül az épület, lépcsőház, szint, emelet és ajtó számát, illetve megjelölését; az ingatlan helyrajzi számát; az ingatlan jellegét, technikai azonosítóját<sup>27</sup> (továbbá egyéb, a szállásadással kapcsolatos adatokat).

Az Nytv. 28/A. § (7) bekezdése alapján a jegyző állapítja meg az illetékességi területén lévő települési címeket. A törvény kimondja<sup>28</sup>, hogy a címmegállapítást a jegyző a közterület elnevezéséről, valamint a települések szétválásáról és egyesüléséről, továbbá a területátcsatolásról hozott helyi önkormányzati képviselő-testületi határozat és a telekalakítási eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező ingatlanügyi hatóság vagy építésügyi hatóság ezen eljárásában hozott határozata alapján végzi.

Az Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése szerint „ha a polgár által bejelentett lakcím vagy az értesítési címként bejelentett címhely nem szerepel a címnyilvántartásban, de a lakcím vagy értesítési cím valóságát hitelt érdemlően igazolja, a bejelentést el kell fogadni és a jegyző a címnyilvántartást a bejelentésnek megfelelően módosítja”. Amennyiben a bejelentett lakcím nem valós (pl. fizikailag nem létezik a lakás) vagy a bejelentőlapot a szállásadó nem írta alá, vagy a bejelentés egyéb okból nem felel meg a lakcímbjelentésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, a bejelentkezést el kell utasítani.<sup>29</sup> Az adatjavításokat és -változásokat a jegyző az adott döntés jogerőre emelkedését követően haladéktalanul átvezeti a címnyilvántartásban.<sup>30</sup>

Az Nytv. vhr. a cím megállapítását összekapcsolja a lakcím-bejelentési eljárással, ugyanis ezen eljárás keretében kerül sor a címnyilvántartás alapján a lakcím valóságának ellenőrzésére és – amennyiben szükséges – a cím jegyzői megállapítására. Vagyis a polgárok által – Nytv. alapján – kötelezően kezdeményezendő lakcímbjelentés engedélyezhetőségének egyik alapvető feltétele, hogy a bejelentett lakcím valódi legyen. Ennek megállapítása a lakcím-bejelentési eljárás részét képezi, egyben kihat az azzal kapcsolatos döntésre is.

Az Nytv. 28/A. § (1) és (7) bekezdése a települési cím megállapítását és a címnyilvántartás vezetését önálló jegyzői hatáskörként rögzíti, ami – az Nytv. vhr. előírásaira figyelemmel – alapvetően hivatalbóli eljárásként kerül lefolytatásra.<sup>31</sup> Ugyanakkor semmilyen jogszabályi előírás nem tiltja (zárja ki), hogy a cím megállapítását önálló eljárás keretében folytassák le vagy azt az érintett polgár egyedileg kezdeményezze.

**1.** A megkeresett szervek egybehangzó válasza szerint a lakcím-bejelentési eljárás a Ket. hatálya alá tartozik és a címnyilvántartást közhiteles hatósági nyilvántartásnak kell tekinteni. A Jegyző válasz szerint a címnyilvántartást 2013. január 1-jétől az Igazgatási Osztály vezeti.

<sup>27</sup> Nytv. 28/A. § (2) bekezdés a-f) pontjai

<sup>28</sup> Nytv. 28/A. § (8) bekezdés

<sup>29</sup> Az Nytv. vhr. 34. § (1) bekezdés második monda szerint: „Ha a) a bejelentett lakcím nem valós, b) – az Nytv. 27/A. § (1) bekezdés b) pontjában és (3) bekezdésében foglalt kivétellel - a bejelentőlapot a szállásadó nem írta alá, c) – az Nytv. 27/C. §-ában meghatározott kivétellel - a szállásadó címnyilvántartásba bejegyzett szállásadói nyilatkozatának megfelelő, az Nytv. 27/A. § (1) bekezdés b) pontja szerinti hozzájárulása hiányzik, d) a szállásadó nyilatkozattételi jogosultsága nem áll fenn, vagy e) a bejelentés egyéb okból nem felel meg a lakcímbjelentésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, a bejelentkezést el kell utasítani.”

<sup>30</sup> Nytv. vhr. 41/B. § (2) bekezdés

<sup>31</sup> Lásd a Nytv. vhr. 34. §-át.

A Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási *hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez*, illetve a 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási hatóság *„a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, illetve a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja (...)”*. A törvény az V. fejezetében szabályozza a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokat, melyekben a Ket. előírásait a fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni.<sup>32</sup>

A Ket. 82. § (2) és (3) bekezdései szerint: *„a hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni”*, illetve *„a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról, valamint a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés megtagadásáról a hatóság határozatot hoz”*. Továbbá a hatóság a törvényben meghatározott adatokról közhiteles hatósági nyilvántartást vezet.<sup>33</sup>

A vizsgált ügyben a panaszos 2013. április 16-i bejelentése alapján – melyben jelezte, hogy a Darabos utcai házszám alá, az I. lépcsőház II./4. számú lakásba kíván bejelentkezni, de akadályokba ütközött – az Igazgatási Osztály hivatalból eljárást indított<sup>34</sup>, amelynek eredményéről a panaszost 2013. július 2-án kelt, a *„címnyilvántartásba történő bejegyzésre vonatkozó bejelentés”* tárgyú levélben tájékoztatták.

Az eljárást a hatóság címnyilvántartással kapcsolatos ügynek tekintette, amelyben a tényállás tisztázására, a helyszíni szemle megtartására a Ket. előírásai alapján – arra való hivatkozással – került sor, de a vonatkozó anyagi jogi előírásokat a keletkezett iratokban, felvett jegyzőkönyvekben nem tüntették fel. Az eljáró hatóság a jegyző megbízásából kiadott levélben azt rögzítette, hogy az I. lépcsőház II./4. cím – az ott megjelölt feltétel teljesüléséig, vagyis a lakások társasházi alapító okiratban való számozásáig – címnyilvántartási bejegyzésére nincs lehetőség (miközben arra is utaltak, hogy az ingatlan a Darabos utcai házszám alatt szerepel a Műszaki Osztály nyilvántartásában).

Az előzőek szerint az eljárás nem lakcím-bejelentési, hanem az Nyvt. 28/A. § (7) bekezdése szerinti – a jegyző hatáskörébe tarozó – cím megállapítási eljárás volt, amely egy adott lakcím (fizikai és jogi) létezésének, valóságának állami elismerése (vagyis a címadat megállapítására és nyilvántartásba vételére) irányult, és mint ilyen, – a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási hatósági ügy.

Az tény, hogy a panaszos bejelentését követően közigazgatási hatósági eljárás indult, azonban az eljáró hatóság abban – mind a mai napig – semmilyen, a Ket. szerinti döntést nem hozott: vagyis nincs alakszerű döntés<sup>35</sup> és az eljárást sem szüntette meg.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Ket. 82. § (1) bekezdés

<sup>33</sup> Ket. 86. § (1) bekezdés

<sup>34</sup> Jegyző és Kormányhivatal válasza.

<sup>35</sup> Ket. 71. § (1) bekezdése szerint *„A hatóság (...) az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki”*.

<sup>36</sup> A Ket. 31. § (1) bekezdése szerint *„A hatóság az eljárást megszünteti, ha a) a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására, b) az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisült vagy olyan mértékben károsodott, hogy az eljárás okafogyottá vált, c) az eljárás kérelemre indult és az ügyfél kérelmét visszavonta, kivéve ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és nem mindegyikük vonta vissza kérelmét, d) az ügyfél halála vagy a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megszűnése következtében az eljárás okafogyottá vált, és eljárásbeli jogutódlás sem következett be, e) az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn,*

Rögzíthető az is, hogy az eljáró hatóság a 2013. júliusában kelt levelében az ügy érdemében állást foglalt akkor, amikor az érintett – lépcsőház, emelet és ajtó szerinti – cím megállapításától és bejegyzésétől elzárkózott, illetve annak teljesítését (elő)feltételekhez kötötte.

A Ket. előírásai alapján, amennyiben egy hatósági ügyben eljárás indul – akár kérelemre, akár hivatalból –, abban minden esetben döntést kell hozni (vagyis azt le kell zárni). Ez egyrészt a tisztességes hatósági eljárás követelményéből következik, másrészt – akár érdemi határozatról, akár eljárás megszüntető végzésről van szó – ez nyitja meg a hatósági eljárás és döntés felülvizsgálhatóságának, vagyis a jogorvoslatnak a lehetőségét. A hatóság döntésének elmaradása önmagában akadály a jogorvoslatához való (alapvető) jog érvényesülésének.

Amennyiben egy cím megállapításával kapcsolatos hatósági eljárás a lakcím-bejelentési eljárástól függetlenül indul meg, úgy abban – értelemszerűen – önálló döntést kell hozni, annak elutasítását (megtagadását) – a Ket. 82. § (3) bekezdése alapján – alakszerű határozatba kell foglalni (megjegyzem, ha a cím megállapítási döntésre a lakcím-bejelentési eljárás keretében kerül sor, úgy ellene a bejelentéssel kapcsolatos döntés elleni jogorvoslat keretében lehet fellépni).

