

Kisajátítási eljárás

(különös tekintettel az önkormányzatok által kezdeményezett kisajátítási eljárások nehézségeire)

A kisajátítás (expropriatio) már az ókori római jog által is ismert jogintézmény. A római jogtudomány a tulajdon korlátai között tartotta számon, mint a tulajdon legszembetűnőbb, legélesebb korlátozását. Eleinte a rómaiak visolyogtak a jogintézménytől, ezért csak a posztklasszikus korban jutott teljes elismerésre a közületek joga arra, hogy – rendszerint valamilyen közmű létesítése érdekében – kisajátítsanak magántulajdonban álló dolgokat. A kisajátítás helyett azonban többnyire adásvételi szerződést (emptio venditio) alkalmaztak, melyet szükség esetén állami nyomással (közvetett kényszerrel) hajtottak végre.

A magyar jogrendszerben meglehetősen hosszú ideig törvény erejű rendelet szintjén (a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr., *a továbbiakban: Ktvr.*) szabályozták a kisajátítás intézményét, majd 2007-ben került megalkotásra a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (*a továbbiakban: Kstv.*). A Kstv. megalkotásának közvetlen előzménye az volt, hogy az Alkotmánybíróság a 35/2005. (IX.29.) AB határozatában mulasztásos alkotmányértéssel állapított meg arra való hivatkozással, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényben (*a továbbiakban: Alkotmány*) szabályozott tulajdonjoghoz való jogot sértő alkotmányellenes helyzet jött létre azáltal, hogy az Országgyűlés a Ktvr. szabályait nem hozta összhangba a kisajátítással szemben az Alkotmány 13. §-ának (2) bekezdésében megállapított követelményekkel. Egyidejűleg felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2007. június 30-ig tegyen eleget. Így született meg a kisajátítás törvényi szintű szabályozása: a Kstv.

Az Alkotmánybíróság döntése szerint a közérdekűség érvényesítésének a Ktvr.-ben szabályozott megoldása, a kisajátítási célok megfogalmazása ma már nem felel meg az Alkotmány által támasztott követelményeknek. Hangsúlyozta ugyanis, hogy önmagában az, hogy a kisajátítás valamely, a Ktvr. által általánosan meghatározott tevékenységgel összefüggésben kerül sor, illetőleg állami szerv vagy önkormányzat részére történik, nem nyújt biztosítékot arra, hogy az valóban közérdekű célokat szolgál. A Ktvr. által a kisajátítási hatóság számára biztosított széles mérlegelési jogkör módot ad az ingatlantulajdonosok tulajdonhoz való jogának alkotmányellenes korlátozására.

A Kstv. indokolása szerint a fenti vélemény alapján az Alkotmánybíróság követelményként támasztotta a jogalkotóval szemben, hogy:

1. a szabályozásnak meg kell határoznia azokat a konkrét feltételeket, körülményeket, amelyek mellett az adott közérdekű cél a kisajátítás alapja lehet, méghozzá oly módon, hogy a közigazgatási hivatal vizsgálata csak e feltételek fennállására és (a jogalap fennállása esetén) a kártalanítás mértékének megállapítására terjedjen ki,
2. azokban az esetekben, ahol a feltételek ennyire konkrét meghatározása nem lehetséges, a mérlegelés kereteit, konkrét szempontjait a szabályozásnak meg kell adnia (és a mérlegelés szempontrendszerének kell garantálnia a tulajdonelvonás kivételességét).

A fenti követelményeket szem előtt tartva alkotta meg a jogalkotó a Kstv. 3. § (1) bekezdését, amely kimondja, hogy „kisajátításnak akkor van helye, ha

- a) a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdonjog korlátozásával nem lehetséges, vagy – külön törvény alapján – a közérdekű használati jog, vezetékjog, szolgalmi jog alapításában a tulajdonossal nem jön létre megállapodás, illetve e jogokat az illetékes hatóság nem engedélyezte;
- b) az ingatlan tulajdonjogának a megszerzése adásvétel – törvényben meghatározott esetben csere – útján nem lehetséges;
- c) a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor, illetve ha a közérdekű cél megvalósítására több ingatlan alkalmas, annak más ingatlanon való megvalósítása a tulajdon nagyobb sérelmével járna; és

- d) a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják. Ennek mérlegelése során a közigazgatási hivatal a közérdekű tevékenység jelentőségét, így különösen a terület fejlődésére gyakorolt hatását, a tevékenységgel, szolgáltatással ellátásra kerülők számát, a foglalkoztatásra gyakorolt hatását és az ingatlan jellemzőit kell egybevetnie, kulturális örökségvédelmi érték esetén annak jelentőségét és a tulajdonelvonás arányosságát kell vizsgálnia”.