Az előzőekkel szemben az Igazgatási Osztály az általa hivatalból indított hatósági eljárást levéllel zárta le és abban a – 2013. július 22-én kelt – panaszosi kifogásokra sem reagált.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a panaszos lakcíme megállapításának és bejegyzésének megtagadása, illetve azok teljesítésének feltételekhez kötése sértette a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, és az alakszerű határozat hiánya akadályozta jogorvoslatához való jogának érvényesülését is.*

2. Miközben a Darabos utcai házszám I. lépcsőház II./4. számú lakást érintő cím megállapítási ügyben alakszerű érdemi döntés nem született, addig ez a házszám, továbbá az I. és II. lépcsőház a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala adatbázisában aktív címként szerepel. E házszámot a /1. hrsz-ú ingatlan – az építésügyi hatóság által 2007-ban államilag elismert (használatba adott) lakóépület – egyes tulajdonosai részére „megállapították”, de a lakók nagyobb részének nem.

A Jegyző és a Kormányhivatal helytállóan hivatkoztak arra, hogy a használatbavételi engedély nem tartalmaz emelet és ajtó számozását (csak azt, hogy az I. lépcsőházban 5, a II. lépcsőházban 3 lakás van), továbbá a Thtv. 9. §-a alapján a társasházi alapító okiratban kell meghatározni, elkülöníteni és megjelölni a külön és a közös tulajdont, ami a tulajdonostársak polgári jogi autonómiájába tartozik. Tény az is, hogy alapító okirat hiányában a lakások pontos megjelölését a lakók közös megállapodása vagy nyilatkozata is pótolja.

---

f) az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselet-ellátásra alkalmas személy meghatalmazásáról vagy nem jár el személyesen, kivéve, ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és ők személyesen járnak el vagy képviselőjüket a hatóság nem utasította vissza,

g) jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik,

h) a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat (a továbbiakban: díj) kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget és költségmentességben sem részesül,

i) hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény,

j) a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel,

k) hivatalbóli eljárás folyamán észleli, hogy az eljárás lefolytatására már az eljárás megindításakor sem volt joghatósága vagy hatásköre, és áttételnek nincs helye.”

A hatályos jogi szabályozás valóban a tulajdonostársakra bízta a társasházzal kapcsolatos döntések meghozatalát, így kizárólagos joguk az alapításban való döntés is, amire jogszabályban előírt kötelezettségük nincs.

Az alapító okirat elfogadását számos egyéb körülmény segítheti elő vagy hátráltatja (például a tulajdonostársak vitája), akár úgy is dönthetnek, hogy mellőzik a társasház létrehozását (fenntartva az osztatlan közös tulajdont).<sup>37</sup>

Ebből következően, hogy a (lak)cím megállapítása és a lakóépület társasházzá alakítása csak annyiban kapcsolódik össze, amennyiben az az épületen belüli (lak)cím megállapításához felhasználható. Amennyiben az alapító okirat vagy a tulajdonosok megegyezése hiányzik (és ez hosszabb ideje fennáll), akkor az épület és az abban élő lakók címe – az egyéb közös tulajdonhoz hasonlóan – az adott földterület (ingatlan) címén határozható meg. Ezt támasztja alá mind a Kormányhivatal, mind a belügyminiszter válasza.<sup>38</sup>

A miniszter a cím valósággal megegyező megállapításával kapcsolatban a szabad bizonyítás szükségességére és indoklására hivatkozott. Egyetértek azzal, hogy a bizonyítási eszközök (bizonyítékok) meghatározása és értékelése az ügy egyedi körülményeitől függ, ugyanakkor a hatóság nem határozhat meg és „ragaszkodhat” konkrét bizonyítási eszköz(ök)höz (megjegyzem, hogy a lakások számozása akár a helyszínen fizikailag is megtörténhet, ami okirat hiányában is lehetséges).

Az Nytv. vhr. alapvetően a kérelemre indult lakcím-bejelentési eljárással összefüggésben szabályozza a cím valóságának ellenőrzését és annak hitelt érdemlő igazolását. Ez alatt – az előzőekre is figyelemmel – nem csak okiratot, hanem más Ket. szerinti bizonyítási eszközt – tanúvallomást, helyszíni szemlét, tárgyalást stb. – is érteni kell, különösen hivatalból indult címnyilvántartási eljárásban (ahol egyébként a /1 hrsz. alatt mindössze 8 lakás van).