Jelen cikkben a fenti jogi szabályozás alkalmazhatóságának nehézségeit szeretnénk megvilágítani főként az önkormányzatok által kezdeményezett kisajátítási eljárások tekintetében. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján ugyanis főként az önkormányzatok által kezdeményezett kisajátítási eljárások azok, ahol a fenti követelményeket teljes körűen, és minden esetben vizsgálnia kell a hivatalnak. A Magyar Állam által kezdeményezett kisajátítási eljárások jelentős részére ugyanis a gyorsforgalmi közúthálózatnak jogszabállyal megállapított nyomvonalon való megépítése, vagy a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztése szerinti nyomvonalas létesítménynek jogszabállyal megállapított nyomvonalon való megépítése érdekében kerül sor, amely eljárásokban a Kstv. 4. § (2) bekezdése értelmében a 3. § (1) bekezdés d) pontját nem kell alkalmazni.

Véleményünk szerint a Kstv. 3. § (1) bekezdés a) és b) pontjának alkalmazása nem vet fel problémát. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében lefektetett kivételesség megköveteli, hogy a kisajátításra csak végső esetben (ultima ratio jelleggel) kerülhessen sor, azaz ha a kisajátítási cél megvalósításához a tulajdonjog korlátozása nem elegendő és a tulajdonos a tulajdonjogáról nem hajlandó önként – adásvételi szerződés – keretében lemondani. A fenti követelmények teljesülésének bizonyítása az önkormányzatok részére nem is jelent problémát, a kisajátítási cél pontos megjelölése, valamint a tulajdonos(ok)nak tett vételi ajánlat átvételének igazolása elegendő a fenti két követelmény teljesülésének bizonyítására.

Jóval nagyobb problémát jelent már a Kstv. 3. § (1) bekezdés c) pontjának alkalmazása. Eszerint a jogszabályi előírás szerint ugyanis a kisajátítási hatóságnak vizsgálnia – s így a kisajátítást kérő önkormányzatnak bizonyítania – kell, hogy „a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor, illetve, ha a közérdekű cél megvalósítására több ingatlan alkalmas, annak más ingatlanon való megvalósítása a tulajdon nagyobb sérelmével járna”. Felmerül ilyenkor a kérdés, elegendő bizonyíték-e erre az, hogy a helyi önkormányzat képviselő testülete/közgyűlése a helyi építési szabályzatban más nyomvonalat, vagy a közérdekű cél megvalósítása tárgyában hozott képviselő testületi/közgyűlési döntés más ingatlant nem jelöl ki. Amennyiben ugyanis ezt elegendőnek találjuk, akkor a kisajátítási hatóság vizsgálati kötelezettsége kvázi kiüresedik. A helyi önkormányzat a képviselő testületi/közgyűlési döntés bemutatásával bizonyítási kötelezettségének eleget tesz. Ha viszont a kisajátítási hatóságnak a helyi önkormányzat döntésén túllépve vizsgálnia kell, hogy csak az adott ingatlanon kerülhet-e sor a kisajátítási cél megvalósítására, akkor olyan, az önkormányzati autonómiába tartozó területeket súrol, amely véleményünk szerint meghaladja a kisajátítási hatóság jogkörét. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (a továbbiakban: Ötv.) 1. § (1) bekezdése értelmében „a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan jár el. Az Ötv. 1. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak”. Az Ötv. 8. §-a azt is szabályozza, hogy „a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és vízelvezetés, csatornázás, köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról,

valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése”. Felmerül tehát a kérdés, hogy amennyiben a közigazgatási hivatal, mint kisajátítási hatóság nem fogadja el a helyi önkormányzat által a közérdekű cél megvalósítására kijelölt ingatlant, nem minősül-e például az önkormányzat önálló gazdálkodási joga megsértésének annak kimondása, hogy a kisajátítási cél megvalósítására más ingatlanon is sor kerülhet. Joga van-e a kisajátítási hatóságnak azt vizsgálnia, hogy van-e esetleg más, a kisajátítási cél megvalósítására is alkalmas ingatlan az önkormányzat tulajdonában, és miért nem azon kívánja a közérdekű célt megvalósítani? Kötelezhető-e a kisajátítást kérő önkormányzat arra, hogy a többi ingatlannal kapcsolatos elképzeléseit megjelölve igazolja azt, hogy a közérdekű cél csakis a kisajátítási kérelemben megjelölt ingatlanon valósítható meg? Márpedig nem egy esetben a kisajátítással érintett és a kisajátítást sérelmező ingatlantulajdonos(ok) ilyen kérelemmel fordulnak a kisajátítási hatósághoz.

Nehezen értelmezhető a jogszabálynak az a szövege is, hogy „ha a közérdekű cél megvalósítására több ingatlan alkalmas, annak más ingatlanon való megvalósítása a tulajdon nagyobb sérelmével járna”. Felmerül ugyanis a kérdés, hogyan lehet a tulajdont ért sérelem tekintetében sorrendet felállítani, azaz hogyan lehet az egyes személyek tulajdonhoz való jogát rangsorolni. Milyen szempontokat kellene a kisajátítási hatóságnak ilyen esetben szem előtt tartani? Önmagában az a tény, hogy az egyik tulajdonos használja/műveli az ingatlant, míg a másik elhanyagolt, gazos állapotban tartja, elegendő indok a tulajdon nagyobb sérelmének a megállapításához? Vagy figyelemmel kellene lenni az ingatlan tulajdonos(ok) anyagi viszonyaira is? Arra, hogy van-e a tulajdonukban egyéb ingatlan, vagy milyen okok vezetnek oda, hogy az ingatlanát nem használja/műveli?

Ugyancsak nehezen alkalmazható a Kstv. 3. § d) pontja, amely szerint a kisajátítási hatóságnak vizsgálnia kell, hogy „a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják. Ennek mérlegelése során a közigazgatási hivatal a közérdekű tevékenység jelentőségét, így különösen a terület fejlődésre gyakorolt hatását, a tevékenységgel, szolgáltatással ellátásra kerülők számát, a foglalkoztatásra gyakorolt hatását, és az ingatlan jellemzőit kell egybevetnie, kulturális örökségvédelmi érték, természetvédelmi érték esetén annak jelentőségét és a tulajdonelvonás arányosságát kell vizsgálnia”. Itt már ugyan állapít meg mérlegelési szempontokat a jogalkotó, de ezeknek a szempontoknak a gyakorlatba történő átültetése szintén problémákat vet fel. A kisajátítási cél ugyanis csak a kisajátítást követően valósulhat meg, így a terület fejlődésére gyakorolt hatása, az ellátására kerülők száma legfeljebb csak becslést adhat. Felmerül ugyanakkor a kérdés ki becsülje fel ezt az adatot ahhoz, hogy az a hatóság megalapozott döntésének alapját képezhesse. A kisajátítási cél megvalósítására törekvő helyi önkormányzat értelemszerűen magas, míg a kisajátítással érintett ingatlantulajdonos(ok) alacsony értékben fogják ezt az adatot megállapítani, ahogyan az az érdekkörükben felmerül. Megfelelően jár-e el tehát a kisajátítási hatóság, ha független szakértői vélemény, környezeti hatástanulmány benyújtására kötelezi a helyi önkormányzatot a közösségi előnyök bizonyítása érdekében, vagy elegendő lenne a helyi önkormányzat nyilatkozata? Az is egyre több problémát vet fel, hogy Magyarország Európai Unióba történő belépése óta a helyi önkormányzatok egyre többször uniós pályázat keretében kívánják a településfejlesztési célt megvalósítani. Önmagában ez a tény már igazolja a tevékenység közösségi előnyeit? Folytatva a Kstv. 3. § (1) bekezdés c) pontjánál elkezdett gondolatsort, itt is felmerül az a kérdés, hogy az ingatlan jellemzőinek vizsgálatánál megállapítható-e a tulajdon elvonásával okozott kár kisebb jelentősége csak abból kiindulva, hogy az ingatlan elhanyagolt állapotban van, vagy éppenséggel a kisajátítás csak az ingatlanok egy kisebb részét érinti?