A vizsgálatom tárgyát képező ügyben azt is rögzíteni kell, hogy a Darabos utcai házszám már szerepel a címnyilvántartásban (sőt az I. és II. lépcsőházak is). Továbbá a Kormányhivatal által teljes terjedelmében rendelkezésemre bocsátott, 2003. decemberében kelt panaszosi adásvételi szerződés 5) pontja – többek között – az is rögzíti, hogy „(...) a szerződéssel érintett 66/494 tulajdoni illetőség a felépítésre kerülő társasház ingatlan (...) a II. emeleti 4. számú (...) lakás kizárólagos használatára fogja jogosítani a vevőket (...)”.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az osztatlan közös tulajdonban álló lakóépületek tulajdonosainak lakcíme az ingatlan címén, társasházzá alakítást megelőzően is rögzíthető. Tehát nincs akadálya annak, hogy a panaszos részére alapító okirat nélkül is „létrehozzák” a debreceni lakcímet a Darabos utcai házszámon (emelet és ajtószám nélkül).

**3.** A panaszos debreceni házszám szerinti lakcímének megállapítása jogilag lehetséges, az az elmúlt 7 évben mégsem történt meg, a panaszos a mai napig fehérgyarmati állandó lakos. Megjegyzem ez visszavezethető arra is, hogy a panaszos lakcímének bejegyzését lépcsőház, emelet és ajtó szerint kérelmezte.

<sup>37</sup> A Ptk. 5:85. §-a és a Thtv. előírásai szerint [„Társasházat fennálló vagy felépítendő épületre lehet alapítani, ha abban legalább két, külön tulajdonként bejegyezhető lakás, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiség van vagy alakítható ki” (Thtv. 5. § (1) bekezdés). „A társasházat az ingatlan valamennyi tulajdonostársa vagy az ingatlan tulajdonosa, mint egyszemélyi alapító, alapító okiratban kifejezett alapítási elhatározással létesíthet” (Thtv. 5. § (2) bekezdés). „A közös tulajdonnak társasháztulajdonná való átalakítását bármelyik tulajdonostárs kérelmére a bíróság is elrendelheti. Az alapító okiratot ilyenkor a bírósági határozat pótolja” (Thtv. 8. § (1) bekezdés)].

<sup>38</sup> Lásd a tényállás 2.1. pontját („Alapító okirat hiányában... az épület osztatlan közös tulajdonnak minősül, így tulajdonostársként jelenleg házszám megjelölésével kérhető a lakcímbejelentés, amennyiben még nincs az érintettek között megállapodás a lakások megjelöléséről”) és 3.4. pontját („... a jövőbeli lehetőség nem akadályozhatja meg azt, hogy a társasházzá alakulást megelőzően az ott lakó személyek az ingatlan címére lakóhelyet jelentsenek be”).

A közhiteles hatósági nyilvántartások – így a címnyilvántartás – pontosságához és naprakészségéhez olyan alapvető és kiemelkedő köz- és államérdek fűződik, ami nem teszi megengedhetővé a közigazgatási hatóságok passzív hozzáállását.

A lakcímnilyvántartással és a nyilvántartott adatokhoz kapcsolódó, a különböző ágazati szabályozásokból eredő jogkövetkezményekkel már részletesen foglalkozott ombudsmani jelentés<sup>39</sup>, amely – többek között – hangsúlyozta a nyilvántartott adatok pontosságának, naprakészségének és valósághűségének szükségességét.

A címnyilvántartás – figyelemmel a Ket. 86. § (1) bekezdésére is – közhiteles hatósági nyilvántartás, ezért a kapcsolódó jogbiztonsági és egyéb jogi hatások miatt, az annak vezetésével megbízott szerveket fokozottabb felelősség terheli (kell, hogy terhelje). Emiatt – álláspontom szerint – a hatósági nyilvántartások közhitelességének megteremtését (és a mögötte megjelenő közérdeket) nem elegendő csak kötelezetti oldalon, jellemzően állampolgári kötelezettséggként előírni (biztosítani), meg kell határozni az ezt elősegítő (kiteljesítő) hatósági kötelezettségeket is.

Az AJB-1616/2014. számú jelentésben a nemzeti ingatlanvagyon közhiteles leltárával, az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatban, az „*in maiore minus inest*” – vagyis a többen a kevesebb benne van – elv alkalmazására hívtam fel a figyelmet, amely a földhivatalok számára többletkötelezettséget ír elő<sup>40</sup> és aktív hatósági közreműködést kíván meg a közhitelesség megteremtése érdekében. E szabály alapján, amennyiben a kérelem valamely okból teljes egészében nem teljesíthető, azt a teljesíthető részre lehet érvényesíteni (a kérelmező hozzájárulása esetén).