Az előzőek tükrében megállapítható, hogy a kisajátítás jogalapjának megítélése rendkívül összetett és komoly körültekintést igénylő feladat, amelynek a szabályozása attól válik nehezzé, hogy mind a kisajátítási jogcímeik sokszínűségéből, mind az eljárásban résztvevő személyek egyedi problémáiból adódóan a kisajátítási hatóságnak igen szerteágazó vizsgálatot kell lefolytatnia. Ugyanakkor a hatályos jogszabály

szövegének lehet egy „szigorúbb” és egy „engedékenyebb” értelmezése is. A szigorúbb értelmezés pedig - véleményünk szerint - ellehetetlenítheti a helyi önkormányzatok kisajátítási eljárást kezdeményező jogát, míg az engedékenyebb értelmezés – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – ismételten nem nyújt kellő biztosítékot a magántulajdon védelmének.

Szintén kérdéseket vet fel a Kstv. 6. § (4) bekezdése. Eszerint a tulajdonos kérelmére az egész ingatlant ki kell sajátítani, ha az ingatlan részleges kisajátítása következtében

- a) az ingatlan visszamaradó része eredeti céljára használhatatlanná válik,
- b) az ingatlannal kapcsolatos jog vagy foglalkozás gyakorlása lehetetlenné vagy számottevően költségesebbé válik,
- c) a visszamaradó rész gazdaságos értékesítése nem lehetséges.

Felmerül a kérdés, hogy mi a helyzet akkor, ha az ingatlan több tulajdonostárs osztatlan közös tulajdonában (condominium) áll. Előfordulhat ugyanis, hogy egyes tulajdonostársak kérelmet terjesztenek elő az egész ingatlan kisajátítása iránt, más tulajdonostársak pedig nem nyújtanak be ez irányú kérelmet vagy kifejezetten ellenzik az ingatlan teljes területének kisajátítását. Ki lehet-e ebben az esetben az egész ingatlant sajátítani? Ugyancsak előfordulhat, hogy a kisajátítás az ingatlan területét kettévágja (vagy esetleg kettőnél több részre osztja), és ezáltal az egyik visszamaradt ingatlanrész eredeti céljára használhatatlanná válik, míg a másik vagy többi visszamaradt ingatlanrész továbbra is rendeltetésszerűen használható. Érvényesíthetik-e ebben az esetben a tulajdonosok azon (jogos) érdeküket, hogy a kisajátítási hatóság csak azt a visszamaradó ingatlanrészt sajátítsa ki, amelyik eredeti céljára használhatatlanná válik?

A korábbi, önkormányzati minisztériumi álláspont szerint a hivatkozott törvényi rendelkezést megszorítóan kell értelmezni: közös tulajdon esetén az egész ingatlant csak akkor kell kisajátítani, ha azt az összes tulajdonostárs kéri, illetve a tulajdonosok csak az egész ingatlan területének kisajátítását kérhetik, egyes visszamaradt ingatlanrészek kisajátítását nem. Hivatalunk a minisztériumi iránymutatásnak megfelelően alakította ki a kisajátítási gyakorlatát, azonban álláspontunk szerint célszerű lenne, ha a jogalkotó törvényi szinten is szabályozná a közös tulajdonú ingatlanok kisajátításából fakadó speciális esetköröket.

Véleményünk szerint a hatályos szabályozásnak a hivatkozott rendelkezései azok, ahol leginkább jogértelmezési kérdések, problémák merülnek fel, ezért kívántuk ezekre a figyelmet felhívni.

Nyíregyháza, 2010. december 6.

Dr. Grószné dr. Vasenszki Mária tanácsos

Dr. Koltai Tamás tanácsos