„*A többen a kevesebb benne van*” elvet az Nytv., így a címnyilvántartási szabályok nem ismerik. Közhitelességet elősegítő hatósági kötelezettség csak a „téves adatok” törlésével<sup>41</sup> összefüggésben merül fel. A Ket. – mint általános közigazgatási eljárási szabályrendszer – ehhez hasonló szabályokat tartalmaz a hatósági nyilvántartások általános előírásai és közhitelességük megteremtése érdekében<sup>42</sup>, az eljáró hatóságoktól további aktív magatartást nem követel meg.

Az aktív hatósági közreműködés ugyanakkor a Ket. egyéb előírásaiból – a tisztességes hatósági eljárás elvéből és más alapelvekből<sup>43</sup>, a hatóságok tényállás tisztázási

<sup>39</sup> Az AJB-267/2012. számú jelentésében

<sup>40</sup> Az Inyvtv. 39. § (2) bekezdése szerint „Ha az ingatlanügyi hatóság megítélése szerint a kérelmet részben el kell utasítani, a kérelmezőt nyilatkozattételre kell felhívni, hogy a kérelmet teljesíthető részében fenntartja-e.”

<sup>41</sup> Nytv. vhr. 34. § (3)-(4) bekezdései

<sup>42</sup> Ket. 86. § (3) bekezdése

<sup>43</sup> Lásd például a Ket. következő alapvető elvű elírásait:

„1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. *Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.*

(2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el. (...)”

„4. § (1) *Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.*”

„5. § (1) *A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.*

(2) *A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. (...)”*

kötelezettségéből<sup>44</sup> – levezethető. A Ket. szerinti tényállás tisztázási kötelezettség alapján ugyanis elvárható (lenne), hogy az eljáró hatóság tisztázza a valós tényállást, észlelje az általa vezetett nyilvántartás és a tények közötti, vagy a nyilvántartásában lévő ellentmondásokat.

Ebből eredően, ha a kérelmezett módon egy lakásra vonatkozóan nincs lehetőség a lakcím megállapítására, de más körben (az ingatlan címén) az lehetséges, úgy a bizonyítási eljárásban – a nyilvántartás közhitelességének megteremtése érdekében – az ellentmondást fel kell oldani, és (természetesen az ügyfél nyilatkozata alapján) a teljesíthető részre a lakcímet meg kell állapítani.

Jelen ügyben az épület lakhatóvá nyilváníásától úgy telt el 7 év, hogy ez idő alatt az érintett hatóság(ok) a címnyilvántartás valóságtól eltérő (hiányos) állapotának megszüntetésére – konkrét jogszabályi előírás hiányában – intézkedést nem tett(ek). Ez annak ellenére elmaradt, hogy a szóban forgó ingatlan címnyilvántartásának problémája már korábban (a 2012. évi utca átnevezési ügyben) is felmerült.

Amennyiben a jogi szabályozás hasonló esetekben nem írja elő (teszi kötelezővé) az aktív hatósági közreműködést, úgy ez akadályát képezheti a közhiteles és naprakész hatósági nyilvántartás(ok) megteremtésének. Ez nyilvánvalóan ellentétes az állam és a jogalkotó céljaival. Az állami nyilvántartásokkal kapcsolatos aktív(abb) hatósági közreműködés szabályozásának igénye nem csak a címnyilvántartás, hanem bármely közhiteles hatósági nyilvántartás vonatkozásában felmerülhet. Ezért a megoldási lehetőségek áttekintése és megfelelő szabályok létrehozása alapvetően a Ket. szabályrendszerében indokolt.

*Megállapítom, hogy a hatósági nyilvántartások közhitelességének megteremtését elősegítő hatósági feladatok és kötelezettségek nem kellően részletesek, ami felvetheti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének sérelmét.*

## **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az igazságügyi minisztert*, hogy – a jelentésben foglaltak figyelembe vételével – fontolja meg a Ket. folyamatban lévő felülvizsgálata során a közhiteles hatósági nyilvántartások szabályainak kiegészítését, újragondolását.
2. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszabályi előírások cím megállapítási eljárásokban való maradéktalan érvényesülésére.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzőjénél*, hogy gondoskodjon a panaszos lakcímének megállapítása érdekében hivatalból megindított eljárása soron kívüli jogszerű lezárásáról.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

---

<sup>44</sup> A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint: „A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.”